



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

n° 179

Jeudi 9 juin 2011

L'Edito du Président...	3
Notes d'informations...	5
Interventions des sénateurs...	17
Questions d'actualité...	84
Questions cribles...	90
Communiqués de presse...	94



Groupe Socialiste du Sénat

Abonnez-vous à la lettre d'information électronique sur : www.senateurs-socialistes.fr

S O M M A I R E

- 3 L'EDITO DU PRÉSIDENT...
- 5 NOTES D'INFORMATION SUR...
- Proposition de loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs
 - Proposition de loi visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherche comportant des projets ayant recours à cette technique
 - Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques
- 17 INTERVENTIONS...
- ✎ **Soins psychiatriques :**
 - **Discussion générale :** interventions de Jacky LE MENN, Jean-Pierre MICHEL et Jean DESESSARD
 - **Motions de procédure :** question préalable défendue par Christiane DEMONTES
 - ✎ **Soins psychiatriques :**
 - **Explication de vote :** interventions de Jacky LE MENN et Jean DESESSARD
 - ✎ **Immigration, intégration et nationalité :**
 - **CMP :** interventions de Bariza KHIARI, David ASSOULINE et Alima BOUMEDIENE-THIERY
 - ✎ **Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et collectivités de Guyane et de Martinique :**
 - **Discussion générale :** interventions de Georges PATIENT, Claude LISE, Jean-Etienne ANTOINETTE, Serge LARCHER et Bernard FRIMAT
 - ✎ **Protocole sur des dispositions transitoires annexé à trois traités européens - Election des représentants au Parlement européen :**
 - **Discussion générale :** interventions de Richard YUNG et Alima BOUMEDIENE-THIERY
 - ✎ **Limite d'âge de fonctionnaires :**
 - **Discussion générale :** intervention de Jacques MAHEAS
 - ✎ **Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs :**
 - **Discussion générale :** interventions d'Alain ANZIANI, Catherine TASCA, Virginie KLES, Alima BOUMEDIENE-THIERY
 - **Motions de procédure :** question préalable défendue par Robert BADINTER
 - **Explication de vote :** interventions de Jean-Pierre MICHEL, Catherine TASCA, Jean DESESSARD, Viginie KLES et Jean-Pierre SUEUR
- 84 QUESTIONS D'ACTUALITÉ...
- ✎ **Bas revenus et minima sociaux** par Claude JEANNEROT
 - ✎ **Ecarts de rémunérations** par Nicole BRICQ
 - ✎ **Fonctionnement de La Poste** par Michel TESTON
- 90 QUESTIONS CRIBLES...
- ✎ **L'apprentissage - dans le cadre des 12èmes journées de l'apprentissage :** interventions de Ronan KERDRAON et Gisèle PRINTZ
- 94 COMMUNIQUÉS DE PRESSE...
- Projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale

L'édito du Président...

SORTIR DU MALAISE DES TERRITOIRES

Nous ressentons tous profondément le « malaise des territoires ». La réforme des collectivités territoriales, la réforme des finances publiques locales, le climat permanent de méfiance envers les élus locaux, et surtout la constante dégradation des services publics dans les territoires, créent aujourd'hui un climat très particulier. Postes, écoles, hôpitaux : la liste des services publics en difficulté est longue, et pourrait facilement être allongée encore.



Tout au contraire : nous devons être offensifs.

C'est dans cet état d'esprit que je plaide pour un acte III de la décentralisation : trente ans après mai 1981, il faut donner un nouveau souffle à l'élan décentralisateur. Car nous le savons bien : tous les services publics qui ont été décentralisés sont aujourd'hui plus modernes et mieux gérés que ceux qui sont restés de compétence étatique. Cela pose question, et il me semble que nous devons aller beaucoup plus loin dans la nouvelle répartition des pouvoirs et des compétences, en nous inscrivant dans une tendance de fond que l'on constate partout ailleurs en Europe.

C'est à nous qu'il incombe de faire vivre ces perspectives, tout au long des mois à venir.

Ce « malaise des territoires » est d'ailleurs confirmé par un sondage auprès des élus locaux que vous pouvez consulter sur le site du groupe socialiste au Sénat.

Nous le constatons tous, tous les jours, sur le terrain. Nous devons en tirer toutes les conséquences et tracer des perspectives pour sortir de ce malaise. C'est ainsi, avec des réponses concrètes, que nous pourrions convaincre les grands électeurs de nous faire confiance. Le Sénat doit jouer tout son rôle en matière de défense des collectivités territoriales.

Aujourd'hui, ne nous y trompons pas : si les territoires sont mal traités, c'est d'abord parce qu'ils sont mal défendus. Si la situation se dégrade pour nos collectivités, c'est d'abord parce que le Sénat ne joue pas le rôle que la Constitution lui attribue.

Sans jouer sur les mots, « défendre les territoires », ce n'est pas seulement pour être dans une vision défensive.

Jean-Pierre BEL

Note d'information sur...

PROPOSITION DE LOI VISANT A RENFORCER L'ETHIQUE DU SPORT ET LES DROITS DES SPORTIFS

1ère lecture Sénat

Proposition de loi d'Yvon Collin n°422

Rapporteur : Jean-François Humbert

Chef de file pour notre Groupe : Jean-Jacques Lozach

Examen du rapport et texte de la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication : mardi 24 mai à 16h30

Dépôt des amendements en commission : lundi 23 mai 12h

Séance : Lundi 30 mai à 14h30 et éventuellement le soir

Dépôts des amendements sur le texte de la commission : vendredi 27 mai 12h

Examen des amendements sur le texte de la commission à l'issue de la D.G.

La proposition de loi d'Y. Collin vise principalement à ratifier l'ordonnance n° 2010-379 du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage.

Avec cette ordonnance, il s'agissait pour le gouvernement, d'assurer la conformité de la loi française avec les modifications apportées aux principes du code mondial antidopage applicables à compter du 1er janvier 2009 et de procéder à la répartition des compétences entre les fédérations internationales et l'Agence française de lutte contre le dopage, pour effectuer des contrôles antidopage sur le territoire français.

C'est l'article 85 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (article approuvé par le groupe socialiste) qui a habilité le gouvernement à légiférer par ordonnances, le projet de loi de ratification devant être déposé devant le Parlement dans un délai de 3 mois à compter de la publication des ordonnances. Ce projet de loi a bien été déposé en juin 2010, au Sénat, mais n'a jamais été inscrit à son ordre du jour...

Ainsi, si l'article 9 de la proposition de loi abroge la dite ordonnance, c'est pour mieux en reprendre l'essentiel de ses dispositions avec des modifications.

Les plus substantielles concernent :

- L'instauration de deux types de licences sportives : l'une permettant la participation aux compétitions organisées par la fédération sportive concernée, l'autre « sans compétition »,
- La fin des déclarations d'usage de produits dopants faites par le sportif auprès de l'AFLD,
- **La création d'une commission des sanctions au sein de l'AFLD,**
- **Le retrait du pouvoir de sanctions administratives des fédérations pour le confier à l'AFLD.**

DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI :

- Article 1 : il impose aux fédérations sportives agréées par le ministère des sports d'établir une charte éthique et de veiller à son respect.
- Article 2 : il inscrit la notion de respect du développement durable dans les missions de service public des fédérations sportives agréées.
- **Articles 3 à 5 : ils modifient le champ de compétences des fédérations et ligues professionnelles au bénéfice de ces dernières et instaurent un « salary cap » (limitation de la part des salaires dans les budgets des clubs sportifs).**
- Article 6 : il traite des incompatibilités de contrôle des sociétés sportives.
- Article 7 et 8 : ils ouvrent le bénéfice des aménagements de scolarité prévus pour les sportifs de haut niveau aux jeunes sportifs inscrits dans les centres de formation agréés.
- Article 9 à 27 : ils portent sur la lutte contre le dopage et réintroduisent avec modifications, après son abrogation formelle, les dispositions de l'ordonnance n° 2010-379 du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage.
- Article 28 : il actualise les dispositions de lutte contre le dopage animal.
- Article 29 : gage la proposition de loi.

RAPPEL DE LA LÉGISLATION ANTÉRIEURE

La loi n°65-412 du 1er juin 1965 tendant à la répression de l'usage de stimulants à l'occasion des compétitions sportives, constitue une première tentative pour lutter contre les pratiques de dopage. Cependant, la procédure, exclusivement judiciaire, débouchant sur des sanctions pénales (amendes pour les sportifs), peu dissuasives car inadaptées, a été peu appliquée.

La loi n°89-432 du 28 juin 1989, relative à la prévention et à la répression de l'usage de produits dopants à l'occasion des compétitions et manifestations a permis :

- la dépénalisation de l'usage du produit dopant ; l'infraction est visée par référence à la finalité sportive, la sanction est donc prononcée dans le cadre d'une procédure disciplinaire sportive ;
- l'aggravation des peines frappant les pourvoyeurs ;
- la création d'une commission de lutte contre le dopage ayant pour rôle de proposer au Ministre chargé des sports des sanctions administratives contre les contrevenants (sportifs et pourvoyeurs). Les sanctions pénales ne peuvent alors être prises que contre les seuls pourvoyeurs, à l'issue d'une procédure judiciaire ;
- la prise en compte du dopage des animaux.

Cette législation, s'appuyant essentiellement sur des mesures administratives et la publication périodique de la liste des substances prohibées, avait démontré ses limites :

- lourdeur des procédures, en termes de délais ;
- vices de formes maintes fois constatés lors des contrôles ;
- imprécisions concernant le partage des responsabilités et la répartition des compétences entre l'Etat (le Ministre) et le mouvement sportif ;
- prérogatives limitées de la commission nationale de lutte contre le dopage notamment dans le contrôle de l'ensemble des procédures ;

Ces limites s'ajoutant au retentissement médiatique de certaines affaires de dopage concernant des sportifs professionnels et des champions de très grande renommée, ont conduit le gouvernement Jospin à élaborer le dispositif de la loi du 23 mars 1999 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage.

la loi du 23 mars 1999 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage responsabilisant les fédérations sportives, s'articule autour de quatre objectifs essentiels :

- **mieux protéger la santé des sportifs** grâce à une prévention et une surveillance médicale renforcées auxquelles participent les instances sportives (création d'antennes médicales effectuant des consultations anonymes –article L.3613-1 du code de la santé publique -, formation ad hoc pour les médecins du sport, les enseignants et professionnels du secteur –article L3611-1 -, mise en œuvre d'un livret médical « à caractère sportif » pour l'ensemble des sportifs de haut niveau –article L.3621-3 -).
- **précision, élargissement et renforcement** des conditions dans lesquelles sont organisées les investigations administratives et judiciaires - y compris dans les salles privées - à l'encontre des pourvoyeurs, ainsi que les sanctions pénales dont ils sont passibles. Est désormais appréhendée non seulement la fourniture de produits dopants, mais aussi l'incitation au dopage (article L.3633-3-)
- **élargissement des possibilités de contrôles** (éléments de prévention), aux non licenciés et aux entraîneurs non liés à un contexte fédéral. En outre les médecins agréés peuvent convoquer des sportifs à des fins de prélèvements ou d'examens.
- **création d'une autorité administrative indépendante : le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD)** (articles L.3612-1 à L3612-4). Cette instance assure la cohérence entre les actions de la responsabilité de l'Etat et celles qui relèvent du mouvement sportif. Instance consultative, dotée d'une cellule scientifique, le CPLD bénéficie d'un rôle de prévention, de conseil auprès du gouvernement (qui est, pour sa part, responsable de la surveillance médicale des sportifs), d'injonction aux fédérations et de recherche.

La loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la santé des sportifs

La loi a eu pour objet principal la transposition des dispositions du code mondial antidopage en droit interne, notamment afin d'assouplir les dispositions de la loi du 23 mars 1999 et de renforcer les pouvoirs de l'autorité indépendante.

On notera plus particulièrement :

- **la concentration dans les mains de la nouvelle instance de régulation -l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)- de la plupart des pouvoirs en matière de prévention et de lutte contre le dopage** (jusqu'à présent partagés par le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD) avec le gouvernement les fédérations et le Laboratoire national de dépistage du dopage de Chatenay-Malabry désormais rattaché à cette nouvelle autorité) ;
- conséquence de cette concentration de compétences, **le dessaisissement de l'Etat** (ministère chargé des sports et ministère chargé de la santé qui récupèrent néanmoins l'organisation de la politique de recherche dans le domaine de la lutte contre le dopage) **et, dans une moindre part, des fédérations, d'une grande partie de leurs compétences ;**
- **la nouvelle autorisation à usage thérapeutique (AUT) de substances réputées dopantes lors de compétitions ;**
- **le mode de financement moins transparent de la nouvelle autorité ;**
- **le durcissement des conditions d'obtention d'un certificat médical permettant de participer aux compétitions.**

La loi n°2008-650 du 3 juillet 2008 relative à la lutte contre le trafic de produits dopants

La loi tendait officiellement à **adapter en droit français les orientations décidées par la Conférence de Madrid, organisée par l'Agence mondiale antidopage**, en novembre 2007, en vue de modifier le code mondial antidopage (la modification qui devait intervenir avant l'ouverture des Jeux Olympiques de Pékin, en août 2008, n'a pris effet en réalité qu'au 1er janvier 2009.)

Le code mondial antidopage, dans sa version modifiée, offre une grande flexibilité dans l'application des sanctions prises à l'encontre des sportifs ayant enfreint la réglementation antidopage et préconise une "individualisation" des peines. Ainsi, une progressivité des sanctions disciplinaires et financières allant de l'avertissement jusqu'à une suspension de 4 ans est prévue, compte tenu de l'existence ou non de circonstances atténuantes ou aggravantes. Néanmoins le code révisé appréhende de plus nombreuses violations aux règles antidopage pouvant justifier une suspension de 4 ans.

Loin de proposer une telle flexibilité des sanctions non pénales, le gouvernement a opté pour le seul durcissement des contrôles antidopage, l'élargissement du champ des incriminations et une pénalisation accrue des sanctions.

On notera ainsi :

- **L'ajout d'une interdiction supplémentaire constitutive d'une infraction à celles existant déjà : la détention dans le but d'un usage personnel "sans raison médicale dûment justifiée" de substances et procédés dopants ;**
- **L'extension des différentes interdictions de prescrire, céder, offrir, administrer ou appliquer des produits dopants, en direction des sportifs "préparant" des compétitions ou manifestations ;**
- **L'introduction d'un nouveau type d'interdiction : la production, la fabrication, le transport, l'importation, l'exportation, le transport, la détention l'acquisition, « aux fins d'usage par un sportif, sans raison médicale dûment justifiée », de produits dopants, y compris ceux destinés aux animaux ;**
- **L'autorisation de l'AFLD à procéder à des contrôles anti-dopage durant les gardes à vue.**

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 : s.zamait@soc.senat.fr

Note d'information sur...

PROPOSITION DE LOI VISANT À INTERDIRE L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DES MINES D'HYDROCARBURES

LIQUIDES OU GAZEUX PAR FRACTURATION HYDRAULIQUE ET À ABROGER

LES PERMIS EXCLUSIFS DE RECHERCHE COMPORTANT DES PROJETS AYANT RECOURS À CETTE TECHNIQUE

[PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE]

Sénat

Proposition de loi adoptée par l'AN n°510

Examen en commission (CEDDAT) : mercredi 25 mai 9h45

Délai limite de dépôt des amendements le 23 mai 12h

Rapporteur sur le texte Michel Houel

Examen en séance publique : le 1er juin (vers 16h30)

Délai limite pour les amendements en séance : lundi 30 mai à 12h

Assemblée nationale

Proposition de loi de Christian Jacob (et alii)

Examinée en commission le 4 mai 2011 ; rapporteurs M. Havard et JP Chanteguet

Texte de la commission examiné en séance publique les 10 et 11 mai

Le groupe socialiste a voté contre

« La même règle autodestructrice du calcul financier régit tous les aspects de l'existence. Nous détruisons la beauté des campagnes parce que les splendeurs de la nature, n'étant la propriété de personne, n'ont aucune valeur économique. Nous serions capables d'éteindre le soleil et les étoiles parce qu'ils ne rapportent aucun dividende »¹.

« Ce qui a été voté n'exclut pas la compagnie de ses droits miniers (...). Le texte est habile. On va s'en sortir et trouver une solution dans les années à venir. Il faut rester low profile en cette période. (...) On reviendra sur scène expliquer qu'on ne peut pas utiliser le soleil et les oiseaux. Nous faisons des recherches avec Cheasapake pour améliorer le processus de fracking »².

INTRODUCTION

Il y a quelques mois des élus locaux et les citoyens ont soudain découvert que le gouvernement avait octroyé des permis exclusifs de recherches de gaz de schiste dans leur territoire. Aucune concertation n'avait été menée, les permis ayant été octroyés presque en catimini. Pourtant, le retour d'expérience des pays pionniers de l'exploitation de ces gaz et huiles non conventionnels étaient particulièrement négatifs faisant état de multiples pollutions et risques sanitaires.

Les élus, les citoyens et les populations des territoires concernés se sont donc fortement mobilisées, multipliant les manifestations pour refuser l'exploration et l'exploitation de ces nouveaux gisements.

Pris de court, le gouvernement confiait une mission au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et du Conseil général de l'environnement et du développement durable et annonçait, dans un premier temps, (en février) un moratoire jusqu'à la remise du rapport d'étape de cette mission, prévu à la mi-avril.

Au final, la suspension des recherches et travaux a été prolongée jusqu'à la mi-juin dans l'attente des deux rapports sur l'impact environnemental des techniques de forage —rapport définitif du CGIET et du CGEDD et rapport de François Michel Gonnot et Philippe Martin chargés d'une mission parlementaire sur ces hydrocarbures de schiste.

Force est de souligner les incohérences de la politique énergétique française. Le gouvernement semble vraiment naviguer à vue. Il a mené une politique désastreuse de stop and go dans le photovoltaïque sans véritable programmation sur le moyen et long terme (les 5400 MW prévus par la loi Grenelle qui devaient être atteints en 2020, seront atteints dès 2011 et ce sur fond de bulles spéculatives, d'effets d'aubaine...).

L'on assiste ici à la même inconsistance, avec l'octroi de permis de recherche de gaz et huile de schiste contrevenant, qui plus est, à plusieurs articles de notre code de l'environnement en concernant des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

Si le gouvernement a décidé d'apporter quelques améliorations au code minier via le dépôt le 13 avril dernier de son projet de loi de ratification de l'ordonnance n°2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier, force est de constater qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres.

Ce projet de loi n'est d'ailleurs pas encore inscrit à l'ordre du jour, même si Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, se serait engagée à l'inscrire avant l'été. Le calendrier de fin de session ordinaire ne laisse pas vraiment de marge de manœuvre. Reste donc la session extraordinaire de juillet... Dans le même temps, la ministre a confié à l'avocat Gossement une mission d'expertise juridique relative à la réforme du code minier, dont le rapport définitif devrait être rendu fin septembre 2011.

Le gouvernement souhaitera-t-il introduire d'urgence les nécessaires améliorations à apporter au code minier en attendant une réforme plus profonde de ce code suite aux travaux du cabinet de l'avocat Gossement ?

Se contentera-t-il de faire adopter la proposition de loi qui vient d'être votée par les députés ? Rien en tout cas ne l'oblige à inscrire à l'ordre du jour son projet de loi de ratification.

Quoiqu'il en soit, les groupes parlementaires socialistes refusent l'exploration et l'exploitation de gaz et huiles de schiste en France.

En ce sens, les 24 et 30 mars dernier, les groupes socialistes du Sénat et de l'AN ont déposé une proposition de loi visant à interdire l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures de schiste.

Sommés de réagir face à la mobilisation des citoyens et parlementaires, mais toujours en retard d'une bataille sur un sujet des plus préoccupants pour les français, des députés et sénateurs appartenant au groupe UMP ont également déposé, en avril dernier, une proposition de loi de même teneur que celles de l'opposition-- dépôt d'une proposition de loi de Houel (sénateur UMP et consorts) au Sénat et de deux autres à l'AN, une de C. Jacob, (UMP et consorts) et une de JL Borloo.

Bien que déposée bien plus tard que celles des parlementaires de l'opposition, la droite a réussi à récupérer la main sur ce dossier en inscrivant à l'ordre du jour la proposition de loi de Christian Jacob, plusieurs jours avant celle de l'opposition qui n'avait d'autre choix que de l'inscrire sur sa propre niche. En engageant la procédure accélérée, le tour de passe-passe était gagné et la tentative de récupération de l'opinion publique était sur la bonne voie !

C'est cette proposition de loi, modifiée et adoptée par les députés le 11 mai dernier que le Sénat examinera en séance publique le 1er juin et qui servira de base aux amendements des sénateurs.

POUR ALLER UN PEU PLUS DANS LE DÉTAIL

➤ **Le nouvel engouement pour l'exploitation des hydrocarbures de roche-mère**

L'exploitation des gaz et huiles de schiste (hydrocarbures de roche-mère) a débuté aux Etats-Unis où elle a suscité un véritable engouement face à ce qui représentait une nouvelle manne énergétique « providentielle » capable de se substituer aux hydrocarbures conventionnels comme le gaz naturel.

Aux Etats-Unis³ et au Canada, les compagnies pétrolières se sont lancées il y a une dizaine d'années dans l'exploitation de ces hydrocarbures de roche-mère.

La production américaine de gaz de roche-mère dépasse aujourd'hui celle du gaz conventionnel : elle atteint plus de la moitié (54%) de la production nationale de gaz des Etats-Unis . Les perspectives de croissance annuelle sont de 15%⁴ . Elle a eu un impact positif sur les prix du gaz qui ont sensiblement diminué⁵ .

Mais le retour d'expérience américain et canadien de la mise en œuvre des techniques d'exploration et d'exploitation de ces hydrocarbures de roche-mère a mis en évidence les nombreux risques environnementaux et sanitaires de ce type de production.

➤ **Des dégâts considérables sur l'environnement et pour la santé :**

La fracturation hydraulique, technique actuellement utilisée pour extraire les gaz et huiles de schiste « *consiste à injecter dans un puits un fluide à très forte pression afin de fracturer la roche en profondeur pour libérer la ressource qui y est piégée. Le fluide de fracturation est environ composé de 95% d'eau, de 4% de billes de sable et de 1% d'adjuvants chimiques* »⁶

Ce mode d'extraction est particulièrement nuisible à l'environnement et comporte des risques sanitaires extrêmement graves. Il est contraire aux principes de la charte de l'environnement, aux engagements du Grenelle de l'environnement et à de nombreux articles de notre code de l'environnement.

Principaux dommages environnementaux et risques sanitaires :

***) L'utilisation d'une grande quantité d'eau qui porte atteinte à la ressource en eau.**

La fracturation hydraulique est en effet particulièrement consommatrice d'eau, un puits de gaz de schiste pouvant en consommer entre 10 000 et 20 000 m³, un puits d'huile de schiste entre 5 000 et 10 000 m³. Ce mode d'extraction peut donc porter atteinte à la ressource en eau. Or, force est de souligner que certaines zones actuellement touchées par la sécheresse sont concernées par la délivrance desdits permis de recherches d'hydrocarbures non conventionnels.

A cela s'ajoute le fait, qu'aux Etats-Unis, l'eau est convoyée par camions dans un va et vient incessant contribuant incontestablement à l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre et à la nuisance pour les populations environnantes.

***) l'introduction d'adjuvants chimiques et les risques de pollution des nappes phréatiques**

Les solvants chimiques permettent à l'eau de s'infiltrer plus facilement dans les roches et d'éviter que les fractures ne se cimentent.

Outre les risques de pollution en cas de mauvaise maîtrise des opérations techniques, certaines spécificités hydrogéologiques peuvent rendre les aquifères plus vulnérables aux polluants.

Ainsi, dans une note d'information sur les gaz de schiste, une équipe d'hydrogéologues de l'université de Montpellier affirme que « *le mode de recharge de ces aquifères et leur structure interne favorisent les déplacements de polluants éventuels et la quasi absence d'auto-épuration : recharge souvent concentrée, sols peu épais, vitesses de déplacements dans les drains karstiques élevées... Ainsi leur vulnérabilité aux pollutions est reconnue comme élevée et très spécifique* ». La présence d'éléments chimiques particuliers dans les eaux de certaines sources témoignent de connexions hydrauliques entre des couches profondes et les aquifères superficiels, font encore observer les hydrogéologues. Ceci pourrait être également valable dans d'autres régions où des permis de recherches ont été accordés --la situation des nappes phréatiques chroniquement basses en Ile-de-France est par exemple très problématique.

***) des adjuvants chimiques particulièrement toxiques pour la santé dont certains cancérigènes**

***) possibilité de remontées de matériaux dangereux pour la santé (arsenic, éléments radioactifs...) lors des lessivages au fond des puits**

***) un bilan carbone négatif**

Une première évaluation de la filière d'extraction des gaz non conventionnels réalisée par une équipe scientifique de l'Université de Cornell aux États-Unis a mis en évidence que celle-ci pourrait être aussi néfaste pour le climat que l'extraction et la combustion du charbon.

➤ **L'octroi de permis exclusifs de recherches dans la plus grande opacité, sans concertation aucune**

En mars 2010, 3 permis de prospection de gaz de roche-mère ont été octroyés : un au groupe pétrolier Total (permis de Montélimar ; 4327 km²) et deux au texan Schuepbach Energy, associé à GDF Suez (permis de Villeneuve de Berg ; 931 km² et permis de Nant 4114 km²). Les zones concernées s'étendent donc sur plus de 10 000 km² entre les départements de l'Hérault, de l'Aveyron, de la Lozère, de l'Ardèche et de la Drôme.

La découverte tardive de ces permis par les élus, associations environnementales et citoyens qui avaient manifestement été court-circuités, a provoqué de fortes mobilisations sur les territoires.

De nombreux autres permis ont été octroyés. Mais, un recensement exhaustif des permis octroyés qui viseraient exclusivement les recherches d'hydrocarbures de roche-mère est particulièrement difficile à obtenir. En effet, il n'existe pas dans notre droit de distinction entre les hydrocarbures conventionnels et les hydrocarbures non conventionnels, comme les gaz et huiles de schiste. Les permis octroyés ne sont donc pas dédiés. Ceci serait particulièrement valable pour les huiles de schiste.

Autrement dit, il suffit d'être titulaire d'un permis de recherches d'hydrocarbures conventionnels pour se livrer à des recherches sur des hydrocarbures de schiste.

Concernant le gaz de roche-mère, outre les trois permis évoqués plus haut, le rapport provisoire du CGIET et du CGEDD en recenserait six autres dont cinq visant le gaz de houille dans le bassin houiller lorrain et un visant le gaz de réservoir compact situé près de Foix.

Quant aux huiles de roche-mère, le même rapport note qu'au 1er janvier 2011, 39 demandes de permis exclusifs de recherches visant l'huile de roche-mère seraient en cours d'instruction.

Il semble donc nécessaire d'introduire dans notre droit la distinction entre les hydrocarbures conventionnels (gaz naturel, pétrole...) et les hydrocarbures non conventionnels comme les gaz et huiles de roche-mère pour obliger les industriels à dévoiler leur intention.

Ce n'est pourtant pas la voie proposée par le texte adopté à l'AN qui a choisi **d'interdire le recours à la technique de fracturation hydraulique de la roche**. Autrement dit, l'exploration et l'exploitation de gaz de schiste n'est pas interdite en France, du moment que les titulaires de permis utilisent d'autres techniques. Et les industriels ne semblent pas être décidés à abandonner l'idée d'exploiter de tels gisements.

Or, il n'existe pas aujourd'hui d'autre technique que celle de la fracturation hydraulique pour explorer et exploiter les hydrocarbures de schistes...

Et force est de constater que certaines entreprises qui se sont vues délivrer des permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures liquides ou gazeux ont d'ores et déjà communiqué sur le fait qu'elles n'allaient pas recourir à la technique de fracturation hydraulique de la roche pour récupérer le gaz et l'huile de schiste. Ces entreprises n'ont pas souhaité communiquer davantage sur ces « nouvelles techniques ».

Aucune définition de cette technique dite de fracturation hydraulique n'est par ailleurs précisée par la loi.

Le risque d'un contournement de ce texte est donc possible à tout moment.

De plus, les industriels qui ont obtenus des permis pourront les garder s'ils déclarent dans leur rapport (article 2 de la proposition de loi) ne pas avoir l'intention de recourir à la technique de fracturation hydraulique.

Il suffit qu'ils adoptent une stratégie d'attente et de repli. C'est bien ce type de stratégie que Total semble avoir choisi : l'attente de jours meilleurs... Son PDG a déclaré au cours de l'assemblée des actionnaires du groupe que « *ce qui a été voté n'exclut pas la possibilité pour les compagnies de rester titulaires de leurs droits, ce qui d'ailleurs assez habile* » de la part des auteurs du texte.(...) *On va garder nos droits et puis faire en sorte qu'un jour les gens comprennent qu'on puisse faire de la fracturation hydraulique de manière propre* »⁷.

Et attendant quoi de mieux d'aller chez le voisin polonais, apparemment moins exigeant, pour exploiter cette nouvelle source d'énergie si prometteuse ! Total vient en effet d'acquérir 49% de participation dans deux concessions de gaz de schiste en Pologne, auprès d'ExonMobil. La superficie concernée est de 2 100 km².

¹ JM Keynes, National self-sufficiency, CW, 21, 1933; trad. Française in La pauvreté dans l'abondance, Gallimard, 2002.

² C. de Margerie, PDG de Total, AG des actionnaires du 13 mai 2011.

³ Source, rapport AN n° 3392.

⁴ Source : Rapport d'étape sur les hydrocarbures de roche-mère en France, CGIET et CGEDD.

⁵ Cette pression à la baisse des prix du gaz s'est répercutée sur les prix spot fixés sur les marchés mondiaux entraînant une déconnexion de plus en plus marquée entre les prix du gaz et ceux du pétrole, les prix du gaz étant traditionnellement indexés sur les cours du pétrole.

⁶ M. Havard, JP Chanteguet, Rapport AN 3392, mai 2011.

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.wargnies@senat.fr

Note d'information sur...

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE RELATIF A L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

1) LE CALENDRIER

- **ASSEMBLÉE NATIONALE**
 - PJLC N° 3253
 - COMMISSION DES LOIS SAISIE AU FOND : RAPPORT JL. WARSMANN N° 3333
 - COMMISSION DES FINANCES SAISIE POUR AVIS : RAPPORT G. CARREZ N° 3330
 - COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SAISIE POUR AVIS : RAPPORT Y. BUR N° 3329
 - DISCUSSION EN SÉANCE PUBLIQUE : 3-4-10 MAI

- **SÉNAT**
 - PJLC N° 499
 - RAPPORTEUR POUR LA COMMISSION DES LOIS : JJ. HYEST
 - RAPPORTEURS POUR AVIS POUR LA COMMISSION DES FINANCES : J. ARTHUIS ET PH. MARINI
 - RAPPORTEUR POUR AVIS POUR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES : A. VASSELLE
 - AUDITION DES MINISTRES COMMUNE AUX 3 COMMISSIONS : 24 MAI
 - RAPPORT AU FOND COMMISSION DES LOIS : 31 MAI
 - RAPPORT POUR AVIS COMMISSION DES FINANCES : 8 JUIN
 - RAPPORT POUR AVIS COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES : 8 JUIN (SOUS RÉSERVE)
 - DÉLAI LIMITE POUR LE DÉPÔT DES AMENDEMENTS EN SÉANCE : 9 JUIN, 11 H
 - DISCUSSION EN SÉANCE PUBLIQUE : 14-15 JUIN

2) PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI

- **Conséquence d'une annonce faite par le Gouvernement lors du conseil des ministres du 2 février 2011 :**
 - Le PJJ veut être **un instrument de la politique de réduction des déficits** engagée par la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014, dont les lois financières pour 2011 (loi de finances initiale et loi de financement de la sécurité sociale) constituent la première étape.
 - **Le déficit public**, telle que prévu dans la loi de programmation des finances publiques devrait s'établir à 6 % en 2011, 4,6 % en 2012, et 3 % en 2013, quelles que soient les conditions économiques.
- Inspiré des propositions du groupe de travail présidé par Michel Camdessus, le PJJ vise à inscrire dans la Constitution 3 séries de dispositions destinées à **améliorer la gouvernance des finances publiques** :
 - Création d'un instrument juridique nouveau : **les « lois-cadres d'équilibre des finances publiques »**, pluriannuelles :
 - o **Objectif** : assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques.
 - o Programmeront pour une période fixe d'au moins 3 ans, **les efforts en dépenses et en recettes à réaliser**, année après année, afin de parvenir à cet équilibre.

- o **S'imposeront aux textes financiers ordinaires annuels** (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale) : une loi de finances ou une loi de financement qui ne respecterait pas l'effort programmé serait annulée comme contraire à la Constitution.
 - o Fixeront **une échéance de retour à l'équilibre des finances publiques** et recherche d'un rééquilibrage durable des comptes publics sur le long terme, un déficit temporaire devant être accompagné de la définition des modalités d'un retour à l'équilibre.
- Inscription, dans le droit positif, **du monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale** pour régir le domaine de la fiscalité et celui des recettes de la sécurité sociale.
 - Inscription, dans la Constitution, du principe **d'une transmission systématique à l'Assemblée nationale et au Sénat des programmes de stabilité**, avant qu'ils ne soient adressés à la Commission européenne dans le cadre du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

3) OBSERVATIONS

- Le PJJ est un projet de loi destiné à **soigner la communication du Gouvernement**.
- Il est une tentative **de faire oublier la responsabilité du Gouvernement Sarkozy** dans la situation des finances publiques (déficit des comptes publics et endettement).
- La Cour des comptes estime **à un tiers la part du déficit budgétaire dû à la crise** :
 - en 10 ans, la dette a doublé la dette du pays et aucun de ses gouvernements n'a pu enregistrer un déficit budgétaire inférieur à 3 % ;
 - les niches fiscales, sociales et autres boucliers, dont le bénéfice a été réservé aux plus riches, ont fait perdre plus de 125 Md€ de recettes fiscales et sociales au pays ;
 - **le Gouvernement est structurellement responsable des deux tiers de ces déficits**, le paquet fiscal voté dès 2007 ayant précipité les choses ;
 - même la crise survenue ultérieurement n'a pas incité le Gouvernement à cesser les cadeaux : niche Copé, baisse de la TVA sur la restauration, exonération des droits sur les grosses successions....
- **Le PJJ se présente comme une loi alibi**, un signal adressé aux marchés : il s'agit de les rassurer, voire de leur obéir.
- **Le PJJ, texte pseudo-constitutionnel**, se veut un manifeste de gestion vertueuse des finances publiques, en réservant aux lois de finances, aux lois de financement de la sécurité sociale et à leurs lois rectificatives le monopole des incidences financières ou fiscales : **mais le droit constitutionnel d'initiative parlementaire s'en trouverait rogné**, le Gouvernement pouvant empêcher toute proposition de loi ayant une incidence financière.

4) PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE

Article 1er : modification de l'article 34 de la Constitution

- Création des **« lois-cadres d'équilibre des finances publiques »** (avec suppression des « lois de programmation des finances publiques »),
 - qui déterminent **les normes d'évolution et les orientations pluriannuelles** des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques.
 - **Une loi organique** précise leur contenu, la période minimale qu'elles couvrent et celles de leurs dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

- Création **d'un monopole** des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de **prélèvements obligatoires**.

Articles 5 et 6 : modification des articles 47 et 47-1 de la Constitution

- **Subordination** de l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale à l'existence **d'une loi-cadre d'équilibre des finances publiques**.

Article 9 : modification du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution

- Contrôle obligatoire des lois-cadres **par le Conseil constitutionnel**.

Article 11 : modification de l'article 72-2 de la Constitution

- Monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de fiscalité locale et de compensation des compétences nouvelles attribuées aux collectivités territoriales.

Article 12 : création d'un nouvel article 88-8 de la Constitution

- **Transmission obligatoire à l'Assemblée nationale et au Sénat** des projets de programme de stabilité adressés à la Commission européenne.

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

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

Soins psychiatriques

[Discussion générale]

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

[séance du mardi 10 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, madame la présidente de la commission des affaires sociales, mes chers collègues, en enfermant ce projet de loi dans une approche résolument sécuritaire, le Gouvernement caricature la réponse qu'il entend apporter à une grave question, dont l'étude d'impact nous révèle toute l'ampleur.



En effet, ce document nous rappelle que, en 2005, plus du tiers des Français ont souffert d'au moins un trouble mental dans leur vie. C'est bien la preuve que cette question de santé publique appelait une réponse ambitieuse.

Elle n'est certes pas apportée avec ce texte partisan et confus, même après les modifications qui ont été votées par la majorité à l'Assemblée nationale et qui étaient elles-mêmes en retrait par rapport aux propositions de la commission des affaires sociales de cette chambre, voire de son rapporteur. Pour notre part, nous souhaitons la grande loi globale de santé mentale dont notre pays a bien besoin. Ce texte aurait amélioré, après vingt ans d'application, la loi du 27 juin 1990, dont l'un des points forts, je le rappelle, a été de consacrer l'hospitalisation libre comme le régime habituel de l'hospitalisation, alors que, auparavant, depuis la loi de 1838, on ne connaissait que les modes de placement sous contrainte.

Aujourd'hui, on nous présente un projet de loi qui est perçu par les milieux professionnels concernés comme d'essence sécuritaire. Doit-on s'en étonner ? Bien sûr que non !

En effet, ce projet de loi est né à la suite d'un fait divers dramatique, qu'a rappelé d'ailleurs notre collègue Guy Fischer. En novembre 2008, dans une rue de Grenoble, un étudiant est tué par un malade mental en fugue d'un établissement de soins. Quelques jours plus tard, le Président de la République annonce un plan de sécurisation des hôpitaux psychiatriques, avec la multiplication des chambres d'isolement, la mise en place de bracelets électroniques, etc.

Le Président de la République exige également une nouvelle loi sur les hospitalisations sans consentement avec, en ligne de mire, non pas la dangerosité d'une infime minorité des malades – du reste, souvent sans soins au moment des faits dramatiques dans lesquels ils sont impliqués –, mais la dangerosité supposée de tous nos concitoyens ayant recours à des soins psychiatriques dans le champ large, divers et complexe de la maladie mentale.

D'une manière générale, ce qui ressort de ce projet de loi, dans sa version initiale, c'est l'idée de garantir la sûreté, non des malades qui, pourtant, en ont légitimement le plus besoin, mais des non-malades en insistant, par exemple, sur les prérogatives du préfet.

En 2006, déjà, le gouvernement dans lequel l'actuel Président de la République était ministre de l'intérieur avait dû renoncer, face à la mobilisation de nos concitoyens, à associer maladie mentale et dangerosité dans la loi sur la prévention de la délinquance. Les malades mentaux étaient, en quelque sorte, assimilés à des délinquants. Aujourd'hui, avec ce projet de loi, le Gouvernement revient à la charge : la question du trouble à l'ordre public prédomine sur la préoccupation sanitaire et sur celle de la qualité des soins à donner aux malades.

L'ossature de ce projet de loi demeure donc sécuritaire.

Observons, par ailleurs, que le point central du projet de loi qui nous est soumis est celui des soins sans consentement avec, notamment, la création de la notion de soins sans consentement en ambulatoire. Si cette approche est difficile à admettre d'une manière générale dans le champ médical tant il est délicat de vouloir et de pouvoir soigner les personnes sans leur consentement, elle est encore plus délicate en psychiatrie. En effet, en psychiatrie, outre le recours aux médicaments, fussent-ils très performants, la relation ou l'alliance thérapeutique entre le malade et son thérapeute est essentielle. Elle repose sur la confiance. Il s'agit d'un contrat implicite – et souvent explicite – qui appelle le consentement du patient si l'on recherche effectivement des résultats thérapeutiques. En la matière, l'imposition de soins sans consentement en ambulatoire, prévue par ce projet de loi, pose problème.

Notons également que ce texte était sur le point d'être soumis au Parlement lorsqu'est intervenue la décision rendue le 26 novembre 2010 par le Conseil constitutionnel, saisi par le Conseil d'État dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité visant à qualifier la nature juridique de l'hospitalisation d'un malade sans son consentement. La décision du Conseil constitutionnel dispose que ce type d'hospitalisation est, non une simple mesure de protection, mais une mesure de « détention » par privation, pour la personne concernée, de sa liberté d'aller et de venir, au sens de la Constitution. Cette décision a donc conduit le Conseil constitutionnel à rappeler au Gouvernement que, s'agissant d'une privation de liberté, les mesures d'hospitalisation sans consentement doivent être soumises au contrôle effectif du juge judiciaire et que, en conséquence, les dispositions de la loi de 1990 ne prévoyant l'intervention de l'autorité judiciaire qu'en cas de demande de sortie du patient rejetée par l'autorité compétente étaient inconstitutionnelles. Cette décision impose que le juge statue dès lors que la mesure est prolongée au-delà de quinze jours, puis à intervalles réguliers. Demande est donc faite au Gouvernement et au législateur de mettre en conformité notre législation en la matière avant le 1er août 2011.

Remarquons que la brièveté de ce délai n'est pas sans poser des problèmes très pratiques de faisabilité matérielle – manque de magistrats, de personnel, de lieux d'audience adaptés... –, faisabilité sur laquelle le Gouvernement se montre peu loquace.

Cette décision du Conseil constitutionnel est donc venue contrarier le projet de loi « tout-sécuritaire » que le Gouvernement et le Président de la République envisageaient de faire voter au Parlement. La réécriture du projet initial, aussitôt entreprise dans la hâte et la confusion, avec un ersatz de consultation des acteurs concernés – associatifs, professionnels, institutionnels – nous donne une production incrémentale d'un projet de loi où peu d'acteurs s'y retrouvent ; et ce n'est là qu'un euphémisme !

Les auditions conduites nous ont confirmé l'insatisfaction généralisée et, parfois, une opposition frontale audit projet, pour des motifs multiples, pertinents et solides.

Une bonne synthèse de cette insatisfaction se retrouve dans l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, adopté en assemblée plénière le 31 mars 2011.

Ainsi, je retiendrai que, concernant les interrogations sur le régime à venir, celui-ci est loin de faire l'unanimité chez les professionnels, les malades et leurs proches. Leurs inquiétudes, de tous ordres s'agissant de procédures complexes, se focalisent sur la crainte que la réforme ne renforce au-delà de l'indispensable la contrainte pesant sur les malades. À la différence de nombreux pays, la France a progressivement renoncé à une politique de secteur qui avait suscité de grands espoirs, au profit d'un renforcement du recours à l'hospitalisation ; c'est d'autant plus paradoxal que nous savons l'importance des restructurations budgétaires et que des milliers d'emplois et de lits sont supprimés dans les hôpitaux.

Dans un contexte marqué par une insuffisance de moyens et des difficultés de recrutement des spécialistes médicaux et infirmiers, une concurrence non résolue entre les dépenses exigées pour les établissements et la médecine des secteurs, ce séjour obligatoire en établissement, prévu par le projet de loi, favorise la formule de l'internement.

En outre, le système d'expertise sur lequel reposent tout le jeu des certificats et l'examen par un collège des différentes étapes du nouveau dispositif est jugé par beaucoup très complexe, voire pratiquement inapplicable compte tenu de l'insuffisance des effectifs, et surtout inégalement réparti sur le territoire.

D'où la crainte que ce système d'expertise « ne puisse dégager le sort des malades mentaux de l'amalgame qui conduit à privilégier un point de vue sécuritaire, et, pour éviter tout risque, enfermer plutôt que d'organiser les moyens d'un accompagnement. »

L'un des grands dangers de cette loi, c'est de faire passer le sécuritaire avant le thérapeutique. C'est une ineptie que tous les rapports mettent en avant en affirmant, chiffres à l'appui, que ce sont avant tout les personnes souffrant de troubles mentaux qui sont victimes de violences. De plus, pour beaucoup de professionnels, l'impression s'est fait jour que nous nous dirigeons vers une « judiciarisation » renforcée de la psychiatrie, qu'ils réfutent non sans fondement : les malades mentaux ne sont pas de dangereux délinquants. À cela s'ajoute le fait que la loi reste bien floue sur la portée réelle, en termes de libertés publiques, de cette innovation que constituent les soins sans consentement en ambulatoire.

Qu'impliquent-ils, en pratique, pour le droit d'aller et venir, pour la protection du domicile, pour les rapports avec les proches et dans d'autres lieux de vie ? Qu'en est-il du libre choix de son médecin par le malade, des actes de la vie courante ? La conséquence d'un refus de se prêter au traitement est-elle le retour ou l'envoi en établissement ? Il est difficile, à la seule lecture du projet, de mesurer les véritables sujétions autres que médicales. Celles-ci doivent être précisées et assorties de garanties. D'où « le sentiment que la concertation permettant un véritable consensus dans ce domaine très sensible n'est pas allée assez loin et que la concomitance des réformes et des moyens n'est pas réalisée. Le patient sera plus isolé que jamais dans une société hostile et face à une réforme dont il constituera le " cobaye ". Plus particulièrement, il ne paraît pas acceptable de retenir des critères comme le passage devant la justice ou dans des unités pour malades difficiles pour imposer à un malade, parce qu'il a eu un épisode critique, un régime juridique plus sévère. Il a droit à ce que l'appréciation de son cas se fasse sur la seule base des nécessités de son traitement et sous la responsabilité de son médecin, qui doit évidemment appréhender tous les problèmes liés à la vie en société de son malade ».

Concernant le contrôle du juge sur les décisions prises sans le consentement du malade, on « se demande si la réforme n'est pas restée au milieu du gué et s'il n'aurait

pas été plus opportun de faire intervenir le contrôle du juge dès la décision initiale d'hospitalisation et non pas simplement a posteriori ».

« Même si le Conseil constitutionnel n'est pas allé aussi loin, la question peut légitimement être posée. C'est en effet une solution qui fonctionne apparemment bien dans certains pays qui ont mis en pratique ce recours au juge dans la réponse au problème. Il est d'autre part clair que le sort des intéressés n'est pas facilité par la succession de mesures impliquant des responsabilités successives. On ajoutera que toutes les appréciations reposent évidemment sur des avis médicaux, dont la contestation est malaisée et ce d'autant plus que le juge interviendra alors que le diagnostic et même le traitement seront déjà décidés. Pour écarter cette option pourtant souhaitée par les associations de malades et une partie des magistrats, l'étude d'impact avance l'argument assez théorique qu'il ne serait pas bon que le juge des libertés et de la détention appelé à exercer une fonction de contrôle ait pris position dès l'origine. » Mais le Conseil constitutionnel a, lui, surtout avancé l'argument de la surcharge de travail des juges, ce qui est prévisible et doit être anticipé sérieusement. Nous pensons que le Gouvernement, pour des raisons d'économies budgétaires, a plutôt été sensible à ce dernier argument. Pour notre part, nous estimons que cet élément ne doit pas déterminer la réponse. À partir du moment où l'on s'engage dans une réforme d'importance, il faut se donner les moyens matériels et humains suffisants pour la mettre en œuvre. « Dans le même ordre d'idée, il est étonnant que le contrôle du juge ne porte pas sur les soins sans consentement lorsqu'ils sont prescrits en ambulatoire. Le placement des soins ambulatoires hors du contrôle du juge paraît dénué de fondement : il y aurait au contraire grand intérêt à ouvrir au juge ce contentieux particulièrement sensible au regard du respect de la vie privée. » S'agissant d'un autre point de ce projet de loi, on pourrait aussi imaginer que soit créé un bloc de compétences au profit du juge judiciaire – c'est, du reste, ce qui est proposé par le rapporteur de la commission des lois –, « afin que celui-ci connaisse de l'intégralité du contentieux du soin psychiatrique contraint : la concurrence entre la compétence du juge administratif pour connaître des décisions du directeur de l'établissement et celle du juge judiciaire pour décider du maintien de l'hospitalisation sous contrainte ou de la mainlevée de celle-ci, n'est guère satisfaisante. »

Concernant la mise en œuvre du contrôle juridictionnel, des difficultés pratiques apparaissent à l'évidence. La possibilité d'un recours à la visioconférence pour organiser ces audiences, prévue par le projet, est, par exemple, un point de vive contestation. « Des raisons budgétaires ne sauraient justifier cette pratique hautement critiquable dans un contentieux qui s'adresse à des personnes en situation, souvent, d'extrême fragilité. Le dialogue entre le juge et le patient est rendu difficile, sinon impossible, la place de l'avocat – qui ne pourra se trouver à la fois au tribunal et auprès de son client – lui interdit en toute hypothèse d'exercer sa fonction dans des conditions satisfaisantes. C'est donc l'effectivité même du recours organisé sous forme d'auditions à distance qui est compromise. »

Enfin, beaucoup de professionnels du champ psychiatrique et de nombreux magistrats, ainsi que leurs représentants, se déclarent « des plus préoccupés par la procédure de recours suspensif, à l'initiative du préfet et du directeur de l'établissement d'accueil, qu'instaure le projet de loi, en cas de désaccord avec la décision de mainlevée du juge ». La crainte est « que le principe de précaution n'affecte une fois encore les droits des patients tout en discréditant les pouvoirs et l'autorité du juge ». À la lumière de ces questionnements, pour ne pas dire de ces inquiétudes, on en vient à la conclusion que ce projet de loi manque de la maturité nécessaire à une réforme convaincante du régime actuel de la prise en charge de la maladie mentale. Il semble que la réflexion ne soit pas aboutie, tant sur la question du contrôle par l'autorité judiciaire de la mesure de contrainte que sur celle de la gestion de la contrainte à l'extérieur de l'hôpital psychiatrique.

Dans cet exercice ultrasensible, qui demande une approche requérant le trébuchet du pharmacien, un esprit de mesure s'impose pour trouver un juste équilibre entre trois dispositifs également prioritaires. D'abord, un dispositif sanitaire au service des malades. Le patient ne doit pas disparaître derrière sa pathologie. Son parcours ne peut se résumer à un condensé d'existence borné par la médicalisation, nonobstant les avancées dans le domaine des médicaments, et/ou l'enfermement. Ensuite, un dispositif judiciaire qui garantit les libertés fondamentales de tous les citoyens, a fortiori lorsqu'ils sont en état de faiblesse ou malades.

Enfin, un dispositif de sécurité des personnes garantissant l'ordre public, visant à la protection de la société, et dont doit également bénéficier le malade. Ce dispositif ne doit pas être un « tout-sécuritaire », rejetant la présence des malades mentaux hors de la cité, car abusivement déclarés dangereux par hypothèse. Cela, vous en conviendrez, mes chers collègues, est scandaleux !

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui ne réalise pas ce juste équilibre.

À défaut de pouvoir intégrer ce texte dans une authentique et grande loi de santé publique toujours en attente, et privé de l'espoir de pouvoir bénéficier des quelques réelles avancées proposées par Mme le rapporteur initial de ce projet devant notre commission des affaires sociales – propositions qui, et je l'en remercie, gomaient plusieurs dispositions particulièrement critiquables et critiquées par l'ensemble des professionnels et associations concernées – puisque son rapport a été rejeté la semaine dernière, notre groupe a déposé de nombreux amendements. Certains de ceux-ci reprennent d'ailleurs quelques amendements pertinents déposés par celle qui était le rapporteur initial, amendements que nous avons approuvés lors de l'examen en commission.

D'autres amendements s'inscrivent dans la même veine que ceux, souvent très justifiés, que défendra le rapporteur pour avis de la commission des lois.

Notre objectif est d'améliorer un texte initial alambiqué, assemblage de procédures complexes, au point d'être souvent contradictoires, et qui, en faisant mine d'afficher le renforcement des garanties des droits des personnes, rendent prépondérantes des décisions administratives dictées par la présomption de dangerosité des malades psychiatriques et non fondées sur l'évaluation médicale des nécessités de soins, ce qui est pour le moins déplorable, voire scandaleux, pour nous comme pour nombre de nos concitoyens et pour la grande majorité des professionnels concernés !

Pour l'ensemble des raisons que je viens d'évoquer rapidement, mon groupe votera contre ce projet de loi.

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

Soins psychiatriques

[Discussion générale]

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

[séance du mardi 10 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, ce projet de loi aborde un sujet très délicat, qui se situe au confluent des enjeux de liberté publique et de sécurité publique. Cependant, il faut le dire d'emblée très clairement, il ne réussit pas à atteindre le point d'équilibre nécessaire entre ces deux impératifs, tel qu'il a été défini depuis longtemps par une jurisprudence constante du Conseil d'État.



Ce projet de loi est avant tout un texte sécuritaire, dans lequel l'aspect médical peut être subordonné aux interventions, non seulement du préfet, mais aussi du juge.

Mon propos se limitera à l'irruption du judiciaire pour la protection des libertés publiques, qui ne sera en pratique le plus souvent qu'une illusion très difficile à mettre en œuvre, et qui n'apportera, à mes yeux, pas de garanties réelles.

De quelles informations disposera le juge pour aller à l'encontre du diagnostic médical ? En effet, l'internement sans consentement, soit à la demande d'un tiers soit à la demande de l'autorité préfectorale, est avant tout un traitement pour le malade psychiatrique dont l'état est évolutif, avant d'être une mesure privative de liberté. Le juge va donc s'immiscer dans ce traitement pour en décider éventuellement l'arrêt.

C'est le Conseil constitutionnel, dont la pratique du terrain, de ses difficultés et de ses exigences est certainement très grande, qui nous oblige à légiférer sous contrainte !

D'ailleurs, depuis la dernière réforme de la Constitution, le Conseil constitutionnel entend se comporter comme une cour suprême. Encore faudrait-il que sa composition fournisse les garanties d'indépendance et d'impartialité qui caractérisent une telle instance. Or ce n'est pas le cas, même si ses membres sont honorables. Leur nomination est politique et, pour certains d'entre eux, il faut le dire, politicienne.

De plus, la présence des anciens présidents de la République ne fait que renforcer cet aspect. Qu'ils siègent ou non importe peu : il suffit qu'ils puissent siéger dans une affaire où ils pourraient emporter une majorité souhaitée.

Quoi qu'il en soit, le contrôle par le juge judiciaire peut se révéler difficilement praticable, comme d'autres dispositions du projet de loi.

En effet, les moyens sanitaires et judiciaires très importants qui seront requis par l'application de ce texte contrastent fortement avec les effectifs actuels, tant de la magistrature que des intervenants en psychiatrie, médecins et personnels infirmiers. À cet égard, l'étude d'impact n'apporte pas de réponse satisfaisante, bien au contraire.

Je voudrais d'ailleurs rappeler que, dans le rapport que Christiane Demontès, Gilbert Barbier, Jean-René Lecerf et moi-même avons consacré, voilà un an, aux troubles mentaux en milieu carcéral, nous n'avions pas retenu la solution imposée par le Conseil constitutionnel, qui ne nous avait pas semblé opportune, même si certains y avaient songé ! Déjà en 1978, l'article 40 de l'avant-projet de code pénal prévoyait de permettre à l'autorité judiciaire d'ordonner le placement puis la sortie de la personne atteinte de trouble mental. Cette solution avait finalement été écartée, car elle était très contestée, comme d'autres d'ailleurs. Elle tendait en effet à confondre le rôle du juge et celui du médecin.

Il n'en reste pas moins que l'intervention du juge, qui est obligatoire grâce au Conseil constitutionnel – très au fait des difficultés du terrain, ainsi que je l'ai déjà dit –, posera de nombreux problèmes qui ont été abordés, notamment par M. le rapporteur pour avis. Ce dernier a essayé, comme à son habitude, de les minimiser, mais le débat permettra peut-être de les approfondir et de les surmonter.

Je me bornerai donc à évoquer le point qui me paraît le plus crucial, à savoir les modalités d'intervention du juge.

De quel juge s'agit-il ? Le texte parle du juge des libertés et de la détention, qui est déjà submergé de travail et le sera encore plus avec la réforme de la garde à vue. De plus, l'intervention du juge nécessitera la tenue d'une audience, avec un greffier, en présence d'un avocat, au sein de l'établissement hospitalier, du moins je le suppose. Les établissements concernés ont-ils déjà inscrit à leur budget les crédits nécessaires pour disposer, dès le mois d'août, de locaux permettant ces audiences, même s'ils ne sont pas somptueux, et l'entretien du malade avec son avocat ? Des financements sont-ils prévus par le ministère de la santé et les agences régionales de santé pour ces nouveaux investissements immobiliers ? J'en doute ! Quand on connaît la situation budgétaire des établissements hospitaliers aujourd'hui, qu'ils soient publics ou privés, on mesure bien les difficultés qui ne manqueront pas d'apparaître.

Ensuite, la possibilité pour le juge de demander une expertise – le juge ne se fiera pas forcément aux dires des médecins qui suivent le malade –, nécessitera de faire appel à des médecins extérieurs à l'établissement. Dans mon département, il faudra solliciter des experts se trouvant en dehors du ressort de la Cour d'appel, c'est-à-dire à Strasbourg, Nancy ou Dijon. Quel temps mettront-ils pour rendre leur expertise ? Ce délai doit-il être ajouté aux quatorze jours imposés par le Conseil constitutionnel ? Il me semble que oui, mais cela n'est pas évoqué dans le texte.

Par ailleurs, le juge devra rendre sa décision par l'intermédiaire d'une ordonnance, qui sera susceptible d'appel. Le texte prévoit une procédure totalement farfelue ; je pense, pour ma part, que l'appel devrait être interjeté selon la procédure de droit commun, c'est-à-dire devant la cour d'appel. Cet appel doit-il être suspensif ?

Vraisemblablement. Le malade pourra-t-il sortir en cas d'appel de la décision du juge, par le préfet ou le ministère public, qui peuvent être représentés à l'audience ? Je le crois.

Pourquoi l'intervention du juge, qui est prévue pour les internements en hôpital, ne le serait-elle pas également pour contrôler l'application des soins ambulatoires sous contrainte, nouvelle modalité prévue dans le projet de loi qui ne sera peut-être plus là en fin de discussion ? Ce serait une bonne chose.

Le juge devrait également pouvoir, s'agissant d'un malade ayant fait l'objet d'une hospitalisation d'office antérieure, décider sa sortie en soins ambulatoires sous contrainte et contrôler la mise en œuvre de cette mesure, à intervalles réguliers à définir.

Enfin, le juge judiciaire devrait pouvoir statuer sur l'arrêté même d'internement émanant du représentant de l'État, comme l'a proposé, je le crois, la commission des lois. Or le texte a prévu que cet arrêté d'internement relève du juge administratif. C'est une complication supplémentaire ajoutée à une procédure déjà très compliquée.

Le Conseil constitutionnel a admis que la loi puisse organiser des blocs de compétences. En l'occurrence, ceux-ci doivent être réalisés, me semble-t-il, au profit des juges judiciaires. Ce texte – je le répète, car c'est l'un de mes « dadas » – nous permet une nouvelle fois de percevoir la complication extrême de notre système juridique, à savoir l'existence de deux ordres de juridiction parallèles, la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, qui ne se rencontrent jamais sauf, éventuellement, au niveau du Tribunal des conflits. Certes, le Conseil constitutionnel a estimé en 1987 que ces deux ordres de juridiction avaient une base constitutionnelle ; je pense que c'est un bon sujet de méditation pour une prochaine modification de notre Constitution, certainement plus adéquate que l'introduction, dans la norme suprême, de l'équilibre des finances locales que nous présente actuellement le Gouvernement.

Mon collègue Jacky Le Menn vous a exposé la position de notre groupe sur ce texte. Vous comprendrez que la pseudo-garantie judiciaire n'y change rien : nous sommes résolument contre ce projet de loi !

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

Soins psychiatriques

[Discussion générale]

par **Jean DESESSARD, sénateur de Paris**

[séance du mardi 10 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous sommes face à un projet de loi qui privilégie le sécuritaire au détriment du sanitaire. Ce qui nous divise profondément dans le traitement de ce sujet, madame la secrétaire d'État, c'est notre conception, notre approche de la folie. Faut-il avoir peur des fous ? Faut-il punir ou guérir ? Et comment guérir ? Par la parole ou par la seringue ?



Votre projet de loi, madame la secrétaire d'État, s'inspire d'une vieille représentation populaire, celle du fou dangereux, du fou errant, et ne s'intéresse pas à la souffrance psychique de milliers de Français. Ce texte ne s'appuie en rien sur la réalité clinique du soin en psychiatrie. Votre souci n'est pas que la loi soit appliquée – sinon vous auriez prévu davantage de moyens –, encore moins d'améliorer la situation de ceux qui auront à en subir les effets. Non, ce projet de loi ne sert qu'à afficher la force de l'État-gendarme.

Une fois de plus, la loi dénigre un corps professionnel : après les policiers, les enseignants, les chercheurs, les magistrats, ce sont, aujourd'hui, les personnels hospitaliers.

Était-ce si compliqué de s'appuyer sur les avis des psychiatres quand on prétend réformer la psychiatrie ? Au lieu de cela, le chef de l'État et le Gouvernement se sont emparés du sensationnel – un fait divers dramatique – pour mieux entretenir une logique sécuritaire et répressive des politiques publiques.

Dans ce projet de loi, on se préoccupe peu des conditions d'accueil des malades, de la formation pour les professionnels, et encore moins des budgets pour l'ensemble de la psychiatrie. Un véritable projet de loi sur l'organisation de la santé mentale défendrait le secteur. Ce n'est pas le cas ici. En filigrane, on retrouve votre refus de la prise en considération des problèmes sociaux des patients, l'obligation de soins désignée comme la seule réponse efficace et le médicament comme seul soin fiable.

L'idée de ce texte, c'est de garantir non la sûreté des malades mais celle des non-malades. Vers quelle dérive allons-nous si la question du trouble à l'ordre public prédomine sur la préoccupation de la qualité des soins ? Si au lieu d'examiner la situation des 82 % de malades qui choisissent l'hospitalisation libre, on préfère se concentrer sur la minorité qui est hospitalisée sous contrainte ?

Selon vous, il est préférable d'enfermer un malade, même s'il n'est pas dangereux, plutôt que de courir un risque à l'extérieur. Étant donné le manque de moyens, on ne peut pas enfermer tout le monde à l'hôpital psychiatrique ; donc, on va enfermer les gens chez eux ! Vous allez tenter d'imposer un contrôle social généralisé de la normalité des comportements, sans même vous poser la question de l'applicabilité d'un tel objectif.

Ce projet de loi tend à introduire la rupture du lien entre le soignant, le soigné et son entourage, en mettant en place une défiance généralisée, sans s'appuyer sur la compétence des équipes soignantes.

Un véritable dialogue doit aboutir à des décisions de soins prises avec le patient et non contre sa volonté. Vous vous en remettez au pouvoir de la chimie, des injections, au détriment de la thérapie par la parole. Ce texte va produire l'inverse de l'effet escompté. Alors, qu'aurions-nous souhaité, nous qui attendons depuis presque quinze ans la modernisation de la loi de 1990 ?

Premièrement, un bilan de cette loi aurait permis un recul critique, un progrès. Nous aurions également souhaité que les vingt-deux mesures d'urgence réclamées par les états généraux de la psychiatrie de 2003 soient prises en compte.

Les écologistes, avec d'autres, souhaitent ouvrir les hôpitaux à la cité, en mettant en place des structures ouvertes, plus diverses et qui communiquent avec l'extérieur, en améliorant l'offre d'hôpitaux de jour, de structures alternatives comme les appartements thérapeutiques, en autorisant davantage de sorties d'essai. Il faut aussi rendre l'hôpital plus attractif pour les jeunes diplômés et améliorer la formation, car le besoin de personnel soignant est cruel. Enfin, il faut impérativement favoriser l'hospitalisation libre. La contrainte ne doit pas être systématisée. En 2009, le Gouvernement a alloué 70 millions d'euros aux hôpitaux psychiatriques. Ils ont servi à mettre plus de barreaux aux fenêtres et de caméras de surveillance... Pire, interdiction a été donnée aux directeurs d'hôpitaux d'utiliser ces moyens pour d'autres objectifs, alors que, depuis dix ans, 50 000 lits ont été supprimés !

Vous l'aurez compris, nous ne sommes pas de ceux qui veulent faire des économies de moyens et n'apporter que le médicament et la contention comme réponses aux patients. À l'heure actuelle, les hôpitaux fonctionnent à flux tendus. Faute de place, certaines personnes qui voudraient être hospitalisées librement passent par des hospitalisations à la demande de tiers. Le directeur d'établissement est alors contraint de faire sortir un patient, qui peut encore avoir besoin de soins, pour en laisser entrer un autre. C'est insupportable ! Alors, avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, « nous disons que tout cela est insupportable », car la logique de l'enfermement tire tout le monde vers le bas.

Les sénatrices et sénateurs d'Europe Écologie-Les Verts sont indignés par ce texte !

Madame la secrétaire d'État, à vous embourber dans le tout sécuritaire, à persévérer dans le fantasme du risque zéro, vous ne réglerez rien, sauf à attiser la peur du malade et à rendre encore plus difficile le travail des équipes médicales et des magistrats. Vous l'aurez compris, nous sommes opposés à ce texte. En guise de conclusion, je vous rappelle que la liberté aussi est thérapeutique !

Question préalable...

Soins psychiatriques

[Discussion générale]

par **Christiane DEMONTES**, sénatrice du Rhône, auteure de la motion

[séance du mardi 10 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, monsieur le rapporteur pour avis, mes chers collègues, la santé mentale, nous l'avons encore constaté cet après-midi, est un sujet humainement et médicalement sensible. Concept large, elle recouvre, selon l'Organisation mondiale de la santé et l'Union européenne, trois dimensions : les troubles mentaux tels que les troubles psychotiques, la détresse psychologique ou souffrance psychique, qui traduit un état de mal-être, enfin, la santé mentale positive qui conditionne une existence réussie.



Ces trois dimensions sont évolutives, comme cela est souligné dans le rapport du groupe de travail présidé par Viviane Kovess-Masféty, du Centre d'analyse stratégique : c'est l'ensemble « des grands intégrateurs ou domaines de la vie collective que sont l'école, la famille, le quartier de résidence, etc. qui est désormais perçu de manière ambivalente dans leur contribution positive et négative au bien-être ».

En d'autres termes, dans une société qui place les capacités concurrentielles, d'innovation et d'adaptation au centre de son économie, et qui, dans le même temps, fait l'apprentissage d'une hétérogénéité sociale et culturelle renouvelée, la santé mentale est devenue un point essentiel et médiatisé.

Le texte que nous examinons ne concerne, cela a déjà été dit, que les personnes faisant l'objet de soins psychiatriques sans consentement.

Il s'agit d'une portion infime des 20 % de nos concitoyens qui sont, à des degrés divers, concernés par les troubles mentaux. Ainsi, 1,3 million d'entre eux sont pris en charge, dont 70 % en ambulatoire – vous l'avez rappelé, madame la secrétaire d'État –, et 1 % de notre population, soit 600 000 personnes, souffre de schizophrénie.

Les pathologies psychiatriques sont la première raison de l'attribution d'une pension d'invalidité. Elles sont le second facteur médical d'arrêt de travail, et leur prise en charge globale représente de 3 % à 4 % du PIB européen. C'est dire l'importance sociale, économique mais surtout humaine que revêt la question de la santé mentale.

Ce texte ne concerne donc qu'une partie minimale de cette population en souffrance, soit environ 70 000 personnes qui, chaque année, sont hospitalisées sans consentement, à la demande d'un tiers ou en hospitalisation d'office. Ce chiffre est en France, selon les périodes considérées, deux à quatre fois plus élevé qu'au Royaume-Uni et deux fois plus important qu'en Italie pour des populations à peu près similaires. Notre pays est l'État européen qui fournit à la Cour européenne des droits de l'homme le plus grand nombre de contentieux relatifs à la psychiatrie.

Ajoutons à ce court bilan – et ce n'est pas la moindre des dimensions –, que les familles et l'entourage sont souvent en prise directe avec ces souffrances et éprouvent aussi bien des difficultés.

L'ensemble de ces données doit nous inciter à nous interroger sur notre faible capacité à dialoguer, à trouver des solutions alternatives à cette extrême violence – même si elle est parfois incontournable – qu'est l'hospitalisation sans consentement. Cette forme de prise en charge spécifique s'inscrit depuis la loi fondatrice de 1838, réformée par la loi de 1990, dans un régime dérogatoire.

À la demande d'un tiers ou en raison d'un trouble grave à l'ordre public, ou bien encore du fait d'une mise en cause de la sécurité des personnes et dans leur intérêt propre, ces patients sont les seuls malades pour lesquels la loi autorise un maintien à l'hôpital sans leur consentement.

Je rappelle que le texte de la loi de 1990 disposait qu'elle devait être révisée cinq ans après son adoption. Vingt ans après, toujours rien... Le projet de loi qui devait nous être présenté l'automne dernier avait pour ambition affichée de réformer la loi du 27 juin 1990, que les familles comme les professionnels jugeaient nécessaire de modifier, car elle était en décalage avec la lettre et l'esprit de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

Nous avons espéré travailler sur une grande loi de santé mentale comme l'avait promis la ministre de la santé de l'époque, Mme Bachelot, à l'occasion de l'examen du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite loi HPST.

Affirmer que la psychiatrie française est en grande souffrance est un euphémisme. Notre collègue Alain Milon, dans son rapport de 2009 sur la prise en charge psychiatrique en France, jugeait son état « des plus inquiétants ». Mais comment en serait-il autrement lorsque la politique constante de ces dernières années a été de fermer plus de 55 000 lits sans que des structures alternatives de prise en charge telles que des appartements et/ou des centres d'accueil thérapeutiques aient été ouvertes ?

Comment ce secteur de la santé publique pourrait-il bien se porter quand le mot d'ordre est d'effectuer des hospitalisations de plus en plus courtes avec, pour corollaire, l'éviction de patients non encore stabilisés et qui ne savent pas où aller ?

Et que dire de l'impact de ces décisions sur la qualité de notre système de prise en charge et de soins, alors que près de 10 % des effectifs de soignants ont disparu en cinq ans, que les parents qui recherchent une place en hôpital de jour n'en trouvent pas, et que les demandes de rendez-vous sont satisfaites parfois des mois après leur formulation ?

Nous sommes face à un système au bord de l'éclatement qui, malgré la qualité de l'ensemble des personnels, notamment des soignants, génère bien souvent désespoir et sentiment d'abandon.

L'urgence d'une grande loi sur la santé mentale est une évidence qui n'est toujours pas satisfaite. À la place, le Gouvernement, contraint par la décision prise le 26 novembre dernier par le Conseil constitutionnel, présente au Sénat un texte à l'architecture et à la cohérence précaires nonobstant son accent sécuritaire.

Plus que jamais, et quoi que vous en disiez, madame la secrétaire d'État, le fonds de commerce de la crainte, de la stigmatisation et de l'exclusion a pris le pas sur les considérations sanitaires. Je dis plus que jamais, parce qu'en 2004 le ministre de l'intérieur avait eu l'intention, cela a été dit par M. Desessard, de réformer l'hospitalisation sous contrainte via une loi de prévention de la délinquance. Cet amalgame avait été jugé légitimement scandaleux, à tel point qu'il a été contraint de retirer son texte ! Mais devenu Président de la République, il a, au détour d'un drame, réitéré. Comment ne pas se souvenir du discours d'Antony, de l'annonce de la multiplication des chambres d'isolement, des contrôles préfectoraux sur les sorties et des bracelets électroniques pour les malades ? L'amalgame entre malade, délinquant, prévenu, détenu est donc de mise au plus haut niveau de l'État. Dès lors, comment être surpris que ce projet de loi ait réussi le tour de force de faire presque l'unanimité des professionnels et d'un grand nombre de familles contre lui ?

Ce texte a donc bien pour objet de constituer une réponse à cette dimension complexe et centrale qu'est le soin sans consentement.

Il s'inscrit dans une triple problématique.

La première a trait à l'évaluation des risques que présente le malade, la seconde aux soins et à l'amélioration qu'ils apportent à son état de santé. Enfin, par voie de conséquence, est posée la question du maintien ou non en hospitalisation sans consentement.

Ces dimensions nous permettent de saisir combien ce texte est appréhendé sous le sceau de la sécurité publique et non sous celui de la santé publique.

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, aucun texte n'a été adopté par la commission des affaires sociales du Sénat. Nous examinons donc le texte de l'Assemblée nationale, qui demeure trop peu protecteur quand sa vocation sécuritaire persiste. Son architecture est déséquilibrée, et son contenu très insuffisant.

Une des sources principales de ce déséquilibre réside dans le fait que le texte ne s'inscrit pas toujours dans la même logique. Il en est ainsi de la judiciarisation du parcours de soins. Elle est de mise notamment via le contrôle systématique, par le juge des libertés et de la détention, des hospitalisations sous contrainte au bout de quinze jours, puis de six mois. Il en va de même s'agissant du respect des principes généraux de notre droit et, plus singulièrement, du principe du contradictoire, qui s'impose à toute décision civile, administrative, pénale ou disciplinaire.

À ce propos, comment imaginer que la visioconférence puisse être un outil adapté pour des personnes atteintes de troubles psychiatriques ? Nous aurons l'occasion d'y revenir au cours du débat.

Ce texte présente donc de nombreuses insuffisances. Le malade et la garantie du respect de ses droits doivent évidemment se trouver au premier rang. La prise en compte de la souffrance, la nécessité d'établir des relations de confiance avec le psychiatre et l'équipe soignante nous semblent aussi mal appréhendées. Ce défaut prévaut également pour des éléments comme la prise en compte des possibles évolutions médicales de la personne, le droit à l'oubli et l'information due à la famille ou à l'entourage. Enfin, je pense au doute concernant la gestion que le Gouvernement compte faire de la sectorisation. C'est aujourd'hui l'élément essentiel de l'organisation des soins psychiatriques en France. Or rien n'est précisé à ce sujet dans le texte.

La mise en œuvre de ce projet de loi nous semble, quant à elle, problématique. L'étude d'impact démontre que le nombre de juges et de greffiers nécessaires à la mise en application du texte n'est pas, ou du moins ne sera pas, au rendez-vous le 1er août. Quels sont les moyens financiers et en personnels dévolus au suivi des malades, pourtant si indispensable ?

Contrairement à ce que vous avez affirmé, madame la secrétaire d'État, le présent projet de loi n'est donc pas « nuancé et équilibré ». Comment le serait-il d'ailleurs puisque, loin de la nécessaire prise en compte des réalités et des urgences de terrain, le Gouvernement a choisi de privilégier une fois de plus la logique sécuritaire et l'opportunisme politique qui caractérisent si bien son action ?

Il eût été nécessaire d'élaborer un plan de santé mentale incluant la recherche, l'accompagnement, la formation, la prévention ainsi que des moyens financiers et en personnels adéquats. Tel n'est malheureusement pas le cas.

Mes chers collègues, compte tenu des éléments que je viens d'évoquer et du fait que le projet de loi ne répond pas à l'objectif affiché dans son exposé des motifs, en l'occurrence « l'amélioration de la qualité et de la continuité des soins », nous vous proposons d'adopter la présente motion tendant à opposer la question préalable.

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

Soins psychiatriques

[Vote sur l'ensemble du projet de loi]

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

[séance du vendredi 13 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, à l'issue de nos travaux, on perçoit bien comment s'est ordonné le travail d'ensemble sur ce projet de loi, qui va sans doute devenir loi. Le texte résulte en effet d'un péché originel : la volonté de répondre rapidement à un événement qui, pour être dramatique, ne nécessitait pas pour autant une telle précipitation.



Certes, il fallait répondre à la décision du Conseil constitutionnel et aller dans le sens d'une plus grande garantie des libertés. Mais il était possible de le faire sans verser dans la caricature s'agissant des autres dispositions soumises à notre examen.

J'ai eu, avec d'autres, l'occasion de le souligner, on attendait tous une grande loi sur la maladie mentale. Les évolutions constatées depuis 1990 la justifiaient. Il avait d'ailleurs été prévu, à l'époque, de revoir déjà la copie au bout de cinq ans en vue de l'améliorer.

Le présent projet de loi comporte-t-il véritablement des améliorations ? Entre-temps, un certain nombre de rapports ont été publiés. Je pense notamment au rapport Couty : privilégiant une approche d'ensemble de la psychiatrie, il s'intéressait aux moyens et au mode d'organisation à envisager pour résoudre les problèmes, notamment au niveau des soins d'urgence.

Dans ce projet de loi, il n'y a rien de tout cela. Seule transparaît cette idée « géniale », sortie, après d'autres, de la tête du Président de la République, selon laquelle il fallait utiliser une loi pour y glisser le principe de soins

sans consentement en ambulatoire. On l'a bien senti, c'est à partir de là que tout a tourné autour de cette proposition.

Tel est notamment l'objet de l'article 1er. Malgré quelques inflexions pour rendre le dispositif moins pire en quelque sorte, le point central demeure cette volonté résolue d'instaurer des soins ambulatoires sans consentement.

J'ai eu l'occasion d'expliquer lors de la discussion générale tout le paradoxe, encore plus marqué dans le domaine de la psychiatrie, qu'il y a à vouloir imposer des soins sans consentement, soigner les gens malgré eux, notwithstanding les médicaments qui peuvent être très puissants.

Nous nous sommes efforcés, en cours de route, d'apporter notre contribution. À cet égard, je remercie bien évidemment la commission des lois, qui a fait son possible pour encadrer la disposition initiale. Dans la recherche du nécessaire équilibre dont on parlait au début et qui avait été reconnu par tous, il aurait fallu peser les actions envisagées au trebuchet du pharmacien, comme je le disais lors de la discussion générale, plutôt que de sortir la Grosse Bertha, ce canon qui tirait des obus sur Paris à plus de cent kilomètres de distance, dévastant tout sur leur passage.

Il convenait de trouver la juste mesure entre trois dispositifs, qui, au vu de leur importance, méritent d'être rappelés.

Le premier se concentre sur les soins, des soins de qualité. Le deuxième, découlant de la décision du Conseil constitutionnel, vise la défense des libertés individuelles – ô combien importante ! Le troisième s'intéresse, bien sûr, à l'ordre public, qui doit être garanti pour protéger les personnes en difficulté, notamment celles qui sont les plus violentées, les plus agressées, je veux parler des malades mentaux.

On a d'ailleurs pu entendre, à cette même tribune, l'un de nos collègues exposer son cas personnel, tout à fait édifiant, avec une sincérité touchante, et je l'en remercie.

Ce nécessaire équilibre, on ne le retrouve pas dans le projet de loi. Le curseur est coincé au niveau du contrôle et de la sécurité : le préfet pourra passer en force.

C'est un texte avant tout sécuritaire qui sort de notre examen. Il vient s'ajouter à l'amas de lois du même genre que l'on a vu apparaître dans d'autres domaines au cours de la mandature. Et ce n'est sans doute pas fini, il y en aura d'autres ; je fais confiance à l'inventivité des ministres qui nous gouvernent et à celle de leurs conseillers...

Toujours est-il que l'on ne retrouve pas dans ce projet de loi ce que l'on attendait tous, à savoir la prise à bras-le-corps de cette question de la maladie mentale, pour améliorer dans l'intérêt des malades et des gens qui souffrent et en agissant ainsi on améliorera en même temps tout ce qui est autour, y compris l'aspect sécuritaire.

Ce n'est pas dans cette voie que l'on s'est dirigé. J'espère que la situation évoluera en deuxième lecture. On a senti dès à présent un petit frémissement avec les deux amendements que le Gouvernement vient de nous sortir à la va-vite. Peut-être y aura-t-il d'autres avancées qui nous feront revenir sur ce jugement quelque peu sévère.

Toujours est-il, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, que, en l'état, mon groupe votera contre ce projet de loi.

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

Soins psychiatriques

[Vote sur l'ensemble du projet de loi]

par Jean DESESSARD, sénateur de Paris

[séance du vendredi 13 mai 2011]

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, comme le recommandait le Conseil national consultatif des droits de l'homme, l'option la plus sage, j'en reste convaincu, aurait été d'adopter une loi composée d'un article unique prenant en compte l'avis du Conseil constitutionnel, c'est-à-dire visant l'instauration d'un contrôle juridictionnel du maintien de l'hospitalisation sans consentement.



La nécessaire réforme de la psychiatrie aurait pu avoir lieu dans un second temps.

Réformer les conditions d'accueil et de soins des 1 700 000 personnes prises en charge chaque année doit se faire de façon démocratique, en veillant à allouer suffisamment de moyens au secteur – nous en avons beaucoup parlé – et en répondant aux attentes des professionnels, des patients et de leur entourage. D'ailleurs, cela aurait pu être fait dans le cadre de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite « loi HPST ».

Revenons-en au projet de loi qui nous est proposé. Il ne prévoit aucune prévention, aucune approche sociale, aucun moyen – ce qui rendra, d'ailleurs, bon nombre de dispositions inapplicables –, aucune consultation des acteurs concernés ; il institue une méfiance généralisée.

Le Gouvernement prétend s'appuyer sur trois piliers : la santé, la sécurité et la liberté.

Je n'y vois, pour ma part, qu'une obsession sécuritaire, que de la méfiance envers les malades.

Avec ce texte, le Gouvernement joue la confusion des genres. Je rappelle que le préfet n'est pas un médecin et que le personnel soignant n'a pas à jouer le rôle des forces de l'ordre. Quant au juge des libertés et de la détention, on aurait pu imaginer son rôle plus étendu.

Ce projet de loi illustre une fois de plus la volonté de museler les contre-pouvoirs, qu'ils soient médicaux ou judiciaires.

En une phrase, je vous signifie ma grande inquiétude : la psychiatrie ne doit pas devenir la « fliquiatrie ». Mais pourquoi craindre à ce point les malades mentaux ?

En 2006, Nicolas Sarkozy déclarait : « Les droits de l'homme, pour moi, ce sont avant tout les droits de la victime ». Cela signifie qu'il faut considérer les malades mentaux comme des victimes et non pas comme des coupables potentiels.

Ce projet de loi est fondé, lui, sur une vision erronée des troubles psychiques. Les personnes qui sont atteintes de tels troubles n'enfreignent pas plus la loi que le reste de la population. Elles sont au contraire quinze fois plus souvent victimes de délits que les autres. À l'issue de l'examen de ce texte et après un imbroglio qui prouve à quel point ce dossier est mal préparé, où en sommes-nous ?

Monsieur le rapporteur, madame la secrétaire d'État, les aménagements que vous avez apportés sont purement cosmétiques.

Alors que le protocole de soins est une méthode dangereuse, trop rigide pour le médecin et niant toute confiance possible entre le soignant et la personne qui est soignée, vous nous proposez un « programme de soins ».

C'est une avancée, mais au vu de ce texte, y a-t-il une différence fondamentale entre les deux méthodes ?

Concernant la visio-audience, je ne vois aucune avancée probante non plus, puisque cette possibilité reste ouverte, malgré des réticences largement partagées sur les travées de cet hémicycle.

Enfin, la nouvelle formulation « soins psychiatriques auxquels [le patient] n'est pas à même de consentir du fait de ses troubles mentaux » se passe de commentaires.

Cela a été dit, le risque de ce texte, en attisant les inquiétudes, est que les médecins, par lassitude, par manque de moyens et craignant de ne pas être soutenus, succombent à la facilité et en viennent à administrer des soins sans le consentement du patient, plutôt que de prendre le temps d'établir une relation de confiance avec lui pour le convaincre qu'il a besoin d'être soigné.

À long terme, si les patients redoutent d'être soumis à des soins obligatoires, ne vont-ils pas devenir méfiants et finir par éviter de consulter les psychiatres ?

Pas de prévention, pas de confiance : l'état de santé psychique de nos concitoyens ne pourra qu'empirer. Nous courons le danger de faire un bond de deux cents ans en arrière et de retourner à la France d'avant Pinel !

C'est pourquoi les sénatrices et sénateurs écologistes voteront contre ce texte.

Nous espérons que, d'ici à la deuxième lecture, la majorité ne restera pas impassible face à la colère des professionnels de la psychiatrie et des magistrats.

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

Immigration, intégration et nationalité

[CMP]

par **Bariza KHIARI, sénatrice de Paris**

[séance du mercredi 11 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici parvenus à l'étape finale de l'examen de ce texte qui nous a occupés par intermittence pendant cinq longs mois. Cela ne vous surprendra pas, le texte de la commission mixte paritaire ne nous satisfait nullement puisqu'il confirme les reculs du droit des étrangers que nous avons condamnés et constitue une atteinte aux valeurs que nous défendons.



Ce recul se manifeste de trois manières : une considérable régression du droit ; une négation des valeurs humanistes de notre République ; enfin, une réelle détérioration de la situation et de l'image des étrangers. Pour se convaincre qu'il y a bien régression du droit, il suffit de relire les articles 30 et 37, qui allongent le délai d'intervention du juge des libertés et de la détention. Le Sénat avait proposé un compromis tendant à porter à quatre jours, au lieu des quarante-huit heures actuelles, le délai d'intervention du juge des libertés et de la détention qui statue sur la légalité d'un placement en rétention. Nous estimions que quatre jours constituaient déjà une durée bien trop longue pour être conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Avec cinq jours, à l'évidence, c'est encore bien pire !

Depuis la décision du 9 janvier 1980, le Conseil constitutionnel a, avec constance, considéré que « la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible ». Allonger la durée d'intervention du juge ne saurait constituer un respect de cette exigence. Pis, si l'allongement lui-même constitue déjà une entorse sérieuse, lorsque

l'on observe la manière dont se déroulent ces procédures, on constate que ce recul peut être encore plus net. Dans la majorité des cas, la décision préfectorale de placement en rétention intervient après une période de garde à vue. Ce n'est donc pas pour une durée de cinq jours que les étrangers sont privés de recours devant un juge de siège, mais bien pendant six ou sept jours.

Vous le savez, mes chers collègues, le Conseil constitutionnel a déjà statué sur les périodes de sept jours. Quel intérêt voyez-vous à ce que son avis soit à nouveau sollicité sur ce point ? Faut-il en déduire que votre texte relève strictement de la communication politique ?

Le Conseil constitutionnel tient à ce que le délai soit le plus court possible. En la matière, les faits parlent d'eux-mêmes : quarante-huit heures, c'est plus court que cinq jours ; a fortiori, en allongeant la durée maximale de rétention de trente-deux à quarante-cinq jours, vous organisez un nouveau recul du droit des personnes. Il est peu probable que le Conseil constitutionnel valide deux reculs simultanés portant une telle atteinte à la liberté, droit sacré s'il en est, garanti par notre Constitution.

La jurisprudence montre que le délai de quarante-huit heures a acquis un statut quasi constitutionnel. Ainsi, dans une décision du 20 janvier 1981, le Conseil constitutionnel avait estimé qu'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 ! Si la rétention n'est pas une garde à vue au sens strict, elle n'en constitue pas moins une privation de liberté. À ce titre, il y a fort à parier que la jurisprudence du Conseil s'appliquera. Vous avez eu recours à deux arguments pour appuyer cet allongement. Le premier est clairement affirmé à la page 249 du rapport no 2814 de la commission des lois de l'Assemblée nationale : le juge des

libertés et de la détention est un empêchement d'expulser en rond parce qu'il a le malheur de vouloir faire respecter l'état de droit. Voilà qui est parfaitement explicite !

Nous doutons que le Conseil constitutionnel sera sensible à une proposition qui affiche clairement la volonté de contourner l'état de droit au nom de l'efficacité de la politique migratoire.

La majorité estime par ailleurs que les procédures actuelles sont trop enchevêtrées et que cela nuit à la bonne administration de la justice, qui est un objectif à valeur constitutionnelle. Or, d'une part, il n'est pas certain que porter atteinte aux droits de l'homme puisse servir de caution au respect d'un objectif à valeur constitutionnelle et, d'autre part, je cherche en quoi le recours au juge des libertés et de la détention dans un délai de quarante-huit heures a rendu la bonne administration de la justice impossible. Vous ne nous l'avez pas démontré, et j'aurais même plutôt tendance à croire, lorsque je considère votre premier argument, que vous avez prouvé le contraire. Le juge des libertés et de la détention applique correctement le droit en vigueur et met un terme à de nombreuses mesures d'expulsion.

Ce n'est donc pas la justice qui fonctionne mal, c'est votre politique migratoire qui est entravée. Il est impensable que la réalisation de 25 000 expulsions par an soit un objectif à valeur constitutionnelle. Il est d'ailleurs à craindre, comme le soulignent les syndicats de magistrats, que l'allongement du délai d'intervention du juge des libertés et de la détention ne provoque un surcroît de procédures pour les juges administratifs, qui ne pourront y faire face à effectif constant. Les délais de jugement risquent alors de s'allonger. Je doute que l'on puisse parler de bonne administration de la justice quand les juges ne peuvent juger dans de bonnes conditions. En conséquence, nous saisissons le Conseil constitutionnel sur ce point très précis pour avoir son avis. Nous ne pouvons, en l'occurrence, que regretter votre entêtement.

Régression des droits, aussi, au travers de l'article 73, qui s'inscrit pourtant en porte-à-faux par rapport à une jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne que vient d'évoquer Mme Assassi. La Cour a été claire : la directive Retour vise à limiter au maximum les mesures coercitives de privation de liberté au titre d'un séjour irrégulier.

Vous affirmez vouloir transposer cette directive, mais vous en contredisez l'esprit au travers de l'article 73 : vous punissez de trois ans d'emprisonnement un étranger qui se soustrait à une OQTF, vous violez l'esprit de la directive Retour tel que l'interprète la Cour. On se serait attendu à une modification de cet article pour respecter sa jurisprudence ; au contraire, vous bravez la Cour : une fois encore, vous sortez de l'état de droit et faites plus de mal à la légalité de l'État qu'autre chose.

Le deuxième recul se manifeste dans la négation des valeurs de la République. Je pense notamment à l'article 17 ter qui consacre une atteinte aux droits des étrangers malades, foulant au pied la juste politique d'accueil de notre République. L'amendement de notre rapporteur, présenté comme un compromis, a été validé en commission mixte paritaire. Pourtant, nous nous sommes d'emblée élevés contre ce projet en présentant des arguments non contestables. Nous considérons non seulement que cela ne résout rien sur le fond, mais aussi que cela constitue une brimade supplémentaire sur la forme.

Vouloir remplacer la constatation de l'accessibilité effective des soins par celle de leur simple absence est une condamnation des étrangers. Les traitements sont toujours présents dans les hôpitaux riches des pays en développement ; cela ne signifie pas qu'ils soient disponibles... C'est une condamnation à mort pour beaucoup de ceux qui devront retourner dans leur pays d'origine : dans le monde, 60 % des individus qui vivent avec le VIH n'ont pas accès à un traitement et 25 % des morts par tuberculose pourraient être évitées. C'est aussi une condamnation à la clandestinité pour ceux qui resteront en France pour se faire soigner. Il n'y a pas de tourisme médical. En moyenne, les étrangers malades demandant leur titre de séjour le font après six ans de présence sur notre territoire. Le tourisme médical est le fait des individus riches, pas celui des pauvres.

L'article 17 ter est également dangereux en termes de santé publique. Si les étrangers décident de rester en France pour se faire soigner malgré tout, ils basculent dans la précarité et la clandestinité. Ce faisant, ils renoncent à un traitement régulier, ils augmentent aussi les risques de contamination, de contagion, voire, dans certains cas, d'épidémie. Est-ce cela que nous souhaitons ? À terme, c'est l'ensemble de la société qui risque d'être touché.

Les conséquences seront alors autrement plus graves. Les traitements contre certaines maladies sont un acte collectif de prévention : la société se protège ainsi. Si vous mettez à bas ces protections, vous nous faites courir un risque à tous. Et vous ne contribuez pas, contrairement à ce que vous pouvez penser, à améliorer le financement de la santé publique, bien au contraire. Lorsqu'on est privé de soins, de manière assez logique, la maladie empire. En conséquence, il faut in fine mobiliser des moyens plus lourds pour la traiter, qu'il s'agisse des traitements eux-mêmes ou des modes d'intervention. À titre d'exemple, il y aura plus souvent recours aux urgences, qui coûtent plus cher que les médecins de ville.

Enfin, le titre de séjour « vie privée et familiale » permet de travailler. Si l'on diminue le nombre de ses titulaires et que les étrangers décident de rester clandestinement en France, ils seront pris en charge par l'aide médicale d'État, qui repose sur la solidarité nationale. En conséquence, cela coûtera, là encore, plus cher à la collectivité. Il s'agit donc d'une erreur en termes de gestion de nos finances publiques. Si l'argument humanitaire ne vous convainc pas, vous auriez pu, pensions-nous, être sensibles à l'argument financier.

La troisième marque de recul tient à la détérioration de la situation des étrangers. Je pense ici en particulier à l'article 21 ter, qui entérine la création de la nouvelle catégorie juridique qu'est le « mariage gris ».

Monsieur le ministre, si nous n'avons pas contesté l'existence possible de quelques cas, nous n'avons eu de cesse de dénoncer l'asymétrie d'une peine qui ne frappera que l'étranger, le conjoint français étant supposé de bonne foi. Nous avons également critiqué son caractère peu pratique, le juge étant souvent en peine de prouver une dissimulation. Plus encore, nous estimons que cet article constitue une énième manière de présenter sous un jour passablement défavorable la présence d'étrangers dans notre pays.

La France était un pays d'accueil, généreux et ouvert. Vous en faites, et je le regrette, un État-citadelle, replié sur lui-même et sur une identité que vous mythifiez. Notre pays se renie à coup de lois successives, sans que puisse être établi le bilan des précédentes.

Les valeurs humanistes sont niées, dans les lois comme dans les actes. Que dire en effet devant ces Tunisiens que l'on rafle au moment de la distribution des repas ? Est-ce là cette République pour laquelle le peuple français s'est battu en des temps plus sombres ? Est-ce là ce que les Résistants ont voulu défendre au prix de leur existence ? Certes, la France n'a pas vocation à accueillir toutes les souffrances de la planète, mais elle doit en prendre sa juste part. Je reste, moi, admirative devant la générosité des Tunisiens, qui, malgré tous leurs problèmes, savent accueillir, nourrir et reconforter les Libyens qui fuient un pays en guerre, alors que nous, Européens, dans un continent si riche, nous nous déshumanisons, nous nous desséchons...

Les socialistes sont porteurs d'une alternative : nous aurons une politique migratoire non contestable sur le plan des droits de l'homme, pragmatique et humaniste. Nous saurons également faire face aux crises, aux situations de conflit et aux problèmes qui pourront se poser, en nous adaptant à chaque contexte. Nous savons, nous, faire la différence entre le structurel, qui relève de la politique de cadrage, et le conjoncturel, qui relève de l'adaptation pragmatique et humaine. Nous avons, par le passé, pu faire face à des afflux plus massifs et nous ne nous en portons pas plus mal. Comment pouvons-nous tourner le dos à ceux qui ont peur et qui souffrent ?

Le Président de la République a prononcé cette phrase au soir du 8 mai 2007 : « Je veux lancer un appel à tous ceux qui dans le monde croient aux valeurs de tolérance, de liberté, de démocratie et d'humanisme, à tous ceux qui sont persécutés par les tyrannies et par les dictatures, à tous les enfants et à toutes les femmes martyrisés dans le monde pour leur dire que la France sera à leurs côtés, qu'ils peuvent compter sur elle. »

Aujourd'hui, votre majorité veut bien que la France soit à leurs côtés, mais de loin, de très loin, de très très loin...

Nous ne voterons pas ce sixième texte idéologique et contreproductif, et nous ne manquerons pas de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il fasse respecter nos textes fondamentaux.

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

Immigration, intégration et nationalité

[CMP]

par David ASSOULINE, sénateur de Paris

[séance du mercredi 11 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici ce soir dans une nouvelle discussion du sixième texte consacré à l'immigration depuis 2002. C'est en soi un aveu : c'est une loi d'échec, une loi d'acharnement. Les cinq textes précédents n'ont pas encore fait l'objet du moindre bilan et nous devons pourtant avaliser ici un nombre considérable de régressions, sous prétexte qu'il faut poursuivre et renforcer la politique actuelle du Gouvernement.



Mes chers collègues, si cette politique portait réellement ses fruits, nous ne serions sans doute pas constamment dans cette fuite en avant, accumulant texte sur texte et décret sur décret.

Vos incessants moulinets de bras pour donner l'impression que vous agissez sont non seulement contreproductifs pour vous, mais aussi et surtout dangereux pour nous tous et pour la politique, parce que ces échecs laissent croire à une impuissance du politique en général, contribuent pour une part à une lassitude des citoyens et à la radicalisation de certains d'entre eux qui, au bout du compte, ne vous choisissent pas, puisque vous êtes inefficaces, et vont chercher l'efficacité supposée chez plus extrémistes que vous. C'est ce qui se passe actuellement.

On peut souhaiter un peu d'humanisme quand on légifère sur l'immigration. Je n'irai pas jusqu'à solliciter cela de votre part, mais je vous demanderai de faire preuve de pragmatisme.

Il en faut quand on parle d'immigration dans une période où tout le monde sait que c'est un sujet complexe, délicat, qui n'épargne aucun endroit du globe et – si l'on est honnête – qui est surtout difficile et dramatique pour les pays du Sud eux-mêmes.

Les principales migrations de masse se font du Sud vers le Sud, dans des pays qui doivent accueillir de nouvelles populations, alors qu'ils n'ont même pas les moyens d'atteindre le minimum de développement qu'ils pourraient espérer.

La preuve, c'est ce que nous vivons concrètement aujourd'hui avec la Tunisie : sans pleurer, ce pays accueille aujourd'hui environ 150 000 réfugiés avec les énormes problèmes internes, politiques, économiques, sociaux, d'instabilité qu'il doit affronter.

Mais nous ici, nous abordons les choses égoïstement comme si nous étions seuls au monde, assiégés, faibles politiquement, économiquement, socialement, ce qui n'est pas le cas. D'ailleurs, c'est ce discours qui nous affaiblit. Ce qui nous renforce, c'est de montrer de la confiance, de l'ouverture et de l'audace face à nos défis, dont celui des migrations internationales, qui est aujourd'hui complexe et nécessite d'abord de la générosité et du pragmatisme.

Voilà pour le cadre général. Pour le reste, nous pouvons nous féliciter que les effets d'annonce ayant justifié cette loi, avec le discours de Grenoble du Président de la République et, notamment, la question de la déchéance de la nationalité ou de la déclaration volontaire, aient été aujourd'hui mis de côté tant ils étaient insupportables. Je salue la majorité actuelle et le Gouvernement d'avoir compris que, là, on commençait à toucher à des principes essentiels à notre vie en commun. Vous avez voulu, dites-vous, renforcer les dispositifs pour les moderniser ou les adapter à des situations nouvelles concernant l'immigration irrégulière, afin de conforter

l'immigration légale. Or vous savez que ce n'est pas le cas. Aujourd'hui, monsieur le ministre, vous nous dites que l'immigration légale est un problème. Nous pouvons en discuter, mais convenez au moins que vous avez changé de discours, que vous allez plus loin.

En effet, ce ne sont pas les immigrés en situation irrégulière que visait M. Wauquiez lors de ses récentes déclarations concernant les minima sociaux ! Au mépris de notre appartenance à l'Union européenne, de nos lois, mais aussi de la réalité de la charge qu'est supposée représenter l'immigration pour notre pays, il a annoncé que les étrangers en situation légale devraient attendre cinq ans avant de bénéficier de prestations sociales. Or, en la matière, toute discrimination à leur égard est interdite en France.

En outre, comme Mme Assassi l'a rappelé, les étrangers installés légalement dans notre pays participent à hauteur de 60 milliards d'euros environ aux contributions, par l'impôt et les cotisations sociales, et n'en reçoivent que 48 milliards. Par conséquent, 12 milliards d'euros ne sont pas « consommés » par les étrangers – si je puis m'exprimer ainsi –, compte tenu de la structure particulière de cette population d'un point de vue sociologique. Il n'est donc pas juste de continuer à les présenter comme une charge sociale.

Vous essayez encore, au travers de ce projet de loi, de faire croire qu'il pourrait y avoir un blocus total. Au motif que certaines personnes tentent de contourner les règles, vous renforcez les difficultés, la stigmatisation, la limitation des droits humains pour toutes les autres, jusqu'à ce droit fondamental qu'est le droit à la santé !

Outre que vous faites fausse route, vous n'en profiterez jamais politiquement. Vous trouverez toujours quelqu'un pour tout remettre en cause en dénonçant de possibles contournements de la loi. À courir derrière cela, vous faites le lit de celle qui paraît dicter aujourd'hui vos évolutions politiques.

J'espère que, pendant cette année électorale, vous ne proposerez pas d'autres textes de loi en continuant à nous dire qu'il faut aller plus loin, parce que, avec la question du juge des libertés et de la détention, le délai d'attente et le droit à la santé, on touche déjà le fond !

J'espère également que le Conseil constitutionnel, dans sa sagesse, ne vous suivra pas sur les dérives qu'a pointées Mme Bariza Khiari dans la discussion générale.

Sur le fond, bien souvent, vous savez que nous avons raison mais vous voulez instrumentaliser le sujet pour en faire un argument électoral. Monsieur le ministre, de par votre parcours, vous avez la réputation d'être pragmatique. En la matière, vous le savez, pour le bien de notre société, pour l'efficacité même de la politique migratoire, il faut faire preuve de pragmatisme et non d'idéologie.

Les Français aspirent à un consensus à propos de l'autre, de l'étranger et des immigrés en général, afin que leurs vrais problèmes quotidiens, à savoir le chômage, les injustices sociales, l'éducation, l'avenir de leurs enfants, le logement, reviennent au cœur de la politique.

Le parcours législatif de ce projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité touchant à sa fin, nous pouvons au moins espérer que le temps consacré à ces thèmes présentés comme des problèmes majeurs s'achèvera bientôt.

Je veux me souvenir des paroles fortes et argumentées du Président de la République sur l'Union pour la Méditerranée et la nécessité de dépasser les relations du passé, notamment les rapports coloniaux que nous avons pu entretenir dans cette partie du monde, pour travailler en confiance sur de nouvelles bases.

Votre politique migratoire, ce thème mis au cœur de l'actualité rejaillissent, même lorsqu'ils ne concernent que les immigrés en situation irrégulière, non seulement sur l'ensemble des immigrés, qui sont stigmatisés, mais aussi sur l'image de la France dans la Méditerranée, dont la volonté d'écrire une nouvelle page de relations profondes ne paraît pas du tout sincère.

Pour toutes ces raisons, mon groupe appelle à voter contre les conclusions de cette commission mixte paritaire. Au-delà des quelques petites avancées que nous avons relevées, nos débats n'auront pas été vains s'ils servent à préparer une autre politique migratoire, respectueuse des êtres humains.

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

Immigration, intégration et nationalité

[CMP]

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[séance du mercredi 11 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire qui nous réunit aujourd'hui s'annonce fort peu satisfaisant. J'ai déjà pu exprimer, mercredi 4 mai, lors de la réunion de cette commission mixte paritaire, le peu de bien que je pensais de ce texte, que j'ai eu l'occasion de combattre fermement en première et en deuxième lecture.



En effet, la version votée mercredi dernier en commission mixte paritaire par huit voix contre six est loin d'être un texte de compromis ; elle est significative du peu de cas que la majorité parlementaire fait des étrangers en France. Je réaffirme qu'il s'agit d'une politique de méfiance, d'hostilité et de sanction dirigée contre les étrangers, qui sont stigmatisés et désignés comme les causes de nombreuses difficultés que le Gouvernement est incapable de résoudre.

Votre majorité s'applique, dans le même temps, à envoyer des messages, en matière d'immigration, qui se veulent contradictoires.

Alors que ce projet de loi nous a été présenté comme ayant notamment pour but de « renforcer l'immigration professionnelle », vous avez pourtant déclaré à la presse, monsieur le ministre, que vous souhaitiez faire en sorte de « restreindre l'immigration légale », donc l'immigration familiale et salariale. Il faudrait savoir : souhaitez-vous restreindre ou renforcer l'immigration professionnelle ? Je me permets de vous poser la question.

Autre déclaration étonnante, émanant d'une parlementaire européenne UMP, que celle de Rachida Dati la semaine passée ! Elle aspire, en effet, à ce que « tous les étudiants étrangers repartent dans leur pays » une fois leurs études finies... Il s'agirait donc bien de supprimer les possibilités de passer du statut d'étudiant à celui de salarié, afin de restreindre l'immigration professionnelle.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a, quant à elle, indiqué que la France avait besoin d'une immigration salariale afin de pourvoir aux emplois inoccupés pour lesquels des employeurs éprouvaient des difficultés de recrutement. J'invite donc votre majorité à se mettre d'accord, monsieur le ministre, au moins au sein du Gouvernement, sur cette question de l'immigration qui vous pose visiblement de nombreuses difficultés et provoque des clivages.

Outre ces messages peu clairs adressés par la majorité, je souhaite dire quelques mots, avant d'aborder le fond du texte qui nous réunit, du climat de xénophobie et de la vague de racisme qui déferle en France. Force est malheureusement de le constater, plusieurs événements récents en sont révélateurs, ce qui ne fait d'ailleurs que réjouir les extrémistes.

J'aimerais tout d'abord rappeler que le Gouvernement doit apporter une solution digne et responsable à la question des migrants tunisiens arrivés nombreux en France et que vous vous appliquez aujourd'hui à chasser. Vous avez en effet déployé une série de réponses particulièrement inadaptées, monsieur le ministre, et peu respectueuses des droits humains : la multiplication des interventions policières, des placements en garde à vue ou en centre de rétention – je me suis d'ailleurs rendue dans l'un de ces centres pour écouter ces migrants et essayer de les comprendre –, le blocage de la frontière franco-italienne et la réadmission de Tunisiens vers l'Italie, alors que nous savons qu'ils reviendront.

La France manque ainsi gravement à sa réputation de terre d'accueil et de libertés, et déroge aux principes qu'elle a toujours défendus.

Monsieur le ministre, la situation devient dramatique. Un jeune Afghan, aujourd'hui majeur mais mineur au moment de son arrivée en France deux ans auparavant, s'est suicidé voilà deux semaines à Paris, car il ne voulait pas repartir en Afghanistan.

Ensuite, je suis évidemment choquée par diverses manifestations de racisme qui prolifèrent ces derniers temps, qu'elles soient liées à l'affaire des « quotas de binationaux » dans le milieu du football, ou au procès, à Amiens, de trois policiers ayant proféré des paroles violemment antisémites et racistes. J'ai de plus en plus la sensation que la xénophobie se banalise, et que chaque jour révèle sont lot de faits divers relatant des événements en lien avec le racisme.

C'est dans ce contexte, regrettable, que nous est présenté ce projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, aussi me semblait-il important de le rappeler.

J'ai déjà eu l'occasion de dénoncer et de combattre la plupart des mesures de ce texte. Je reviendrai aujourd'hui sur certaines dispositions qui, je l'espère, seront bientôt déclarées inconstitutionnelles. Je continue évidemment à contester, comme je l'ai indiqué en commission mixte paritaire, le vote de l'odieux article 17 ter, dans sa rédaction issue du Sénat, qui porte fortement atteinte aux droits des étrangers malades. Le fait de requérir l'absence de traitement dans le pays d'origine pour être admis à séjourner en France est inhumain.

Certes, les traitements contre les pathologies les plus lourdes, par exemple le sida, existent dans de nombreux pays, mais ils sont tout simplement inaccessibles à un grand nombre de malades. Je dénonce également l'inversion aberrante de l'intervention des juges concernant la rétention des étrangers en instance d'éloignement et le fait que ces derniers soient obligés d'attendre quatre jours avant d'être reçus par le juge des libertés et de la détention, s'ils n'ont pas déjà été expulsés !

Par ailleurs, je rappelle mon opposition au concept immonde de « mariage gris » qui apparaît dans ce texte

et qui fait de l'étranger le seul membre du couple suspecté de tromperie auprès de son pauvre conjoint français. Cette disposition est d'ailleurs contraire au principe d'égalité. En outre, elle est révélatrice de la suspicion permanente qui entoure les étrangers, criminalisés jusque dans leur vie la plus intime.

Enfin, j'attire votre attention, monsieur le ministre, sur l'arrêt du 28 avril dernier de la Cour de justice de l'Union européenne sur la pénalisation du séjour irrégulier des étrangers. Aux termes de cet arrêt, « les États membres ne sauraient prévoir une peine privative de liberté pour le seul motif qu'un ressortissant d'un pays tiers continue, après qu'un ordre de quitter le territoire national lui a été notifié, de se trouver présent de manière irrégulière sur le territoire d'un État membre ».

Il semblerait, monsieur le ministre, que vous ne souhaitiez pas tirer les conséquences de cet arrêt émanant d'une juridiction supranationale, qui devrait pourtant s'appliquer à la France ! Peut-être le Gouvernement auquel vous appartenez, après avoir voulu suspendre les accords Schengen, aspire-t-il également à sortir de l'Union Européenne...

Dans cette attente, je ne vois pas pourquoi le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité n'a pas été mis en conformité avec les exigences de la Cour de justice de l'Union européenne. Je ne peux que vous conseiller de lire cet arrêt, monsieur le ministre. Vous comprendrez alors pourquoi nous l'invoquons aujourd'hui.

Le présent projet de loi, sous prétexte de transcrire des directives européennes, comporte in fine des dispositions contraires à la directive Retour.

Pour toutes ces raisons, les sénatrices et sénateurs écologistes s'opposent fermement à ce texte liberticide, qu'ils continueront de combattre. J'espère que nos collègues, notamment M. Courtois qui considère l'immigration « comme une chance », nous rejoindront pour prendre part à ce combat contre ce projet de loi injuste et inhumain.

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

Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et collectivités de Guyane et de Martinique

[Discussion générale]

par **Georges PATIENT**, sénateur de la Guyane

[séance du jeudi 12 mai 2011]

Madame la ministre, les 10 et 24 janvier 2010 ne doivent pas être vécus uniquement comme des victoires électorales. En choisissant, à une large majorité, de demeurer dans le droit commun de l'article 73 de la Constitution et en optant pour la mise en place d'une collectivité unique, les Guyanais ont voulu vous adresser un double message : certes, le maintien dans l'article 73, mais aussi le refus d'un statu quo qui reconduirait un système de région monodépartementale unanimement décrié pour « ses enchevêtrements de compétences préjudiciables », pour reprendre les termes de votre étude d'impact.



Dès lors, la collectivité unique devait permettre de rationaliser et de rendre plus efficace l'action publique locale à une Guyane qui en a grandement besoin tant sont mauvais ses chiffres et indicateurs, et ce dans tous les domaines – santé, éducation, chômage, logement... Ainsi était-on en droit d'espérer que la collectivité unique, par son côté novateur et correcteur, serait un instrument plus performant, qui apporterait plus de consistance au développement économique, social et culturel de la Guyane. Trouve-t-on dans les deux textes qui nous sont proposés aujourd'hui les éléments qui apportent des réponses à notre légitime attente, même si le titre du rapport d'information des sénateurs Cointat et Frimat « Guyane, Martinique, Guadeloupe : L'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle » est déjà fortement évocateur ?

Il existe, certes, de réelles avancées dans ces projets de loi. Certaines ont d'ailleurs été introduites par la commis-

sion des lois. Je profite de cette occasion pour saluer le travail qu'elle a réalisé, tant sur les textes qu'au travers des déplacements sur le terrain. Et je suis bien placé pour en parler pour avoir accompagné ses représentants dans tous les coins et recoins de Guyane, en avion, en voiture et en pirogue !

Ces textes comportent, certes, des avancées. C'est le cas, notamment, sur le régime des habilitations. À la prolongation prévue par le projet initial jusqu'à la fin du mandat de l'Assemblée qui en fait la demande, la commission des lois a ajouté une possibilité de prorogation de droit de deux ans après le renouvellement de l'Assemblée et adopté plusieurs dispositions de nature à éviter un contrôle d'opportunité de la part du Gouvernement. Permettez-moi de noter que l'on est tout de même loin d'un nouveau statut apparenté à l'article 74, comme certains n'hésitent pas à l'évoquer !

Une autre avancée importante est la garantie d'une représentation équilibrée du territoire à l'Assemblée de Guyane, avec un découpage des sections et une affectation des sièges dans chaque section, qui devront tenir compte des caractéristiques du territoire : son étendue, son éclatement, voire sa diversité.

Il faut aussi retenir la préservation de la dimension culturelle dans la fusion des deux conseils exécutifs locaux, par la création, au sein du Conseil économique, social environnemental et culturel de la Guyane, de deux sections, l'une « économique et sociale », et l'autre « culture, éducation et environnement ». De même peuvent être considérées comme des avancées l'introduction dans la loi du comité consultatif des populations amérindiennes et bushinengué, la conservation et la rénovation du Congrès des élus dans les futures collectivités uniques, avec l'adjonction de l'ensemble des maires, même avec voix consultative, la création du centre territorial de promotion de la santé et le conseil territorial de l'habitat. La santé et l'habitat sont en effet deux secteurs en panne en

Guyane, qui devient de plus en plus un désert médical. Plus de 13 000 personnes sont en attente d'un logement pour un parc de 11 000 logements totalement occupés.

Certaines dispositions méritent cependant d'être encore revues. Je veux parler de celles sur lesquelles la commission des lois n'a finalement pas tranché, alors qu'elle avait semblé prendre acte de la justesse des demandes locales. Il s'agit du pouvoir de substitution et du calendrier électoral.

Sur ces deux points, il y a pourtant unanimité des deux collectivités de Guyane, tant pour la suppression de ce pouvoir de substitution au « fort relent colonialiste » que pour la fixation de la date des élections en mars 2014. Aussi, les positions arrêtées dans le texte – encadrement, mais maintien du pouvoir de substitution, en définitive, et la formule retenue pour la date de l'élection « au plus tard 2014 » – ne nous satisfont guère !

Beaucoup plus surprenant est le silence embarrassant affiché par la commission des lois sur mes amendements d'ordre financier.

Est également troublant, madame la ministre, votre refus persistant de ne pas nous rétablir dans nos droits financiers, alors que vous connaissez parfaitement la difficile situation financière des collectivités locales de Guyane. En effet, dans votre propre étude d'impact, on peut lire que « le conseil régional de Guyane connaît une situation financière fragilisée par un endettement préoccupant, une pression fiscale relativement élevée » et que « les indicateurs se sont même dégradés en 2009 ». La situation est identique pour le conseil général, qui, selon ce même document, « se maintient dans un équilibre précaire avec un taux d'épargne faible et des marges de manœuvre étroites du fait d'une fiscalité déjà élevée ».

Madame la ministre, comment peut-on s'attendre à un fonctionnement optimal pour une collectivité qui démarquera avec un tel handicap ?

Vous évoquez le droit commun pour justifier le fait que les compétences des deux collectivités étant regroupées et conservées à l'identique, elles continueront à percevoir strictement les mêmes produits des impôts locaux et des taxes et les mêmes dotations de l'État. Cela explique que vous n'ayez pas retenu la proposition des élus de

Guyane d'instaurer une « dotation spécifique d'accompagnement » pour compenser les frais généraux engendrés par la fusion.

Vous présentez cette fusion comme un véritable gisement d'économies qui permettra de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières. Néanmoins, l'expérience de transferts intervenus dans le cadre du développement des structures intercommunales ou, plus récemment, dans le prolongement des différents transferts de l'État vers les départements et régions démontre l'existence d'un certain nombre d'effets qui, s'ils se traduisent souvent par une amélioration qualitative du niveau de service public, se soldent financièrement par une progression des dépenses, du moins au cours des premières années. D'ailleurs, l'étude d'impact réalisée par le Gouvernement ne l'exclut pas puisqu'elle indique que des « conséquences financières préalables sont à prévoir ».

Madame la ministre, vous mettez constamment en avant le droit commun de l'article 73 de la Constitution. Vous avez tout à fait raison, car les Guyanais ont largement choisi de demeurer dans ce cadre. Toutefois, ce rappel constant au droit commun doit l'être également quand nous réclamons une juste évaluation des recettes de nos collectivités locales, minorées de manière dérogatoire et par la loi pour la seule Guyane.

Au risque de me répéter inlassablement dans cet hémicycle, je citerai de nouveau le foncier domanial non exploité, non constaté qui n'est pas évalué et qui permet à l'État, dans le seul département de la Guyane, d'échapper à la taxe sur le foncier non bâti sur l'ensemble de son domaine privé.

Je reviendrai également sur la dotation globale de fonctionnement plafonnée dans sa part superficielle pour le seul département de la Guyane, alors que des communes de montagne de France métropolitaine bénéficient au contraire d'une majoration de quelque cinq euros par hectare. De même, elle est minorée pour les communes aurifères, la dangerosité de ces territoires empêchant de procéder à des décomptes de population exhaustifs.

Ainsi, sur 9 000 habitants, ma propre commune en a « perdu » entre 1 500 et 2 000 au dernier recensement,

les agents de l'INSEE n'ayant pu accéder à une grande partie du territoire à cause des garimpeiros. Il s'agit donc d'une zone de non-droit à forte densité, dont les habitants n'ont pu être dénombrés, ce qui entraîne un grave préjudice financier.

Je pense encore au prélèvement de 27 millions d'euros sur l'octroi de mer des communes qui est effectué de manière unilatérale, sans compensation et, là aussi, uniquement pour la Guyane, par le représentant de l'État depuis 1974 et introduit dans la loi en 2004. Madame la ministre, songez que, si cette somme était rétrocédée aux communes, Saint-Laurent-du-Maroni et Roura, qui sont financièrement en péril, pourraient obtenir un prêt de restructuration et voir ainsi leur situation s'assainir.

Ces régimes dérogatoires, qui frappent uniquement la Guyane, ne favorisent aucunement l'égalité entre les collectivités territoriales et amplifient même les inégalités. La mise en place de la collectivité unique de Guyane, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, paraissait une opportunité permettant de ne pas laisser perdurer des dispositifs injustes et contraires à l'article 72-2 de la Constitution. Il serait d'ailleurs intéressant de connaître l'avis du Conseil constitutionnel sur ces différents points, voire de déposer une question prioritaire de constitutionnalité sur le sujet. Pour réparer ces injustices et comme j'ai foi en l'action parlementaire, j'ai déposé un certain nombre d'amendements qui, je l'espère, recueilleront l'assentiment de mes collègues. En effet, beaucoup d'entre eux se sont récemment rendus en Guyane et ont pu, sur le terrain, se rendre compte de l'acuité des problèmes qui se posent dans ce département ainsi que de la nécessité d'un réajustement financier au profit des collectivités locales, en première ligne dans l'aménagement du territoire.

Madame la ministre, il est urgent d'intervenir sur cette question, véritable pierre angulaire du développement de la Guyane dont la population atteindra 574 000 habitants en 2040, dépassant ainsi celle de la Martinique et de la Guadeloupe. Le chef de l'État, qui a reçu à l'Élysée au mois de novembre 2010 les élus de Guyane sur la mise en place de cette future collectivité unique, vous avait demandé, à vous et à votre ministre de tutelle de l'époque, M. Brice Hortefeux, d'élaborer un rapport sur les finances locales de Guyane. Quid de ce rapport ? À ce jour, aucune nouvelle.

Aussi comprendrez-vous aisément, madame la ministre, que ma position définitive sur ces projets de loi dépendra du sort que vous réserverez aux amendements que je présenterai.

Intervention . . .

Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et collectivités de Guyane et de Martinique

[Discussion générale]

par **Claude LISE**, sénateur de la Martinique

[séance du jeudi 12 mai 2011]

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, mon intervention ne portera que sur le projet de loi relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, qui revêt une importance toute particulière pour les



deux départements d'outre-mer concernés. Il s'agit, en effet, d'un texte qui vise à améliorer leur architecture institutionnelle afin de permettre aux élus guyanais et martiniquais d'exercer, avec beaucoup plus d'efficacité qu'actuellement, leurs responsabilités dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce texte répond, il faut avoir le courage de l'admettre, à la nécessité de réparer une erreur fondamentale commise en 1982, lorsque l'on voulut appliquer aux départements d'outre-mer la loi créant les collectivités régionales. Le gouvernement de l'époque avait pour cela élaboré un texte instituant, dans chacun de ces départements, une assemblée unique. Ce texte, adopté par le Parlement, fut malheureusement censuré par une décision du Conseil constitutionnel, dont le professeur François Luchaire devait déclarer qu'elle était « l'une de celles les plus discutées depuis la création du Conseil ». On crut alors trouver une solution en inventant, pour les départements d'outre-mer, un cadre institutionnel censé être plus proche du droit commun : celui de « région monodépartementale ». On offrit ainsi une parfaite illustration du déni de réalité auquel peut aboutir le jacobinisme lorsqu'il prend la forme d'un intégrisme dont les adeptes sont convaincus que les situations particulières doivent se couler – fût-ce au moyen de solutions artificielles – dans les moules du droit commun.

En l'occurrence, puisqu'il n'était possible ni de regrouper certains départements d'outre-mer ni de diviser chacun d'entre eux en au moins deux départements, on considéra que la solution était de créer, pour eux, un système de superposition aboutissant à faire coexister deux collectivités territoriales, avec leurs assemblées respectives, sur un même territoire.

Cela était certainement concevable sur le plan intellectuel, mais ne pouvait, dans la réalité, que se révéler profondément insatisfaisant.

Le système de région monodépartementale aggrave, en effet, très nettement les phénomènes d'enchevêtrement de compétences. Il favorise la création, dans l'une et l'autre collectivité, de services aux missions sensiblement identiques. Il incite les demandeurs d'aides et de subventions à mettre en concurrence les deux collectivités. Il pousse à multiplier les financements croisés. Tout cela ne peut évidemment que diminuer l'efficacité des politiques publiques locales, favoriser les gaspillages d'argent public, mais aussi réduire la lisibilité des institutions pour les citoyens.

Depuis près de trente ans, ce cadre institutionnel aberrant n'a cessé d'être l'objet de critiques.

Pourtant, force est de constater qu'il n'y a qu'une dizaine d'années que ces critiques ont fini par trouver un écho favorable auprès de couches suffisamment larges de la classe politique française ainsi que de la haute administration.

Il faut se féliciter, à cet égard, de la véritable révolution culturelle qui s'est opérée dans les rangs de la droite. J'ai, en effet, la conviction que rares sont ceux qui, à droite, pourraient reprendre aujourd'hui à leur compte les discours enflammés d'un Foyer ou d'un Debré jetant l'anathème sur les partisans de la moindre adaptation du droit commun.

Cette révolution culturelle a incontestablement facilité la réécriture de l'article 73 de la Constitution, lors de la réforme constitutionnelle de 2003.

Elle a évidemment aussi contribué à la réussite de l'initiative prise par le Président de la République après le rejet par les électeurs guyanais et martiniquais de la proposition d'évolution institutionnelle qui leur avait été faite à la suite de la position adoptée en 2008 et 2009 par leurs congrès des élus respectifs.

Le Président de la République a, en effet, considéré qu'il fallait offrir à ces électeurs la possibilité de faire le choix, sans sortir du régime de l'identité législative, d'un système institutionnel plus satisfaisant que celui de région monodépartementale.

Il s'agit désormais de mettre en œuvre concrètement le choix démocratiquement opéré par les Guyanais et les Martiniquais.

Tel est l'objet du projet de loi ordinaire soumis à notre examen et sur lequel je dois, bien sûr, vous donner ma position.

Eh bien, je tiens à dire, en premier lieu, que, sur un point que je considère comme fondamental, à savoir la nature de la collectivité unique, le texte traduit parfaitement la volonté exprimée par les électeurs consultés. Ces derniers ont en effet approuvé, en Martinique et en Guyane – je cite les termes de la question posée par le Président de la République –, « la création d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution ». Autrement dit, ils se sont prononcés en faveur d'une addition de compétences, accompagnée, évidemment, des ressources permettant leur exercice.

Je me félicite donc de ce qu'ait été écarté le point de vue, défendu par certains, tendant à faire de la collectivité unique une collectivité sui generis, susceptible alors de bénéficier de compétences et de pouvoirs normatifs allant bien au-delà de ce qui va résulter de l'addition des compétences de la région et du département.

Cela ne signifie nullement que je méconnaissais l'intérêt, pour la Martinique, d'un accroissement de la responsabilité locale ; on connaît mes positions sur cette question.

Cela signifie que je suis radicalement contre toute tentative de détournement du vote des électeurs martiniquais. Leur choix doit être respecté : il s'agit là d'un impératif démocratique.

S'agissant, en deuxième lieu, de la date de mise en place de la collectivité unique, je regrette vraiment la position adoptée par la commission des lois.

En effet, comment expliquer aux citoyens qui ont été consultés en janvier 2010, dans des conditions de précipitation que j'avais dénoncées à l'époque et dans une période vraiment peu propice au débat politique, que plus rien ne presse, que l'on peut attendre tranquillement 2014 pour mettre en place le cadre institutionnel pour lequel ils ont opté ?

Si ce cadre peut permettre à leurs élus d'être plus efficaces dans la conduite des politiques publiques locales, n'y a-t-il pas, au contraire, urgence à le mettre en place alors que la situation économique et sociale se dégrade et que les collectivités territoriales doivent intervenir davantage avec des ressources qui diminuent ?

Oui, mais, disent certains, le processus d'unification des moyens humains et matériels du département et de la région est très compliqué, nécessite des études confiées à des experts et demande donc du temps.

Je veux bien. Mais personne ne me fera croire que l'on est face à un processus plus compliqué que celui qui, au moment de la grande réforme de la décentralisation, a profondément transformé les collectivités départementales auxquelles l'État a transféré, en quelques mois, d'importants blocs de compétences et un très grand nombre d'agents.

On a entendu un autre argument : 2014 permettrait d'obtenir la concomitance entre les élections aux assemblées de Martinique et de Guyane et celles des conseillers territoriaux. Mais cette concomitance, si l'on y tient, peut être réalisée ultérieurement, comme cela a été le cas pour les élections aux assemblées régionales des départements d'outre-mer, qui ont précédé de trois ans celles de l'Hexagone. En réalité, rien ne s'oppose vraiment à la mise en place des deux collectivités uniques en 2012, en dehors, évidemment, de ce qui relève de stratégies purement politiciennes.

En revanche, je tiens à le souligner, plus il s'écoulera de temps avant cette mise en place, plus on verra s'exacerber chez les agents des deux collectivités le sentiment d'être confrontés à un avenir incertain et s'installer un climat de sourde inquiétude, forcément préjudiciable à un bon fonctionnement du service public. On risque également de voir se poursuivre des recrutements et même se créer des services concurrents.

J'ajoute, enfin, qu'il est urgent de fournir aux acteurs économiques un cadre institutionnel stabilisé et lisible. Je suis donc évidemment pour un retour à la rédaction initiale fixant la date de première élection des conseillers à l'Assemblée de Martinique au plus tard au 31 décembre 2012.

J'en viens, en troisième lieu, à un point que je considère également comme particulièrement important, car il va conditionner non seulement le fonctionnement démocratique de l'Assemblée de Martinique, mais, au-delà, croyez-moi, l'avenir même de la démocratie à la Martinique. Je veux parler du niveau de la prime qui est prévue pour la liste arrivée en tête. Comme une majorité de Martiniquais, je considère qu'une prime majoritaire de 9 sièges est tout à fait excessive. Et je ne comprends pas que les collègues de la commission des lois aient pu considérer qu'elle l'était moins que la prime de 20 % prévue par le projet gouvernemental.

Passer de 11 à 9 sièges n'atténuera pas les conséquences prévisibles. Une formation politique disposera ainsi dans l'assemblée d'une majorité écrasante, à laquelle viendront encore s'ajouter 9 élus d'un exécutif forcément issu de la majorité. On se trouvera dans une situation analogue à celle qu'offre le conseil régional de la Martinique : dans une assemblée de 41 membres, un groupe majoritaire, avec 48,32 % des suffrages, détient 26 sièges ; le premier groupe d'opposition n'en détient que 12, avec plus de 41 % des suffrages, et l'autre, que 3, avec 11 % des suffrages.

Eh bien, mes chers collègues, je ne souhaite vraiment pas que les affaires de la Martinique soient, demain, gérées par une assemblée unique conçue sur ce modèle, ni qu'au sein de cette assemblée l'opposition soit réduite à la portion congrue et que même des formations politiques importantes soient marginalisées.

Il est possible qu'ailleurs, dans des régions de France ou des collectivités d'outre-mer, à l'histoire et à la culture différentes, l'on estime devoir rechercher la stabilité au détriment de l'exigence démocratique. En Martinique, je crois pouvoir affirmer qu'il y va tout autrement.

On y a tout particulièrement besoin d'espaces démocratiques de débat. Concentrer des pouvoirs locaux dans une seule main aboutira, à coup sûr, à des catastrophes. Je vous le dis avec beaucoup de gravité, car c'est alors dans la rue que s'exprimeront les courants d'opinion muselés.

Nous devons d'autant plus éviter une telle issue que les exemples ne manquent pas de mandatures d'assemblées martiniquaises parfaitement réussies sans majorité importante, à commencer par celle de la première assemblée régionale, présidée par Aimé Césaire avec une seule voix de majorité.

Cela m'amène à conclure sur ce qui se veut un appel pressant : mes chers collègues, ne nous obstinons pas à vouloir traiter des réalités différentes de manière uniforme ; par ailleurs, n'oublions pas que, sans démocratie véritable, il n'y a jamais de développement réussi.

Pour que les deux collectivités uniques que nous voulons mettre en place puissent contribuer à l'efficacité des politiques publiques de développement local, faisons en sorte qu'elles soient conçues en tenant compte de la situation particulière de chacun des deux territoires concernés et, par-dessus tout, de la soif de démocratie de leurs peuples !

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

Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et collectivités de Guyane et de Martinique

[Discussion générale]

par Jean-Etienne ANTOINETTE, sénateur de la Guyane

[séance du jeudi 12 mai 2011]

Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, vivons-nous aujourd'hui un moment historique de l'évolution des départements d'outre-mer ? Si oui, quelle est la portée historique de ce que nous allons voter ? L'examen de ces deux projets de loi devrait être pour tous ceux qui travaillent au développement de la Guyane et de la Martinique un moment de joie, peut-être de fierté, certainement d'espoir, de cet espoir porté par les contributeurs des états généraux de l'outre-mer après la vague de soulèvement populaire indiquant clairement que le statu quo n'était plus possible.



Nos territoires ont connu la fin de l'esclavage en 1848, la départementalisation en 1946, la régionalisation en 1982, comme en métropole, avant l'étape présente, à savoir la collectivité unique. D'aucuns retracent cette évolution en l'intitulant « de la départementalisation à la collectivité unique », ce qui pourrait laisser entendre que les deux événements se situent sur le même plan. Mais gardons-nous de ce leurre. En effet, nul ne doute qu'un tel moment soit important pour la Martinique et la Guyane. Toutefois, ne confondons pas une réorganisation administrative avec une évolution institutionnelle, et, surtout, n'oublions pas non plus que, partout en France, la réforme des collectivités territoriales est à l'ordre du jour.

En métropole, cette réforme n'a pas donné lieu aux illusions qui ont habité certains élus ultramarins quant à la portée de ce nouveau statut, qu'il s'agisse de responsabilité, de moyens ou de marges de manœuvre pour le développement.

En effet, une telle réorganisation s'effectue au sein du statut départemental. Le cadre donné à l'évolution en cours est celui de l'identité législative, ce qu'on appela à une époque « l'assimilation législative ». La loi organique ne crée pas le dispositif des habilitations, qui date de 2003, elle l'améliore peut-être. Et, surtout, la nouvelle collectivité n'a ni compétences nouvelles ni moyens supplémentaires.

Sur le fond, constitutionnellement parlant, rien ne change, par conséquent. Tout juste devons-nous relever ce paradoxe entre le discours sur la responsabilisation progressive des territoires ou leur différenciation à l'intérieur de « l'univers outre-mer » et, dans les textes, cette identité législative « renforcée », qui prévoit non plus, comme en 1946, des cas d'exception, mais seulement des adaptations du droit commun national.

En même temps, nous pouvons nous étonner du paradoxe inverse, qui consiste à affirmer plus que jamais l'identité législative, tout en prévoyant dans le texte fondateur de ce nouveau statut des pouvoirs renforcés pour le représentant de l'État, ce que l'on ne voit dans aucun département métropolitain.

L'esclavage a duré plus de deux siècles. Ensuite, il a fallu encore un siècle, du moins dans les textes, pour sortir de la colonisation. On aurait pu espérer qu'un demi-siècle supplémentaire aurait permis la maturation nécessaire à l'élaboration de véritables relations de partenariat entre les collectivités ultramarines et l'État, au sein de la République. L'élaboration de ces deux projets de loi révèle plutôt une tension permanente, un double mouvement dialectique, dont la synthèse semble difficile, d'un côté, entre désir d'autonomie et volonté d'égalité et, de l'autre, entre désengagement financier et volonté de dominer, de garder le contrôle, de ne rien perdre, au fond, des acquis de l'histoire, quitte à lâcher un peu de lest par-ci par-là.

C'est ainsi que le régime des habilitations, bien qu'assoupli, reste, sur le fond, étroitement encadré, prévu pour des cas limités, soumis à l'examen soit du législateur, soit du pouvoir réglementaire. Par ailleurs, en janvier 2010, il est vrai que les populations de Guyane et de Martinique ont choisi leur statut. Mais c'est le Gouvernement qui en a défini, après coup, le contenu.

Certes, les collectivités ont été consultées ; mais, alors que le processus démocratique local n'a pas encore véritablement abouti entre les deux collectivités majeures – du moins est-ce la situation en Guyane –, le niveau national tranche de manière trop hâtive, assurément. Alors, oui, avec la collectivité unique, nous sommes en train de franchir un pas, un pas nécessaire du simple point de vue du bon sens administratif, un pas que l'on pourrait presque comprendre comme une rectification tardive des choix opérés en 1982, lors de la régionalisation, le Conseil constitutionnel ayant alors rejeté l'idée d'une assemblée unique.

Nous devons le dire sans aucun esprit partisan, mais simplement au nom du réalisme : il s'agit d'un pas qui ne règle rien, absolument rien, s'agissant des véritables enjeux de la Guyane et de la Martinique, en termes de lutte contre la « profitasyon » et de ces marges bénéficiaires exorbitantes, facteurs démontrés des surcoûts imposés à la consommation des ménages. Cela ne règle rien non plus en matière de développement économique, d'emploi, de pouvoir d'achat, de production endogène, de relations internationales au sein de notre environnement géographique, ou encore en termes d'éducation, de santé, de formation professionnelle et de dotation des collectivités territoriales.

Plus encore, alors que les mouvements sociaux de 2008 et 2009 portaient une revendication économique et sociale forte, la réponse d'aujourd'hui reste purement administrative, tandis que les divers autres projets de loi nationaux continuent, dans différents domaines, à ignorer les freins au décollage économique de nos territoires. Cependant, il y a dans cette réorganisation administrative quelque chose de fondamental qui doit appeler toute notre vigilance : la fusion des deux collectivités change la donne en matière de gouvernance.

En 1982, la régionalisation a dilué la responsabilité des élus ultramarins. Alors que les deux collectivités, région

et département, agissent sur un même ressort territorial, les lois qui se sont succédé depuis 1980 ont entremêlé les responsabilités de chacune, rendant sans cesse plus complexe la ventilation des compétences.

Face à ces deux interlocuteurs, l'État a beau jeu de se rendre imperméable aux véritables besoins des populations, en renvoyant dos à dos les uns et les autres.

Eh bien oui, avec la collectivité unique, les futurs conseillers vont porter l'entière responsabilité de l'action locale à l'échelle de la Guyane et de la Martinique. L'État n'aura qu'un seul interlocuteur.

Il deviendra impossible aux acteurs locaux de se réfugier derrière les erreurs supposées d'un alter ego ou le paravent des multiples échelons décentralisés ou déconcentrés. Les responsabilités de chacun seront clairement déterminées.

C'est pourquoi la question de la gouvernance ne doit pas échapper à notre débat ; elle doit au contraire en constituer le cœur. La responsabilité politique doit se concrétiser dans les institutions. On ne convoque pas les électeurs dans l'exercice de leur pouvoir souverain juste pour un découpage électoral ou une refonte administrative ! On le fait pour fonder une nouvelle gouvernance. La Guadeloupe n'attendrait pas pour se prononcer sur ce statut s'il s'agissait simplement de démêler ou non les compétences d'organes superposés.

Le véritable enjeu, le seul qui vaille la peine ici, si on l'adosse directement à de vraies capacités de résolution des problèmes économiques et sociaux, c'est celui de la gouvernance. Il ne s'agit pas seulement de rationaliser l'action administrative en remédiant à l'éclatement des compétences ; il devient nécessaire de doter chaque élu des moyens lui permettant d'être pleinement responsable de la politique qu'il va mener, de pouvoir en répondre devant l'assemblée, une assemblée qui, de son côté, ait la capacité de demander des comptes à ceux qui détiennent le pouvoir exécutif.

Si la Corse s'est dotée d'un tel dispositif, si la Martinique a fait le choix d'un système original, avez-vous dit, monsieur le rapporteur, dans le cas de la Guyane, le Gouvernement a choisi de n'écouter qu'une voix, une gouvernance cette fois-ci vraiment pas originale, selon son bon vouloir.

Dans ce contexte, notre responsabilité de législateur est engagée. Nous nous devons de prendre de la hauteur et de considérer l'intérêt général plutôt que nos intérêts partisans, afin de doter la Guyane, comme la Martinique, d'un véritable système de gouvernance locale.

En effet, pour fonder cette nouvelle gouvernance, la Constitution nous laisse, en tant que législateur, une certaine liberté, dans la lignée de ce que le Président Chirac et son Premier ministre Lionel Jospin avaient conçu, dans des discours restés célèbres, comme des institutions à la carte.

Le Président disait : « l'heure des statuts uniformes est passée. Chacune d'entre elles [les collectivités d'outre-mer] doit être libre de définir, au sein de la République, le régime le plus conforme à ses aspirations et à ses besoins, sans se voir opposer un cadre rigide et identique. »

C'est donc un nouveau contrat social que nous devons définir, nous, législateurs de la République française.

Créons des lois justes pour les hommes de nos territoires. Si nous allons au bout de cette démarche, alors oui, mes chers collègues, cette collectivité unique sera bien plus que le produit d'une réorganisation administrative et répondra aux enjeux historiques portés par la naissance de ce nouveau statut territorial.

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

Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et collectivités de Guyane et de Martinique

[Discussion générale]

par **Serge LARCHER**, sénateur de la Martinique

[séance du jeudi 12 mai 2011]

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, en ce 12 mai 2011, nous débattons du projet de loi visant à créer une collectivité de Guyane et une collectivité de Martinique, ayant vocation à se substituer au conseil général et au conseil régional de chacun de ces territoires. Concomitamment, nous examinons le projet de loi organique portant diverses mesures de nature organique relatives aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.



Ces textes font suite aux consultations de la population qui ont eu lieu en Guyane et en Martinique les 10 et 24 janvier 2010. À cette occasion, les citoyens se sont prononcés pour que la région et le département fusionnent dans une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution. Un an et demi après ces consultations, je me réjouis que ces textes arrivent enfin devant notre assemblée. Je me réjouis aussi de la capacité d'écoute de nos deux collègues qui se sont rendus en Martinique et en Guyane : Christian Cointat et Bernard Frimat. Je me réjouis enfin de la très grande qualité du travail réalisé par la commission des lois du Sénat. Non seulement les textes que nous examinons sont plus équilibrés et plus lisibles que ne l'étaient les projets du Gouvernement, mais, surtout, ils sont bien plus respectueux des choix de la population et des élus de la Martinique et de la Guyane.

Singulièrement, j'évoquerai aujourd'hui essentiellement la Martinique. Dans les mois qui ont suivi la consultation a été formée une commission ad hoc composée, à parité, d'élus du conseil général et du conseil régional.

Cette commission était chargée de conduire une réflexion quant à l'architecture générale de la future collectivité de Martinique.

Un accord a été trouvé sur de nombreux points : le nom de la collectivité, la gouvernance avec une assemblée et un collège exécutif, le nombre de conseillers, un conseil consultatif unique, le principe du mode de scrutin à la proportionnelle.

Qu'en est-il des divergences ? Le débat restait ouvert sur quelques points, notamment les questions de l'amélioration du dispositif des habilitations et de la date de mise en place de cette nouvelle collectivité. Or, sur ces deux questions essentielles, force est de constater que, dans son projet, le Gouvernement prenait le contre-pied de la majorité des élus martiniquais. La commission des lois du Sénat a très largement amélioré le dispositif.

Commençons par les habilitations.

Le texte de la commission apporte deux améliorations notables par rapport à celui du Gouvernement. D'une part, il institue un garde-fou en créant des contraintes de transmission et de délais pour le Premier ministre, alors que, dans sa forme actuelle, l'étude des habilitations relève quasiment d'un pouvoir discrétionnaire de l'État. D'autre part, non seulement la durée des habilitations est étendue à celle de la mandature de la collectivité, mais elle peut même être prolongée pour deux ans après les renouvellements électoraux.

Examinons maintenant la question de la date de mise en place de cette nouvelle collectivité. Créer une collectivité nouvelle issue de la fusion des deux grandes collectivités nécessite un travail à la fois colossal et de précision. S'agissant notamment des ressources humaines, il convient que nul ne soit « laissé sur le carreau », ni affecté à un poste ne correspondant pas à son statut et à ses compétences.

Les créations d'établissements publics nouveaux, tels que les communautés d'agglomération, ont nécessité des années de travail. Comment pourrait-il en être autrement lorsqu'il s'agit de faire du nouveau en intégrant ce qui existe ?

En vérité, pour y parvenir en 2014, il faudra travailler à un rythme soutenu. Tenter 2012, comme le prévoyait le texte initial, c'est, je suis désolé, prendre le risque de l'échec.

Le projet revisité porte désormais la date butoir au mois de mars 2014, ce qui est à la fois réaliste, raisonnable et conforme au souhait de la majorité des élus de la Martinique. In fine, tout concourt à choisir 2014 : le bon sens, qui est, dit-on, la chose du monde la mieux partagée, le sens des réalités et la volonté de tous mes collègues, je crois, et de bien d'autres de créer les meilleures conditions de succès de ces nouvelles collectivités. Le texte que nous examinons est donc de qualité. Pour autant, il peut encore être amélioré. À cet égard, je présenterai des amendements et je me suis aussi associé à de nombreux amendements sur lesquels je reviendrai en cours de discussion.

Sans trop entrer dans les détails, je souhaite évoquer ici certains points qui me tiennent particulièrement à cœur.

Le premier est l'organe consultatif de la collectivité.

Le projet de loi relatif à la collectivité unique de Martinique opère un alignement du Conseil économique, social et environnemental de Martinique sur le droit commun. Cet alignement a pour conséquence la suppression du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement, CCEE. La création du CCEE en tant qu'institution spécifique aux régions d'outre-mer par la loi du 31 décembre 1982 était motivée par la volonté politique de prendre en compte la spécificité culturelle des départements d'outre-mer. Il convient donc de ne pas faire disparaître cette spécificité, d'autant que le conseil consultatif unique a vocation, selon l'article L. 7226-4, à se substituer aux deux conseils actuels pour l'application des dispositions relatives aux régions d'outre-mer, lesquelles comportent des dispositions impliquant des demandes d'avis en matière d'éducation, de culture et d'audiovisuel.

Par ailleurs, quand on connaît la place qu'occupe le sport dans la vie économique et sociale de notre île, il me semble indispensable que cette mission soit également identifiée en tant que telle parmi les champs d'étude de l'organe consultatif.

Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse, madame la ministre, pour ajouter que les récents et scandaleux débordements au sein de la Fédération française de football ne font que consolider ma conviction quant à la nécessité que le sport devienne un objet de débat de la société dans son ensemble, et pas seulement une affaire de sportifs... Je referme la parenthèse.

J'en viens au deuxième point qui, à mes yeux, doit être amélioré : le texte ne confère pas à l'assemblée la possibilité de créer un bureau ; cela nous paraît regrettable à plusieurs titres. En effet, l'existence d'un conseil exécutif distinct de l'assemblée n'empêche pas d'instaurer au sein même de celle-ci un bureau, un peu à l'instar de ce qui existe pour les communes.

Composé du président de l'assemblée et des quatre vice-présidents, ce bureau, qui n'aurait bien entendu aucun pouvoir exécutif, serait chargé d'aider son président à organiser les travaux non seulement de ladite assemblée, mais également des commissions sectorielles. Ainsi, occasionnellement, certains élus chargés de suivre des dossiers particuliers, assistés éventuellement du directeur général des services, pourraient être conviés à participer aux réunions du bureau, afin d'exposer les données des problèmes qu'ils auraient à traiter.

Enfin, doté de crédits budgétaires de fonctionnement, ce bureau, dont la fréquence des réunions pourrait être fixée par le règlement intérieur de l'assemblée, aurait également pour mission d'établir un bilan périodique des séances plénières. En définitive, il symboliserait la volonté du président de l'assemblée et de son équipe de travailler en profondeur sur tous les sujets sur lesquels cette dernière est appelée à délibérer.

Ce rôle ne peut en aucun cas être rempli par le conseil exécutif, celui-ci étant strictement séparé de l'assemblée et chacun de ces organes ayant son propre président. Par ailleurs, il me semble indispensable d'évoquer dès maintenant la nécessité de prévoir des mesures d'exécution des délibérations de l'assemblée.

Le choix de la mise en place d'un conseil exécutif distinct de l'assemblée se justifie par l'application du principe de la séparation des pouvoirs. Cette séparation paraît logique dès l'instant où l'assemblée délibérante peut être habilitée à adopter des règles applicables sur le territoire de la collectivité « dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi », comme le prévoit l'alinéa 3 de l'article 73 de la Constitution. Dès lors, des mesures d'exécution des délibérations de l'assemblée sont nécessaires.

Il convient donc de doter le président du conseil exécutif de la possibilité de prendre en conseil exécutif lesdites mesures.

Je me dois en cet instant de soulever la question, évoquée par mon collègue Georges Patient, des moyens à allouer à cette future collectivité.

La création d'une collectivité unique en Martinique doit être une réussite. Cela va sans dire, il faut que l'État lui attribue, de manière exceptionnelle, une dotation spéciale, dont le montant reste à définir, de mise en place ou d'instauration. En effet, je ne voudrais pas que le financement de l'instauration de cette collectivité unique soit issu des budgets des conseils régional et général de Martinique. Je rappelle que ces deux collectivités n'ont aucune compétence légale en la matière.

Enfin, je souhaiterais que l'État, à l'instar de l'Union européenne, reconnaisse davantage nos contraintes en matière de développement économique, contraintes qui sont notamment liées à notre éloignement par rapport à la métropole, à notre géographie, à notre insularité et à notre exposition particulière aux risques majeurs. À cet égard, il me semble opportun que l'on réfléchisse d'ores et déjà à la création d'une dotation spécifique de développement économique qui prendrait en compte nos spécificités et nos contraintes ; j'y reviendrai en temps utile.

Sur l'ensemble de ces questions, la qualité des travaux qui seront réalisés au sein de la commission tripartite prévue à l'article 10 du titre IV du projet de loi sera déterminante. Aussi, il me semble indispensable que tous les membres de ladite commission y siègent dans un esprit d'efficacité et avec la préoccupation constante de mettre en place les leviers d'un véritable développement.

Singulièrement, et sans faire de procès d'intention à quiconque, j'espère que les représentants de l'État y seront missionnés avec l'ordre de se servir de leur imagination plutôt que de leur calculatrice !

Pour conclure, mes chers collègues, je précise que toute « minoration » du texte actuel constituerait un recul et une dénaturation du choix opéré par nos concitoyens en janvier 2010. En effet, nous ne traitons pas ici uniquement de la Guyane et de la Martinique.

L'avenir des territoires en France et en Europe, voilà ce dont nous traitons !

Comment sortir du millefeuille administratif sans renoncer au niveau de service public offert à nos concitoyens, voilà ce dont nous traitons !

Comment simplifier sans dénaturer, voilà ce dont nous traitons !

En réalité, nous sommes en train d'imaginer l'un des futurs visages possibles de la réforme territoriale de droit commun, les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales ne pouvant constituer, chacun le voit bien, qu'une étape transitoire.

Je vous demande donc, mes chers collègues, de mesurer l'enjeu de la discussion que nous débutons aujourd'hui : il s'agit de parachever le travail réalisé en commission, et en aucun cas de faire marche arrière.

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

Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et collectivités de Guyane et de Martinique

[Discussion générale]

par **Bernard FRIMAT**, sénateur du Nord

[séance du jeudi 12 mai 2011]

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, je me réjouis d'être le dernier orateur inscrit, ce qui m'a permis d'écouter, et avec une grande attention, l'ensemble des sénateurs et des sénatrices qui se sont succédé à la tribune.



Comme Odette Terrade et Christian Cointat, je ne suis pas l'élu d'une circonscription ultramarine, mais je m'exprime néanmoins sur le sujet. Au-delà des nombreuses divergences qui, heureusement, nous opposent, M. le rapporteur et moi-même, je considère, comme lui, que les affaires de l'outre-mer, si elles concernent au premier chef, bien sûr, les élus de l'outre-mer, intéressent également tous les élus de la République.

Nous sommes ici pour voter la loi de la République et non pas la loi d'une collectivité. Nous nous devons de rappeler constamment cette vérité.

Si les débats institutionnels ont leur qualité, ils ont aussi leurs limites. Nous abordons aujourd'hui un texte important, dans la mesure où, s'il est adopté, il donnera naissance à des collectivités uniques. Nous pouvons cependant regretter son élaboration quelque peu chaotique. Nous avons en effet connu des phases de précipitation et des phases de langueur.

La précipitation a en effet été de mise pour l'organisation du referendum. La campagne s'est déroulée durant les fêtes de fin d'année, période peu propice, chacun s'accorde à le reconnaître, à la mobilisation sur un tel sujet : l'ensemble des Guyanais et des Martiniquais pouvaient avoir alors d'autres préoccupations en tête.

Après cette consultation, dont je ne commenterai pas les résultats – les Martiniquais et les Guyanais ont parlé –, s'est ouverte une longue période. Elle débouche aujourd'hui sur ces deux textes, qui ne deviendront opérationnels que l'été prochain, si l'on considère le temps nécessaire à la navette parlementaire. Ensuite, s'ouvrira une phase d'une durée indéterminée, réservée à la mise en place de ces nouvelles collectivités, avec le télescopage d'échéances que tout le monde connaît. L'année 2012 sera en effet particulièrement riche en scrutins, avec l'élection présidentielle puis les élections législatives.

Pour ma part, je conserve le souvenir du report électoral que nous avons décidé lors du dernier couplage des élections législatives et de l'élection présidentielle. Il faudra donc faire son affaire de tout cela.

Changer les institutions, c'est toujours important, mais la tâche exige d'être abordée avec une très grande modestie, car il n'existe pas, en la matière, de vérité révélée. Je serais tenté de dire que les positions divergentes qui ont été émises sont toutes respectables ; simplement, elles correspondent à des approches et à des réflexions différentes. Mais vient un moment où il faut trancher, et qui le peut, sinon la représentation nationale, dont c'est la fonction ?

Les Martiniquais et les Guyanais se sont exprimés par le vote ; ils s'expriment par les voix, quelquefois identiques, quelquefois différentes, de leurs élus, mais il nous revient de trancher.

Je tiens à saluer le travail du rapporteur de la commission des lois. Ayant eu l'occasion de me déplacer, avec lui, en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe, je profite de l'occasion qui m'est donnée pour remercier l'ensemble des collègues qui nous ont reçus. Je veux dire à quel point ils nous ont aidés à mieux comprendre leur situation, en nous faisant part de leurs sentiments, de leurs ressentis.

Une approche uniquement intellectuelle est forcément différente d'une connaissance pratique de la réalité du terrain. Nous avons notamment ressenti un choc en prenant conscience des dimensions géographiques respectives de la Martinique et de la Guyane.

La commission des lois a bien fait son travail, en rendant lisible un texte qui ne l'était pas. Elle a mené une analyse minutieuse visant à corriger les erreurs et les à-peu-près d'un texte qui lui arrivait dans un état d'inachèvement assez remarquable, comme nous aurons l'occasion de le constater cet après-midi au cours de nos débats.

Je salue également la position de la commission des lois, qui s'est efforcée – c'est bien le moins ! – de faire respecter les pouvoirs du Parlement et, donc, de rendre à la loi ce qui est à la loi. C'est tout le débat sur l'article 6 du projet de loi. Que de chemin parcouru, madame la ministre, entre la version initiale – « Laissez-nous faire », nous disait-on en substance -, et le présent texte ! Si vous n'êtes pas encore arrivée au terme de votre cheminement, vous en êtes proche, car le but est de rendre ses prérogatives au Parlement, grâce au simple rétablissement d'une certaine transparence.

Il n'y a pas d'institution parfaite ; il n'y a pas plus de découpage parfait. Mais certaines démarches, publiques et transparentes, permettent le débat ; d'autres, plus discrètes, sont la porte ouverte à toutes les suspicions.

Je le sais bien, ceux qui possèdent « les ciseaux du découpage » restent attachés à leur pouvoir ! Toutefois, à partir du moment où les circonscriptions uniques sont mises en place, ce qui déclenche l'attribution d'une prime majoritaire, permettant ainsi de respecter l'unité respective des territoires martiniquais et guyanais, les différentes modalités du découpage n'occupent plus qu'une place secondaire, sur laquelle il convient d'apporter toute la clarté, certes, mais nous devrions y arriver facilement cet après-midi.

Je partage l'analyse constitutionnelle de Christian Cointat. Si elle n'était pas en définitive retenue, il conviendrait d'en rendre juge le Conseil constitutionnel. Nous avons pu le constater, et Christian Cointat l'a rappelé, la version initiale de l'article 9 a été perçue par l'ensemble des interlocuteurs que nous avons rencontrés comme une gifle, comme une humiliation.

Je sais que ces termes sont durs, mais ce sont ceux que nous avons entendus. On nous a même dit, avec tout ce que cela implique, que c'était le retour du gouverneur.

Par conséquent, nous nous devons de faire évoluer cet article 9. Christian Cointat, au nom de la commission des lois, a proposé une solution. Pour ma part, j'estime qu'une suppression pure et simple serait préférable. Nous verrons bien où nos débats nous conduiront.

Pour conclure, je souhaite évoquer, au-delà de la vision institutionnelle, qui est très importante, puisqu'elle nous réunit aujourd'hui, le développement économique et social de la Martinique et de la Guyane.

Je redoute en effet, madame la ministre, que le débat qui a été ouvert ne débouche, finalement, sur une gigantesque désillusion. La perspective de la collectivité unique a suscité, dans le cœur des Guyanais et des Martiniquais, l'espoir de pouvoir construire leur avenir.

Or une évolution strictement institutionnelle, sans compétences nouvelles, sans moyens nouveaux, mais au contraire pleine d'économies supposées, c'est-à-dire correspondant à une vision tatillonne et chagrine, serait source de désillusions. Les institutions en tant que telles sont un moyen, et d'importance, mais elles ne sont pas une réponse au problème du développement économique et social.

Nous l'avons écrit, ces textes constituent une occasion opportune ; ils ne peuvent en aucun cas se transformer en solution miracle.

Il appartient au Gouvernement, en créant les conditions du développement économique et social de la Guyane et de la Martinique, aujourd'hui, ainsi que de la Guadeloupe, demain, de ne pas semer des illusions en faisant croire à de fausses solutions.

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

Protocole sur des dispositions transitoires annexé à trois traités européens - Election des représentants au Parlement européen

[Discussion générale]

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

[séance du jeudi 12 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous remercie tout d'abord de rester présents dans cette enceinte à une heure aussi matinale, surtout pour entendre la voix de l'opposition ! Comme vous devez le pressentir, le projet de loi relatif à l'élection des députés européens suscite en moi des sentiments mitigés. Si sa première partie, relative au mode de désignation, à titre transitoire, de nos deux députés européens supplémentaires, appelle de ma part de nombreuses critiques, j'en approuve la seconde partie puisqu'elle doit permettre aux Français de l'étranger de retrouver le droit de voter dans les centres consulaires pour les élections européennes. Je regrette donc qu'il ne soit pas possible de voter par division sur l'ensemble du projet de loi.



En ce qui concerne les modalités de désignation des deux députés supplémentaires appelés à siéger au Parlement européen à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il me semble que le Gouvernement n'a pas choisi la bonne méthode. Pourquoi ne pas avoir modifié la législation électorale avant le scrutin du 7 juin 2009, afin de prévoir l'augmentation éventuelle du nombre de sièges alloués à la France au Parlement européen ?

Je rappelle que, dès le Conseil européen de décembre 2008, les États membres avaient été alertés sur la forte probabilité d'une entrée en vigueur du traité de Lisbonne après l'élection du Parlement européen en juin 2009. Il y a donc eu, à tout le moins, un manque d'anticipation !

D'ailleurs, l'Espagne, elle, a pris les devants en désignant par avance ses députés supplémentaires lors de l'élection européenne de 2009.

Comme cela a déjà été rappelé, le protocole du 23 juin 2010 offre aux États le choix entre trois procédures. Si personne ne soutient, à ma connaissance, la solution qui consisterait à organiser une élection européenne partielle, la France est en revanche le seul pays à avoir choisi la procédure de désignation par les membres de son Parlement. Cela n'a, du reste, rien d'étonnant dans la mesure où cette option a été incluse dans le protocole à la demande expresse de notre pays.

Ce choix est discutable et, disons-le, M. le rapporteur de la commission des lois ne fait montre à son endroit que d'un enthousiasme modéré puisqu'il s'agit pour lui de « la moins mauvaise solution ». Selon moi, c'est une solution franchement mauvaise, car elle consiste à revenir au mode d'élection qui avait cours avant 1976, à savoir la représentation des Parlements nationaux.

Nous nous sommes tous battus, dans les années soixante-dix, pour que le Parlement européen soit élu au suffrage universel direct, et nous envoyons aujourd'hui un très mauvais signal en faisant machine arrière pour ce cas particulier.

On peut imaginer, de surcroît, que les deux députés ainsi désignés se retrouveront très isolés au sein du Parlement, faute pour eux de bénéficier de la même légitimité que leurs collègues.

Je m'interroge sur les raisons qui ont poussé le Gouvernement à choisir cette voie. D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, il serait « contraire au principe de sincérité du scrutin d'utiliser a posteriori les résultats d'un scrutin pour l'élection d'un nombre de représentants différent du nombre initialement prévu ».

Mais croyez-vous vraiment, monsieur le ministre, que le fait d'utiliser les résultats de l'élection législative française de 2007 puisse conférer une plus grande sincérité à la désignation de ces deux députés européens ? Votre argument ne me semble donc pas très convaincant ! En outre, compte tenu de la composition actuelle de l'Assemblée nationale, il va sans dire que les deux députés européens désignés n'appartiendraient pas au parti politique qui aurait dû logiquement, selon le vote de 2009, être représenté, à savoir Europe Écologie-Les Verts. L'application des dispositions du présent projet de loi aboutira à la désignation d'au moins un député issu des rangs de la majorité, l'autre provenant vraisemblablement des rangs écologistes. En termes de sincérité, on fait mieux !

Pour refuser de procéder à une désignation sur la base des résultats des élections de 2009, vous invoquez également le fait que huit des onze États membres qui ont eu recours à cette référence n'ont pas régionalisé le scrutin, contrairement à la France. La mise en place d'un mécanisme comparable dans notre pays nécessiterait, selon vous, une révision de la loi du 7 juillet 1977. L'obstacle juridique n'est pas insurmontable, comme en témoigne l'exemple de la Pologne, qui, bien que dotée de circonscriptions régionales, a modifié sa législation électorale après les élections de 2009 pour désigner les suivants de liste.

Je doute également de la pertinence du choix de la représentation proportionnelle à deux tours pour deux sièges. Je le dis d'autant plus librement que nous militons généralement en faveur de la proportionnelle. Après l'avoir refusée pour l'élection des députés des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale, vous le faites ici revenir par la fenêtre... Curieuse façon de procéder !

Enfin, notre débat risque fort d'être inutile. En effet, comme l'a dit notre excellent collègue Robert del Picchia, un nombre significatif d'États membres n'ont pas encore ratifié le protocole du 23 juin 2010, dont nos amis anglais ; et l'on connaît leur peu d'enthousiasme pour l'Europe, une tendance que le Premier ministre David Cameron ne s'efforce pas vraiment d'inverser.

Dans ces conditions, il est fort probable que ce protocole n'entrera pas en vigueur avant les prochaines élections législatives françaises. Il faudra donc proposer à

deux de ceux qui auront été élus pour cinq ans au Palais Bourbon d'aller siéger à Bruxelles et Strasbourg jusqu'en 2014... En échange, que leur offrira-t-on ? Les palmes académiques ? Les groupes politiques auront bien du mal à trouver des volontaires ! En tout cas, le groupe socialiste de l'Assemblée nationale a d'ores et déjà annoncé qu'il ne présenterait pas de candidats.

Je trouve également pour le moins surprenant que le Sénat soit exclu de la procédure de désignation des deux nouveaux députés européens.

Certes, des sénateurs ne peuvent pas être désignés puisque le protocole du 23 juin 2010 exige que les députés supplémentaires soient issus du suffrage universel. Oui, direct, mais on pourrait arguer qu'il y a bien des sénateurs qui sont également titulaires, par ailleurs, de mandats issus du suffrage universel direct. Évidemment, ce n'est pas notre cas à nous, sénateurs des Français établis hors de France, qui sommes, à cet égard, nécessairement « vertueux » !

Sans aller jusqu'à invoquer cet argument que d'aucuns pourraient trouver spécieux, on peut simplement faire observer que le protocole fait référence à la désignation des nouveaux députés européens « par le Parlement national ». Dès lors, pourquoi exclure les sénateurs de ce processus de désignation ? Le Sénat fait bien partie du Parlement national !

Dans ces conditions, sans vouloir donner l'impression de « prêcher pour ma paroisse », je considère que c'est là une mauvaise manière faite, sans aucune justification, à notre assemblée. Je sais bien qu'il existe un principe non écrit qui veut que, lorsqu'une affaire concerne les députés, les sénateurs ne s'en mêlent pas, mais ce principe ne peut s'appliquer en l'espèce puisqu'il s'agit d'une affaire qui intéresse le Parlement dans son entier.

Nous proposerons par ailleurs un amendement tendant à clarifier la situation d'un député européen qui, après avoir été nommé ministre, quitte le Gouvernement et souhaite retourner siéger au Parlement européen. J'en viens à la deuxième partie de ce texte, plus consensuelle, qui tend à rétablir la possibilité, pour les Français de l'étranger, de voter pour les élections européennes dans les centres de vote consulaires.

Cette initiative bienvenue rejoint différentes propositions de loi déposées devant notre assemblée – je pense à celles que nous avons, Monique Cerisier-ben Guiga et moi-même, déposées en août 2007 et avril 2008, mais aussi à celles de Robert del Picchia, qu'il a d'ailleurs lui-même évoquées, ou encore à celles de Christian Cointat – et prolonge le mouvement qui tend à élever les Français établis hors de France au rang de citoyens à part entière.

Vous proposez de rattacher les Français établis hors de l'Union européenne à la circonscription électorale d'Île-de-France, avec pour conséquence l'attribution de deux sièges supplémentaires à cette circonscription. C'est un choix que nous accueillons favorablement, d'autant qu'il présente l'avantage de la commodité.

On aurait pu les rattacher à la circonscription Ouest dans la mesure où le tribunal de grande instance de Nantes est notamment en charge des actes d'état civil établis à l'étranger. Nous avons aussi envisagé la création d'une circonscription spécifique ; j'avais présenté en commission un amendement en ce sens, mais c'était un amendement d'appel et je l'ai retiré.

À titre personnel, je pense que la régionalisation n'a pas été un grand succès. Le rapprochement qu'on en attendait entre les électeurs et les députés européens ne s'est pas opéré. Je serais maintenant plutôt favorable à un retour à la circonscription unique.

Ce point a d'ailleurs été discuté en commission des lois. Il s'agirait de reprendre l'idée qui circule au Parlement européen, mais qui n'est pas nouvelle, selon laquelle un certain nombre de députés européens seraient élus sur des listes européennes transnationales. Ce serait le début d'une véritable Europe politique.

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

Protocole sur des dispositions transitoires annexé à trois traités européens - Election des représentants au Parlement européen

[Discussion générale]

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

[séance du jeudi 12 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les sénatrices et sénateurs écologistes sont profondément outrés par l'attitude provocatrice du Gouvernement, qui présente aujourd'hui ces deux projets de loi.



Le premier autorise la ratification du protocole sur les dispositions transitoires annexées aux traités, préalable nécessaire au second projet de loi, relatif à l'élection des représentants au Parlement européen.

S'il est plus que temps de se préoccuper de cette question, la solution retenue par le Gouvernement est éminemment contestable en ce qu'elle relève d'un déni manifeste de démocratie. En effet, le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, permet à la France de compter deux nouveaux sièges au Parlement européen, faisant passer de soixante-douze à soixante-quatorze le nombre de ses représentants. Les dernières élections européennes, qui ont eu lieu le 7 juin 2009, se sont donc déroulées sous l'empire du traité de Nice, le nouveau traité européen n'étant pas encore entré en vigueur. Les Français n'ont donc élu que soixante-douze eurodéputés, la France n'ayant pas fait le choix d'anticiper cette augmentation du nombre de sièges, pourtant déjà prévue de longue date ! Le Conseil européen de décembre 2008 avait, en effet, déjà mis en exergue la forte probabilité d'une entrée en vigueur du traité de Lisbonne postérieure à l'élection des eurodéputés.

Cependant, monsieur le ministre, vous aviez volontairement omis d'avertir les électeurs du changement à venir ! Cela est d'autant plus surprenant que, lors de ce Conseil

européen de décembre 2008 le « président de l'Union européenne », qui n'était autre que M. Nicolas Sarkozy, avait fait part de son intention de faire adopter « dès que possible » des mesures permettant d'anticiper la nouvelle répartition des eurodéputés.

D'ailleurs, l'Espagne avait fort bien compris cela puisque, lors des dernières élections européennes de 2009, quatre candidats, conformément au nombre de sièges supplémentaires alloués à cet État, ont été désignés afin qu'ils puissent siéger dès novembre 2009 au Parlement européen.

Je tiens à vous faire part aujourd'hui, monsieur le ministre, de toute mon indignation face à la procédure choisie par le Gouvernement pour désigner ces deux nouveaux députés européens. Cette opportunité que nous offre le traité de Lisbonne, vous l'avez transformée en un déni de démocratie !

Permettez-moi donc de vous rappeler que les principes de transparence démocratique et du droit à des élections libres impliquent que les règles électorales soient définies et déterminées de manière objective avant chaque scrutin. Or le projet relatif à l'élection des députés européens que vous nous proposez aujourd'hui est particulièrement attentatoire à ces principes fondamentaux et engendre évidemment de nombreuses difficultés.

En effet, l'article 1er de ce projet de loi dispose que « les membres de l'Assemblée nationale élisent, en leur sein, les deux représentants supplémentaires au Parlement européen ». Sur douze États européens ayant obtenu un nombre plus important d'eurodéputés, onze ont fait le choix de désigner ces « députés Lisbonne » en se fondant sur les résultats des dernières élections européennes. Le douzième, la France, se démarque de cette logique, au profit de la solution antidémocratique que vous nous soumettez aujourd'hui.

Pourquoi ne pas avoir adopté un dispositif similaire ? Tout simplement pour avantager de façon honteuse votre majorité !

La France aurait logiquement dû, en effet, appliquer la même règle dans les régions désavantagées du point de vue du nombre d'élus rapporté à la population, ce qui aurait conduit à déclarer élus députés européens un député Europe Écologie, dans la circonscription Nord, et un élu UMP, dans la circonscription Ouest.

Vous bafouez sans vergogne la démocratie et l'éthique politique puisque cette décision d'élire deux eurodéputés au sein de l'Assemblée nationale organise un cumul des mandats déguisé. En effet, si l'article 3 du projet de loi pose le principe du non-cumul des mandats de député et d'eurodéputé, rien n'impose à ces nouveaux « députés Lisbonne » de cesser leurs mandats locaux. Encore un cumul annoncé, un de ces cumuls que dénoncent régulièrement les écologistes !

De surcroît, cette décision ne correspond pas au choix des électeurs. En effet, s'ils élisent, lors des élections législatives le candidat qui leur semble être le meilleur pour les représenter à l'Assemblée nationale, ils ne souhaitent pas forcément pour autant que cette même personne les représente au Parlement européen. De même, les citoyens se sont prononcés, lors des élections européennes, pour des candidats précis figurant sur une liste. Par la mise en œuvre de la méthode choisie par le Gouvernement, le résultat ne correspond pas au choix de nos concitoyens, et ne respecte donc pas l'expression du suffrage universel.

Vous avez l'occasion de prouver à la France que la démocratie a un sens, tout comme le vote des Français. Ne cédez pas à l'opportunisme !

Je veux enfin vous rappeler le contenu de l'article 1er de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, pris par le Conseil européen, tel que modifié par la décision du Conseil du 25 juin 2002. Cet article 1er dispose : « Les représentants, au Parlement européen, des peuples des États réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct. » Le présent projet de loi n'est donc pas en conformité avec nos engagements communautaires !

Je me permets également de vous rappeler, monsieur le ministre, la position de notre commission des lois, qui estime que « la solution retenue par le Gouvernement était peu satisfaisante ». Cela figure à la page 14 du rapport de M. Lefèvre. Votre texte est donc loin de faire l'unanimité !

C'est aux citoyens qu'il revient de décider qui ils entendent voir siéger au Parlement européen. Par ce projet de loi, le Gouvernement « court-circuite » le processus démocratique et ternit, aux yeux de tous nos partenaires européens, l'image de la France.

Enfin et surtout, j'espère que nul n'aura oublié que les écologistes, clairement désavantagés par votre texte, n'ont eu de cesse d'alerter sur la nécessité de prendre position de façon anticipée quant à la détermination de ces représentants au Parlement européen.

Pour ce qui est du Sénat, je rappellerai la question écrite posée dès le 21 mai 2009 par ma collègue Marie-Christine Blandin, qui vous sollicitait déjà en précisant : « Une méthode démocratique et concertée respectant le pluralisme et la géographie électorale est indispensable pour définir comment seront désignés ceux qui compléteront notre représentation. Cette méthode mérite d'être collectivement définie avant le scrutin européen, et connue de tous. »

Malheureusement, nos espoirs seront restés vains et aucune réponse n'a été apportée à cette question.

Les sénatrices et sénateurs écologistes sont donc, pour toutes ces raisons, fermement opposés au vote de ce texte.

Intervention...

Limite d'âge de fonctionnaires

[Discussion générale]

par Jacques MAHEAS, sénateur de la Seine-Saint-Denis

[séance du jeudi 12 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'objet du présent projet de loi, constitué d'un article unique, tient dans son titre : « Maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge pour les fonctionnaires nommés



dans des emplois à la décision du Gouvernement ». Les hauts fonctionnaires nommés à la décision du Gouvernement pourront être maintenus dans leur poste – au cas par cas, dans l'intérêt du service et avec leur accord –, de quelques mois à deux années supplémentaires au-delà de la limite d'âge qui leur est applicable. Cette dernière est aujourd'hui de 65 ans. Avec la réforme des retraites de novembre 2010, elle passera progressivement à 67 ans pour les pensions prenant effet à compter du 1er juillet 2011.

Ainsi, à terme, les ambassadeurs, les préfets, les directeurs d'administration centrale, les recteurs, les ingénieurs de l'armement ou les médecins des armées et quelques autres responsables nommés par le Gouvernement, pourront, dans des cas particuliers, grâce à ce projet de loi, rester en poste jusqu'à 69 ans. En effet, on nous propose non pas de permettre, pendant une courte période, l'anticipation du passage de la limite d'âge de 65 ans à 67 ans, en attendant que se produisent naturellement les effets de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, qui se feront sentir progressivement au fil des générations successives, mais bien de rendre une mesure immédiatement applicable, à discrétion, pour porter l'âge limite, à terme, à 69 ans. Les emplois à la décision du Gouvernement visés par ce texte sont donc ceux auxquels peuvent accéder, sans autre condition que l'âge, des fonction-

naires ou des non-fonctionnaires. Ils sont pourvus par décret du Président de la République en conseil des ministres.

Ces nominations sont « essentiellement révocables », et cela 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.

L'objectif de ce projet de loi, tel qu'il est 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... » – on n'est pas allé jusqu'à écrire qu'il est irremplaçable ! – « ..., 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 ».

La lecture de cet exposé des motifs laisse sceptique, et plusieurs points méritent des éclaircissements. J'aborderai donc successivement les six éléments qui paraissent préjudiciables à une bonne gestion de l'administration : le texte ne va pas dans le sens d'un rajeunissement des cadres ; les motifs du recours à la procédure accélérée restent mystérieux ; la question de l'inféodation de l'administration se pose à l'évidence ; la notion de « situations imprévisibles » ne paraît pas pertinente ; des adaptations nombreuses de la règle des 65 ans sont déjà possibles ; enfin, le cas des non-fonctionnaires, appelé à la rescousse de ce projet de loi, m'apparaît comme une chimère.

Premièrement, ce texte ne va pas dans le sens d'un rajeunissement des cadres ! En premier lieu, nous nous interrogeons sur le nombre des emplois concernés par ce projet de loi.

Dans son rapport, M. Jean-Pierre Vial affirme que « selon les données fournies par l'étude d'impact, on peut estimer entre 500 et 600 le nombre d'emplois supérieurs » – à 20 % près, donc ! Cette imprécision montre bien que le projet de loi et l'étude d'impact qui l'accompagne ont été bouclés dans l'urgence.

Monsieur le secrétaire d'État, je serais donc curieux de connaître le nombre exact des emplois nommés à la décision du Gouvernement.

Parmi ces hauts fonctionnaires, ce sont les générations nées de 1947 à 1949 qui sont les plus représentées ; sur 162 ambassadeurs, la moyenne d'âge est de 58 ans. En outre, pour les ambassadeurs et les préfets nés dans les années cinquante, les âges sont bien répartis. D'ici à la fin de l'année 2013, quelque 30 ambassadeurs sur 162, une vingtaine de préfets sur 100 environ et une quinzaine de recteurs sur 30 atteindront 65 ans ou plus, comme nous le révèlent les graphiques de l'étude d'impact. Des postes, même si leur nombre est probablement très restreint, seront donc occupés par des personnes si qualifiées qu'elles pourront conserver leur emploi jusqu'à 69 ans.

Au regard des emplois et des situations visés, une prolongation de deux ans de l'activité au-delà de la limite d'âge peut paraître longue. On est en droit de se demander ce qui la justifie, même s'il s'agit d'un délai maximum.

Ce texte ne va donc dans le sens ni d'un rajeunissement, ni d'un renouvellement, ni d'une modernisation des cadres de la haute fonction publique. Il est de nature à retarder le remplacement des effectifs. Avec humour, le site Lesechos.fr, commentait ainsi ce projet de loi : « On savait que la valeur n'attendait pas le nombre des années. On sait désormais que, pour le Gouvernement, elle n'est pas rattrapée par le poids des ans. » Dans le contexte de raréfaction des postes de promotion pour cause de « révision générale des politiques publiques », cette possibilité offerte aux hauts fonctionnaires de rester en activité jusqu'à 69 ans est un non-sens !

Deuxièmement, pourquoi recourir à la procédure accélérée, sinon pour permettre l'adoption d'une loi de circonstance ? L'inscription à l'ordre du jour de ce texte selon la procédure accélérée, alors que, chacun le sait, il sera selon toute vraisemblance adopté conforme par

l'Assemblée nationale, alors que le calendrier législatif est déjà très chargé – ce qui nous contraint d'ailleurs à examiner ce texte en plein milieu de la nuit ! – et alors que nous sommes à un an de l'élection présidentielle, ne manque pas de nous surprendre.

Comment ne nous interrogerions-nous pas sur cette précipitation ? Parmi les personnes concernées par ce projet de loi, la presse, qui, naturellement, s'est emparée du sujet, cite Christian Lambert, préfet de Seine-Saint-Denis – un département que je connais bien –, qui aura 65 ans en juin prochain et qui est un proche de Nicolas Sarkozy, ainsi que Jean-Luc de La Sablière, qui aura 65 ans en novembre 2011, ambassadeur en Italie et ancien conseiller diplomatique de Jacques Chirac. Toutefois, c'est le nom du préfet Christian Lambert qui est le plus unanimement repris pour motiver cette urgence invoquée par le Gouvernement.

Les titres de la presse sont sans équivoque : « Petit arrangement législatif pour maintenir le préfet en fonctions », affirmait Le Monde du 21 avril dernier. « Un mois et une loi pour sauver Lambert, le super-préfet du 93 », annonçait Rue 89 le 5 mai dernier. Pourtant, en tant qu'élu de la Seine-Saint-Denis, je m'interroge sur le caractère « irremplaçable » de ce préfet, qui lui-même a été nommé après la mutation de M. Nacer Meddha, resté en poste à peine plus d'un an, preuve que le Gouvernement n'avait pas laissé de temps au temps pour ce préfet puisse administrer sereinement le département. D'ailleurs, la Seine-Saint-Denis est un département où les préfets tournent beaucoup trop vite !

Je citerai encore Le Monde du 21 avril dernier, pour lequel ce texte de loi a bien vocation à s'appliquer à un seul homme : « Faut-il penser que le métier de préfet souffre d'une crise de vocation ? Ou que les hauts fonctionnaires au service du Président de la République et de sa politique, comme Christian Lambert, ne sont finalement pas aussi nombreux, au point qu'il faut absolument et contre les règles en vigueur prolonger leur affectation ? » Plus loin, l'auteur de l'article ajoute : « Le 5 juin, Christian Lambert aura 65 ans. » Aussi le conseil des ministres a-t-il tranché : il faut sauver le préfet Lambert de l'obligation de partir à la retraite et le maintenir à son poste. En clair, M. Lambert rempile au moins jusqu'en 2012 ! Mais, attention ! « le Gouvernement conservera le pouvoir à tout moment de mettre fin aux fonctions de l'intéressé »...

Enfin, cerise sur le gâteau, l'urgence est telle que l'étude d'impact, en douzième et dernière page, justifie la mise en œuvre de la réforme pour une application immédiate. Que de précautions écrites ! Ainsi, « aucun décret d'application n'est nécessaire... Il n'y a pas lieu d'envisager d'adaptation ou de mention d'application outre-mer... et enfin l'objet de la mesure peut conserver, sans qu'il soit besoin de le préciser, les situations en cours ». Il n'est pas besoin de le préciser, mais cela va tout de même mieux en le disant !

Et l'étude de se clore ainsi : « Le maintien au-delà de la limite d'âge ne pouvant en aucun cas être imposée à l'intéressé, il n'y a pas lieu de prévoir des mesures d'accompagnement ou un différé dans l'entrée en vigueur de ces dispositions. »

Tout est bien mis en œuvre, pour ne pas dire ficelé, afin que la loi s'applique au 5 juin prochain.

Se pose, troisièmement, la question de l'inféodation. Les emplois visés par ce texte comportent une large marge d'appréciation du politique. On peut légitimement s'interroger sur la notion d'indépendance de ces hauts fonctionnaires, même s'ils sont évidemment tenus d'appliquer la politique du Gouvernement.

Il n'y a pas si longtemps, on mettait en avant dans la haute fonction publique, la notion de neutralité, le sens du service de l'État, l'indépendance par rapport aux politiques. Ces qualités ne semblent plus reconnues.

Quatrièmement, ces situations sont-elles si imprévisibles qu'il soit nécessaire de généraliser quasiment ce qui, aujourd'hui, est une exception ?

Faut-il croire que, à l'heure où nos administrations centrales sont dotées de secrétaires généraux et de directions des ressources humaines performantes, une anticipation des dates de départ soit à ce point complexe ?

Tout fonctionnaire de l'État est invité à déposer son dossier de demande de retraite, pour instruction, au service des pensions de Nantes six mois au minimum avant sa date de départ. Date qui, dans le cas qui nous préoccupe, ne connaît aucune incertitude puisqu'il s'agit d'une date couperet : le jour anniversaire des 65 ans de la personne. Rien d'imprévisible à cela !

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

Cinquièmement, des adaptations nombreuses sont déjà possibles ; des situations dérogatoires existent

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 daté du 21 avril dernier, toujours, 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 son ministre de l'intérieur, "d'efficacité" ».

Demain, ce sera peut-être le cas de Jean-Jacques Aillagon. La Lettre de l'Expansion du 27 avril 2011 révèle que ce dernier va s'activer pour obtenir de l'Élysée qu'il puisse terminer son mandat de quatre ans à la présidence du château de Versailles au-delà de la limite d'âge de 65 ans, qu'il atteindra en octobre prochain.

L'arsenal législatif et jurisprudentiel couvre donc tous les cas qui pourraient être problématiques, sauf un... à ma connaissance ! Je vous laisse deviner lequel !

Bien sûr, je comprends qu'un recteur puisse finir une année scolaire : c'est une adaptation tout à fait logique et légitime. Mais là, on passe à deux ans, ce qui est quand même beaucoup !

Alors, sixièmement, on met en avant l'inégalité avec les non-fonctionnaires, appelés opportunément à la rescousse.

Notons que, dans l'étude d'impact, il est indiqué que la limite d'âge n'est pas applicable à la cessation de fonctions d'une personne qui n'a pas la qualité d'agent public préalablement à sa nomination sur un emploi à la décision du Gouvernement. À la page 15 de son rapport, M. Vial apporte des précisions importantes : « Selon les indications fournies par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, les non-fonctionnaires seraient peu nombreux. »

Effectivement, les cas doivent être si nombreux – et ne devraient donc pas venir au secours de l’argumentation du Gouvernement – qu’ils ne sont pas dénombrés dans l’étude d’impact. C’est particulièrement curieux !

Ainsi, monsieur le secrétaire d’État chargé de la fonction publique, vos services ne seraient pas en mesure de dénombrer, sur les 500 à 600 personnels concernés par ce type de nominations à la décision du Gouvernement, le nombre exact de non-fonctionnaires ?...

Si l’on interprète les graphiques fournis sur l’âge des ambassadeurs en poste, qui représentent le plus gros effectif des emplois à la décision du Gouvernement, on en compte seulement deux – sur 160 – qui ont dépassé la limite d’âge d’un an, grâce aux multiples dérogations possibles. Aucun n’a plus de 66 ans. Donc, les personnels non-fonctionnaires qui se maintiendraient au-delà de la limite imposée aux fonctionnaires relèvent, à mon avis, de la pure fiction !

Était-il nécessaire de légiférer ? Non, et je l’ai bien montré.

L’impossibilité de procéder à un remplacement relève toujours d’une appréciation. L’étude d’impact souligne en outre dans sa dernière page que « l’option qui sera ouverte et qui a, en principe, vocation à n’être utilisée que dans un contexte particulier, n’est susceptible de concerner que quelques unités tout au plus chaque année. » A-t-on, dans ce cas, besoin d’une loi ?

Plusieurs de mes collègues de l’Assemblée nationale ont interrogé M. Baroin, en tant que porte-parole du Gouvernement, sur ce texte afin de comprendre pourquoi son article unique n’avait pas été étudié au moment de l’examen du projet de réforme des retraites, en novembre dernier, avec l’ensemble des questions portant directement ou indirectement sur les retraites. Cette question est pertinente et je vous la pose à mon tour, monsieur le secrétaire d’État. On légifère pour une, voire deux personnes... À ce rythme, il y aura autant de lois à voter que de cas particuliers à résoudre ! Alors que se multiplient les lois, ce qui est préjudiciable à leur qualité et à leur application, le présent texte vient apporter – et à une heure très avancée de la nuit – sa contribution à l’édification de cette tour de Babel législative.

Pour être crédibles, les hypothèses visées par ce projet de loi devraient être mieux éclairées et précisées, compte tenu du pouvoir discrétionnaire dont dispose déjà le Gouvernement concernant les nominations à ces emplois.

À force de faire des lois pour des cas individuels, ne risque-t-on pas de glisser de l’état de droit à l’état de passe-droits ?

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste du Sénat votera contre ce projet de loi.

Intervention . . .

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Discussion générale]

par Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde

[séance du mardi 17 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je commencerai par un rappel historique. L'an passé, la réforme de la procédure pénale nous était présentée comme une urgence. Mais l'urgence de cette époque n'était pas la même que celle d'aujourd'hui ! Il s'agissait, à la demande du président de la République, de supprimer le juge d'instruction et de mettre en place une procédure accusatoire dont nous voyons en ce moment même les effets...



En juillet dernier, le Conseil constitutionnel imposait une autre urgence : celle de réformer la garde à vue à la française, que nous dénonçons depuis des années mais que, depuis des années, la chancellerie s'obstinait à considérer comme parfaite en tous points. Aujourd'hui, une troisième urgence vient chasser les deux autres : il serait nécessaire de réformer dans l'urgence, avant l'été, la procédure d'audience et la justice des mineurs.

L'accélération qui s'est produite au cours des dernières semaines est critiquée par notre rapporteur lui aussi, qui tout à l'heure a dénoncé les délais imposés au Sénat pour examiner un projet de loi revêtant tout de même une certaine importance. Quelle peut donc bien en être la raison ?

À la réflexion, j'ai pensé que cette réforme résultait sans doute d'une concertation approfondie avec les professionnels concernés, conduite sur le fondement des préconisations de la commission Léger, mise en place, précisément, pour préparer une réforme de la procédure pénale.

Malheureusement, il n'en est rien ! Ce projet de loi n'est pas issu d'une concertation. Son dépôt a été annoncé un soir, lors d'une émission télévisée, par le ministre de l'intérieur – alors qu'on aurait pu s'attendre, monsieur le garde des sceaux, à ce que vous le fassiez vous-même...

Sans doute, monsieur le garde des sceaux, avez-vous immédiatement réagi – cela mérite d'être salué. Vous avez déclaré que l'ardeur de votre collègue devait être tempérée, et que, à cette fin, les nouveaux jurés siègeraient seulement en appel. Nous avons aujourd'hui le projet de loi sous les yeux, et nous nous apercevons que le ministre de l'intérieur, en fin de compte, l'a emporté... Deux jurés populaires siègeront en effet en première instance, et cela le plus vite possible.

Le cheminement des dispositions relatives aux mineurs, à propos desquelles Mmes Tasca et Boumediene-Thiery s'exprimeront plus longuement tout à l'heure, fait apparaître une même incohérence.

En avril 2008, Mme Dati soulignait – vous l'avez vous-même rappelé tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux – qu'une trentaine de modifications avaient été apportées depuis la guerre à l'ordonnance du 2 février 1945 et Mme Dati de conclure – vous conviendrez que j'ai de bonnes lectures ! – que ces retouches successives nuisaient à la clarté et à la compréhension de la justice des mineurs. Mme Dati avait donc constitué la commission Varinard, dont le rapport préconisait bien plus qu'une simple modification partielle de l'ordonnance du 2 février 1945.

Mme Alliot-Marie, considérant la situation à son tour, a jugé que l'ordonnance du 2 février 1945 était devenue « illisible », ajoutant que cet état de fait était « contraire au rôle et au but de notre droit ». Quelle belle ambition, en effet, que la cohérence ! Mais quelle contradiction dans votre démarche, puisque vous venez défendre

devant nous l'addition d'une nouvelle couche à un « millefeuille législatif » – une couche au goût d'ailleurs amer, puisqu'il s'agit en réalité d'une modification profonde de la nature de notre justice des mineurs !

Je renouvelle donc ma question : quel est le sens de ce double projet de loi ? Je vais essayer de vous démontrer qu'une seule interprétation est possible.

Le seul sens que je trouve à votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux, c'est la défiance envers les magistrats. Je ne vois pas d'autre explication que cette défiance envers les juges et, plus généralement, envers le monde judiciaire !

D'ailleurs, n'ayons pas la mémoire courte : cette défiance a été clairement exprimée par le Président de la République lui-même ! Il y a quelque temps, le Président de la République a comparé les magistrats à des petits pois... On peut établir des rapprochements plus élogieux ! Poursuivant la comparaison, il ajoutait qu'ils avaient « la même couleur, le même gabarit, la même absence de saveur »...

Je comprends bien votre dénégation, monsieur le garde des sceaux ; mais c'est au Président de la République qu'elle doit s'adresser, car il a vraiment tenu ces propos et procédé à cette description très précise ! Malheureusement pour lui, cependant, les petits pois ont refusé de passer à la casserole ! Après l'affaire de Pornic, notamment, ils se sont agités, obtenant même le soutien des forces de police et de gendarmerie...

Aujourd'hui, bien entendu, vous souhaitez les cuisiner à votre façon : en les réduisant. Pour cela, vous mettez en place des peines planchers ou, en matière d'immigration, des mesures administratives.

Je le sais bien, monsieur le garde des sceaux, vous allez nous assurer que cette réforme a un autre objet, à savoir rapprocher la justice des citoyens. Mais, sincèrement, comme le faisait remarquer Jean-Pierre Michel, voyez l'intitulé de votre texte : « Projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale ». Qu'est-ce que cela signifie, littéralement ? Que les magistrats ne sont pas eux-mêmes des citoyens ! Cette formulation pour le moins maladroite explique précisément la méfiance suscitée par ce texte.

D'ailleurs, de quelle justice pénale nous parlez-vous ? En fait, vous scindez la justice en deux : d'un côté, il y aura la justice qui traitera des délits portant « une atteinte particulièrement grave à la cohésion sociale du pays », à savoir les violences, les vols avec violence, les violences conjugales habituelles, les agressions sexuelles, les atteintes à l'environnement, l'usurpation d'identité ; d'un autre côté, il y aura une autre justice, celle qui traitera des affaires de corruption, des délits d'initiés, des infractions économiques, des scandales financiers ou du monde des affaires, autant d'infractions qui, si l'on en croit votre raisonnement, ne menaceraient pas la cohésion sociale de notre pays et dont le jugement ne requerrait pas la présence du peuple.

Je ne suis pas sûr que les citoyens dont vous voulez nous rapprocher s'y retrouvent. En réalité, vous voulez encadrer les magistrats, que vous jugez trop laxistes, par des citoyens, que vous espérez plus sévères.

La conséquence est immédiate : vous limitez le pouvoir du juge, qu'il s'agisse de celui de prononcer des peines, celui d'accorder des libérations conditionnelles ou celui de juger des mineurs.

Sur ces deux derniers points, vous proposez qu'un citoyen chasse l'autre. C'est quelque peu paradoxal.

En matière d'application des peines, l'assesseur citoyen assistera désormais les magistrats. En appel, il remplacera le représentant de l'association d'aide aux victimes et le représentant de l'association de réinsertion, qui interviennent déjà. Dans une matière aussi complexe, quel est l'intérêt de remplacer un citoyen qualifié, reconnu pour sa compétence et son intérêt pour la justice par quelqu'un qui, au fond, n'aura ni cette expérience, ni cette compétence, ni cet intérêt ? Nous n'en voyons qu'un : rendre plus difficiles les libérations conditionnelles. La même substitution interviendra dans la justice des mineurs, que d'autres collègues traiteront plus précisément.

Pour conclure, je voudrais dire un mot de l'étude d'impact annexé au projet de loi.

Celle-ci ne consacre qu'à peine une demi-page aux conséquences matérielles de cette réforme, qui va pourtant concerner plusieurs dizaines de milliers d'affaires.

Je vous donnerai non pas mon point de vue, que vous jugeriez partial, mais celui de quelqu'un qui est issu de vos rangs, à savoir Jean-Paul Garraud, secrétaire national à la justice de l'UMP, que je connais bien, car nous sommes élus du même département.

Il craint un ralentissement considérable de la justice, un risque de paralysie, a-t-il précisé à l'AFP. Il ajoute que nous allons changer la nature de la procédure et la faire évoluer vers une procédure orale, qui exigera beaucoup plus de temps d'audience.

Selon le même, au lieu de juger quarante affaires par jour, on en jugera deux. Peut-être est-il trop sévère, peut-être en jugera-t-on trois ou quatre, mais nous voyons bien que tout cela va allonger la durée des audiences et le coût des affaires.

Monsieur le garde des sceaux, la principale question qui se pose à la justice est celle des moyens dont elle dispose. Son budget se situe misérablement au trente-septième rang en Europe ; notre pays compte, pour 100 000 habitants, dix magistrats, soit la moitié de la moyenne européenne, et trois procureurs, contre huit chez nos voisins. Pourtant, vous nous proposez une réforme qui va augmenter le coût des procédures et allonger les délais. C'est exactement l'inverse de ce qu'il serait nécessaire de faire.

Ainsi, en quatre ans, cinq lois ont limité le pouvoir des juges, cinq lois qui n'ont en rien fait reculer la délinquance dans notre pays, cinq lois largement inutiles, auxquelles vous ajoutez aujourd'hui un sixième texte qui aura des effets dévastateurs tant sur la réinsertion des majeurs que sur la prévention de la délinquance des mineurs.

Intervention . . .

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Discussion générale]

par Catherine TASCA, sénatrice des Yvelines

[séance du mardi 17 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, on ne compte plus les projets de loi relatifs au fonctionnement de la justice et au droit pénal depuis 2002. Pour tout dire, on souhaiterait que la frénésie législative à l'œuvre depuis cette date, qui a conduit à un empilement de textes, sans évaluation préalable et sans concertation, cesse enfin. Elle n'a en effet apporté aucune amélioration !



La justice française n'a sans doute jamais connu crise aussi profonde et persistante. Le service public de la justice est sous-doté en moyens et en personnel. En toute occasion, à la faveur de chaque fait divers, les principes d'indépendance et de sérénité sont transgressés par le pouvoir politique, qui ne cesse d'intervenir et de déprécier le travail des magistrats.

Ce malaise, d'une ampleur rarement atteinte, a entraîné, au tout début de l'année 2011, une mobilisation massive des professionnels de la justice. Pour toute réponse à cette crise, le Gouvernement propose ce projet de loi, qui combine remise en cause du travail des magistrats professionnels, boucs émissaires d'une politique en échec, et durcissement du droit pénal des mineurs.

Mon collègue Alain Anziani a parfaitement décrit les ressorts et les objectifs politiques de la défiance du pouvoir politique en place à l'égard des magistrats professionnels. Pour ma part je concentrerai mon propos sur deux points : les modifications de l'ordonnance de 1945 puis le suivi de l'application des peines.

L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante est révisée tous les ans, ou presque. Ce texte a été soumis au fil du temps à des modifications incessantes, au point qu'il est devenu difficilement lisible. Le législateur aurait-il ainsi oublié que le droit, et peut-être plus encore le droit pénal, ne saurait être sans cesse remanié, et qu'il nécessite une certaine stabilité pour être compris par nos concitoyens ?

Le Gouvernement répète à toute occasion que les mineurs d'aujourd'hui ne sont plus ceux de 1945. Mais aurait-il oublié que l'ordonnance a été révisée chaque année depuis 2007 ? En quoi un mineur de 2011 différencierait-il tant d'un mineur de 2007 ou de 2008 ? Sans doute est-il le même.

Comment pouvez-vous être à ce point infidèle à l'ordonnance de 1945 et aux engagements internationaux plus récents de la France ? La société que vous imaginez et que vous organisez, bien loin d'offrir sa protection à tous les enfants, semble ne songer qu'à se protéger elle-même de nos enfants, en priorité des moins favorisés d'entre eux, comme s'ils étaient des sujets dangereux, voire irrécupérables. Cette vision destructrice pour toute notre société va complètement à rebours de notre histoire et du long chemin parcouru au sortir de la Résistance, qui avait contribué à révéler à nombre de nos concitoyens la misère de nos prisons, mais aussi l'héroïsme dont certains « enfants » mineurs avaient fait preuve.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez estimé tout à l'heure que ce texte s'apparentait à un projet de « reconstruction » du droit pénal des mineurs. Pour nous, il s'agirait plutôt d'une entreprise de démolition ! Lorsqu'il s'agit de juger des enfants, la première préoccupation est, tout en formulant la sanction, de préparer le retour au respect de la loi, à l'autorité juste, ainsi que l'adaptation future à la société. Pour ces enfants, un mois ou une année peuvent faire changer tant de choses...

Le Gouvernement tente aujourd'hui, par ce projet de loi, de réintroduire les dispositions de la loi dite « LOPPSI 2 » censurées par le Conseil constitutionnel. L'habillage est quelque peu différent, mais la nature des dispositions et l'objectif du Gouvernement sont identiques : il s'agit bien d'aligner le droit pénal des mineurs sur celui des majeurs.

Aux termes des articles 13 et 17 du projet de loi, les mineurs de treize ans, pour les délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement, et les mineurs de seize ans, pour les délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement, peuvent être poursuivis par le procureur de la République devant le tribunal pour enfants en comparution immédiate. La grande majorité des délits commis par un mineur étant punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement, vous faites dès lors de la comparution immédiate la règle pour les mineurs. Or, si le prononcé d'une réponse pénale dans des délais raisonnables est nécessaire, l'immédiateté, en revanche, se révèle négative et contraire aux objectifs de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation édictés par l'article 2 de l'ordonnance de 1945.

La comparution immédiate réduit à sa portion congrue la phase présentencielle, qui fait la spécificité du droit pénal des mineurs et constitue le cœur de la mission du juge des enfants. Cette étape qui précède la sanction est, de l'avis des professionnels, essentielle au travail de réflexion du jeune sur son rapport à la loi et à l'autorité. Aussi, monsieur le ministre, de quels éléments, de quelles études disposez-vous pour considérer que cette phase présentencielle n'est pas utile à la lutte contre la délinquance et doit être supprimée ?

Vous faites le choix de la dépossession du juge des enfants au profit du parquet, et donc d'un réel déséquilibre au détriment des mineurs jugés. J'en arrive au chapitre IV du titre Ier du projet de loi, relatif à l'application des peines. Faut-il que le Gouvernement méconnaisse à ce point le fonctionnement de l'institution judiciaire, ses exigences, ses difficultés pour choisir ainsi d'étendre la présence des citoyens assesseurs jusqu'au domaine de l'application des peines ? Ainsi, aux termes de l'article 9 du projet de loi, le tribunal de l'application des peines comprendra, outre le président et deux juges assesseurs, deux citoyens assesseurs qui participeront aux décisions pour les libérations conditionnelles des per-

sonnes condamnées à des peines privatives de liberté supérieures ou égales à cinq ans et pour le relèvement des périodes de sûreté. La chambre de l'application des peines comptera également deux citoyens assesseurs lorsqu'elle statuera en appel.

On comprend bien la logique populiste qui guide ce choix : il s'agit de laisser croire aux Français que la présence de simples citoyens auprès de magistrats professionnels constituera un frein aux libérations conditionnelles et au relèvement des périodes de sûreté. On comprend moins la logique judiciaire, en revanche. Si le législateur a introduit dans le code de procédure pénale les mesures d'aménagement de peines, le relèvement de la période de sûreté et la libération conditionnelle, c'est qu'il en connaît les bénéfices pour la bonne réinsertion du condamné et la lutte contre la récidive.

L'objectif du Gouvernement est de rendre moins fréquent le recours aux dispositifs qui permettent une sortie préparée du condamné. Mais de deux choses l'une, monsieur le ministre : soit vous pensez que ces dispositifs de sortie préparée sont inefficaces et, dans ce cas, il faut aller jusqu'au bout et les supprimer, soit vous les jugez utiles pour préparer la réinsertion du condamné et lutter contre la récidive, ce que je pense, et, dans ce cas, je comprends mal la raison d'être de ce projet de loi, qui vise l'objectif contraire.

L'application effective des peines, l'insertion et la lutte contre la récidive sont des enjeux majeurs pour notre société. En quoi l'association de non-professionnels permet-elle de répondre à ces enjeux ? L'application des peines, c'est un suivi de long terme du condamné, qui appelle des compétences techniques, juridiques, médicales et psychiatriques, ainsi qu'une connaissance du milieu pénitentiaire.

Actuellement, ces exigences sont remplies par la présence de deux membres de la société civile : un représentant d'une association d'aide aux victimes et un responsable d'une association de réinsertion des condamnés.

Je lis dans l'étude d'impact que l'impartialité de ces assesseurs serait contestable, notamment quand l'association de réinsertion représentée à l'audience est précisément celle avec laquelle le projet de sortie est envisagé.

La critique me paraît légère et, au-delà de l'affirmation, rien n'indique que cette partialité vienne contredire l'objectif d'une réinsertion réussie. Qui plus est, je ne vois pas de griefs qui puissent être retenus à l'encontre des associations de victimes, que vous prétendez défendre alors que vous les évincer.

À la lecture de ce projet de loi, on s'interroge vraiment sur la cohérence des nouveaux dispositifs imaginés. Quelle cohérence entre l'arrivée de « jurés populaires » en correctionnelle et leur disparition de la cour d'assises dite simplifiée, laquelle a heureusement été supprimée par la commission des lois ? Quelle cohérence entre des procédures qui, inéluctablement, alourdiront, ralentiront et renchériront le cours de la justice, alors que l'attente des citoyens est inverse ? Quelle cohérence, enfin, entre les nouveaux coûts à assumer et votre incapacité chronique à dégager les moyens budgétaires et humains susceptibles d'améliorer le fonctionnement des tribunaux et du système pénitentiaire ? Et pourtant, il y a bien une cohérence, celle qui est dictée par la stratégie politicienne et électoraliste du Président de la République et de son gouvernement : diviser, dresser les Français les uns contre les autres, critiquer sans cesse et insinuer le doute sur la légitimité des « professionnels », au premier rang desquels figurent les magistrats, mais aussi les enseignants, les médecins et tant d'autres.

Le Président de la République remet volontiers en cause les « corporatismes », mais il est d'une grande mansuétude envers un corporatisme, celui des patrons et des financiers, si bien organisé et si proche de lui. Pour ce qui est du texte qui nous occupe aujourd'hui, votre cible, ce sont bien évidemment les magistrats et, à leurs côtés, les experts, les professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse et les associations investies dans ce domaine.

Vous offrez au grand public et à l'opinion, dont vous savez exploiter les interrogations, une solution qui n'est qu'un leurre, celle des jurés populaires, et une régression dramatique en ce qui concerne la justice des mineurs. C'est pourquoi, aux côtés des professionnels du droit, nous combattons ce projet de loi. Bien évidemment, nous voterons contre !

Intervention . . .

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Discussion générale]

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

[séance du mardi 17 mai 2011]

Peut-être excellente, monsieur le président, mais qui n'en pense pas moins beaucoup de mal de ce texte, comme d'autres ici qui se sont exprimés non seulement sur les travées de gauche, mais aussi sur certaines travées du centre. Rapprocher le citoyen de la justice était pourtant une belle idée. On faisait déjà participer les citoyens à l'œuvre de justice, dans certaines juridictions spécialisées, avec des volontaires ayant des compétences particulières en matière d'application des peines et de justice des mineurs, et même s'agissant de la justice pénale, avec les jurés d'assises.



Cela fonctionnait très bien dans les juridictions spécialisées, un peu moins bien aux assises. On sait en effet que nombre de personnes tirées au sort tentaient, par tous les moyens, d'échapper à leur obligation et de ne pas aller siéger aux assises. Certaines, d'ailleurs, y parvenaient.

C'est, malgré tout, ce dernier modèle que l'on va copier, et mal copier, en introduisant le tirage au sort pour remplacer le volontariat. On va également démultiplier les jurés, mais on ne va surtout pas démultiplier les moyens mis en place pour leur permettre de se déplacer, pour les indemniser, les défrayer, ou pour compenser les pertes de salaires qu'ils auront subies. Voilà ce que vous appelez « rapprocher le citoyen de sa justice », et tout cela avec en frontispice des formules sacrées : « au nom du peuple », « au nom du citoyen » !

Quels citoyens ? Tous ceux que vous avez fait descendre dans la rue depuis 2007 ?

Les citoyens ne veulent pas de juges laxistes. On l'a entendu et réentendu. Cela a été dit et redit dans nombre d'interventions publiques. Nombre de critiques concernant les juges – et non pas la justice – ont été rapportées. Mais, sauf erreur de ma part, ces critiques émanaient non de citoyens quelconques, mais, pour la plupart, de certains ministres, et même du Président de la République.

Ce discours, qui nie que le premier responsable d'un acte de délinquance est son auteur, et non le juge, ne visait qu'à masquer votre impuissance à lutter efficacement contre la délinquance, et votre oubli du fait que la lutte contre la délinquance passe d'abord par la lutte contre les causes de cette délinquance.

Moi, ce que j'entends des citoyens, c'est qu'ils ne veulent pas d'une justice à deux vitesses, selon la nature du délit et le pouvoir d'influence du délinquant. Moi, ce que j'entends des citoyens, c'est qu'ils s'insurgent fortement contre toute la délinquance financière en col blanc ou contre la délinquance économique, qui les exaspèrent. Ce sont en effet ces procédures qui sont certainement les plus mal comprises et les plus suspectes d'interventions illégitimes.

Vous nous dites que ces procédures et ces actes de délinquance sont complexes, trop compliqués pour les citoyens, qu'ils ne vont pas les comprendre. En êtes-vous sûr, monsieur le ministre ? Peut-être pourrait-on les leur expliquer ?

Je pense, pour ma part, que les citoyens peuvent les comprendre. Vous nous dites qu'ils sont capables de comprendre les systèmes juridiques complexes, et que vous complexifiez de plus en plus. Vous nous dites qu'ils sont capables de comprendre les systèmes des peines planchers systématiques, aggravées, ainsi que la rétention de sûreté, les mesures alternatives et les aménagements de peine.

Les citoyens seraient capables de comprendre tout cela en une journée de formation, mais pas le reste ?

Les citoyens sont capables aussi, nous dites-vous, de comprendre des subtilités dans la qualification des faits : préméditation, bande organisée, atteinte ou agression sexuelle, et même atteinte à l'intégrité physique ou morale, alors que, pour d'autres textes, vous soutenez qu'il est extrêmement difficile, y compris pour les experts, de prouver une atteinte à l'intégrité morale.

Mais les jurés, « au nom du citoyen », vont comprendre sans difficulté !

Au nom du citoyen...

Moi, j'entends que les citoyens veulent une justice capable de les protéger, de protéger la société et la démocratie. J'entends que les citoyens veulent une justice accessible à tous, quels que soient le lieu de résidence, les moyens financiers, le statut socioprofessionnel et le délit commis. Moi, j'entends des citoyens exaspérés de voir les textes se chevaucher, se multiplier, avec des promesses d'efficacité toujours renouvelées et jamais tenues, mais en conséquence une désorganisation permanente, une surcharge des missions sans aucune concertation ni réflexion avec les professionnels des juridictions.

Au nom du citoyen...

Avez-vous pensé à informer ces citoyens des modalités du tirage au sort, des vérifications qui seront opérées sur leur personnalité et leur vie privée quand ils auront été désignés par le sort pour être jurés ? Quand leur direz-vous la vérité sur le coût de la réforme de la carte judiciaire, en immobilier, en moyens humains, en accessibilité de la justice ?

Monsieur le garde des sceaux, vous avez créé, nous dites-vous, les maisons de justice et du droit. Vous l'avez écrit, en tout cas ! Mais vous avez oublié de préciser aux citoyens que ce sont les collectivités territoriales qui payent le fonctionnement.

Autrement dit, seuls les centres urbains et les collectivités riches seront dotés de maisons de justice et du droit : voilà pour l'amélioration de l'accessibilité de la justice !

Quand donc direz-vous la vérité aux citoyens sur les insuffisances informatiques, les budgets de l'aide juridictionnelle, les conséquences de la réforme de la représentation devant les cours d'appel ? Vous créez toujours plus d'injustice et renouvez l'ancrage de la justice à deux, voire à quatre vitesses, selon que l'on est pauvre ou riche, rural ou urbain. Ne soyez surtout pas pauvre et rural, car vous n'aurez plus aucun accès à la justice !

Au nom du citoyen...

Le Président de la République veut nous faire croire qu'un mineur âgé de seize ans, mesurant 1,90 mètre et pesant 90 kilos, n'est plus un mineur ! Est-ce à dire que la maturité, la responsabilité, le passage de l'enfance à l'âge adulte se mesurent en centimètres et en kilos ?

Est-ce à dire qu'une personne handicapée mentale de 1,90 mètre pesant 90 kilos doit être considérée comme adulte, et non comme une personne vulnérable, protégée par une mesure de tutelle ou de curatelle ? Remarquez, ce serait le moyen de réduire un peu la charge de travail des juges des tutelles ! Comme ils ont, eux aussi, été récemment complètement désorganisés, peut-être verraient-ils cela d'un bon œil !

Est-ce à dire, monsieur le garde des sceaux, que si l'on ne dépasse pas 1,60 mètre et 50 kilos, on n'est jamais un adulte responsable et mature ? C'est là toute la connaissance que vous avez, toute l'utilisation que vous faites de l'éducation et de la définition d'un enfant en devenir ?

Au nom du citoyen...

On oublie qu'un enfant est un enfant. C'est un aspect que ma collègue Catherine Tasca a développé et sur lequel Alima Boumediene-Thiery interviendra certainement.

Le titre II du projet de loi, autrement dit les dispositions relatives au jugement des mineurs, est une catastrophe pour le droit des enfants, une catastrophe pour l'éducation, qui plus est masquée par l'écran de fumée que constitue le juré populaire.

Pourtant, beaucoup d'entre nous peuvent être concernés et directement confrontés, demain, à la justice.

J'aimerais donc poser la question aux citoyens : ce jour-là, quelle justice souhaitez-vous ?

Est-ce une justice expéditive, systématique, qui prenne en compte uniquement l'acte et non ses circonstances, ni l'histoire et la personnalité de son auteur, qui refuse toute deuxième chance à un enfant ou à un adulte, qui préfère la rapidité d'un jugement à l'écoute de l'accusation comme de la défense ?

C'est pourtant cette justice-là que le projet de loi nous annonce. Ou bien souhaitez-vous, citoyens, une justice sereine, indépendante, qui a les moyens de siéger dans des conditions décentes autorisant la réflexion, loin de l'émotion et de toute pression médiatique ou politique, une justice qui prend le temps d'écouter toutes les parties pour rendre un jugement équilibré, accessible à tous, car rendu dans le calme, et explicable aux citoyens par des avocats correctement rémunérés, quels que soient les moyens de leurs clients ?

La Justice avec un « J » majuscule, celle à laquelle je crois pour mon pays, c'est celle-là que je veux et pas celle que vous nous préparez ! Je ne pourrai pas voter ce texte.

Intervention . . .

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Discussion générale]

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[séance du mardi 17 mai 2011]

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, vous n'en serez pas surpris, les sénatrices et sénateur écologistes sont profondément indignés devant le projet de loi qui nous est aujourd'hui présenté. Par ce texte, monsieur le garde des sceaux, vous prétendez outrageusement opérer une augmentation de la participation des citoyens à la justice, ainsi qu'une révision de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante, alors que ce texte ne brille malheureusement que par la bassesse de l'idée de la justice qu'il développe.



Sur la méthode, tout d'abord, monsieur le ministre, un tel chantier législatif aurait dû être entrepris dans le respect du débat parlementaire, mais vous avez fait le choix d'une procédure accélérée, cédant à l'urgence et à l'électoratisme.

Vous avez ainsi opté pour une procédure parlementaire prioritaire, nous privant d'une deuxième lecture sur un texte visant à réformer en profondeur notre procédure et notre droit pénal. Par ailleurs, sous couvert de faire davantage participer les citoyens à la justice, vous en profitez pour procéder, dans le même texte, à une réforme du droit pénal des mineurs. Ce dernier thème, pourtant extrêmement important, a malheureusement été occulté par la presse, qui ne s'est fait l'écho que des fameux « jurés populaires ».

Je consacrerai l'essentiel de mon intervention au droit pénal des mineurs, mais je souhaiterais tout de même dire quelques mots du premier volet du texte.

Sous prétexte d'accroître la participation du peuple à l'œuvre de justice, vous souhaitez modifier la composition du tribunal correctionnel et de la chambre correctionnelle de la cour d'appel par l'ajout de deux « citoyens assesseurs ».

Je constate que, paradoxalement, monsieur le garde des sceaux, votre projet de loi vise également à modifier la composition du jury d'assises, en abaissant le nombre de jurés de neuf à six en premier ressort, et de douze à neuf lorsque la cour statue en appel ! Il ne s'agira donc, in fine, que d'un effet d'annonce trompeur sur une participation croissante de la population à la justice, alors que, bien au contraire, vous réduisez le nombre des citoyens qui pourront participer au jugement de certaines affaires pénales. En associant à des magistrats professionnels ayant suivi une formation juridique de plusieurs années, et sanctionnée par des diplômes, des profanes ne connaissant pas la subtilité du droit et pour qui « rendre la justice » n'est pas un métier, vous remettez en cause le professionnalisme du corps de la magistrature.

Eu égard aux propos de M. Hortefeux qui, en septembre 2010, s'indignait « que des assassins ou des violeurs, condamnés par une cour d'assises, puissent sortir de prison avant la fin de leur peine parce que des magistrats professionnels l'ont décidé », je me demande si le Gouvernement ne s'applique pas, avec cette suspicion supplémentaire, à défier nos magistrats !

Ce projet de loi instaure une hiérarchie entre jurés populaires et magistrats professionnels, hiérarchie que vous essayez d'imposer au détriment de ces derniers. Or, outre cet effet d'annonce à visée purement électoratiste, le dispositif pose de nombreux problèmes d'application. En premier lieu, vos « citoyens assesseurs » peuvent ne pas faire preuve du recul nécessaire. Ils risquent de se projeter dans l'affaire avec leur affect et d'afficher un manque de discernement gravement problématique, aussi bien pour la victime que pour l'accusé.

Il ne faut pas non plus négliger la durée des procès, du fait de la nécessité de former les nouveaux assesseurs, durée qui n'est pas déterminée par le texte. Les modalités de cette « formation » seront fixées par décret, soit, mais le Gouvernement doit d'autant plus nécessairement nous apporter des éclaircissements à ce sujet.

L'étude d'impact mentionne l'organisation d'une « information sur le fonctionnement de la justice pénale ». S'agira-t-il d'un texte distribué aux citoyens assesseurs, ou bien d'une réelle « formation » ? Dans ce dernier cas, durera-t-elle vingt-quatre, quarante-huit heures ? Il nous faut des réponses plus précises pour que nous soyons assurés que la formation de ces citoyens assesseurs ne sera pas bâclée.

Par ailleurs, vous annoncez le recrutement, qui ne peut qu'être bénéfique, de 155 magistrats supplémentaires et de 100 greffiers, pour un coût estimé par le Gouvernement de 50 millions d'euros pour le mobilier et de 20 millions d'euros supplémentaires par an pour le fonctionnement.

Alors que la réforme de la garde à vue va entraîner des coûts extrêmement importants, que l'aide aux victimes, qui devrait être prioritaire, nécessiterait 10 millions d'euros d'investissements, on peut légitimement se demander, monsieur le garde des sceaux, comment vous allez financer la réforme que vous nous présentez aujourd'hui.

Le second volet du projet de loi me paraît très important, puisqu'il tend à réformer presque entièrement l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Si les spécialistes – juges des enfants, personnel des services de la protection judiciaire de la jeunesse, universitaires – sont tout à fait effrayés par les dispositions de ce texte, il est regrettable que l'opinion publique n'en ait pas été davantage informée et que ce volet du projet de loi soit resté à ce point méconnu.

Tout d'abord, la délinquance juvénile apparaît comme une problématique ancienne, régie presque entièrement par l'ordonnance de février 1945, qui repose sur une dichotomie entre justice des mineurs et justice des majeurs et dont l'article 2 donne aux mesures éducatives la primauté sur les sanctions. L'article 1er de cette ordonnance dispose qu'un mineur doit être jugé par une juridiction spécialisée.

Or, depuis le début du xxie siècle, la réponse pénale n'a fait que croître, avec les lois dites « Perben I » et « Perben II », la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, puis la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. On assiste à un renversement de l'esprit de l'ordonnance de 1945 : l'enfant est désormais de plus en plus considéré comme un adulte.

La preuve en est que, d'une justice résolutive, nous en revenons, avec ce projet de loi, à une justice distributive, qui ne s'attache qu'aux faits. C'est dans cet esprit que vous proposez de simplifier les procédures de jugement rapide et de présentation immédiate, ce qui tend à rapprocher un peu plus le droit des mineurs de celui des majeurs. Une telle accélération des procédures, par l'ouverture aux officiers de police judiciaire de la possibilité de convoquer des mineurs devant un tribunal pour enfants, est en contradiction avec la nécessité d'effectuer une étude approfondie de la personnalité de l'enfant. Le comble en la matière est atteint avec le « dossier unique de personnalité » prévu à l'article 14 et sorti tout droit d'un chapitre du rapport Varinard intitulé « Célérité de la réponse pénale ». L'objectif affiché d'accélérer le jugement des mineurs est évidemment très contestable !

Monsieur le garde des sceaux, ce projet de loi ne laisse transparaître aucune volonté d'instaurer une continuité éducative. Au contraire, il tend à précipiter la réponse pénale à l'encontre des mineurs, sans tenir compte de leur jeune âge et des particularités qui en découlent.

Par ailleurs, les sénateurs écologistes contestent fermement les mesures prévues à l'article 21. Vous entendez placer les mineurs non récidivistes en centre éducatif fermé dès lors qu'ils auront commis un délit puni de cinq ans de prison. Or tous les délits commis avec circonstances aggravantes sont passibles d'une peine de cinq ans d'emprisonnement ! Dans la mesure où sont notamment considérées comme circonstances aggravantes la commission en réunion ou à proximité d'un établissement scolaire, ce que vous souhaitez finalement, c'est que les mineurs soient tous incarcérés à la première occasion !

Votre réponse à la délinquance des mineurs ne passe, encore une fois, que par la répression, la détention, l'enfermement, au détriment de la prévention et des mesures éducatives.

En outre, ce projet de loi annonce la fin de la juridiction spécialisée pour les mineurs : il prévoit en effet qu'un jeune récidiviste sera jugé par un tribunal correctionnel pour mineurs, où le juge des enfants sera minoritaire par rapport aux autres magistrats. Certes, le texte résultant des travaux de la commission prévoit désormais que le juge des enfants présidera ce tribunal, mais cela n'est évidemment pas suffisant.

Je tenais également, monsieur le garde des sceaux, à vous faire part de mon indignation face à l'instauration de l'assignation à résidence avec placement sous surveillance électronique des mineurs, et ce dès l'âge de 13 ans ! Comment une telle peine pourra-t-elle être rendue compatible avec l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 16 ans ? Envisagez-vous de financer des cours à domicile pour les mineurs assignés à résidence ou comptez-vous assortir cette mesure d'heures de sortie autorisée afin de permettre au mineur de se rendre en cours ? Tout cela est particulièrement ridicule et inadapté à la personnalité et au mode de vie d'un enfant.

Enfin, si les mineurs d'aujourd'hui ne sont pas ceux de 1945, ils ne sont pas pour autant plus mûrs, plus responsables de leurs actes que ne l'étaient ces derniers. Notre jeunesse éprouve des difficultés infinies à trouver sa place dans la société. Les institutions et la justice doivent être de nouveau perçues comme protectrices, ce que ne permettra pas, tant s'en faut, votre réforme.

Si l'accroissement de la sévérité de la réponse judiciaire pouvait suffire à améliorer la situation, le taux de récidive, dont l'importance témoigne de l'échec de votre politique, ne serait pas plus élevé après un séjour en prison. Bien au contraire, les mesures répressives ont un effet négatif manifeste sur le comportement des jeunes délinquants, puisque ceux-ci sont confrontés, au cours de leur incarcération, à une violence bien plus grande que celle qu'ils ont eux-mêmes pu pratiquer.

On l'aura compris, les sénatrices et sénateurs écologistes sont consternés par ce texte et par votre volonté de le faire adopter à la va-vite, monsieur le garde des sceaux. Nous voterons contre ce projet de loi qui porte atteinte aux droits fondamentaux : lorsque les droits reculent, toutes les libertés régressent.

Question préalable...

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Discussion générale]

par Robert BADINTER, sénateur des Hauts-de-Seine, auteur de la motion
[séance du mardi 17 mai 2011]

Mes chers collègues, c'est avec raison que M. le garde des sceaux a affirmé, tout à l'heure, son soutien à la magistrature et son estime pour les magistrats. En effet, on ne saurait trop rappeler, à l'intérieur de nos frontières comme à desti-



nation de l'étranger, à quel point la magistrature française assume une fonction essentielle et avec quel courage elle s'en acquitte, compte tenu des difficultés auxquelles elle doit faire face. À cet égard, monsieur le garde des sceaux, il est bon que votre voix se fasse entendre.

Sur le fondement de ce constat, je considère que votre projet de loi va à l'encontre des intentions mêmes que vous exprimez.

J'appartiens au paysage judiciaire depuis près de soixante ans. Or, je vous le dis franchement : je n'avais jamais connu un pareil malaise au sein de la magistrature française !

L'analyse conduit à trouver deux causes à ce malaise.

La première réside dans le manque de moyens dont, nous le savons tous, souffre la magistrature, face à l'inflation toujours croissante des affaires et des tâches qui lui incombent.

La seconde tient au sentiment que la magistrature éprouve à juste titre de ne pas bénéficier, de la part non seulement des justiciables – cela, elle y est habituée –, mais aussi des plus hautes autorités de l'État, de la considération qu'elle mérite.

Elle ressent cruellement cette situation. Certains propos désinvoltes, évoqués tout à l'heure avec talent, d'autres condescendants, certaines accusations malvenues, l'ont profondément blessée.

Je pense que la priorité, aujourd'hui, est de remédier à ce profond malaise. Or je regrette de devoir vous dire, monsieur le ministre, que votre projet ne va nullement dans ce sens.

Comme M. Mézard l'a très bien rappelé, personne, dans le monde judiciaire, ne réclamait cette réforme. Qu'elle ait pu être évoquée ici ou là, je l'admets : l'imagination est toujours au pouvoir, surtout, de façon générale, au sein du Syndicat de la magistrature, mais je ne pense pas que ce soit de ce côté-là que le Président de la République trouve ordinairement son inspiration...

Quoi qu'il en soit, pour bien connaître le monde judiciaire, je n'ai jamais remarqué, dans aucun colloque, dans aucune revue, dans aucune motion d'avocats, de magistrats ou d'auxiliaires de justice de quelque ordre que ce soit, que l'on ait réclamé la création du dispositif que vous proposez.

De quoi, au juste, s'agit-il ? D'une formule inédite de participation à la décision judiciaire que vous avez appelée d'un nom qui fleure bon les temps anciens de la grande Révolution : les « citoyens assesseurs »... Je ne me souviens pas que l'on ait, depuis fort longtemps, appelé « citoyen » quiconque détenant un pouvoir institutionnel ! Peut-être, ma mémoire fléchissant, me rappellera-t-on qu'en 1848 on parla, brièvement d'ailleurs, du citoyen-président Dupin...

Quelles que soient les dénominations, votre « citoyen-assesseur » est un être singulier : hybride, il n'est ni un juré, ni un échevin.

Il n'est pas un juré, parce que le propre du juré, comme son nom l'indique, est d'appartenir à un jury, et que le propre du jury – notre tradition à cet égard est constante depuis fort longtemps, au point d'être devenue un principe fondamental de notre justice – est de détenir un pouvoir de décision.

Cet état de choses a été conservé à travers toutes les variations successives, et ce principe toujours respecté : en définitive, les jurés peuvent s'opposer à toute demande qu'ils estimeraient infondée, en faisant jouer une minorité de blocage.

Aussi n'est-il pas de jurés sans pouvoir de décision ; or vos « citoyens assesseurs » n'en auront aucun... Si vous voulez leur donner un pouvoir de décision « citoyen », il faut prévoir le recours à la majorité qualifiée. Mais vous ne le proposez pas, puisque, dans les tribunaux correctionnels, il y aura trois magistrats et deux citoyens assesseurs.

Dans ces conditions, quelle sera la valeur ajoutée des citoyens assesseurs ? À quoi vont-ils réellement servir ?

Vous me répondrez que leur valeur ajoutée tient à la connaissance qu'ils auront de l'opinion publique, à ce fameux bon sens populaire qu'on leur prête volontiers... Certes, mais cette vertu-là pourrait aussi bien être mise à profit à l'ensemble des niveaux de l'acte juridictionnel. Or, à ces citoyens assesseurs, vous reconnaissez non pas une compétence générale, mais seulement une compétence limitée, spécifique, que M. le rapporteur a souhaité élargir – je comprends pour quelles raisons, mais je le préviens tout de suite que je ne le suivrai pas, car les délits en matière d'environnement sont souvent extraordinairement complexes.

Les citoyens assesseurs sont cantonnés à un domaine spécifique qui exclut toutes les matières tenues pour difficiles, comme les infractions dans le domaine fiscal, les infractions de corruption ou la délinquance internationale organisée. Alors, je vois bien l'argument : il faut exclure de leur champ de compétence les affaires qui nécessitent des connaissances juridiques et de l'expérience. Mais, monsieur le garde des sceaux, permettez-moi d'inverser les termes de la question : les magistrats éminents qui jugent des affaires complexes sont parfaitement à même de juger des affaires simples ; si celui qui

est appelé à juger une affaire simple n'est pas toujours à même de juger une affaire complexe, l'inverse n'est pas vrai, en vertu du principe selon lequel celui qui peut le plus peut le moins. Ainsi, les magistrats capables de juger l'affaire Clearstream seraient tout à fait capables de juger ces voyous dont vous voulez confier en partie le sort aux citoyens assesseurs.

Par conséquent, cette réforme ne répondait pas à une nécessité.

Dans ces conditions, quelle est sa raison d'être, sachant que ce n'est pas la magistrature qui a réclamé ce renfort inédit ? Vous expliquez vouloir associer le peuple aux jugements. Ce n'est pas exact. Ce l'est d'autant moins que, dans votre texte initial, vous aviez prévu, monsieur le garde des sceaux, de réduire comme jamais cela ne s'est fait dans l'histoire de la justice française les pouvoirs des jurés ! Aussi extraordinaire que cela paraisse – et malgré la correctionnalisation judiciaire –, vous aviez prévu de confier 80 % des affaires criminelles à une cour d'assises non pas light, mais anorexique, formée de deux jurés et de trois magistrats. En réduisant à néant le pouvoir de décision des jurés, pouvoir essentiel propre à la cour d'assises, vous dénaturiez celle-ci et vous faisiez s'effondrer le principe du jury populaire. À cet égard, je salue la résistance qu'a, à juste titre, opposée la commission des lois à ce projet, dont je ne suis d'ailleurs pas certain qu'il n'eût pas été censuré par le Conseil constitutionnel. Aussi, comment pouvez-vous maintenant évoquer devant nous la confiance que vous faites aux citoyens pour juger des affaires ? J'ouvre ici une parenthèse pour formuler une remarque à l'attention de M. le rapporteur : les « six plus trois », j'ai connu cela tout à fait au début de ma carrière ; coïncidence malheureuse, c'est la formule qu'avait adoptée le régime de Vichy... Afin d'éviter ce rappel historique, dont je ne prétends aucunement qu'il vous ait inspiré de quelque façon que ce soit, monsieur le rapporteur, retenons plutôt « sept plus trois ». Cela ne changera rien.

J'en reviens à mon propos principal.

Monsieur le garde des sceaux, ne prétendez pas que vous avez foi en la justice des citoyens, alors même que vous aviez envisagé d'éradiquer l'essentiel du pouvoir des jurés citoyens, ou plus exactement des citoyens qui sont jurés.

Quelle est la valeur ajoutée de cette réforme ? Elle est nulle pour le fonctionnement de la justice. Je puis au contraire vous assurer que vous allez accabler celle-ci d'un nouveau fardeau, alors même que les magistrats des juridictions correctionnelles sont déjà submergés par la masse des affaires à juger !

Il faudra non seulement sélectionner ce que vous appelez les citoyens assesseurs, mais encore leur assurer un minimum de formation. Il faudra, c'est indispensable, tenir compte du principe de l'oralité des débats. Il faudra, c'est nécessaire compte tenu de la mixité de la procédure, permettre à ces citoyens assesseurs d'accéder au moins partiellement au dossier d'instruction, ce qui n'est pas le cas en cour d'assises, en raison de la pure oralité des débats. Il faudra, ce qui n'est pas indifférent, leur permettre de poser des questions – et j'imagine déjà les avocats déposer des conclusions tendant à démontrer que le citoyen assesseur a manifesté son opinion.

Il faudra les associer au délibéré. À cet égard, je n'ai pas manqué de noter que votre projet de loi prévoit que, désormais, un délibéré interviendra au terme de chaque affaire. Je puis vous dire que cela ne facilitera pas la tâche de la justice. Je puis vous assurer que les audiences, qui se tiennent déjà souvent nuitamment, s'en trouveront encore prolongées. Je puis vous garantir que le nombre d'affaires traitées par audience – je ne parlerai jamais de productivité ou de rendement – va diminuer.

Différant ainsi les délais de comparution, vous allongerez la durée de la détention provisoire dans l'attente du jugement. Vous accroissez les charges de la justice au moment même où celle-ci succombe : telle est la conséquence de ce choix, choix dont la seule valeur est médiatique, je n'ose même pas dire politique, choix qui permet d'affirmer, avec un mouvement de menton, que la justice est rendue au nom du peuple, qu'on restitue au peuple sa fonction consistant à rendre la justice. Allons donc !

Laissons ces slogans de côté, et attachons-nous à la vérité : alors que la magistrature n'en peut plus, on va lui assigner de nouvelles tâches parfaitement inutiles ! Voilà pour ce qui est de l'économie de la justice.

J'en viens maintenant au second aspect des choses. J'ai dit que, en réalité, ces citoyens assesseurs n'étaient pas des jurés ; ils ne sont pas non plus des échevins.

Les échevins sont sélectionnés par l'élection, la formation, la compétence ou la spécialité. Il n'en est rien ici. On nous dit que les futurs assesseurs passeront des tests, répondront à des questionnaires, devront satisfaire à certains critères. Pour s'assurer de quoi ? On va s'assurer, ce qui est bien normal, qu'ils ont la qualité d'électeur. Mais comment va-t-on faire pour s'assurer non pas qu'ils sont compétents, mais qu'ils présentent toutes les garanties de moralité ? Recourra-t-on à des rapports de police, mènera-t-on des enquêtes auprès du voisinage, des employeurs ? Je ne suis pas certain que les citoyens assesseurs apprécieront !

Monsieur le garde des sceaux, comment s'assurera-t-on que les citoyens assesseurs présenteront toutes les garanties d'objectivité ou d'impartialité ? Cela fait bien longtemps que cette question se pose au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'impartialité, très clairement, commande de ne pas juger l'un de ses proches. Pour le reste, il s'agit d'une vertu ; seules, s'agissant des magistrats, la formation professionnelle et la conscience qu'ils ont de leur état et de leurs devoirs peuvent permettre d'espérer qu'elle prévaudra. Qu'en sera-t-il avec les futurs citoyens assesseurs ?

Vous allez remplacer par ces citoyens assesseurs tirés au sort de véritables échevins, des assesseurs qui, dans leur domaine, présentent toutes les garanties, qu'ils siègent dans les tribunaux pour enfants ou dans les cours d'appel, s'agissant de l'exécution des peines. On sait qui ils sont et la manière dont ils sont sélectionnés offre toutes les garanties.

En revanche, est-ce en plaçant, dans le tribunal correctionnel des mineurs, auprès de deux magistrats ordinaires non spécialisés – et non plus un seul, grâce au président de la commission, comme cela était initialement prévu –, deux citoyens assesseurs, que vous comptez faire progresser les juridictions pour mineurs et respecter, ce qui est fondamental, leur spécialité ?

Remplacer les assesseurs spécialisés dans le domaine de l'enfance par des citoyens assesseurs tirés au sort après un vague contrôle, à défaut de pouvoir faire mieux, constituera-t-il réellement un progrès ? Considérez-vous que vous respectez ainsi la spécificité profonde du droit des mineurs ? Pensez-vous que la magistrature ressentira cette mesure comme une aide ?

Pensez-vous que cette réforme dissipera le malaise profond que celle-ci éprouve ?

Monsieur le garde des sceaux, vous êtes un homme de bon sens et vous savez bien ce qu'il en est. Qu'annonce cette juridiction ? Je ne vous donne pas rendez-vous, je le lirai plus tard dans les journaux. On commence par créer une juridiction compétente pour les mineurs de 16 à 18 ans, puis, dans la foulée, on élargit cette compétence. Dans le passé, on a connu plusieurs exemples d'institutions dont on nous disait d'un ton badin que leur création n'avait qu'une vocation limitée, expérimentale, et ne devait susciter aucune crainte. Au final, elles ont enflé, enflé, jusqu'à avoir toujours plus de pouvoir.

Je vous le dis clairement : vous ouvrez une brèche désastreuse au regard de la spécificité constitutionnelle et conventionnelle de la justice des mineurs. Ce projet de loi est un mauvais texte, qui intervient à un mauvais moment eu égard à l'état d'esprit actuel de la magistrature.

Intervention...

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Vote sur l'ensemble du projet de loi]

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

[séance du jeudi 19 mai 2011]

Nos débats ont été animés, riches, même si le garde des sceaux n'a pas répondu, parce qu'il ne le pouvait pas, malheureusement pour lui, à toutes les questions... La commission des lois a bien travaillé. Son rapporteur, qui, selon ses propres mots, est entré dans l'examen de ce texte « à reculons », s'est efforcé d'éviter le pire, en allant jusqu'au pied du mur du possible ! De plus, en séance, quelques amendements ont été adoptés à la marge. Toutefois, le compte n'y est pas, et nous restons hostiles à ce texte.



Pour ma part, je ne suis pas opposé par principe à une meilleure association des citoyens à l'œuvre de justice, notamment aux formations de jugement, mais les modalités retenues ne nous conviennent pas et, surtout, nous dénonçons les intentions qui sous-tendent ce texte, intentions qui ont d'ailleurs été très clairement exprimées par le Président de la République et par le ministre de l'intérieur – pas par vous, monsieur le garde des sceaux, je vous en donne acte.

Certes, mais peut-être un peu à reculons, comme le rapporteur. La quasi-totalité des magistrats ressentent ce texte comme une nouvelle marque de profonde défiance à leur égard, après les « petits pois » et autres anathèmes contre le tribunal de Bobigny. Peut-être est-ce à tort, mais, vous le savez, en politique comme dans d'autres domaines, l'important, c'est la manière dont sont ressenties les choses. Les juridictions sont non pas au bord de la crise de nerfs, mais en plein dedans ! Dotées de moyens insuffisants, elles sont submergées, surchargées de tâches nouvelles en raison de l'accumulation des textes, même si certains d'entre eux sont intéressants, je le reconnais.

Pour ne prendre que quelques exemples, j'évoquerai la réforme de la garde à vue et les nouvelles dispositions relatives aux soins psychiatriques sous contrainte. Vous annoncez certes des créations de postes, monsieur le garde des sceaux, mais pour l'heure elles ne sont pas budgétées. Dans ces conditions, était-il si urgent de présenter un tel texte ? Pourquoi ne pas avoir suivi le cours normal du processus pénal ? Vous n'êtes pourtant pas dépourvu de bon sens, monsieur le garde des sceaux !

Le Conseil constitutionnel a contraint le Gouvernement à réformer la garde à vue, alors que votre prédécesseur nous avait pourtant affirmé à plusieurs reprises que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne concernait pas la France et qu'il était inconvenant de comparer le cas de la Turquie à celui d'une nation civilisée comme la nôtre !

Ensuite, la réforme de la procédure de l'instruction a été jetée aux oubliettes. Sera-t-elle plus accusatoire ou plus inquisitoire, le juge d'instruction sera-t-il maintenu ? Le silence est retombé sur toutes ces questions, et on est passé sans transition à une refonte en profondeur de la procédure de l'audience, y compris en matière d'application des peines et de droit des mineurs. Qu'est-ce qui motive une telle précipitation ? Depuis le début de cette discussion, nous n'avons obtenu aucune réponse à cette question.

S'il était vraiment urgent d'introduire des citoyens assesseurs en matière correctionnelle, il fallait décider que cette mesure entrerait en vigueur sur l'ensemble du territoire au 1er janvier 2012, voire dès la prochaine rentrée. Mais, faute de moyens, vous prévoyez des expérimentations boiteuses, douteuses sur le plan constitutionnel... En revanche, pour ce qui concerne le droit des mineurs, les dispositions du projet de loi sont d'application immédiate. Vous pourrez ainsi afficher aux yeux de l'opinion publique, dans une période de précampagne électorale, votre fermeté envers les petits délinquants et votre souci de la sécurité des citoyens.

Or, en fait, le véritable enjeu est d'éviter que les mineurs en difficulté ne tombent dans la délinquance. Cela renvoie aux problématiques de l'éducation, du travail, de la prévention, de la politique des quartiers, de la toxicomanie, qui concernent l'ensemble du Gouvernement ; mais celui-ci reste muet ! On peut bien déplorer l'accroissement de la délinquance des mineurs, prévoir des mesures toujours plus coercitives, mais cela ne répond pas aux questions de fond.

Dans ces conditions, le groupe socialiste votera résolument contre ce texte.

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

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Vote sur l'ensemble du projet de loi]

par **Catherine TASCA**, sénatrice des Yvelines

[séance du jeudi 19 mai 2011]

Je tiens à redire, à cet instant, notre opposition formelle à cette énième révision de l'ordonnance de 1945 et à l'introduction improvisée de citoyens assesseurs dans le fonctionnement de la justice pénale. Monsieur le rapporteur, je ne vous fais aucun



procès en insincérité ; monsieur le garde des sceaux, je sais les contraintes qui s'imposent à vous. Mais vous sous-estimez les véritables manques de notre justice et vous livrez vos innovations aux aléas de l'expérimentation. C'est inacceptable, au moins sur deux plans.

Tout d'abord, rien, dans les nouveaux dispositifs, ne donne la garantie, ni même l'espoir, que les jurys populaires apporteront une réelle amélioration au fonctionnement de la justice ; bien au contraire !

En effet, un inévitable ralentissement des procédures en résultera. En outre, ni leur mode de sélection, ni l'ébauche d'information-formation qui leur sera dispensée, ni le rythme de traitement des affaires par les juridictions correctionnelles ne permettront de placer les citoyens assesseurs en situation de juger sérieusement : des jurés citoyens, oui, mais pas dans ces conditions !

Monsieur le garde des sceaux, il s'agit donc d'une mesure populiste, d'un leurre que le Gouvernement propose à l'opinion publique, sans égards pour l'efficacité réelle de la justice ni pour l'égalité des citoyens devant celle-ci.

Mais, bien plus grave encore, le deuxième volet de votre texte remet en cause la spécificité de la justice des mineurs.

La régression évidente que marque votre réforme à cet égard est un très mauvais signal adressé aux jeunes délinquants, à leurs familles, souvent dépassées, aux magistrats, aux éducateurs, aux associations d'insertion, à tous ceux qui se consacrent à ce problème si lourd de la délinquance des mineurs.

Votre texte reflète une vision en retard sur des années d'expérience, sur de nombreux engagements constitutionnels et internationaux, une vision sans espoir quant au devenir d'une partie de notre jeunesse, il reflète l'enfermement de votre pensée dans une logique purement répressive, que nous récusons.

Une société qui se trompe aussi lourdement sur ses propres responsabilités, sur son devoir de prévention et de protection à l'égard des mineurs, est une société qui ampute son avenir.

Nous déplorons, monsieur le garde des sceaux, que le débat qui s'est tenu dans cet hémicycle ne vous ait pas ouvert les yeux sur cet enjeu.

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

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Vote sur l'ensemble du projet de loi]

par Jean DESESSARD, sénateur de Paris

[séance du jeudi 19 mai 2011]

Madame la présidente, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, comme les sénatrices et le sénateur écologistes n'ont pas manqué de le souligner au cours des débats, en particulier Mme Alima Boumediene-Thiery, qui ne peut être présente ce matin, et dont je me fais volontiers le porte-parole, ce projet de loi n'est absolument pas acceptable.



De nombreuses critiques ont déjà été émises sur la méthode employée, qui ne respecte en rien le débat parlementaire, puisque vous avez fait le choix d'une procédure accélérée à des fins électorales et politiciennes, monsieur le garde des sceaux !

Sur le fond, sous prétexte de vouloir davantage associer le peuple à la justice, vous avez souhaité modifier la composition du tribunal correctionnel et de la chambre des appels correctionnels par l'ajout de deux « citoyens assesseurs ». Or, paradoxalement, votre projet de loi vise également à modifier la composition du jury de la cour d'assises, en abaissant le nombre de jurés. Il ne s'agit donc in fine que de l'annonce trompeuse d'une participation croissante de la population à la justice. En réalité, vous réduisez le nombre de citoyens qui pourront participer à des procès !

Par ailleurs, le projet de loi cherche à instaurer une hiérarchie entre jurés populaires et magistrats professionnels, au détriment de ces derniers. Il marque ainsi la défiance du Gouvernement à l'égard de nos juges professionnels.

Nos débats ont montré les difficultés pratiques qui résulteraient de la mise en place de ces jurés populaires, citoyens profanes qui devront pourtant décider de l'avenir pénal des accusés. En dépit des explications de M. le garde des sceaux, je reste sceptique sur la formation qui sera dispensée à ces deux « assesseurs citoyens » appelés à siéger huit jours dans l'année.

Quant au volet du texte relatif à la justice des mineurs, il réforme de façon contestable l'ordonnance de 1945, en alignant le droit des mineurs sur celui des majeurs. Le Gouvernement ne souhaite pas entendre que l'enfant n'est pas un adulte et il s'affranchit des exigences et des objectifs premiers de l'ordonnance.

Avec ce texte, disparaîtront, hélas ! l'obligation pour un mineur d'être jugé devant une juridiction spécialisée et la nécessité de faire primer les mesures éducatives sur les sanctions pénales. Revenons aussi sur le dossier unique de personnalité, tout droit sorti du rapport Varinard et de l'un de ses chapitres consacré à la célérité de la réponse pénale. L'objectif imparté à ce dossier, à savoir l'accélération du jugement des mineurs, est évidemment plus que critiquable.

Le projet de loi ne laisse apparaître aucune volonté d'instaurer une continuité éducative ; il vise au contraire à précipiter la réponse pénale à l'égard des mineurs, sans tenir compte de leur jeune âge et des particularités qui en découlent. Quant à l'assignation à résidence avec surveillance électronique de mineurs, et ce dès l'âge de treize ans, nous avons déjà exprimé ce matin notre opposition à cette mesure.

Les sénatrices et le sénateur écologistes s'opposent donc fermement à l'ensemble des dispositions de ce texte liberticide. Nous voterons évidemment contre ce projet de loi, qui relève d'une vision erronée de la justice.

Intervention . . .

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Vote sur l'ensemble du projet de loi]

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

[séance du jeudi 19 mai 2011]

Sans reprendre les différents arguments qui ont été avancés par les sénatrices et sénateurs de gauche, auxquels je souscris pleinement, je souhaite toutefois réaffirmer en introduction que la gauche n'est ni immobile ni immobilisée. Nous aussi, nous voulons des réformes !



Ainsi, nous ne nous opposons pas au principe d'une meilleure participation des citoyens au fonctionnement de la justice. Mais ce n'était ni le bon moment, ni le bon tempo, ni la bonne méthode pour avancer sur cette voie.

Au demeurant, il ne s'agissait pas d'une attente des citoyens, fondée sur des motifs légitimes, mais d'une demande pressante et urgente d'un seul d'entre eux, le Président de la République, fondée sur des motivations que je ne préfère pas détailler. Reste que je vous donne acte du fait que vous n'êtes pas à l'initiative de ce texte, monsieur le garde des sceaux.

Il suffit d'écouter les jurés d'assises tirés au sort pour se rendre compte que les citoyens ne souhaitent pas spécialement participer au fonctionnement de la justice pénale.

S'ils arguent du fait qu'ils n'ont pas le temps ou que cela ne les intéresse pas, leurs arguments ne sont peut-être pas acceptables. En revanche, lorsqu'ils mettent en avant le fait que la justice n'est pas leur métier et qu'ils ont peur de se tromper, soit en envoyant un innocent en prison, soit en relâchant un coupable, ils méritent d'être entendus. Il est vraisemblable d'ailleurs que cette peur de se tromper soit plus importante encore pour les deux

citoyens assesseurs que pour des jurés appelés à s'insérer dans des groupes de six, neuf ou douze personnes, le nombre permettant d'alléger un peu la responsabilité de chacun.

Permettez-moi une suggestion en forme de sourire : si le but est vraiment de faire participer et de former les citoyens au fonctionnement de la justice pénale, pourquoi ne pas demander aux très nombreux étudiants de deuxième année en droit d'effectuer un stage de quinze jours en qualité de citoyens assesseurs ? Cette expérience leur serait sans doute très utile et l'on éviterait peut-être ainsi un encombrement de la justice, qui n'avait vraiment pas besoin de ce coup bas.

Quant aux mineurs, le système actuel donnait satisfaction, même s'il n'était pas efficace à 100 % – aucun dispositif ne saurait l'être, de toute façon.

J'ai déjà eu l'occasion de rappeler au cours des débats que seuls 5 % des enfants délinquants deviennent des adultes délinquants. Ce pourcentage méritait-il de tout renverser et de tout casser ? Fallait-il vraiment utiliser les moyens de la justice pénale, adaptés à la psychologie et au comportement des adultes, pour traiter cette délinquance des mineurs ? Ce chemin devait-il être emprunté ou convenait-il, au contraire, de prendre davantage en compte la spécificité de cette délinquance, en tenant compte de l'âge de ses auteurs ? Ne fallait-il pas envisager une vraie réforme pluri-ministérielle plutôt qu'un texte relevant du seul ministère de la justice ?

L'opposition n'est pas immobile, monsieur le garde des sceaux ; elle aurait volontiers étudié une réforme de cette ampleur. Malheureusement, tel n'est pas le cas. Dans ces conditions, vous comprendrez que nous votions contre ce texte.

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

Participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs

[Vote sur l'ensemble du projet de loi]

par **Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret

[séance du jeudi 19 mai 2011]

Je voudrais réagir aux propos de notre excellent collègue André Reichardt, qui vient d'exprimer sa confiance dans les moyens qui seront mis en œuvre par le garde des sceaux pour appliquer cette réforme. Il se trouve que, la semaine dernière, les magistrats, les greffiers et les membres du parquet du tribunal de grande instance d'Orléans ont invité les parlementaires du département à venir les rencontrer. À cette occasion, ils nous ont exposé leurs difficultés concrètes, depuis les problèmes inextricables posés par le logiciel Cassiopée, lequel complique la tâche des greffiers et ralentit le traitement des affaires, jusqu'au manque crucial de moyens, en passant par la durée des audiences.



Une seule audience du tribunal d'instance peut ainsi voir défiler une centaine d'affaires, ce qui ne permet de consacrer que quelques minutes à chacune d'entre elles. Et je ne parle pas des dizaines d'affaires inscrites au rôle de chaque audience correctionnelle en un après-midi !

Robert Badinter, avec son éloquence habituelle, a fort bien dit à la tribune du Sénat que le projet de loi pose des questions tellement fortes, tellement concrètes, que personne ne demande l'adoption de telles mesures. Aucune association professionnelle de magistrats n'a jamais réclamé la création de jurés en matière correctionnelle.

Concrètement, il faudra les recruter – ce sera difficile, y compris pour les maires – et les former. Ces jurés n'étant pas seulement des figurants, ils devront s'imprégner du dossier pour pouvoir juger en leur âme et conscience.

Les audiences prendront donc encore plus de temps qu'aujourd'hui.

Peut-être est-ce une idée intéressante, mais elle est aujourd'hui impossible à mettre en œuvre. Il suffit pour s'en convaincre de voir fonctionner un tribunal de grande instance.

Nous savons bien qu'il s'agit, malheureusement, d'un texte d'affichage et de communication, comme nous en avons connu un grand nombre dans le domaine de la justice. Vous voulez, avant les prochaines échéances, envoyer un signe à votre électorat, en vous appuyant sur la sévérité supposée du jury populaire, par opposition au laxisme des magistrats professionnels. Sauf que cette idée est fautive, comme nous l'avons constamment rappelé au cours du débat.

Nous regrettons cette manière de légiférer. Par le biais de nombreux textes qui visent à frapper l'opinion publique, vous voulez, monsieur le garde des sceaux, entrer dans un processus de communication. Mais, quand on rencontre les magistrats, les greffiers, les membres du parquet, on s'aperçoit que la situation est différente de celle que l'on nous a décrite ici.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous pensons que vous faites vraiment ici œuvre de communication. Or cela n'a pas grand-chose à voir avec les nécessités actuelles de la justice et l'impératif d'améliorer les conditions dans lesquelles celle-ci est rendue dans notre pays.

Questions d'actualité...

BAS REVENUS ET MINIMA SOCIAUX

par Claude JEANNEROT, sénateur du Doubs

[séance du jeudi 12 mai 2011]

Monsieur le président, mes chers collègues, ma question s'adressait à M. le Premier ministre. Au début de cette semaine, un ministre du Gouvernement annonçait le dépôt d'une proposition de loi afin que « les allocataires du RSA soient obligés d'accomplir un travail d'intérêt général non rémunéré et pour que le total des minima sociaux ne puisse dépasser 75 % du SMIC. »



Ces propos visent d'abord à faire croire aux Français qu'il est possible de gagner plus avec le revenu de solidarité active qu'avec un revenu du travail. C'est faux : il y a une différence de 660 euros entre le RSA et le SMIC ! Comment peut-on s'en prendre ainsi aux plus pauvres et tenter d'opposer ceux qui ont un peu à ceux qui n'ont rien ? Nous aurions préféré entendre cette vertueuse indignation sur les bonus des banquiers : jusqu'à 4,5 millions d'euros pour l'un d'eux, à mettre en face du RSA, 460 euros par mois. Pour faire bonne mesure, ce ministre propose aussi que les étrangers ne puissent pas bénéficier des minima sociaux s'ils ne résident pas en France depuis au moins cinq ans !

Mes chers collègues, c'est déjà le cas, puisque c'est ce que prévoit l'article 3 de la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Alors pourquoi revenir sur cette question ? À quoi joue-t-on ? Affirmer que le revenu de solidarité active concurrence le travail est bien entendu contraire à l'esprit même du RSA, mais c'est surtout méconnaître la réalité quotidienne de nos concitoyens les plus en difficulté.

Ils ne demandent ni la charité ni l'assistance, et le travail bénévole obligatoire n'est pas un moyen de remédier à leur situation.

Ils veulent un vrai emploi, un vrai travail qui leur permette de vivre dignement et décemment avec leur famille. C'est la raison pour laquelle nous, élus locaux, mettons en place dans nos départements des actions d'accompagnement et de formation nécessaires.

Vous en conviendrez, nos efforts n'ont de chance d'aboutir que si la croissance et l'emploi sont au rendez-vous. C'est la principale condition, mais c'est d'abord la première responsabilité du Gouvernement. Or, force est de le constater, les problèmes demeurent : chômage, précarité, manque de logements. Désigner les plus pauvres d'entre nous à la vindicte est indigne et ne résout rien.

Nos valeurs républicaines, la fraternité notamment, sont gravement mises en cause.

Ma question est simple : quelles suites le Premier ministre envisage-t-il de donner à la proposition relative au RSA faite par l'un des membres de son gouvernement ?

Réponse de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des solidarités et de la cohésion sociale.

Monsieur Jeannerot, le Gouvernement a fait de la lutte contre la pauvreté l'un des objectifs majeurs de sa politique. Pour ce faire, il a pris des mesures de revalorisation de l'ensemble des minima sociaux qui sont sans précédent. Je rappelle ainsi que, durant la présidence de Nicolas Sarkozy, l'allocation aux adultes handicapés, qui concerne 900 000 personnes, aura augmenté de 25 %, passant de 621 euros à 776 euros.

Le minimum vieillesse, qui concerne 600 000 personnes, a été revalorisé dans les mêmes proportions. Quant au revenu de solidarité active, c'est l'une des avancées sociales majeures du quinquennat, et nous entendons le conforter et le protéger.

Il a permis de mieux rémunérer les allocataires qui acceptaient de passer à une activité salariée. Ces derniers perçoivent en moyenne 170 euros supplémentaires par mois, soit environ deux mois de SMIC, ce qui creuse l'écart entre un revenu d'inactivité et un revenu d'activité.

Grâce au RSA, nous avons sorti 210 000 personnes de la pauvreté.

Il s'agit de surcroît d'un système souple, qui enregistre un flux de 80 000 personnes entrant et sortant chaque mois. Ce système est bien évidemment perfectible, et nous nous y employons. Il faut notamment le simplifier. Dans cette période de sortie de crise, il convient d'améliorer les mécanismes d'insertion professionnelle. Mais il est parfaitement compréhensible que, durant la crise, les revenus de subsistance aient quelque peu pris le pas sur les revenus d'activité et l'insertion professionnelle.

Enfin, une question me tient particulièrement à cœur, la monoparentalité, qui est devenue un facteur massif d'exclusion et de pauvreté. Avec les caisses d'allocations familiales, je m'attache à trouver les dispositifs qui vont permettre de sortir ces familles monoparentales de la pauvreté et de la précarité.

J'ai peut-être un regret, monsieur Jeannerot : que vous n'ayez pas cru bon de voter le RSA quand il a été soumis au Parlement ! Votre critique aurait eu plus de poids !

Le RSA est une grande avancée du quinquennat de Nicolas Sarkozy.

Nous en sommes fiers et nous allons le conforter.

Questions d'actualité...

ECARTS DE RÉMUNÉRATIONS

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

[séance du jeudi 12 mai 2011]

La confrontation avec l'actualité est rude pour le Gouvernement. Tandis qu'il s'attaque aux plus faibles – on pense aux vellétés de certains de ses membres de s'en prendre au RSA -, il garde une certaine complaisance vis-à-vis des rémunérations des hauts dirigeants des établissements bancaires et financiers.



Nous avons pourtant, ici même, en octobre 2008, établi un diagnostic commun : ce sont bien les rémunérations exorbitantes dans le domaine de la finance et de la banque qui, en raison des prises de risques inconsidérées qu'elles ont entraînées, ont causé dans la partie développée de la planète une crise dont nous ne sommes pas encore sortis. Lorsqu'en octobre 2008 le Gouvernement a demandé aux parlementaires d'apporter par leur vote le soutien de la Nation aux mesures de prêts et de garanties de l'État accordées aux banques et aux établissements financiers, nous avons répondu présents. Toutefois, une partie de l'hémicycle, dont le groupe socialiste, avait alors exigé des contreparties en matière de rémunérations.

Mme la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a pris un arrêté visant à transposer une directive européenne, lequel traduit une certaine complaisance vis-à-vis des établissements financiers et bancaires. Nous sommes en effet passés d'une directive européenne où la volonté du législateur était très claire – les rémunérations devaient être « équilibrées » entre la partie variable et la partie fixe – à un rapport « approprié » entre les composantes fixe et variable de la rémunération totale ». Peut-être est-ce un problème de traduction...

Mais est-ce vraiment « approprié » que le président-directeur général du groupe BPCE perçoive 1,6 million d'euros pour l'année 2010, et que la part variable de sa rémunération soit de 66 %, ou que celui de la Société Générale touche 4,3 millions d'euros, dont une part variable de 77 % ? Et je me contenterai de ces deux exemples, qui concernent deux anciens collaborateurs du Président de la République.

Si l'on en croit la presse, le Président de la République se serait ému de cette situation. Il aurait demandé à son gouvernement d'agir...

Il avait déjà déclaré, en février 2008, que l'autorégulation et les rémunérations excessives appartenaient au passé. En réalité, les affaires reprennent !

Monsieur le ministre du budget, vous avez présenté hier à la commission des finances du Sénat un projet de loi de finances rectificative. Vous avez un véhicule législatif sous la main. Pourquoi attendre ? Vous pouvez agir, soit par plafonnement, soit par taxation dissuasive de ces rémunérations, comme les socialistes vous l'ont régulièrement proposé.

Réponse de M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement.

Madame Bricq, le Président de la République est à l'origine de l'ensemble des conditions de réglementation internationale visant à tirer les leçons de la grande crise mondiale que nous avons connue. Cette crise s'explique en partie par les excès et la cupidité de traders qui ont joué avec l'argent des autres.

Ne vous en déplaise, madame Bricq, c'est à Pittsburgh que le Président de la République a souhaité que le G20 adopte un dispositif de régulation des bonus et d'équilibre entre les rémunérations fixes et variables.

C'est ensuite sous l'impulsion du Président de la République, et grâce à l'énergie déployée par la ministre de l'économie Christine Lagarde, que la Commission européenne a adopté un dispositif de régulation destiné à encadrer ces rémunérations.

Le porte-parole du commissaire Barnier a donné le feu vert pour la transposition de cette directive, et nous vivons à présent dans un État de droit qui, depuis le début de la législature, a instauré une taxation additionnelle sur les stock-options dans la loi TEPA, l'obligation pour le mandataire social d'assurer la transparence de sa rémunération et, enfin, dans la loi de finances pour 2011, le doublement des cotisations sociales pour les retraites chapeaux.

Il est incontestable que la situation actuelle de la distribution des bonus et le décalage qui peut exister entre la part variable et la part fixe nourrissent la réflexion au sein de la majorité mais aussi au sein du Gouvernement.

Nous souhaitons œuvrer dans le sens de la justice sociale et mieux encadrer des dispositifs qui peuvent légitimement heurter notre contrat social.

C'est la raison pour laquelle nous réfléchissons à des modalités pratiques d'encadrement des très hauts salaires.

Nous n'ouvrirons toutefois pas la porte à une tranche marginale de l'impôt sur le revenu dans le cadre de la réforme fiscale à venir, car il ne s'agit pas de transférer une fiscalité du patrimoine sur une fiscalité du travail.

En revanche, nous ouvrons le débat sur la problématique des très hauts salaires, afin que ces rémunérations soient plus justes, plus équilibrées, et donc mieux acceptées par l'ensemble de la société.

Questions d'actualité...

FONCTIONNEMENT DE LA POSTE

par Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche

[séance du jeudi 12 mai 2011]

La Poste a annoncé, récemment, le lancement, au 1er octobre prochain, d'une nouvelle offre dite « de courrier rapide » - rapide... - pour les particuliers et les entreprises en j+2. Dans son communiqué, La Poste précise vouloir réduire ainsi son empreinte écologique et garantir un niveau de fiabilité et de qualité de service plus élevé.



Toujours selon La Poste, le nouveau service est censé s'inscrire dans une optique de développement durable en limitant le transport aérien à la Corse et aux départements d'outre-mer.

La nouvelle offre se veut également plus économique, avec un nouveau timbre au prix de 57 centimes. Quel que soit le soin apporté par La Poste pour justifier cette refonte hautement symbolique de son offre, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit de mettre en place un courrier à deux vitesses, pour favoriser la distribution à j+2. En effet, le prix du nouveau timbre étant inférieur à celui du timbre habituel, qui passera à 60 centimes le 1er juillet prochain, le nombre de courriers distribués à j+2 va très probablement augmenter fortement. Le risque est donc réel d'assister à un vrai recul en matière d'acheminement du courrier par rapport à la situation actuelle, laquelle est certes imparfaite, mais où plus de 83 % des courriers revêtus de la mention « lettre prioritaire » sont distribués à j+1.

À la demande du chef de l'État, la majorité présidentielle a voté, en 2009, la transformation de La Poste en société anonyme, ouvrant ainsi la voie à l'entrée ultérieure d'actionnaires privés dans le capital de La Poste.

Le Gouvernement va-t-il maintenant avaliser un nouvel affaiblissement du service public postal en acceptant que la distribution du courrier à j+2 devienne la règle à terme ?

Opposé à cette évolution prévisible, le groupe socialiste du Sénat attend une réponse claire à cette question.

Réponse de M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé du commerce extérieur.

Monsieur le sénateur, vous le savez, la loi du 9 février 2010 a renforcé la présence postale sur le territoire, avec l'obligation désormais inscrite dans la loi de maintenir un réseau postal.

Je vous remercie de me donner l'occasion de confirmer qu'il existe dans le IXe arrondissement de Paris une poste centrale, rue Choron ! Vous voyez que je connais un tout petit peu La Poste !

Ce réseau postal est constitué d'au moins 17 000 points de contact. Je précise que 90 % de la population est située à moins de cinq kilomètres d'un point de contact, notamment en Ardèche, monsieur Teston.

Pour la part de la population qui est éloignée de plus de cinq kilomètres du réseau postal, la distance à parcourir ne saurait dépasser vingt minutes de trajet automobile.

Au total, ce dispositif a été complété, comme vous le savez, par un contrat de présence postale territoriale, signé en janvier 2011 entre l'État, l'Association des maires de France et La Poste. Il a accru la contribution financière de l'État, qui est passée à 170 millions d'euros.

Un décret venant spécifier cette part de l'État est sur le point d'être signé. Il est présenté à la Commission européenne par le Conseil d'État.

Ce contrat prévoit de maintenir dans chaque département un nombre de points de contact en zones prioritaires, notamment dans les communes rurales.

Il est aussi précisé que les horaires d'ouverture ne peuvent pas être modifiés sans l'accord du maire – c'est sans précédent ! – et en fonction de l'activité économique. Vous le savez, monsieur Teston, puisque vous avez, je crois, travaillé sur ce sujet.

Donc, prétendre, comme vous le faites, qu'il y a affaiblissement du service public est une erreur. Je m'inscris en faux contre cette affirmation !

La Poste est en train d'être modernisée, mesdames, messieurs les sénateurs. Elle n'a jamais été aussi proche des Français !

Questions cibles...

L'APPRENTISSAGE

DANS LE CADRE DES 12ÈMES JOURNÉES DE L'APPRENTISSAGE

par Ronan KERDRAON, sénateur des Côtes d'Armor

[séance du mardi 17 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, course aux diplômes, chômage, précarité, la jeunesse est souvent devenue synonyme de galères à répétition. Avec la crise, près de 25 % des jeunes de moins de vingt-cinq ans se trouvent au chômage ! Les missions locales peuvent en témoigner. Dans ce contexte, une formation professionnelle adaptée est plus que jamais un atout pour pouvoir accéder à l'emploi.



D'ailleurs, une étude récente de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, la DARES, confirme que près des deux tiers des jeunes sortis d'un contrat d'apprentissage avaient un emploi à l'issue de leur formation. Ils étaient même 86 % au bout de trois ans.

L'apprentissage est donc bien une voie efficace et d'avenir. C'est un précieux sésame pour les jeunes, une fois réglée la difficulté que constitue la recherche d'un maître d'apprentissage. Or c'est là que les choses se compliquent ! Certains jeunes ne parviennent pas à trouver de maître d'apprentissage ou, du moins, rencontrent des obstacles pour y parvenir.

Pour ne prendre qu'un seul exemple, la récente réforme du bac professionnel, qui passe de deux à trois ans, a suscité des doutes, sinon des interrogations parmi les artisans. La difficulté à trouver un maître d'apprentissage s'explique aussi par la crise économique. C'est notamment vrai dans le secteur du bâtiment, où les difficultés de trésorerie encouragent les hésitations des artisans à embaucher des apprentis.

Dans ce contexte, votre gouvernement n'a mis l'accent que sur le développement quantitatif de l'apprentissage. En effet, l'État a fixé de façon unilatérale aux régions un objectif d'accroissement de près de 50 % des jeunes en apprentissage à l'horizon 2015, soit 600 000 apprentis, contre 420 000 actuellement. Or, comme vous l'a récemment indiqué mon collègue François Patriat lors d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement, l'apprentissage « ne se décrète pas ». Il « dépend des entreprises, des jeunes et des places disponibles dans les CFA ».

Pour leur part, les régions œuvrent pour renforcer l'attractivité de cette voie de formation en mettant l'accent sur la qualité des formations et des conditions matérielles. Elles ont également contribué à rénover les CFA et à développer des partenariats efficaces.

Elles sont prêtes à assumer le pilotage d'un service public. Une réflexion sur la gestion de la taxe d'apprentissage mériterait d'être envisagée. Je conclurai en citant Elie Wiesel : « Lorsque je rentrais de l'école, ma mère ne me demandait jamais : "As-tu bien répondu ?", mais "As-tu posé la bonne question ?" »

Madame la ministre, posons-nous ensemble les bonnes questions !

Réponse de Mme Nadine Morano, ministre.

Monsieur le sénateur, la bonne question est d'abord de savoir si vous souhaitez relever ce défi. Vous avez l'air de reprocher au Gouvernement de vouloir prendre un pari trop ambitieux sur le nombre d'apprentis en France. Voulez-vous que l'apprentissage soit un objectif national partagé ? Voulez-vous mener à nos côtés cette révolution culturelle ? Grâce à l'alternance, grâce au développement de l'apprentissage, et en conjuguant nos efforts, nous pouvons obtenir les mêmes résultats que l'Allemagne, pays qui a développé depuis des décennies la formation duale.

Je vous l'ai dit, l'État engagera au cours des quatre prochaines années 1,7 milliard d'euros en faveur des nouvelles générations de contrats d'objectifs et de moyens. Et nous allons plus loin, monsieur le sénateur, car nous devons moderniser l'outil de formation.

Nous devons moderniser les CFA, les rendre innovants et efficaces afin que la formation qu'ils dispensent corresponde aux attentes des entreprises. Grâce au grand emprunt, l'État consacrera 500 millions d'euros à ce défi. Sur cette somme, 250 millions d'euros seront réservés à la création de 15 000 places d'hébergement. Pour que les jeunes se tournent vers l'alternance, nous avons aussi besoin qu'ils puissent se loger. L'absence de logement est quelquefois un frein majeur pour le choix de la formation en alternance.

Vous m'avez parlé des maîtres d'apprentissage. Vous n'ignorez pas que nous avons la volonté d'élargir leur vivier en prévoyant qu'ils n'aient plus à justifier que de trois années d'expérience professionnelle, contre cinq actuellement, à charge pour les branches de relever le seuil si elles le souhaitent.

Réplique de Ronan Kerdraon

Madame la ministre, je ne relèverai pas vos propos caricaturaux sur la question que je vous ai posée.

L'État, effectivement, a fixé un certain nombre d'objectifs aux régions, mais sans tenir compte de la situation existante ni de la démographie des seize à vingt-cinq ans dans chaque région. Il ne s'est certainement pas soucié non plus des particularités régionales.

Les aménagements réglementaires que vous proposez ne correspondent pas aux ambitions affichées. Je rappelle que, depuis plus de dix ans, une loi chaque année en moyenne concerne l'apprentissage. Or les décrets d'application n'ont pas tous été publiés et les textes se révèlent peu efficaces. Par ailleurs, des modifications à répétition ont engendré de la confusion sur les responsabilités respectives de chacun des acteurs.

Au-delà des effets d'annonce, madame la ministre, il vaudrait mieux travailler de manière plus approfondie.

Questions cribles...

L'APPRENTISSAGE

DANS LE CADRE DES 12ÈMES JOURNÉES DE L'APPRENTISSAGE

par Gisèle PRINTZ, sénatrice de la Moselle

[séance du mardi 17 mai 2011]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'apprentissage est un dispositif de formation très efficace pour l'insertion professionnelle des jeunes. Il favorise à la fois l'autonomie, l'implication et la prise de responsabilité ; en ce sens, il offre aux jeunes les meilleures chances d'obtenir un emploi. Pourtant, en France, seulement 33 % des entreprises françaises déclarent y avoir recours, contre 60 % chez nos voisins allemands. Pourquoi ?



En mars dernier, le Président de la République a présenté une série de mesures destinées à favoriser la formation, notamment par l'alternance ; elles doivent nous permettre d'atteindre l'effectif de 800 000 apprentis en 2015. On pourrait accueillir cette annonce avec optimisme, mais cela fait dix ans que le Gouvernement promet de doubler les effectifs et les places en apprentissage, sans y parvenir.

Parmi les outils proposés pour obtenir des résultats, les sous-préfets et les acteurs de l'emploi se verront fixer des objectifs ; les entreprises seront incitées à recruter en bénéficiant de nouvelles aides et un système de bonus-malus sera appliqué pour celles de plus de 250 salariés.

Ce système sera-t-il efficace ? Les CFA auront-ils des capacités d'accueil suffisantes ? Les enseignants seront-ils assez nombreux pour assurer les cours ?

Qu'allez-vous faire pour pallier ces manques ? De plus, un effet d'aubaine est à craindre, car on risque de recruter des jeunes diplômés en contrat d'apprentissage.

C'est pourquoi nous souhaitons savoir si le niveau du diplôme sera pris en compte dans le calcul de la rémunération.

Enfin, le système du bonus-malus ne corrige en rien le caractère fortement discriminatoire de ce type de contrat. Les jeunes de certains quartiers ont du mal à être recrutés, et on trouve seulement 30 % de filles en apprentissage. Quelles mesures le Gouvernement a-t-il prévues pour mettre fin à cette sélection ?

Nous recommandons aussi de travailler en partenariat avec les régions, grandes absentes du dispositif ; elles ont pourtant compétence en matière d'apprentissage depuis 1982. En Lorraine, par exemple, 69 millions d'euros sont consacrés à l'apprentissage, soit près d'un quart du budget de la région.

Pour conclure, nous regrettons que l'apprentissage à partir de quatorze ans refasse surface dans le débat. Nous l'avons dénoncé à l'époque du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, car il s'agit d'une remise en cause de facto du principe de la scolarité obligatoire jusqu'à seize ans. Entendez-vous, madame la ministre, renoncer à cette mesure ?

Réponse de Mme Nadine Morano, ministre.

Madame la sénatrice, comme je l'ai dit tout à l'heure, nous sommes face à un objectif national partagé. Il y a l'État, sa mobilisation, son engagement, et il y a les régions, avec lesquelles nous travaillons. Dans le cadre du tour de France des régions pour l'apprentissage que j'ai engagé, je sens s'exprimer la volonté, chez de nombreux élus, de dépasser les clivages idéologiques pour construire avec nous des contrats d'objectifs et de moyens ambitieux afin de créer un maximum de places d'apprentis et d'outils à disposition des jeunes.

Vous avez cité l'exemple de l'Allemagne, où l'apprentissage est une tradition ancrée depuis des décennies. Cela signifie que, si nous voulons aller vite et réussir ce défi, c'est tous ensemble qu'il nous faut nous mobiliser : les principaux acteurs que sont l'État et les régions doivent s'engager mais également les grandes entreprises, celles de plus de 250 salariés.

Ne nous faites pas de procès d'intention, ne rejetez pas d'emblée nos propositions en disant que le système du bonus-malus ou l'augmentation des quotas ne marcheront pas. Notre objectif, c'est de réussir. Je sens, pour rencontrer les artisans, les représentants des branches professionnelles, une mobilisation très forte et une prise de conscience, car cela nous concerne tous, de la nécessité d'insérer les jeunes dans le milieu économique.

Je voudrais apporter une précision, qui intéressera certainement votre assemblée, en réponse à une question qui m'avait été posée par M. Houel – je n'ai pas pu tout dire en deux minutes – sur les maîtres d'apprentissage. Nous devons également les valoriser et travailler sur leur statut. Nous menons actuellement avec Xavier Bertrand une réflexion, en termes de compensation, sur la valorisation des acquis de l'expérience, la VAE, de manière, là aussi, à améliorer leur statut.

C'est donc une politique globale qui doit être menée pour réussir l'alternance, comme nous en avons l'ambition.

Réplique de Gisèle Printz

Madame la ministre, je déplore que les entreprises rechignent à embaucher des jeunes. Ceux-ci ont beaucoup de difficultés à être pris comme stagiaires.

Vous ne m'avez pas répondu sur le fait que l'apprentissage pourrait se faire dès l'âge de quatorze ans.

J'ai moi-même débuté ma carrière professionnelle comme apprentie, à quinze ans, et cela n'a pas été facile. Je ne voudrais pas que d'autres jeunes subissent les mêmes épreuves que moi.

Le Groupe Socialiste communique...

PROJET DE LOI SUR LA PARTICIPATION DES CITOYENS AU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE PÉNALE

A l'issue des débats sur le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, les sénateurs socialistes ont réaffirmé leur hostilité à ce projet et voté contre le texte adopté ce jour par le Sénat.

Celui-ci prévoit l'introduction de jurés populaires en correctionnelle alors que, comme l'a souligné **Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône, les juridictions sont submergées, leurs moyens insuffisants** et leurs charges sans cesse alourdies. Les magistrats ressentent cette disposition comme une défiance à leur égard. Cette invention de citoyens assesseurs prévoit également **une expérimentation boiteuse dont la constitutionnalité est douteuse.**

En outre, **les mesures relatives aux mineurs, d'application immédiate, remettent en cause la spécificité de la justice des mineurs et l'enferme dans une logique purement répressive.** Les sénateurs socialistes reprochent au gouvernement de refuser de prendre en compte le vrai problème, qui est d'éviter que les mineurs en difficulté tombent dans la délinquance.

Cela est une question d'éducation, d'emploi, de prévention, de politique des quartiers, autant de domaines dans lesquels le gouvernement ne fait rien.

DIFFUSION LE 19 MAI 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