

# COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

Mardi 13 octobre 2009

QUESTIONS ORALES

LOI PÉNITENTIAIRE (Conclusions de la CMP)

QUESTIONS CRIBLES SUR LES CRISES AGRICOLES

PARCS DE L'ÉQUIPEMENT (Conclusions de la CMP)

ARTICLE 61-1 DE LA CONSTITUTION (Loi organique)

## SOMMAIRE

MISE AU POINT AU SUJET DE VOTES.....	1
DÉPÔT DE RAPPORTS .....	1
ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE (Candidature).....	1
QUESTIONS ORALES.....	1
<i>Provisionnement du démantèlement des éoliennes</i>	1
<i>Décharge de l'Affit à Roumazières-Loubert</i>	2
<i>Création d'une zone économique exclusive en Méditerranée</i>	3
<i>Centre Météo France de Melun-Villaroche</i>	3
<i>Alimentation électrique de la Bretagne</i>	4
<i>Centre Météo France de Vichy</i>	5
<i>Enseignement de la médecine générale</i>	5
<i>Deuxième plan maladies rares</i>	6
<i>Situation de la maison d'arrêt d'Aurillac</i>	7
<i>Tabagisme et grossesse</i>	7
<i>Couverture en téléphonie mobile</i>	8
<i>Proximité des bâtiments d'élevage</i>	9
<i>Niveau scolaire en baisse</i>	10
<i>Suppression de la carte scolaire</i>	10
<i>Difficultés de recrutement des personnels de crèches</i>	11
<i>Établissements publics de coopération culturelle</i>	12
<i>Passeports biométriques</i>	13
<i>Dotations de développement urbain</i>	14
ENGAGEMENT DE PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE.....	15
LOI PÉNITENTIAIRE (Conclusions de la CMP) .....	15
<i>Discussion générale</i>	15
<i>Vote sur l'ensemble</i>	23
HOMMAGE À QUATRE GRANDS SPORTIFS .....	24
QUESTIONS CRIBLES SUR LES CRISES AGRICOLES .....	24
HOMMAGE À UNE DÉLÉGATION ÉTRANGÈRE .....	29
PARCS DE L'ÉQUIPEMENT (Conclusions de la CMP) .....	29
<i>Discussion générale</i>	29
<i>Vote sur l'ensemble</i>	31
ARTICLE 61-1 DE LA CONSTITUTION .....	31
<i>Discussion générale</i>	31
<i>Discussion des articles</i>	42
Articles additionnels avant l'article premier	42
Article premier	43
Article additionnel	49
<i>Vote sur l'ensemble</i>	50

## SÉANCE du mardi 13 octobre 2009

5<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2009-2010

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE GAUDIN,  
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :  
M. PHILIPPE NACHBAR, M. JEAN-PAUL VIRAPOULLÉ.

*La séance est ouverte à 9 h 35.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Mise au point au sujet de votes

**M. Nicolas About.** – Dans le scrutin sur la loi dite Grenelle II, deux sénateurs du groupe de l'Union centriste, MM. Detraigne et Deneux, ont été notés comme ne prenant pas part au vote alors qu'ils ont voté pour.

### Dépôt de rapports

**M. le président.** – M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales pour 2007, établi en application de l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, et le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, établi en application de l'article 52 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Ce rapport donnera lieu à un débat le jeudi 22 octobre 2009. Acte est donné du dépôt de ces rapports.

Le premier sera transmis à la commission des lois et à la commission des finances, le deuxième à la commission des affaires sociales et à la commission des finances.

Par ailleurs, M. le président du Sénat a reçu de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, le rapport de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, conformément à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières.

Acte est également donné du dépôt de ce rapport.

Il sera transmis à la commission des affaires sociales et sera disponible au bureau de la distribution.

### Organisme extraparlamentaire (Candidature)

**M. le président.** – M. le Premier ministre a demandé au Sénat de désigner le sénateur appelé à siéger au sein du conseil d'administration de l'Institut national de l'audiovisuel.

Conformément à l'article 9 du Règlement, j'invite la commission de la culture à présenter une candidature.

La nomination au sein de cet organisme extraparlamentaire aura lieu ultérieurement, dans les conditions prévues par l'article 9 du Règlement.

### Questions orales

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle les réponses du Gouvernement à dix-huit questions orales.

#### *Provisionnement du démantèlement des éoliennes*

**M. Dominique Leclerc.** – A l'heure où le réchauffement climatique pèse sur l'avenir de notre planète, les enjeux environnementaux intéressent de plus en plus les Français, comme en témoignent les récents débats sur le Grenelle de l'environnement et sur la taxe carbone. Avec le protocole de Kyoto, ratifié par la France dès 1997, nous avons adopté, pour la première fois, des objectifs contraignants visant à réduire les émissions des gaz à effet de serre. L'Europe a franchi un pas supplémentaire en 2008 avec l'adoption, sous présidence française, du paquet Énergie-climat qui fixe à l'horizon 2020 l'objectif de 20 % d'énergies renouvelables. L'Europe apparaît comme le continent qui a le plus œuvré pour la révolution verte. Mais il nous faut poursuivre l'effort.

L'énergie éolienne a connu un développement continu ces dernières années et, à ce rythme, le nombre d'éoliennes installées en France devrait passer de 2 500 aujourd'hui à près de 15 000 d'ici 2030. Celles-ci produisent, certes, de l'énergie renouvelable mais leur nuisance sonore est difficilement supportable pour les riverains (*M. Roland Courteau le conteste*), elles dégradent les paysages et provoquent l'effondrement du prix de l'immobilier dans les zones environnantes. Le développement de ce secteur répond avant tout à une logique économique et financière, spécialement pour les communes qui les acceptent.

La loi Urbanisme et Habitat, de juillet 2003, oblige le promoteur à provisionner le démantèlement de ses éoliennes. Selon un nouvel article L. 553-3 du code de l'environnement, « il doit, au cours de l'exploitation, constituer des garanties financières nécessaires à ces opérations ». La loi renvoyait à un décret en Conseil d'État les modalités précises d'application. Or, à ce

jour, aucun texte réglementaire n'a été pris. Que ferons-nous dans l'avenir de ces milliers de squelettes d'éoliennes qui n'auront pas été démantelés ? Quand comptez-vous mettre fin à ce vide juridique ?

De l'aveu même de nombreux écologistes, les éoliennes n'ont qu'un rendement énergétique de 25 %, contrairement au photovoltaïque qui produit davantage d'énergie à un moindre coût. Si nous voulons que les Français adhèrent aux énergies renouvelables, il faut leur garantir la plus grande transparence. Il faut que des autorités compétentes, neutres et indépendantes publient des bilans financiers et énergétiques incontestables ainsi que des études comparatives des rendements, des coûts et, bien entendu, des pollutions. Nous ne pouvons plus nous contenter des informations partiales des industriels ou des *lobbies* écologistes. Le discours incantatoire ne suffit pas. Que comptez-vous faire pour remédier à l'opacité actuelle, pour nous donner des informations complètes et vérifiées et faire du secteur des énergies renouvelables un secteur transparent et, partant, incontestable ?

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.** – Aux termes de l'article 19 du Grenelle I, dans chaque région, un schéma régional de l'énergie renouvelable déterminera les zones susceptibles d'accueillir des parcs éoliens. Le Gouvernement entend améliorer la programmation territoriale de ces parcs pour éviter le mitage du paysage. Il faut évidemment renforcer la concertation locale et l'encadrement réglementaire de cette programmation.

Le Grenelle II, voté par le Sénat, a été l'occasion de débattre de la mise en œuvre de ces orientations et son article 34 prévoit que l'exploitant éolien est responsable du démantèlement de ses installations et de la remise en état des sites et qu'il doit constituer les provisionnements financiers nécessaires. Le texte doit encore être examiné par les députés et c'est pourquoi la publication du décret a été différée. L'adoption du Grenelle II permettra de trouver une solution à chaque situation.

**M. Dominique Leclerc.** – Merci d'avoir compris la préoccupation que je partage avec d'autres.

Il est indispensable de prendre sans tarder ces mesures financières de précaution : qui aurait imaginé il y a trente ou quarante ans que des stations-service ouvertes au bord de nos routes seraient abandonnées ? On peut en faire des centres commerciaux, ce qui ne sera pas le cas des éoliennes si l'essor des autres énergies renouvelables fait de ces grandes carcasses de véritables déchets environnementaux.

#### *Décharge de l'Affit à Roumazières-Loubert*

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Je tiens à relayer l'inquiétude inspirée par le suivi et la surveillance de

l'ancienne décharge de l'Affit à Roumazières-Loubert en Charente.

Un accord de principe avait été trouvé en 1992 devant l'incapacité de l'ancien exploitant d'assurer la surveillance du site : les quatre producteurs de déchets – à savoir EDF, Rhône-Poulenc, Grande paroisse et l'Institut national de recherche appliquée, dissous par la suite – pour qu'ils financent le suivi et les travaux, l'État devant régler 10 % du coût. Pour honorer cet engagement, Bercy avait signé en mars 2002 et juillet 2004 deux conventions avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Ce dispositif a permis de régler, avec beaucoup de retard, la quote-part de l'État et les factures présentées par la société Eurovia, qui surveillait la décharge.

Or, le 16 mai 2008, l'Ademe a signifié au directeur d'Eurovia que l'Agence ne serait plus en mesure d'honorer les factures correspondant à des prestations postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

La commune de Roumazières-Loubert a donc demandé que soit instituée une servitude d'utilité publique. La procédure devait être diligentée par les services de l'État, qui aurait partagé sa charge financière avec les producteurs de déchets. Aujourd'hui, la commune reste sans nouvelles. Et la société Eurovia n'a perçu depuis janvier 2008 aucun règlement correspondant à la part de l'État. La crise économique aidant, cette société ne peut effectuer de prestations sans être payée ! Son directeur n'exclut pas de mettre fin à ces interventions si l'État n'honorait pas rapidement les paiements au titre de 2008 et du premier semestre de 2009.

Où en est l'institution d'une servitude d'utilité publique ? Quand l'État compte-t-il honorer ses dettes envers la société Eurovia ?

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.** – La situation de cette décharge est bien connue du ministère.

Comme vous l'avez rappelé, les quatre producteurs de déchets sont intervenus à la suite de la défaillance du gestionnaire de la décharge. Par la suite, l'État s'est substitué à l'Institut national de recherche appliquée lorsqu'il a été dissous. L'Ademe est intervenue à ce titre jusqu'au début de l'année 2008, en vertu de deux conventions successives.

A ce jour, aucune nouvelle convention n'a encore été conclue, mais le ministre d'État souhaite que cette situation cesse au plus vite. Il a demandé à l'Ademe que la commission des aides examine lors de sa prochaine réunion, dans trois mois, le financement d'une partie des frais liés à la décharge ainsi que les études nécessaires à la procédure de servitude d'utilité publique.

Les engagements de l'État seront honorés.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – J'ai pris bonne note de votre réponse sur la servitude d'utilité publique, mais je regrette que vous n'ayez pas même évoqué les factures de la société Eurovia.

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État.** – Le sujet sera sans doute abordé lors des discussions.

### *Création d'une zone économique exclusive en Méditerranée*

**M. Roland Courteau.** – Conclue en 1982, la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dite « de Montego bay », a redéfini les notions classiques du droit maritime, ainsi que les notions plus récentes telles que la zone économique exclusive (ZEE). D'une largeur maximale de 200 milles marins, la ZEE, instituée en 1958 par la convention de Genève, attribuée à l'État côtier des droits souverains exclusifs sur les ressources vivantes et minérales des eaux et du sous-sol, tout en lui attribuant certains droits de juridiction.

La France dispose d'une ZEE dans l'Atlantique, dans la Manche et outre-mer, mais pas en Méditerranée, où seule existe la zone de protection écologique créée au Sénat en janvier 2003 par l'adoption d'un projet de loi discuté sous la présidence de M. Jean-Claude Gaudin. Il s'agissait alors d'une véritable avancée, malgré les progrès restant à accomplir dans la lutte contre la pollution.

Je reviendrai ultérieurement sur les pollutions en Méditerranée dans le cadre de la mission que m'a confiée l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst). Aujourd'hui, je me concentre sur la protection des ressources halieutiques et minérales, car nous devons protéger la zone économique et la zone de pêche, sans omettre le contrôle des bateaux venus du monde entier. Nous ne pouvons aujourd'hui le faire que dans les eaux territoriales, donc dans la limite de 12 milles marins.

Une ZEE en Méditerranée est l'instrument qui nous manque pour exercer nos droits souverains et protéger ainsi les ressources biologiques ou non biologiques. La production d'énergie ne saurait être oubliée.

On pourrait calquer cette ZEE sur la zone de protection écologique. La France a-t-elle l'intention de déclarer aux Nations Unies une ZEE en Méditerranée ?

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.** – En effet, la convention de 1982 des Nations Unies, à laquelle la France est partie, autorise un État à établir une ZEE pouvant aller jusqu'à 200 milles marins.

Pour des considérations géopolitiques, les pays riverains de la Méditerranée ont décidé jusqu'en 1990 de n'établir aucune ZEE dans cette mer semi-fermée. Toutefois, la nécessité de préserver l'environnement marin et de combattre la pêche illégale a incité des

responsables publics à l'action. Certains États ont donc opté pour une voie intermédiaire : ainsi, l'Espagne a institué une zone de protection halieutique.

La France a décidé en 2004 de créer une zone de protection écologique visant à protéger les milieux marins, mais cette solution partielle ne permettait pas de combattre la pêche illégale au-delà de 12 milles marins.

C'est pourquoi le ministre d'État a annoncé le 24 août à Cassis que la France allait déclarer auprès des Nations Unies une zone économique exclusive en Méditerranée. Ce changement de cap voulu par le Gouvernement tend à protéger la pêche française, mais surtout à protéger les ressources halieutiques et à éviter la venue de flottes puissantes en Méditerranée. En effet, s'étendant sur un périmètre analogue à celui de la zone de protection écologique, cette ZEE conduira la France à étoffer ses capacités de contrôle, tout en lui permettant d'exercer les droits souverains mentionnés par la Convention sur le droit de la mer. Cette démarche illustrera en outre la volonté d'inscrire le développement de l'espace méditerranéen dans une approche nouvelle, conformément à la réflexion conduite au sein de l'Union pour la Méditerranée.

Dans l'esprit du « Grenelle de la mer », le Gouvernement attache une importance particulière à la meilleure gestion possible des ressources communes aux riverains de la Méditerranée. Nous espérons franchir ainsi un premier pas vers la mise en œuvre à terme de dispositifs communs de gestion, de surveillance et de contrôle entre tous les pays de l'Union pour la Méditerranée.

**M. Roland Courteau.** – Pourrait-on connaître au moins approximativement le délai de cette déclaration aux Nations Unies ?

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État.** – M. Borloo a sans doute en tête un calendrier très rapproché. Je pense que la démarche sera engagée au cours des prochaines semaines.

### *Centre Météo France de Melun-Villaroche*

**M. Yannick Bodin.** – La réorganisation territoriale de Météo France prévoit la fermeture de 53 centres entre 2012 et 2017. L'un des premiers sacrifiés, et le seul en Ile-de-France, serait celui de Melun-Villaroche, qui assure la couverture météorologique de la moitié de la région capitale. Vous prétendez que cette réorganisation s'inscrit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, mais il ne s'agit que de justifier la diminution du nombre des fonctionnaires. Cela ne doit pas se faire au détriment d'un service public de qualité. Alors que les améliorations technologiques invoquées ne sont pas encore validées, à l'expertise de techniciens, le plan de restructuration propose de substituer une supervision à distance. Nous serions ainsi rattachés à un centre

créé à Saint-Mandé et qui regrouperait aussi les fonctions du centre interdépartemental de Paris et de la petite couronne, installé à Montsouris, ce qui menace l'identité climatique du département.

Les fonctionnaires du site de Melun-Villaroche ont acquis un savoir-faire et une très bonne connaissance du climat seine-et-marnais. L'activité économique, l'aérodrome, les parcs d'attraction ainsi que le caractère rural très marqué de mon département nécessitent des prévisions de qualité. Elles ne peuvent être réalisées que par des techniciens présents sur le terrain. C'est pourquoi le comité syndical de l'agglomération de Sénart a voté, le 25 mars dernier, une motion exprimant de vives inquiétudes. Par quels moyens conserverez-vous un service public de qualité en Seine-et-Marne ?

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.** – Le plan stratégique de Météo France prévoit un resserrement progressif de son organisation territoriale dans le cadre d'une mobilisation et d'une mutualisation des ressources afin de conserver son rang d'excellence et de mieux répondre aux attentes des pouvoirs publics, de la société civile et du monde économique. Ces deux objectifs sont au cœur du contrat d'objectifs 2009-2011.

L'évolution des métiers et des caractéristiques climatiques de la France rendait inévitable une évolution dont le caractère sera très progressif et qui répond aux recommandations de la Cour des comptes et des commissions des finances du Parlement. Elle s'appuiera sur les progrès des techniques afin que Météo France continue de disposer de tous les moyens nécessaires à ses missions en répondant à une demande diversifiée et exigeante. La réforme engagée entend maintenir une présence territoriale forte et assurer une amélioration des prestations, notamment pour la sécurité des personnes et des biens.

Au-delà de l'optimisation des capacités d'observation et des performances de prévision comme de prévention des risques, il s'agit d'étendre les prestations à l'aide à la décision et d'accroître la réactivité. Le redéploiement permettra à Météo France de poursuivre la recherche en matière de modélisation opérationnelle de changement climatique, de s'adapter au ciel unique européen tout en s'engageant dans le programme Sesar. Le nouveau réseau a été arrêté en fonction des contraintes techniques et des conséquences de la mobilité. La réorganisation débutera en 2012 et s'achèvera en 2017. Le réseau, qui restera le plus dense d'Europe, comprendra à terme sept centres interrégionaux, vingt centres spécialisés et trente centres territoriaux, soit un pour trois départements.

Le Gouvernement comprend l'inquiétude des élus mais le processus sera très progressif et conduit en concertation : les préfets travailleront avec les élus.

**M. Yannick Bodin.** – Je vous remercie de votre réponse. Votre raisonnement a sa logique, mais c'est toujours la même. Il s'agit toujours de réduire le nombre des effectifs, donc de réorganiser les services de l'État, partant, de porter atteinte au service public. Que j'interroge ce Gouvernement sur la santé, l'éducation nationale ou sur Météo France, le raisonnement est identique. Le centre de Melun-Villaroche a reçu 170 000 appels téléphoniques en 2007. Il est très important pour les sapeurs-pompiers et pour la gendarmerie, ainsi que pour l'attractivité de la Seine-et-Marne, notamment pour les deux établissements Snecma qui emploient 5 000 personnes dans le sud du département. Réexaminez la situation de ce site !

#### *Alimentation électrique de la Bretagne*

**M. François Marc.** – Ma question s'adressait à M. Borloo et je suis honoré que Mme Létard apporte des éléments de réponse sur l'alimentation électrique de la Bretagne. Cette région ne produit que 8 % de l'énergie électrique qu'elle consomme. Ce déficit inquiétant a suscité bien des réflexions. En effet, la situation péninsulaire entraînant des surcoûts pour l'acheminement, des productions additionnelles sont nécessaires pour écrier les pointes Trois enjeux ont donc été dégagés : la constitution d'un appoint d'énergie, la maîtrise de la demande et la dynamisation des énergies alternatives. Les collectivités bretonnes se sont engagées dans un pacte électrique et ont imaginé des réponses, dont la construction d'une centrale à Ploufragan, dans les Côtes-d'Armor. Cependant, l'État a semblé ne pas le souhaiter. Où en est-on après que l'Ademe a fait connaître ses préconisations en juin dernier ? L'État peut-il relancer le projet de Ploufragan, quelles sont les propositions de l'Ademe sur les innovations technologiques et les sources alternatives compte tenu du Grenelle, d'une part, et des engagements auxquels ont abouti les assises de la mer ? Les collectivités bretonnes attendent que l'État précise ses arbitrages.

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.** – La région Bretagne est confrontée à des difficultés sérieuses d'approvisionnement en électricité. Sa consommation augmente plus vite que la moyenne de la France (2,4 % contre 1,7 %) et elle ne possède que des moyens de production limités -vous l'avez dit, ils couvrent seulement 8 % de sa production.

La feuille de route énergétique pour 2020 souligne cette situation et le Gouvernement a fait procéder à une revue des solutions envisageables. Les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables ne sont pas suffisants ; il faudra de nouveaux moyens de production dans le nord Bretagne, qui se substitueraient aux centrales à fioul, plus polluantes. Cela doit s'inscrire dans un projet intégrant les économies d'énergie avec l'éco-

prêt à taux zéro, l'éco-prêt logement social, le développement des compteurs intelligents et les nouvelles filières de valorisation de l'énergie, de la méthanisation à l'énergie marine.

Les élus de Bretagne ont pris des initiatives qui conduisent à un positionnement partagé.

C'est par la mobilisation de tous et le partenariat que nous pourrions relever ce défi majeur pour la Bretagne.

**M. François Marc.** – Je vous remercie de cette réponse qui ouvre quelques pistes. Je rappelle que l'Ademe propose cinq solutions à mettre en œuvre rapidement afin d'éviter l'implantation toujours difficile et sensible d'une nouvelle unité de production, parmi lesquelles la cogénération de gaz afin de faire face aux périodes de pointe. Il faut analyser ces solutions de plus près.

#### *Centre Météo France de Vichy*

**Mme Mireille Schurch.** – Le conseil d'administration de Météo France a adopté le 28 novembre dernier un plan de réorganisation territoriale qui prévoit la disparition de la moitié des centres départementaux à l'horizon 2017. De nombreux centres perdent dès cette année des personnels au gré des vacances de postes. En diminuant le nombre de techniciens qui animent les réseaux d'observateurs bénévoles et assurent la maintenance des stations automatiques, on fait disparaître autant de points de mesure.

Peut-on prétendre à une meilleure efficacité en réduisant des effectifs censés faire le même travail sur un territoire trois fois plus grand ? Est-il pertinent, au moment où se mettent en place dans le cadre du Grenelle II des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, de se priver de l'expertise des centres départementaux et de leurs moyens de mesures fines du territoire ? La technologie ne sera facteur de progrès qu'en fonction de la qualité scientifique des personnels qui l'utilisent.

Dans l'Allier, les premiers bulletins locaux ont été diffusés par téléphone aux agriculteurs dès 1974 ; le centre départemental de Vichy-Charmeil s'est équipé en 1986 pour le traitement statistique des données et la première station automatique de la grande région Centre-est y a été installée en 1989. Le centre a produit en 1990, en coopération avec la chambre d'agriculture et le conseil général, l'un des premiers atlas agro-climatiques locaux. Le maillage territorial a été méthodiquement construit : quarante-cinq postes tenus par des observateurs bénévoles complètent aujourd'hui les dix-sept stations automatiques. Avec le plan de réorganisation territoriale, les deux tiers des points de mesures de l'Allier pourraient disparaître. Cela manque singulièrement de cohérence avec les priorités du Grenelle.

Vous comprendrez donc les inquiétudes et les interrogations légitimes du personnel et des élus. Le Gouvernement entend-il maintenir ce plan ? Si oui, en prendra-t-il toute la mesure en termes d'emplois, de déplacement de personnels, de qualité de service et d'aménagement du territoire ? Quelles mesures spécifiques envisage-t-il pour les salariés des centres ?

**Mme Valérie Létard, secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.** – L'objectif du plan de réorganisation, au terme duquel les centres seront compétents sur trois départements, est d'optimiser les missions de Météo France. Les préfets et les services de l'État seront en contact permanent avec les élus et les salariés afin d'anticiper les évolutions et de préserver un service public de qualité, tourné vers l'avenir. Le processus se déroulera dans la transparence, avec le souci de prendre en compte la situation individuelle de tous les salariés.

**Mme Mireille Schurch.** – Je vous remercie de votre réponse, mais vous ne m'avez pas convaincue. Pourquoi opposer toujours technologie et services de proximité ? Les élus craignent que la finesse des mesures cède le pas à l'approximation. Les syndicats seront de leur côté attentifs aux propositions que vous ferez. Pour nous, ce plan de réorganisation n'est pas pertinent et met à mal le service public.

#### *Enseignement de la médecine générale*

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – La discipline-spécialité de médecine générale est désormais reconnue et la loi HPST l'a consacrée en précisant les missions du généraliste. Le manque de moyens financiers matériels et humains est cependant préoccupant. Alors que plus de 6 000 étudiants s'orientent vers cette filière et que plus de 3 000 postes d'internes vont être ouverts à l'examen national classant dans cette spécialité, le ratio étudiants-enseignants est quinze fois inférieur à ce qu'il est dans les autres disciplines, et le budget consacré à son enseignement cent fois moindre que celui de l'ensemble des autres spécialités. L'amertume gagne : comment 135 enseignants associés peuvent-ils assurer les cours à 6 000 étudiants répartis dans huit universités ? Comment se satisfaire de l'intégration comme titulaires de seulement dix professeurs associés, de la nomination de huit maîtres de conférence et de huit maîtres de conférence associés, alors que la loi HPST prévoit la nomination chaque année de vingt professeurs, trente maîtres de conférence et cinquante chefs de clinique universitaires ?

Il est vrai que le ministère vient de procéder à l'intégration de vingt-sept candidats reconnus aptes par le Conseil national des universités (CNU) ; qu'en sera-t-il cependant des trente-huit candidats dont le dossier est actuellement pendant ? A court terme, comment le Gouvernement compte-t-il assurer la

présence d'un professeur par université ? Quelles mesures entend-il prendre à plus long terme pour respecter les engagements de la loi HPST ?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.** – C'est avec enthousiasme que le Gouvernement a accueilli l'initiative de votre ancien collègue, M. Francis Giraud, visant à créer une filière universitaire de médecine générale. Mme Péresse, qui vous prie d'excuser son absence, l'a soutenue tout au long de son parcours parlementaire et a veillé avec Mme Bachelot à la publication rapide du décret statutaire d'application, sept mois seulement après le dépôt de la proposition de loi.

Cette reconnaissance statutaire, attendue depuis longtemps, s'accompagne d'un effort sans précédent en moyens humains : 93 postes ont été créés depuis 2007. L'article 47 de la loi HPST sera appliqué sans difficulté ; seront ouverts comme prévu vingt postes de professeurs, trente postes de maîtres de conférences et cinquante postes de chefs de clinique. Nous ne pouvons dire à ce stade comment ils seront pourvus, tout dépendra du nombre de candidats disposant des qualités requises pour postuler et être inscrits sur la liste d'admission du CNU.

Le Gouvernement s'attache à une gestion pluriannuelle et raisonnée des emplois avec comme priorité la qualité de l'enseignement supérieur. C'est pourquoi l'accent est mis sur le recrutement des chefs de clinique -quarante-sept ont été recrutés depuis 2007- parmi lesquels seront recrutés les maîtres de conférences et professeurs titulaires. Parmi les trois voies possibles pour alimenter la nouvelle filière, le recrutement des associés est appelé à s'éteindre du fait du nouveau statut, mais sera maintenu tant que le vivier des titulaires n'est pas constitué. Pour cette seule rentrée, douze maîtres de conférences associés sont élevés au rang de professeur associé ; conformément aux propositions du CNU, les vingt-sept candidats aux postes de maîtres de conférences associés ont tous été recrutés, soit trois fois plus que les années précédentes.

Deuxième voie, l'intégration dans le corps a commencé dès cette année avec dix professeurs associés devenus les premiers professeurs titulaires de médecine générale. Enfin, dernière voie, amenée à devenir la voie classique, un concours sera organisé pour la première fois au printemps.

Les doyens de médecine sont satisfaits de la politique ainsi mise en œuvre, dans un contexte de non-crédation d'emplois et de vivier de candidats incertain. La filière de médecine générale, priorité du Gouvernement, devient une réalité.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Je vous remercie. Médecins et étudiants sont inquiets. Nous comptons sur cette nouvelle filière pour venir nourrir nos territoires ruraux, qui manquent terriblement de généralistes.

## *Deuxième plan maladies rares*

**Mme Marie-Thérèse Hermange.** – J'ai déjà interpellé la ministre de la santé en 2008 sur les maladies rares, qui touchent 4 millions de personnes en France. La journée des maladies rares, le 28 février 2009, a souligné l'inadaptation des systèmes de santé européens en la matière. Selon les études, 40 % des patients ont pâti d'un premier diagnostic erroné ; 25 % ont patienté entre cinq et trente ans pour que le bon diagnostic soit posé. En outre, 18 % des diagnostics résultent d'une suggestion des patients eux-mêmes. Dans 25 % des cas, la nature génétique de la maladie n'est pas communiquée. Enfin, une fois le diagnostic posé, les patients interrogés avaient consulté en moyenne neuf services relevant de spécialités différentes en l'espace de deux ans !

Un premier plan national des maladies rares a marqué une prise de conscience. Le Sénat le met à l'honneur chaque année en accueillant associations et enfants malades dans le jardin du Luxembourg.

Prise en charge des soins, accès aux médicaments, manque de concertation et d'information : le deuxième plan national, en cours d'élaboration, devra tenir compte de ces problèmes. Quelles mesures seront prises pour mieux connaître l'épidémiologie des maladies rares et reconnaître leur spécificité ? Quelle sera la feuille de route pour renforcer l'action des centres de référence, dont l'expertise n'est pas suffisamment reconnue ? Comment sera évaluée la bonne mise en place des protocoles nationaux de diagnostics et de soins ?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.** – Par-delà la prise de conscience, le premier plan national maladies rares 2005-2008 a permis de véritables améliorations dans la prise en charge des personnes atteintes de maladies rares, comme l'a souligné le Haut conseil de la santé publique.

Le professeur Tchernia a été chargé de piloter l'élaboration et le suivi d'un deuxième plan national. Cette élaboration se poursuit au sein de groupes de travail, en concertation avec les associations et les professionnels, autour de sept axes de travail. L'épidémiologie et l'évaluation devront être renforcées, grâce notamment à des logiciels spécialement conçus. L'égalité des droits aux remboursements devra être garantie sur l'ensemble du territoire, en s'appuyant sur l'expérience de la cellule nationale sur les maladies rares de la CNAMTS. Les protocoles nationaux de diagnostics et de soins, qui conditionnent le droit à remboursement, seront discutés dans ce cadre. Un groupe spécifique se penchera sur la question de l'information auprès des professionnels de santé et du grand public. Il faut réfléchir aux interfaces à construire entre les centres de référence et les acteurs du parcours de soins. La reconnaissance de l'expertise des centres de référence et de la spécificité des maladies rares par les institutions -école, monde du travail, secteur social- sera également abordée.



Cette feuille de route est ouverte afin de permettre la concertation la plus large possible et l'adoption, fin 2009, d'un second plan national 2010-2014 que tous les acteurs se seront appropriés.

**Mme Marie-Thérèse Hermange.** – Merci de ces réponses. Derrière les plans, il y a des normes ; derrière les maladies rares, il y a des êtres. Je remercie le Président du Sénat de nous permettre d'accueillir chaque année une manifestation qui témoigne de notre intérêt pour ces maladies.

#### *Situation de la maison d'arrêt d'Aurillac*

**Mme Anne-Marie Escoffier, en remplacement de M. Jacques Mézard.** – Il y a en moyenne entre 50 et 65 détenus à la maison d'arrêt d'Aurillac, pour une capacité d'accueil supérieure à 70 détenus, mais seuls deux gardiens assurent la relève de nuit.

Or, selon la circulaire du 4 septembre 2008, « la présence de trois agents en service de nuit est indispensable : un agent portier, un agent rondier et un agent de piquet ». Quant au protocole d'accord du 11 mai 2009, il dispose que « les plus petits établissements, dans lesquels le service de nuit n'est assuré que par trois surveillants depuis 1995, seront progressivement renforcés afin que le service de nuit soit assuré par quatre agents ».

Cette situation, à laquelle s'ajoutent le manque d'effectifs et le retard pris pour les travaux de mise aux normes de la porte d'entrée de la maison d'arrêt, pose de vrais problèmes de sécurité et facilite l'entrée de produits stupéfiants. Quand les moyens humains et matériels nécessaires seront-ils mis en œuvre afin d'y remédier ?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.** – La maison d'arrêt d'Aurillac accueille 58 détenus pour une capacité de 72 places : contrairement à d'autres, elle n'est donc pas surpeuplée. L'organigramme de référence prévoit 25 agents ; ils sont en réalité 27. En application du protocole d'accord du 11 mai 2009, trois surveillants seront affectés à l'établissement lors des prochaines mobilités afin de renforcer le service de nuit : les choses sont en cours de régularisation. En outre, un audit des effectifs et de l'organisation des services sera conduit par la direction de l'administration pénitentiaire dans les prochains jours pour éviter, à l'avenir, ces petits dysfonctionnements.

L'aménagement de la porte d'entrée est évalué à 650 000 euros. Cette somme sera budgétée prochainement. L'établissement fait par ailleurs l'objet de travaux d'entretien et de maintenance. L'administration pénitentiaire et le ministère suivent le dossier de près.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Je vous remercie de ces informations, que je communiquerai à M. Mézard. Les travaux sur la porte d'entrée seront budgétés

« prochainement », dites-vous : j'espère que ce sera dès le budget 2010 !

#### *Tabagisme et grossesse*

**Mme Anne-Marie Payet.** – Je sais, monsieur le ministre, que vous relaierez efficacement ma demande auprès de Mme Bachelot.

Malgré la mesure 10 du plan cancer 2003 et le soutien par le ministère de la santé de la charte maternité sans tabac signée par 356 des 580 maternités, un enfant sur cinq reste exposé *in utero* au tabagisme de sa mère. D'après le récent rapport européen sur la santé périnatale, la France était, en 2004, le pays comptant la plus grande proportion de fumeuses parmi les femmes enceintes -22 % contre 6 % en Suède, 17 % au Royaume-Uni et 11 % en Allemagne.

L'exposition au tabac *in utero* augmente le risque d'avortement spontané, de grossesse extra-utérine, d'accouchement prématuré et d'hypotrophie. En outre, le tabagisme des parents augmente les risques de mort subite du nourrisson et d'infection broncho-pulmonaire. La France est le pays d'Europe dans lequel la mortalité fœtale est la plus élevée -neuf pour mille, soit un tiers de plus qu'en Russie et la triple de celle observée en Suède et en Finlande. La proportion de nouveau-nés de moins d'un kilo a été multipliée par trois depuis 1990. Or, un poids faible est souvent associé à des séquelles nerveuses et intellectuelles sérieuses. La France est également le pays européen dans lequel la proportion de nouveau-nés pesant entre 1,5 et 2 kilos est la plus élevée -supérieure de 83 % à celle observée en Suède.

Ces constatations illustrent la gravité de la situation, sur le plan sanitaire, social et financier, malgré les améliorations récentes. Car si, d'après le Baromètre Santé, la proportion de fumeuses parmi les femmes enceintes serait passée de 28 % à 20 % entre 2000 et 2004, ces chiffres, fondés sur les déclarations des femmes enceintes, sont vraisemblablement sous-estimés, comme l'ont montré les dosages du monoxyde de carbone dans l'air exhalé.

Il serait judicieux, comme le préconise le rapport Tubiana, que les maternités effectuent, à chaque visite prénatale, un dosage du monoxyde de carbone dans l'air expiré par la femme enceinte, et si possible par son conjoint. Si ce dosage est élevé la femme enceinte devrait être adressée à une consultation d'arrêt du tabac. La sécurité sociale pourrait prendre en charge les substituts nicotiques pendant la grossesse et l'allaitement. Une éducation parentale dans les maternités, avec suivi personnalisé, serait également bienvenue.

Un rapport annuel sur la mise en œuvre de ces recommandations s'impose pour mesurer l'adéquation des moyens et les résultats obtenus. De même, la notation des établissements hospitaliers devrait prendre en compte le respect de la charte « maternité

sans tabac » dans les maternités ainsi que les résultats obtenus. En plus de la responsabilité personnelle des chefs de service, celle des directeurs d'établissement et des présidents des commissions médicales d'établissement (CME) devrait être engagée dans le fonctionnement des maternités.

Aussi, je vous demande, monsieur le ministre, de bien vouloir me faire part de l'avis du Gouvernement sur ces propositions et des mesures qu'il entend prendre pour remédier à cette situation.

**M. Jean-Marie Bockel**, *secrétaire d'État à la justice*. – Mme Bachelot vous prie de l'excuser de ne pouvoir vous répondre en personne.

Les effets nocifs du tabac sur le fœtus ne sont plus à démontrer. Le Baromètre Santé de 2005 montre que, grâce au plan de lutte et aux campagnes de sensibilisation mises en œuvre, à quoi s'ajoute la création d'un carnet de maternité, le nombre de femmes fumant durant leur grossesse a diminué de 26 %.

Sachant combien le message est difficile à faire passer, il ne paraît pas opportun de mettre en jeu, ainsi que vous le préconisez, la responsabilité des directeurs de CME. Mais il est vrai qu'au regard de l'objectif « zéro tabac », nous devons aller plus loin. C'est une question de santé publique, qui sera abordée dans le cadre du prochain plan cancer, qui prendra en compte tout l'intérêt de la mesure du monoxyde de carbone : des essais cliniques sont d'ores et déjà en cours. J'ajoute que les conclusions issues du plan périnatalité doivent également ouvrir de nouvelles pistes.

**Mme Anne-Marie Payet**. – Je vous remercie de ces précisions, propres à calmer les inquiétudes des professionnels de santé auxquels je les transmettrai. N'oublions pas que si 60 % des maternités ont signé la charte « maternité sans tabac », 15 % ont intégré la mesure et seulement 10 % appliquent des traitements efficaces.

#### *Couverture en téléphonie mobile*

**M. Jean Boyer**. – Les difficultés relatives à la couverture en téléphonie mobile persistent. Certes l'État a engagé un partenariat avec les collectivités locales et les opérateurs ont permis de faire émerger des projets destinés à la mise en place de relais de transmission dans les zones dites blanches. Sans l'initiative gouvernementale et la définition d'un accord entre les trois opérateurs présents sur le marché, mais également avec le concours non négligeable des collectivités locales, des départements en particulier, le désenclavement autour de la téléphonie mobile n'aurait pu voir le jour. Cependant, l'inquiétude va croissant concernant les zones dites grises, où n'intervient qu'un seul opérateur. N'étant plus prioritaires, elles deviennent de véritables zones d'ombre sur la carte de France. Alors que les zones blanches d'hier sont devenues, grâce à la

mutualisation, compétitives, les zones grises n'ont pas évolué. Pourtant, comme le haut-débit, la téléphonie mobile participe au développement économique et à l'attractivité des territoires. Sans une bonne couverture par tous les opérateurs, des pans entiers de nos espaces les plus fragiles, comme les zones de montagne, risquent de voir s'accumuler les handicaps.

Quelles mesures le Gouvernement entend-il prendre pour que les zones grises bénéficient de la même couverture à partir d'un seul pylône, afin de rendre cette nouvelle technologie accessible à tous les usagers sans démultiplier les équipements ? Ne serait-il pas possible de contraindre les opérateurs à fonctionner partout en itinérance et de faire en sorte que chaque opérateur, lorsqu'il est seul, soit obligé d'acheminer les communications des deux autres ? La technologie le permet. Il ne faudrait pas que les zones grises d'aujourd'hui deviennent demain des zones quasi blanches.

**M. Michel Mercier**, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire*. – Ainsi que vous l'avez rappelé, un programme gouvernemental fondé sur une coopération entre l'État, les collectivités, et les opérateurs a été lancé en 2003 pour apporter la téléphonie mobile dans les centre-bourgs de communes identifiées lors d'un recensement conduit en 2003 comme privées de tout service mobile. Ce programme national qui portait sur près de 3 000 communes, a été étendu en 2008 à 364 nouvelles communes, dont la couverture doit être réalisée d'ici à la fin de 2011.

Les communes en zone grise, dans lesquelles l'un au moins des opérateurs mobiles fournit un service, n'étaient pas concernées par ce plan. Le Gouvernement a considéré que cette situation n'était pas satisfaisante et souhaité que la couverture mobile soit améliorée à l'occasion du déploiement des services de téléphonie mobile de troisième génération. Un certain nombre de dispositions ont ainsi été incluses dans la loi de modernisation de l'économie votée en juin 2008.

Un bilan précis de la couverture de chaque opérateur mobile de deuxième génération a été effectué par l'Arcep à l'été 2009. Un atlas y présente, département par département, y compris pour les départements et collectivités d'outre-mer, les cartes de couverture de chaque opérateur, ainsi que celles des zones blanches, grises, et noires -celles où tous les opérateurs sont présents.

Le bilan montre qu'en métropole, 99,82 % de la population est couverte par au moins un opérateur mobile -restent donc quelque 100 000 habitants privés de toute couverture- ; 97,8 % l'est par les trois opérateurs mobiles, tandis que 2 % réside en zone grise -les trois quarts d'entre elles étant des zones à deux opérateurs et un quart à un seul opérateur.

Ce rapport sera complété par un bilan de la couverture mobile de troisième génération, qui sera publié par l'Arcep à l'automne 2009.

A l'issue d'une consultation publique lancée fin 2008, l'Arcep a en outre demandé aux opérateurs, le 14 avril 2009, de conclure un accord-cadre avant la fin de l'année 2009 concernant le partage de leurs infrastructures de troisième génération. Cette mutualisation sera obligatoire au-delà de 95 % de couverture de la population et dans les communes concernées par le programme de couverture des zones blanches. Cette démarche permettra également de réduire le nombre de points hauts nécessaires à la couverture mobile, allant ainsi dans le sens de la préservation des paysages.

Enfin, l'attribution par l'Arcep, dans les prochains mois, de nouvelles fréquences hertziennes, issues du dividende numérique, aux opérateurs doit améliorer la qualité de la couverture en téléphonie mobile de troisième génération des communes rurales.

J'ai rencontré hier le président de France Télécom ; il m'a indiqué que nombre de projets d'infrastructures sont en panne en raison d'oppositions locales au déploiement des pylônes. Certains manifestants affirment être affectés dans leur santé par la proximité de pylônes... qui n'ont pourtant pas encore été raccordés ! Je vous communiquerai la liste des points de blocage afin que vous vous atteliez à convaincre les futurs bénéficiaires du réseau d'accepter les infrastructures qui vont avec.

**M. Jean Boyer.** – Ni réponse de Normand, ni langue de bois : votre propos est constructif et va dans le sens souhaité par le monde rural. Je regrette comme vous le manque de civisme qui se manifeste parfois. Monsieur le ministre, je vous remercie de cette réponse riche. (*M. Jean Arthuis applaudit*)

#### *Proximité des bâtiments d'élevage*

**M. Pierre Martin.** – Le 15 avril 2008, j'interrogeais M. Barnier sur les critères d'urbanisme applicables autour des bâtiments d'élevage. L'article L. 111-3 du code rural énonce en effet un principe de réciprocité et impose une distance de 100 mètres entre les bâtiments à usage agricole et toute nouvelle construction ou tout bâtiment pour lequel est demandé un changement de destination nécessitant un permis de construire. Ce principe découle de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Malgré les dérogations, l'application de cet article soulève de nombreuses difficultés dans les communes rurales et provoque de nombreux litiges entre nouveaux voisins. J'avais demandé au ministre s'il était possible de revoir cette réglementation afin de mieux concilier accueil de nouveaux arrivants, maintien des agriculteurs et installation des jeunes. Le ministre avait alors décidé une inspection générale confiée au Conseil général de l'agriculture, de

l'alimentation et des espaces ruraux et au Conseil général de l'environnement et du développement durable. Cette mission, dans son rapport, recommande que la règle figure non plus dans le code rural mais dans le code de l'urbanisme, que l'article soit révisé et qu'un décret d'application précise les dérogations, enfin, qu'une circulaire interministérielle soit élaborée, s'appuyant sur une cartographie précise.

Mais tout cela prendra beaucoup de temps -trop pour les projets actuellement en gestation. Or on peut exploiter le dernier alinéa de l'article L. 111-3 : il autorise les parties à déroger à la règle des 100 mètres par la création d'une servitude. Ce type de dérogation, largement utilisé dans un de nos départements, reste trop peu appliqué ailleurs. Certes, il exclut les constructions neuves mais il introduit une souplesse appréciable. Le dialogue peut s'engager entre les parties. Dans mon département, les fonctionnaires, les chambres d'agriculture, les maires, les propriétaires ruraux et les nouveaux arrivants espèrent une solution rapide. Je vous rappelle aussi que le Grenelle de l'environnement fixe un objectif de lutte contre le mitage des territoires ruraux. N'est-il pas possible, compte tenu des normes d'hygiène imposées aux bâtiments agricoles, de compléter rapidement la réglementation de l'article L. 111-3 afin que les servitudes fassent partie des pièces prioritaires composant une demande de permis de construire ? Bien des querelles de voisinage seraient ainsi évitées.

**M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.** – Votre suggestion mérite d'être étudiée. C'est dans ces zones que la population croît le plus rapidement et il est essentiel que ruraux historiques et nouveaux ruraux parviennent à cohabiter harmonieusement.

Je serai l'interprète de M. Le Maire, qui vous prie d'excuser son absence. L'article L. 111-3 est difficile à appliquer, en témoignent les importantes modifications dont il a fait l'objet dans les lois de février 2005 et du 5 janvier 2006. Les communes ont, depuis, la possibilité d'assouplir la règle. La difficulté tient à l'entrecroisement des compétences entre différents ministères, services départementaux et mairies.

Le ministère de l'agriculture est en train d'analyser les recommandations de la mission d'évaluation créée par M. Barnier. Votre proposition d'utiliser un principe ancien dans le code civil, celui des servitudes, me paraît une bonne idée. M. Le Maire vous tiendra informé des suites qui y seront données.

**M. Pierre Martin.** – Dans mon département, nombreuses sont les petites communes rurales où il devient impossible de construire parce que les agriculteurs s'appuient, pour se protéger, sur l'article L. 111-3. Or les mouches et les odeurs ne s'arrêtent pas à la ligne des 100 mètres. L'application des servitudes créera plus de convivialité. Les uns doivent apprendre à vivre à la campagne, les autres s'efforcer de réduire les préjudices de l'exploitation agricole.

### *Niveau scolaire en baisse*

**M. Claude Biver.** – « Les performances des élèves de CM2 en lecture, calcul et orthographe ont baissé de manière significative entre 1987 et 2007 ». Ce jugement n'émane pas d'un homme politique hostile à notre système éducatif mais de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance au sein du ministère de l'éducation nationale. Dans une note publiée fin janvier 2009, elle souligne qu'en 2007, deux fois plus d'élèves qu'en 1987 sont très faibles en lecture. Ils ont tendance à s'abstenir de répondre aux questions exigeant un effort de rédaction. En calcul, la chute est importante entre 1987 et 1999, plus légère entre 1999 et 2007, ce qui est peut-être dû à la remise à l'ordre du jour du calcul mental et des techniques opératoires dans les programmes. Et à la même dictée, alors que 26 % des élèves faisaient plus de quinze erreurs en 1987, ils sont 46 % en 2007. L'orthographe si singulière des SMS n'a pas fini de produire ses effets et je frémis en pensant aux résultats d'un test similaire qui serait réalisé dans vingt ans !

Courant janvier, les élèves de CM2 ont été soumis à un nouveau test de connaissances. Les résultats publiés par l'éducation nationale semblent plus encourageants mais à y regarder de plus près, ils sont toujours aussi mauvais. La majorité des questions posées aux élèves de CM2 en français et en mathématiques étaient du niveau du CM1, voire du CE2. Et si l'on additionne le nombre des élèves ayant des acquis insuffisants et ceux dont les acquis sont fragiles sans que l'on sache véritablement quelle est la différence entre les deux, rien n'a changé : la proportion d'élèves de CM2 qui entreront en sixième sans en avoir le niveau est toujours aussi inquiétante, 25 % pour le français et 35 % pour les mathématiques.

Enfin, les résultats des évaluations nationales des élèves de CE1 fin mai 2009 ne sont guère plus encourageants : 27 % ont des difficultés en français et 25 % en maths. Qui des élèves ou des professeurs sont moins bons qu'auparavant ? Il ne m'appartient pas de répondre à cette question... Mais je note que ces résultats alarmants, malgré une augmentation considérable des moyens accordés à l'éducation nationale depuis vingt ans, montrent une qualité de l'enseignement en baisse à laquelle on demande aux collectivités de remédier par des actions périscolaires.

Que compte faire le Gouvernement pour accentuer les réformes qui mettent l'accent sur l'acquisition des fondamentaux ? Que les élèves sachent lire, écrire et compter en quittant l'école élémentaire est le moins que l'on puisse attendre de notre système éducatif !

**M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.** – Je vous prie d'excuser l'absence de M. Chatel qui se trouve, aujourd'hui, aux côtés du Président de la République pour présenter la réforme du lycée. La réponse très savante que l'on m'a préparée rappelle que le ministre a pris la pleine

mesure de la situation. Le Gouvernement s'est fixé pour objectifs dans le cadre de la réforme du primaire de diviser par trois le nombre d'élèves qui sortent de l'école primaire avec de graves difficultés, et par deux le nombre d'élèves ayant pris une année de retard dans leur scolarité en cinq ans. Pour les atteindre, ont été introduits à la rentrée 2008-2009 des nouveaux programmes en maternelle et en élémentaire, deux heures hebdomadaires d'aide personnalisée -libérées grâce à la suppression de l'école le samedi- dont près d'un million d'élèves a bénéficié et, enfin, des stages de remise à niveau pour les élèves de CM1 et de CM2 durant les vacances de printemps et d'été. Par parenthèse, que de nombreux enseignants se soient portés volontaires pour assurer ces stages montre leur haut niveau de conscience professionnelle.

Ensuite, les nouvelles évaluations nationales, au cœur de la réforme du primaire, permettent au professeur un repérage objectif des difficultés en plaçant tous les élèves face à la même référence nationale, où qu'ils soient et d'où qu'ils viennent. Nouveau rendez-vous républicain, ces évaluations permettent à l'école de rendre compte à la Nation des progrès qu'elle a accomplis. Essentielles pour assurer la réussite de chaque élève et lutter contre l'échec scolaire, elles seront reconduites cette année.

Enfin, mon sentiment personnel est que les élèves de primaire aujourd'hui sont probablement plus savants que nous ne l'étions, plus ouverts grâce aux nouvelles technologies. L'ordinateur leur permet de se libérer du carcan du programme, sans que l'on sache très bien où ils s'en vont vagabonder. D'où un changement dans le métier de professeur : celui-ci n'est plus aujourd'hui le maître du savoir, mais le guide du savoir. A l'heure où l'on évoque une réforme de l'orthographe, nous avons besoin d'une référence commune pour faire progresser tous les élèves, et non seulement les plus malins d'entre eux qui savent trouver les bonnes informations sur internet !

**M. Claude Biver.** – Monsieur Mercier, je vous remercie d'avoir donné dans votre réponse les points de vue officiel et personnel. En mélangeant les deux, nous parviendrons peut-être à quelque chose. Certes, l'ordinateur améliore la vie quotidienne de nos concitoyens, mais encore faut-il savoir lire et compter ! D'où la nécessité d'améliorer la qualité de notre enseignement.

### *Suppression de la carte scolaire*

**M. Claude Jeannerot.** – Depuis les lois de décentralisation, les départements, tel, monsieur le ministre, votre beau département du Rhône, ont investi dans la politique éducative. Le Doubs, que je préside, consacre actuellement 3 175 euros par an et par élève pour offrir des conditions modernes d'enseignement et a prévu, entre autres, dans le cadre d'un ambitieux programme pluriannuel d'investissement de rénover 48 collèges publics pour 495 millions. L'objectif est d'offrir une politique éducative de proximité et de

qualité afin d'assurer un développement harmonieux du territoire. De fait, un collège ne répond pas seulement à un besoin démographique, il contribue aussi à l'attractivité d'un territoire.

L'assouplissement de la carte scolaire depuis la rentrée 2007, contraire à la volonté de mixité sociale, hypothèque ces efforts d'aménagement du territoire. Sa suppression, prévue par le ministre de l'éducation nationale en 2010, les anéantirait en plongeant certains établissements dans une mécanique infernale : la baisse de leurs effectifs, consécutive à la fin de la sectorisation, justifierait la réduction des moyens accordés.

Quelle suite entend donner le ministère de l'éducation nationale à l'assouplissement de la carte scolaire ? Quelles dispositions va-t-il prendre pour garantir la mixité sociale ?

**M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.** – Je vous prie, encore une fois, d'excuser l'absence de M. Chatel retenu par la présentation de la réforme du lycée, qui constitue d'ailleurs un élément de réponse à votre question.

Quarante-cinq ans après l'instauration de la carte scolaire, la France a changé : elle ne fait plus face à une explosion de la démographie scolaire et les familles veulent désormais choisir l'établissement de leur enfant.

L'assouplissement de la carte scolaire s'est accompagné de la définition de critères très rigoureux afin de favoriser la mixité sociale, objectif partagé par l'État et les collectivités territoriales. Cette transparence profite à toutes les familles. Autrefois, les plus informées d'entre elles élaboraient des stratégies d'évitement en domiciliant l'enfant chez la grand-mère ou la grand-tante, tandis que les plus défavorisées restaient cantonnées dans la sectorisation scolaire. Ensuite, l'assouplissement de la carte scolaire ne signifie en rien un abandon des établissements qui perdent des élèves puisque le ministère a pris l'engagement de garantir trois ans leur dotation afin de les accompagner sur le chemin de la réussite. En 2008, 88 % des demandes de dérogation ont été satisfaites, 72 % en 2009. De plus, cette mesure, qui rencontre une large adhésion des familles, semble peu utilisée. Dans mon département, 1 700 dérogations ont été déposées pour 63 000 élèves. Lorsque la carte scolaire a été supprimée, comme à Paris, on a constaté que jamais autant d'élèves boursiers n'étaient entrés dans les lycées prestigieux !

Le ministre a demandé une évaluation de ce dispositif d'assouplissement. Le Gouvernement ne reviendra pas sur cette mesure phare du Président de la République, qui laisse le choix aux familles tout en favorisant la mixité sociale.

**M. Claude Jeannerot.** – Je note avec satisfaction votre engagement de ne pas abandonner les établissements dont les effectifs diminuent et de veiller

au maintien de la mixité sociale. Je serai, quant à moi, très vigilant sur la poursuite de ces équilibres.

### *Difficultés de recrutement des personnels de crèches*

**M. Christian Cambon, en remplacement de M. Jean-Claude Carle.** – Jean-Claude Carle, qui ne peut être présent, vous prie de l'excuser et je suis d'autant plus heureux de présenter sa question que c'est un sujet qui nous concerne presque tous.

Il appelle l'attention de M. Woerth, ministre du budget et de la fonction publique, sur les difficultés des communes à recruter les personnels de crèche. Ceux-ci, pour prétendre à une nomination en tant que stagiaires, doivent réussir les concours de la fonction publique territoriale. Organisés par les centres de gestion, ils regroupent généralement plusieurs départements et attirent une foule de candidats, tout en n'offrant que peu de places. Dans de nombreux départements -c'est le cas de celui de Jean-Claude Carle, la Haute-Savoie, dont la population augmente de 10 % chaque année depuis bientôt vingt ans-, on crée de plus en plus de structures multi-accueil qui nécessitent beaucoup de personnel. Les titulaires de la fonction publique territoriale faisant défaut, les collectivités sont contraintes de recruter du personnel qui n'a pas passé ces concours.

Par exemple, en vue de l'ouverture, en 2004, de la crèche d'Epagny, commune de la couronne annécienne, la commune a dû embaucher du personnel titulaire du diplôme d'État d'auxiliaire de puériculture, de psychomotricienne et d'éducateur de jeunes enfants. Par la suite, et afin de satisfaire aux obligations légales, ces agents se sont présentés aux concours de la fonction publique territoriale. Sans succès ! Or, à Epagny, ils s'acquittent de leur tâche de manière très professionnelle. Lors du concours 2008 d'auxiliaire de puériculture, une candidate a obtenu la note de 16/20. Cette personne, qui est donc parfaitement qualifiée pour exercer, a été recalée, le seuil d'admission ayant été fixé à 17/20 !

Et, pour compléter le tableau, parallèlement les préfetures demandent régulièrement aux communes de régulariser la situation des agents n'ayant pas encore réussi leur concours. Ubuesque !

Une solution simple à cet imbroglio serait de reconnaître les diplômes de l'État au niveau territorial et de permettre une passerelle entre les deux fonctions publiques. Car si ces personnels sont qualifiés au niveau de l'État, pourquoi ne le seraient-ils pas aux yeux des centres de gestion ? Le ministre accepterait-il de donner une suite favorable à cette proposition, qui simplifierait nos procédures, déjà trop complexes, et répondrait aux besoins pressants des échelons locaux ?

Enfin, Jean-Claude Carle s'interroge sur la formation d'intégration, obligatoire pour les stagiaires de la fonction publique territoriale et dont la durée

-cinq jours- est généralement considérée comme excessive par les élus locaux et les intéressés.

**M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.** – A mon tour, je vous prie de bien vouloir excuser Éric Woerth qui ne pouvait être présent ce matin pour vous répondre.

Votre question est intéressante et elle concerne tous les postes de la fonction publique territoriale. Le concours est le mode de recrutement de droit commun dans la fonction publique et, grâce à ce principe qui vise à opérer une sélection équitable entre les candidats aux mêmes emplois, nous avons une excellente fonction publique territoriale. Il ne faut pas confondre le concours, qui est une chose, et le diplôme qui en est une autre.

Pour tenir compte de la forte demande en personnels qualifiés dans les métiers médico-sociaux, on a allégé le contenu des épreuves des concours y donnant accès. Un décret publié au *Journal officiel* du 6 avril 2008 porte sur les modalités de recrutement des auxiliaires de puériculture territoriaux et des auxiliaires de soins territoriaux. Dans la mesure où le diplôme d'État exigé des candidats correspond à une qualification professionnelle avérée, l'épreuve écrite d'admissibilité -un QCM- a été supprimée et l'épreuve orale d'admission de quinze minutes, permettant à un jury de sélectionner les candidats sur leur motivation et leur aptitude, a été maintenue. La règle de la compétence souveraine du jury dans la sélection des candidats, précisée par le décret du 20 novembre 1985, s'applique aussi bien en matière de seuils d'admissibilité que de seuils d'admission. Ces seuils tiennent compte des besoins de recrutement des collectivités locales, lesquelles, s'administrant librement, sont à l'origine du lancement des concours.

Par ailleurs, les modalités de recrutement différenciées dans les fonctions publiques d'État et territoriale découlent de leurs propres spécificités et des principes qui les régissent : recrutement sur la base d'une liste d'aptitude dans le premier cas, sur la base d'un concours se concluant par une liste d'admis dans le second cas.

Enfin, deux décrets du 29 mai 2008 ont redéfini en profondeur la formation statutaire obligatoire dans la fonction publique territoriale afin de répondre à l'exigence de formation tout au long de la vie professionnelle pour tous les fonctionnaires territoriaux, y compris ceux relevant de la catégorie C qui, jusqu'alors, en étaient exclus. Ces textes ont fixé les objectifs et la durée de la formation d'intégration. La durée est de cinq jours, la même pour tous les cadres d'emplois et toutes les catégories. Elle est centrée sur l'acquisition d'un socle minimum de connaissances sur le monde territorial afin d'offrir à chacun une culture commune et d'adapter les agents à leur nouvel environnement professionnel. Ils prévoient également des dispenses ou réductions de formation. Compte tenu des formations professionnelles ou

diplômantes déjà suivies, de l'expérience professionnelle ou des bilans de compétences, les fonctionnaires peuvent être dispensés sur leur demande ou sur celle de leur employeur de tout ou partie des formations statutaires après accord du Centre national de la fonction publique territoriale. Cette durée de formation d'intégration avant titularisation peut être réduite et le solde reporté sur la première période de formation de professionnalisation à l'occasion de la prise du premier poste.

L'objectif est de mettre le maximum de souplesse et de négociation dans le dispositif tout en respectant le caractère obligatoire de la loi.

**M. Christian Cambon.** – Je vous remercie chaleureusement de cette réponse précise. Du fait de vos responsabilités à la tête du département du Rhône, vous savez que nous sommes tous confrontés à la difficulté de recruter des auxiliaires de puériculture. La reconnaissance du diplôme d'État ou un concours unique permettrait d'y apporter une solution rapide. J'espère que nous parviendrons un jour à faire comprendre aux fonctionnaires de Bercy la gravité d'un problème qui met les maires en concurrence : des auxiliaires nous quittent pour aller gagner ailleurs vingt à trente euros de plus...

#### *Établissements publics de coopération culturelle*

**M. Rachel Mazuir.** – Les initiatives des collectivités dans le domaine culturel se sont multipliées, au point qu'elles consacrent deux fois plus de moyens que l'État au spectacle vivant. Leurs interventions s'inscrivent souvent dans le cadre de financements croisés, associant plusieurs collectivités, avec ou sans l'État.

L'Établissement public de coopération culturelle (EPCC) présente l'avantage d'institutionnaliser la coopération entre ces différentes personnes publiques sans qu'aucune ne puisse se voir imposer et de doter d'un statut opérationnel les grandes institutions culturelles d'intérêt à la fois local et national. Il permet un partenariat équilibré entre des collectivités territoriales et l'État ou entre des collectivités territoriales seules. La ville de Bourg-en-Bresse et le conseil général de l'Ain ont créé un EPCC pour gérer le théâtre de la ville et en faire un pôle d'excellence artistique, de création et de diffusion de spectacles.

Les recettes de ces établissements publics viennent des produits des spectacles, des opérations commerciales, de la location d'espaces et de matériels, de biens et de placements, ou encore de dons et de legs. Mais, pour l'essentiel, elles proviennent des subventions de l'État, des collectivités territoriales et de toute autre personne publique ou privée. Leurs charges sont constituées essentiellement des frais de personnel et de fonctionnement, des impôts et contributions diverses.

Jusqu'à présent les EPCC assujettissaient leurs subventions de fonctionnement à la TVA et

bénéficiaient ainsi du droit de déduire la taxe sur leurs dépenses, au même titre que les recettes dégagées lors de représentations.

Mais depuis l'arrêt Satam, rendu en 1993 par la Cour de justice des communautés européennes et transposé en droit français à l'article 231 du code général des impôts, ces subventions de fonctionnement ne relèvent plus de la TVA, sauf à être octroyées exclusivement pour compléter les prix réclamés au public. Dans les autres cas, elles sont prises en compte pour le calcul de la taxe sur les salaires.

Ayant déclaré l'intégralité de ses subventions au titre de la TVA, l'EPCC de Bourg-en-Bresse est dans l'impasse : s'il demande le remboursement de la TVA collectée à tort pendant plusieurs années, il risque un redressement fiscal au titre de la taxe sur les salaires...

Pour sortir de cet imbroglio juridico-fiscal très pénalisant, le mieux ne serait-il pas d'inscrire les EPCC parmi les exceptions énumérées à l'article 231 du code général des impôts ?

**Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur.** – Vous abordez-là un sujet particulièrement complexe.

La nouvelle jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes interprétant la directive communautaire sur la TVA conduit à exclure le plus souvent de cette taxe les subventions octroyées aux établissements publics de coopération culturelle, ce dont l'instruction fiscale du 16 juin 2006 a pris acte. Ainsi, seules sont assujetties à la TVA les subventions dont l'attribution présente un lien direct et immédiat avec le prix des places vendues au public. Leur montant doit donc être calculé pour couvrir l'insuffisance des recettes de tarification, une relation non équivoque existant entre la décision de la collectivité versante et la diminution des prix pratiqués par les bénéficiaires.

En principe, la perception par un employeur de subventions non taxables à la TVA rend applicable la taxe sur les salaires, un impôt qui procure plus de 11 milliards d'euros à la sécurité sociale. Introduire une exception en faveur des EPCC n'est guère envisageable sans susciter des demandes tout aussi légitimes venant d'autres personnes redevables de la taxe sur les salaires.

Toutefois, l'importance du sujet abordé justifie la poursuite des échanges qui se déroulent sous votre impulsion entre la direction de la législation fiscale et le ministère de la culture afin d'apporter les éclairages nécessaires aux structures du spectacle souhaitant adapter leur contrat pour que les subventions perçues soient désormais taxables à la TVA.

**M. Rachel Mazuir.** – Je prends acte de cette ouverture.

Les établissements publics de coopération culturelle assurent un service public dans un département rural comme le mien. Nous apprécions beaucoup le soutien apporté au théâtre.

### *Passeports biométriques*

**M. Christian Cambon.** – La généralisation du passeport biométrique, équipé d'une puce électronique et contenant les empreintes digitales du titulaire, est plus difficile que prévu.

Certes, quelque 30 000 passeports de ce type auraient été délivrés depuis octobre 2008 pour 83 840 demandes, mais des temps d'attente considérables sont signalés, auxquels s'ajoutent de nombreuses déconnexions du serveur de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), si bien que traiter un seul dossier peut prendre une demi-heure.

Au printemps dernier, le directeur de l'ANTS a prétendu dans un article que ces difficultés provenaient d'une mauvaise prise en main des outils informatiques. Il n'en est rien : le personnel a été parfaitement formé. Les administrés ne comprennent pas ces tracas susceptibles d'empêcher un départ en vacances à l'étranger. Il en va de même pour les chefs d'entreprise ou les cadres qui portent haut nos couleurs de par le monde. Je sais que vous y êtes sensible.

Il serait infiniment dommageable qu'un dispositif censé accélérer l'obtention d'un passeport biométrique soit compromis pour des raisons techniques. Quelles sont les mesures envisagées pour que les services d'état civil répondent efficacement aux administrés ?

**Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur.** – Vous avez raison : le ministre du commerce extérieur est intéressé par le sujet.

En vertu du règlement pris le 13 décembre 2004 par le Conseil européen, tous les pays membres de l'Union devraient instaurer, au plus tard le 28 juin 2009, une nouvelle génération de passeports comportant des données biométriques dans un composant électronique.

Le dispositif mis en œuvre répond aux objectifs du ministre de l'intérieur : améliorer la lutte contre la fraude et simplifier la procédure de délivrance ou de renouvellement. En effet, la mise en place de liens télématiques a considérablement réduit les délais subis par les usagers, dont les contraintes ont en outre été allégées, puisqu'il leur est aujourd'hui loisible de s'adresser à l'une des 2 072 communes équipées sur le territoire national ou à l'un des 212 consulats de France à l'étranger.

Actuellement, l'enregistrement de la demande prend en moyenne dix minutes et le passeport est reçu sept à dix jours plus tard dans la très grande majorité des départements.

Neuf d'entre eux ont toutefois éprouvé des difficultés au cœur de l'été, car trois facteurs de hausse ont conjugué leurs effets pour produire une bosse d'activité : cette période de l'année est traditionnellement marquée par un afflux de demandes, notamment dans les grandes agglomérations ; il a fallu renouveler de nombreuses cartes d'identité émises en 1999, lorsque ce titre est devenu gratuit ; de nombreux usagers ont retardé le renouvellement de leur passeport jusqu'à l'instauration effective de la version biométrique. Face à cette situation, le ministère de l'intérieur a alloué une dotation budgétaire spécifique permettant aux préfetures en difficulté de recourir temporairement à des vacataires ou de rémunérer des heures supplémentaires.

A la date du 31 août, plus de 470 000 passeports biométriques ont été fabriqués et envoyés aux mairies concernées. Des difficultés ont certes été enregistrées, mais le ministère y a remédié dans les plus brefs délais pour améliorer encore le service rendu à nos concitoyens.

**M. Christian Cambon.** – Les maires, surtout ceux des grandes agglomérations et de la région parisienne, seront heureux que l'État ait fourni les moyens financiers et humains permettant d'absorber les bosses d'activité dont vous avez donné l'explication.

La procédure est excellente en son principe ; nos collaborateurs sont pleinement investis dans sa mise en œuvre. Il ne faut pas que les retards portent ombrage à une réforme positive.

#### *Dotation de développement urbain*

**M. Daniel Reiner.** – L'article 172 de la loi de finances pour 2009 a instauré une dotation de développement urbain (DDU), soit 50 millions d'euros pour l'ensemble du territoire. Elle est destinée aux 100 premières communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU), dont plus de 20 % de la population réside en zone sensible et ayant signé une convention avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru). Ces communes devaient être aidées à réaliser des projets d'investissement ou des actions relevant du domaine économique et social, l'utilisation des crédits étant subordonnée à la signature d'une convention avec le préfet.

Les quatre communes de mon département éligibles à cette dotation m'ont saisi en mai du retard constaté. En effet, le décret d'application n'est paru qu'en juin 2009, après un délai étonnant puisque la crise économique n'épargne évidemment pas les communes éligibles à la DDU. Je souligne que le comité des finances locales avait précisé dès le mois de février que les éléments permettant de calculer la dotation de développement urbain seraient totalement fournis par les calculs préalables de la DSU. La charge de travail supplémentaire induite par la nouvelle

dotation se résume donc à la notification et au versement.

Les préfetures ont fini par recevoir des consignes à propos de la DDU, mais les conventions ne seront pas signées avant la mi-octobre, ce qui handicape les communes concernées. Je crains que les crédits pour 2009 ne soient pas tous utilisés avant le 31 décembre.

S'il y a des reports, ils ne doivent pas se substituer à des crédits nouveaux. J'écouterai vos précisions avec attention.

**Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur.** – Vous avez parfaitement expliqué le dispositif. Je m'en tiendrai donc aux délais, qui sont tout à fait explicables. Il fallait d'abord saisir le comité des finances locales, ce qui a été fait...

**M. Daniel Reiner.** – En février !

**Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État.** – ...un mois après la publication de la loi de finances. La Commission consultative des normes a été saisie le 5 mars et le Conseil d'État s'est prononcé le 7 février.

Compte tenu des enjeux, le Gouvernement avait anticipé la parution du décret et, dès le 19 mai, les préfets ont reçu la liste des communes concernées, le montant de l'enveloppe ainsi que le projet de circulaire. Ils ont ainsi pu engager des discussions informelles et les communes commencer à travailler.

La circulaire du 15 juin a fixé au 15 septembre la date de signature des conventions, de manière que les premiers versements puissent intervenir au début de l'automne, l'autorisation d'engagement des crédits ayant été totalement déléguée aux préfets.

Les collectivités éligibles bénéficient de garanties de paiement. En cas de non-versement en 2009, le reliquat sera reporté en 2010 : les projets retenus en 2009 seront financés à la hauteur prévue par les conventions. Enfin, le projet de loi de finances reconduit le principe de cette dotation, pour un montant de 50 millions, comme en 2009.

**M. Daniel Reiner.** – Je vous remercie de cette réponse, que je transmettrai aux communes qui m'avaient sollicité. Les délais restent bien longs et ne correspondent pas à la réalité de la crise : une centaine de communes seulement sont concernées et l'on a besoin d'aller vite. Ne peut-on les raccourcir ? Le regret que j'avais exprimé reste vrai. Ces sommes n'auront pas été disponibles assez rapidement pour servir à la politique de la ville en 2009 et favoriser le plan de relance. Cependant, j'ai bien retenu que malgré les reports, il y aurait de nouveaux crédits en 2010.

*La séance est suspendue à midi cinq.*

PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

*La séance reprend à 14 h 35.*



## Engagement de procédure accélérée

**M. le président.** – En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de la proposition de loi organique modifiant le code général des collectivités territoriales relatif à Saint-Martin, déposée sur le Bureau de notre assemblée.

## Loi pénitentiaire (Conclusions de la CMP)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi pénitentiaire.

### Discussion générale

**M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.** – Le Sénat, qui s'est toujours investi dans la défense des libertés, a manifesté une attention constante à la situation des établissements pénitentiaires et aux conditions de détention dans notre pays. Rappelons une fois encore le rapport issu de la commission d'enquête présidée par Jean-Jacques Hyst « Les prisons : une humiliation pour la République », qui en appelait à des réformes fondamentales. Le projet de loi pénitentiaire a rejoint bon nombre de nos préoccupations et nous nous sommes efforcés, par un travail largement consensuel, d'en améliorer le contenu.

Le volet relatif aux conditions de détention ayant suscité une déception certaine, nous nous sommes employés à l'enrichir. L'Assemblée nationale, sous l'impulsion de son rapporteur, Jean-Paul Garraud, a conforté l'essentiel des apports du Sénat. Il s'agit notamment de l'institution d'une obligation d'activité et de la possibilité pour les plus démunis d'obtenir en numéraire une partie de l'aide de l'État, de la limitation des fouilles, du renforcement des garanties reconnues aux détenus menacés de sanctions disciplinaires, de l'obligation de garantir la sécurité des personnes incarcérées et de l'extension du bilan d'évaluation prévu au début de l'incarcération.

L'Assemblée nationale a fait de la possibilité de consulter les détenus sur les activités qui leur sont proposées une obligation, leur reconnaissant ainsi un droit d'expression, et a imposé la motivation du refus d'un permis de visite. Dans une rédaction plus protectrice que celle du Sénat, elle a enjoint à l'administration pénitentiaire de garantir à tout détenu le respect de sa dignité et de ses droits.

Les députés ont très largement validé les modifications dues à l'initiative de Nicolas About, au nom de la commission des affaires sociales, telle la garantie que les fouilles corporelles internes ne puissent être effectuées par un médecin affecté à l'établissement. Ils ont supprimé la référence à la

permanence des soins, tout en maintenant le principe de qualité et de continuité de ces derniers, et ont garanti aux détenus un accès aux soins d'urgence « dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population ». L'Assemblée nationale a ajouté des dispositions relatives aux femmes détenues, dont la possibilité d'organiser des activités mixtes et l'obligation que tout accouchement ou examen gynécologique se déroule sans entraves et hors de la présence des personnels pénitentiaires.

Le volet consacré aux aménagements de peine a fait l'objet d'un rééquilibrage, portant davantage sur les dispositions proposées par le texte initial que sur les modifications introduites par le Sénat. Le projet de loi déposé au Sénat portait de un à deux ans le *quantum* ou le reliquat de peine d'emprisonnement pouvant être aménagé par la juridiction de jugement *ab initio* ou par le juge de l'application des peines. L'Assemblée nationale a exclu de cette disposition les personnes condamnées en état de récidive légale. Cette position, cohérente avec la législation récente, ne met pas en cause les avancées concernant les alternatives à l'incarcération : élargissement du champ des bénéficiaires, assouplissement des conditions d'octroi ou simplification des procédures. En outre, le passé pénal de l'intéressé est pris en compte pour décider d'un aménagement de peine : une personne condamnée en état de récidive légale serait de toute façon moins susceptible d'en bénéficier qu'un primo-délinquant.

Le nombre de points de désaccord entre les deux assemblées, limité, portait surtout sur les conditions de placement sous surveillance électronique et sur le principe de l'encellulement individuel. La CMP a adopté la proposition de ses deux rapporteurs attribuant la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique au directeur du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), sous l'autorité du procureur de la République. En l'absence de décision de placement, la personne condamnée pourra saisir le juge de l'application des peines. La CMP est revenue à la rédaction du Sénat pour la règle de l'encellulement individuel, assortie des trois dérogations déjà admises dans notre droit : lorsque l'intéressé demande un encellulement collectif, lorsque sa personnalité le justifie ou lorsqu'il a été autorisé à travailler ou à suivre une formation. Le moratoire de cinq ans pour sa mise en œuvre a été reconduit.

La CMP a complété le texte adopté par l'Assemblée nationale afin d'indiquer que le régime d'exécution de la peine privative de liberté doit permettre au détenu, comme l'avait prévu le Sénat, de mener une vie responsable. A l'initiative de Jean-Pierre Sueur, elle a précisé le caractère indépendant de l'observatoire chargé des données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération. Elle a repris la disposition adoptée par le Sénat selon laquelle le rapport de cet observatoire

devrait comporter une estimation par établissement pour peines du taux de récidive et de réitération. Elle a supprimé l'article, issu d'un amendement de l'Assemblée nationale, qui abrogeait l'automatisme de la peine d'inéligibilité. Si cette disposition est susceptible de générer de profondes injustices, ce projet de loi ne constitue pas le cadre adapté à cette réflexion.

A l'article 20 *bis*, la CMP a adopté une proposition des parlementaires socialistes et CRC prévoyant que les médecins et personnels soignants intervenant en milieu carcéral ne peuvent être requis d'office pour effectuer une expertise médicale ou un acte dénué de lien avec les soins ou la préservation de la santé du détenu. A l'initiative de notre collègue M. About, la CMP a rétabli l'article 22 *quater* dans le texte du Sénat, qui prévoit la constitution dans les deux ans d'un dossier médical électronique unique pour chaque personne détenue. A l'article 47, elle a fixé à 70 ans, comme l'avait proposé le Sénat, et non à 75, comme dans le texte de l'Assemblée nationale, l'âge dispensant de l'obligation d'avoir accompli un temps d'épreuve pour pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle.

Je me suis enfin engagé devant la CMP, madame la ministre d'État, à vous interroger sur trois points.

Le premier concerne l'article 14 *bis*, introduit par le Sénat, qui prévoyait la possibilité de donner, lors de la passation des marchés publics, un droit de préférence au service de l'emploi pénitentiaire et aux sociétés concessionnaires des établissements pénitentiaires pour les produits ou services assurés par des personnes détenues. L'Assemblée nationale a logiquement supprimé cette disposition qui relève du Règlement ; les membres de la CMP ont néanmoins souhaité connaître le sentiment du Gouvernement sur cette question.

Le deuxième point, à l'initiative de M. Goujon, député, est relatif à l'harmonisation de la liste et des prix des produits cantinables entre les différents établissements pénitentiaires.

Le troisième est une proposition de notre collègue M. About tendant à reconnaître à l'administration pénitentiaire la possibilité de rémunérer des détenus faisant fonction d'aidant pour d'autres détenus en situation de handicap. Serait-il possible d'accéder à la demande de nos deux collègues en élaborant un règlement intérieur cadre qui limiterait les inégalités et permettrait aux détenus de mieux appréhender leurs droits et leurs devoirs ?

Je vous avais confié, lors de l'examen de ce texte, qu'un échec serait la principale déception de ma vie de parlementaire. Certes, tous les problèmes ne sont pas réglés et le quotidien restera longtemps encore très difficile dans l'univers carcéral. Mais je suis convaincu que nous avons ensemble posé les fondements d'une véritable rupture entre la prison d'hier et celle de demain. Il nous appartient désormais de veiller à ce

que les moyens de notre ambition collective ne nous soient pas refusés afin que le temps de l'incarcération ne soit plus un temps mort mais un temps utile. Lorsque nos prisons deviendront des ateliers de réinsertion, elles auront cessé à jamais d'être une humiliation pour notre République. (*Applaudissements au centre et à droite et sur plusieurs bancs socialistes*)

**M. le président.** – Je constate que l'ensemble du Sénat salue vos propos.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.** – Ce texte marque l'aboutissement d'un long processus, lui-même l'expression d'une prise de conscience et d'une réelle ambition. Il rappelle que la prison remplit une triple mission : protéger la société, sanctionner les actes délictueux ou criminels et aussi, vous y avez tous insisté, renforcer la lutte contre la récidive en aidant à une véritable réinsertion des détenus. C'est la prise de conscience de l'état lamentable de nos prisons qui a présidé à la construction de nouveaux établissements, lancée en 2002 ; nous disposerons en 2012 de 63 000 places, soit à peu près le nombre de détenus.

A la suite de l'adoption de ce texte, des actions concrètes seront menées pour développer l'activité en milieu pénitentiaire et améliorer le suivi médical et social des détenus.

Le Sénat s'est dès le départ fortement impliqué dans l'élaboration d'un texte fondamental pour l'avenir de nos prisons. Les débats ont été ici riches et fructueux, parfois passionnés ; les échanges avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont permis à chacun d'apporter sa vision, ses préoccupations, sa sensibilité et son expertise. Je salue le grand investissement du rapporteur, grâce auquel le texte a gagné en cohérence, en lisibilité et en pertinence.

Je voudrais revenir sur trois points particuliers. Les droits et les devoirs des détenus ont été clarifiés. Le respect de la personne humaine et de sa dignité ne saurait s'arrêter à la porte des prisons. En inscrivant dans la loi le droit à des soins médicaux de qualité, le Sénat a montré son attachement à ces valeurs. N'oublions jamais que le temps de l'incarcération, temps de la sanction, est aussi celui de la reconstruction. C'est pourquoi le droit à l'activité des détenus doit être reconnu. Il faudra certes que les moyens suivent. La préférence à accorder aux entreprises qui donnent du travail aux détenus relève du code des marchés publics, nous pourrions en débattre comme nous pourrions débattre de la diversification des activités en prison ; je crois important que ces activités -et les détenus- soient en phase avec les préoccupations de la société, je pense à la protection de l'environnement ou au développement durable.

Deuxième point, le principe de l'encellulement individuel, que le texte consacre. Nos débats ont porté non sur l'objectif, que nous partageons tous, mais sur le principe de réalité ; je voulais éviter un énième

moratoire. La CMP a fait un autre choix. Soyez assuré que je mettrai tout en œuvre pour mettre à profit ce moratoire et atteindre l'objectif qu'a fixé le Parlement. Les 5 000 places supplémentaires annoncées par le Président de la République permettront de nous en rapprocher. C'est tout ce que je peux vous dire aujourd'hui.

Troisième point, l'aménagement des peines. Grâce à un travail conjoint, ses règles sont en cohérence avec notre politique pénale. L'inexécution des peines me préoccupe, qui n'est pas admissible et donne une image très négative de notre droit et de notre justice -30 000 peines ne sont jamais exécutées. Les dispositions du texte, assorties d'inscriptions de crédits en loi de finances, permettront dans un temps court de mettre fin à ce véritable scandale. Notre succès ou notre échec commun se mesurera à la baisse de la récidive. Le texte donne un cadre, des mesures concrètes devront suivre au sein des établissements et à leur sortie.

Vous m'avez interrogée sur les cantines. J'ai effectivement constaté des différences non justifiées. L'harmonisation des tarifs des produits cantinables est déjà en cours par voie réglementaire. Quant à la rémunération des aidants, elle pourra être prévue sans difficulté dans le décret relatif aux droits et devoirs des détenus. La logique est bien de dire au détenu qu'il peut jouer un rôle pour autrui et pour la société.

Les conseils généraux pourront également y participer.

L'efficacité de la réponse pénale va de pair avec la dignité de la personne condamnée, condition *sine qua non* pour que le temps de l'emprisonnement soit un temps positif, l'occasion de rattraper ses échecs. C'est le sens de ce texte, c'est le sens de la politique pénale du Gouvernement, c'est le sens de l'avenir de notre société toute entière. (*Applaudissements à droite*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cela fait dix ans que les représentants de la Nation s'accordent pour affirmer que la dignité humaine doit être respectée dans les lieux de détention et la sanction pénale avoir un sens. Je voudrais pouvoir dire qu'enfin, la France s'est dotée d'une loi fondamentale. Hélas, ce n'est pas le cas, malgré le sérieux de nombreux sénateurs, notre rapporteur le premier, pour améliorer un texte indigent. J'ai souligné, lors de la première lecture, les avancées sur la dignité des détenus ou l'aménagement des peines, qui nous ont conduits à nous abstenir sur le texte issu du Sénat.

La déclaration d'urgence nous prive d'une deuxième lecture. Or le Gouvernement a fait pression à l'Assemblée nationale pour revenir sur les avancées votées au Sénat : si vous vous êtes résignés à vous conformer aux règles européennes après avoir été montrés du doigt, vous n'êtes manifestement pas prêts à réfléchir au sens de la sanction pénale, ni à reconnaître les droits fondamentaux de sujets de droit. Je l'avais dit à Mme Dati ; hélas, vous l'avez confirmé.

En effet, les mesures améliorant les conditions de la détention sont assorties de renvoi au règlement ou de restrictions : régimes différenciés de détention, fouilles à corps, quartier disciplinaire.

Je m'interroge sur l'immixtion dans le débat à l'Assemblée du directeur de l'administration pénitentiaire, distribuant bons et mauvais points aux parlementaires, taxant certains d'être « inspirés par la vulgate foucaldienne ». On est en droit d'attendre d'un haut fonctionnaire plus de réserve, plus de respect pour le législateur !

La commission paritaire a rétabli le texte du Sénat affirmant le principe de l'encellulement individuel, balayé par l'Assemblée et le Gouvernement au motif qu'il était inapplicable. C'est là où le bât blesse : si c'est un droit, il faut se donner les moyens de son effectivité !

Mais vous êtes dans une autre logique : d'une part, vous considérez que l'administration pénitentiaire doit avoir un moyen de pression ; d'autre part, votre logique pénale organise l'accroissement du nombre de détenus, avec des lois à venir sur la récidive et les bandes organisées.

A entendre M. Frédéric Lefebvre, l'aiguillon du Président, remettre sur le métier les peines automatiques, associant dans un même élan délinquants sexuels et casseurs, il y a de quoi s'inquiéter !

Vous répondez à l'augmentation de la délinquance par une aggravation pénale continue. Une autre approche de la sanction et de la réinsertion n'est pas à l'ordre du jour. Ainsi, vous faites du recours au bracelet électronique la clé du désencombrement des prisons, doublé d'un instrument de contrôle et de pression, puisque c'est le parquet qui en décidera et non le juge d'application des peines. Or on entend déjà des parlementaires dénoncer un texte trop clément, un syndicat de police affirmer le lien de causalité entre aménagement des peines et hausse de la délinquance...

L'Institut pour la justice, pourfendeur des alternatives à la détention et du laxisme de la justice pénale, s'est livré à un *lobbying* hélas efficace, empêchant tout débat de fond sur les moyens d'un véritable suivi socio-judiciaire après l'incarcération. Au contraire, les récidivistes sont considérés comme une catégorie prédéterminée, nécessitant des sanctions automatiques de plus en plus lourdes. Quand aborderez-vous la question autrement ? L'objectif est de réinsérer ces personnes, pas de faire croire aux Français que l'enfermement à vie est le remède infaillible à la récidive !

La contradiction entre l'affichage et la réalité fait douter de votre sincérité. Gouvernement et majorité ne donnent aucun signe de vouloir s'interroger sur la politique pénale. Nous ne pouvons cautionner le fauxsemblant d'un consensus sur cette loi. A regret, mon

groupe votera contre. (*Applaudissements sur les bancs CRC et sur certains bancs socialistes*)

**M. Pierre Fauchon.** – Je salue l'exemplarité de la démarche législative qui s'achève aujourd'hui, d'autant que le président de notre groupe y a contribué, dans un esprit non seulement sanitaire mais véritablement humanitaire. Le mérite en revient à ceux qui, depuis longtemps déjà au Sénat, attirent notre attention sur le problème des prisons. Notre rapporteur et ceux qui l'ont aidé ont été exemplaires, par le souci d'une connaissance concrète des situations, par la qualité de leurs réflexions, par des propositions alliant idéal et pragmatisme.

Sans doute les résultats acquis avec nos collègues députés permettent-ils d'espérer de réelles améliorations, dans la mesure où le Gouvernement les mettra en œuvre avec fidélité et persévérance. Pour autant, avons-nous apporté la meilleure des solutions aux problèmes que pose notre système dit pénitentiaire, expression en elle-même révélatrice d'un certain archaïsme intellectuel ?

En tant qu'ancien avocat mais aussi ancien directeur d'une maison d'arrêt au Maroc à la fin du protectorat, je suis persuadé que le système de l'incarcération en tant que mode de traitement de la délinquance doit être repensé en profondeur car il a cessé depuis longtemps -à supposer qu'il y soit jamais parvenu- de donner les résultats qui sont supposés le justifier.

L'incarcération telle que nous la pratiquons n'est ni une pénitence ressentie comme équitable en dépit de sa rigueur, ni un mode d'amendement des comportements, ni une prévention efficace de la récidive. L'incarcération est globalement un échec. Est-ce pour autant un mal nécessaire ? Je n'en suis même pas sûr. Des modifications substantielles -et qui ne sont pas nécessairement coûteuses- pourraient améliorer significativement une situation qui constitue une véritable honte pour nos sociétés dites avancées, qui se targuent orgueilleusement d'humanisme.

On m'accusera inévitablement d'utopie. Je rejette ce qualificatif. Comme directeur de prison, n'ais-je pas généralisé, au plus grand bénéfice de tous, la pratique de la brève suspension de détention pour circonstances familiales ? N'ais-je pas, pour faire face à un fort accroissement du nombre de détenus lié aux troubles de la fin du protectorat, institué des travaux collectifs de plein air, sans désordres ni évasions supplémentaires ? Comme sénateur, ne me suis-je pas, aux côtés de MM. Larché et Cabanel, engagé dans la procédure du bracelet électronique, démarche qui, alors qu'elle suscitait méfiance et scepticisme, apparaît aujourd'hui appropriée à des cas de plus en plus nombreux ?

Ces exemples montrent qu'il ne faut pas se laisser aller à la résignation et au scepticisme. Il existe des alternatives à l'incarcération. A nous de les expérimenter avec persévérance et imagination.

On ne le répètera jamais assez : il est scandaleux et insupportable que des êtres humains non reconnus coupables subissent, en détention provisoire, le même sort que des condamnés, avec de surcroît des conditions de vie que l'on sait bien moins confortables en maison d'arrêt qu'en centrale. Cela est choquant.

S'il faut tirer une leçon de la terrible affaire d'Outreau, c'est bien celle-là. Il n'est nullement impossible de mettre fin à une dérive qui concerne un quart des personnes détenues.

Les conclusions positives qui marquent la fin de cette phase législative, et auxquelles notre groupe souscrit pleinement, ne nous autorisent pas pour autant à refermer le dossier. Il doit rester ouvert dans nos consciences et dans nos travaux. « Une société se juge à l'état de ses prisons », disait Camus. Il y va de la dignité humaine et de notre idée de la civilisation, qui exige moins de satisfaction et plus d'exigence. (*Applaudissements à droite, au centre et au banc des commissions*)

**M. Alain Anziani.** – En dépit d'une absurde déclaration d'urgence, en une petite semaine, le Sénat, toutes sensibilités confondues -et je salue le travail du rapporteur-, a bouleversé le texte de Mme Dati, qui n'abordait en rien la question essentielle du sens de la peine.

J'ai espéré, avec beaucoup d'autres, parmi lesquels Robert Badinter, que la prison ne se limite pas à « surveiller et punir » mais s'ouvre à l'ambition d'humaniser et de réinsérer. Sept mois plus tard, le Sénat a permis de progresser. Notamment en refusant d'empiler les détenus et en leur reconnaissant le droit à l'encellulement individuel, en réaffirmant que la prison doit rester le dernier recours, grâce au développement d'alternatives à l'emprisonnement.

Nous avons tiré les conséquences d'un grand principe : faire entrer le droit en prison, en respectant les droits pénitentiaires. Notre pays a trop longtemps été condamné pour son refus d'appliquer les règles pénitentiaires européennes, qui sont pourtant loin d'avoir été dictées par des esprits farfelus ou subversifs.

Je regrette que pour mettre fin à un conflit social, il y a quelques mois, on ait cru devoir marchander sur ces règles. Il serait bon que vous nous annonciez, madame la ministre, qu'il n'y a pas de marchandage possible : on ne marchande pas la dignité humaine.

Le texte voté par le Sénat témoignait de sa détermination à mettre fin à cette humiliation pour la République que nous avons tant de fois dénoncée. Nous avons pu craindre qu'au cours de la procédure parlementaire, on ne s'emploie, amendement après amendement, à le déconstruire à l'Assemblée nationale. Mais la CMP a permis de rapprocher les points de vue sur quelques questions essentielles.

Sur l'encellulement individuel, la formulation du Sénat a fini par convaincre et je vous invite, madame

le garde des sceaux, à mettre fin à un mauvais débat : on lit ici et là que la Chancellerie considère que le Parlement a été plus généreux que pragmatique. Mais que reste-t-il de notre rôle si nous ne posons pas sans attendre l'objectif qui doit concrétiser un principe que nul ne saurait remettre en cause : une cellule, un homme. Dire que le détenu conserve le libre choix de sa cellule est une légende. Car ce qu'il choisit avant tout, c'est d'être proche de sa famille. Si on lui donne le choix entre une cellule individuelle à 400 kilomètres de distance ou être empilé à plusieurs, mais à 20 kilomètres de chez lui, on sait bien ce qu'il choisira.

Ayons le courage de tenir nos engagements. L'article 59 du projet prévoit un nouveau moratoire de cinq ans. Souhaitons que ce soit le dernier ! Faute de quoi, l'action publique sera dévaluée et les travaux parlementaires humiliés.

On ne saurait traiter la surpopulation pénale comme une question immobilière. Construire de nouveaux bâtiments ne résoudra pas le problème. Il est une solution plus constructive et moins onéreuse, c'est de n'y pas faire entrer ceux qui n'ont pas grand-chose à y faire, les malades mentaux, faute de structures hospitalières, les sans papiers, qui purgent là une double peine, les condamnés à de courtes peines, enfin.

La CMP a retenu quelques amendements qui améliorent le texte : le caractère indépendant de l'Observatoire des prisons, à l'initiative de M. Sueur ; l'interdiction au personnel soignant de prendre des actes dictés par des considérations de sécurité, à laquelle M. About avait raison de tenir ; le dossier médical unique pour le détenu ; la possibilité d'une libération conditionnelle à 70 ans au lieu de 75 -comment discuter une telle mesure alors que les années de prison comptent double ? ; saisine du juge d'application des peines pour la mise sous surveillance électronique.

Nous regrettons que la CMP n'ait pas retenu d'autres amendements, y compris reprenant des dispositions votées par le Sénat. La question des régimes différenciés nous inspire la plus grande défiance. L'administration pénitentiaire ne saurait être mise en mesure de trier les détenus sur des critères de dangerosité imprécis. Nous sommes pour le pouvoir du juge. La peine ne saurait être aggravée par décision de l'administration. Nous avons noté l'engagement de Mme Dati, qui nous avait assuré que le régime différencié ne concernerait que le mode porte ouverte-porte fermée. Nous espérons qu'il sera tenu.

Le Sénat avait souhaité que le placement en régime disciplinaire ou en isolement fasse l'objet d'une procédure de référé dans laquelle la condition d'urgence serait présumée. La CMP a préféré suivre l'avis de l'Assemblée nationale.

Quand le détenu est à l'isolement, le caractère d'urgence ne devrait même pas être discuté, ni jugé différemment à Paris, Nantes ou Strasbourg.

Il était indispensable d'encadrer les fouilles à corps. Dans les aéroports, des portiques détectent tout objet métallique : pourquoi pas dans les prisons ? La modernité doit s'imposer, car les moyens existent, même s'ils coûtent de l'argent.

Nous regrettons que la majorité persiste à exclure les récidivistes de l'élévation de deux ans du seuil à partir duquel l'aménagement de peine est possible. L'aménagement de peine n'est pas un cadeau, mais la meilleure chance, pour les récidivistes comme pour les autres, de se réinsérer et de mener une vie plus responsable.

Ce texte a un grand mérite : celui d'exister. Notre pays avait besoin depuis longtemps d'une loi sur les droits des détenus. Les principes sont maintenant posés, au Gouvernement de les faire vivre -au juge, également, grâce au travail du Sénat ! L'aménagement de peine durant les deux dernières années d'emprisonnement est indispensable pour préparer la sortie.

Reste deux tristes records français. D'abord, le nombre des suicides : or je crains que cette loi n'y change rien. Soyez conscients aussi que vous ne lutterez pas par des draps en tissu indéchirable ou des pyjamas en papier contre le désespoir et la volonté d'en finir par n'importe quel moyen. Le rapport Albrand, remis à Mme Dati et aussitôt retiré en raison de la polémique sur des passages réécrits, doit être rendu public dans sa version non corrigée afin d'alimenter la réflexion.

La France détient un autre record, celui de la récidive, en dépit de la loi pénale la plus répressive d'Europe. Si la prison est avant tout une école de la délinquance, c'est une absurdité. Or la récidive est deux fois plus élevée parmi les détenus sortis sans bénéficier d'accompagnement. La politique du Gouvernement est fondée sur une hypocrisie : on remplit les prisons à grand bruit pour satisfaire l'opinion publique et l'on s'efforce ensuite, en catimini, de réduire la surpopulation par une meilleure gestion des « flux ». L'aménagement de peine doit aller de pair avec de réels moyens consacrés à l'accompagnement, sinon de nouveaux faits divers entraîneront de nouvelles déclarations musclées et une nouvelle législation plus répressive encore : un cercle vicieux... La vraie prévention de la récidive a un nom : la réinsertion. (*« Très bien ! » sur les bancs socialistes*) Celle-ci devrait être l'obsession de l'administration pénitentiaire, non pas trois mois avant la sortie mais dès l'arrivée du détenu. Il manque un titre à cette loi, qui aurait traité « De la sortie de prison et de la réinsertion du condamné ». Le but en effet n'est pas que le détenu devienne un SDF mais accède à une vie normale, un travail, un foyer, un espoir.

Cette loi pénitentiaire comporte des progrès mais elle restera lettre morte si en décembre prochain, vous ne débloquez pas de nouveaux moyens budgétaires pour créer des postes de surveillants, d'agents de probation, de magistrats d'application des peines. Nous notons les améliorations, mais relevons les insuffisances : notre groupe s'abstiendra. (*Applaudissements sur les bancs socialistes ; Mme Anne-Marie Escoffier applaudit également*)

**M. Jacques Mézard.** – L'essentiel des principes fondamentaux qui inspiraient le Sénat a été préservé. La parfaite connaissance du dossier par notre rapporteur, son humanité et son souci du respect de tous, ont permis d'endiguer la vague sécuritaire qui a marqué les débats à l'Assemblée nationale, même s'il en subsiste quelque écume... Je salue le travail réalisé sur le sujet par le Sénat depuis des années – et en particulier par le président de la commission des lois.

Cette loi, dont les objectifs sont largement partagés, n'aura de sens que si elle est effectivement appliquée. La situation actuelle dans les prisons est inacceptable. La responsabilité n'est pas à imputer à un gouvernement mais à tous ceux qui se sont succédé, alternance après alternance. Le problème a été éludé chaque fois, car il n'était pas une priorité de l'opinion publique. La prison française favorise non pas la réinsertion mais la récidive. Faire de la durée de la peine un temps utile, a dit notre rapporteur : vaste programme... Le rapporteur parle souvent de Casabianda et de Mauzac : on pourrait faire encore plus en ce sens.

Mme la ministre d'État a souligné l'état lamentable des prisons ; c'est un constat objectif. Ce texte est-il fondateur ? Oui dans sa rédaction, mais il y a loin de la coupe aux lèvres, de la parole aux actes et de la loi à son application. Ce peut être une grande loi, mais il vous appartient de la faire vivre. Cela n'est possible qu'en cohérence avec la politique pénale, là sera la difficulté. M. Fauchon a parlé de l'échec de l'incarcération. Comment faire de la prison un lieu d'espérance et non plus de désespérance, sinon en ayant le sens de l'humain ? En première lecture, j'ai rappelé cette citation de Sénèque : « on corrige mieux les mœurs publiques en étant sobre de punition ». Mais le vrai débat concerne la politique pénale. Notre pays se distingue par la situation catastrophique de ses prisons et la plus mauvaise justice d'Europe. Songez à ce qu'est l'univers carcéral : 95 % d'hommes, 50 % d'illettrés. La France a encore été condamnée en juin 2009 et doit respecter les règles pénitentiaires européennes. Il y a là une responsabilité collective et un choix politique fondamental. Mais la condition de toute amélioration est un budget accru pour la justice. Le bâtonnier de Paris comme le contrôleur général des lieux de privation de liberté dénoncent la surpopulation, les suicides, le désarroi du personnel. J'ai visité récemment la prison de ma préfecture : la drogue est jetée quotidiennement par

dessus les murs et on laisse faire car on n'a pas les moyens de faire autrement.

Concilier protection de la société, application d'une sanction, travail de réinsertion et conditions de travail supportables pour le personnel devrait constituer l'objectif de toute loi pénitentiaire équilibrée et raisonnable.

Pour nous, le déséquilibre intervient lorsque l'accent est mis sur le volet sécuritaire par volonté de communication médiatique, justement qualifié de populisme pénal. (*« Très bien ! » sur les bancs socialistes*)

Ce texte apporte des améliorations avec la garantie donnée à tout détenu du respect de ses droits par l'administration pénitentiaire à l'article 2 bis et l'affirmation du caractère subsidiaire de l'emprisonnement ferme et la nécessité de prévoir son aménagement à l'article 32. L'inscription dans la loi du régime disciplinaire est également le signe d'un retour au droit, mais ne nous ramène pas au niveau européen. Quant à l'encellulement individuel, nous, qui avons tous en tête des images de la prison pour nous y être rendus, savons que le seul droit accordé aujourd'hui au détenu est celui d'être transféré après plusieurs mois de procédure d'une cellule collective à une cellule individuelle n'importe où en France. Dans ces conditions, conforter l'encellulement individuel, même si cela est difficile, c'est mettre l'État devant ses responsabilités.

Cette loi pénitentiaire ne sera qu'une déclaration d'intention sans plan d'urgence pour mettre fin à la surpopulation carcérale. En effet, pour réussir la réinsertion à la sortie de la prison, il faut en finir avec les conditions d'incarcération actuelles, qui sont humiliantes et dégradantes, avec la promiscuité, la loi du plus fort et le règne de l'arbitraire qui découlent de la surpopulation, avec les insuffisances de la politique de réinsertion. Certes, l'affirmation du principe de l'encellulement individuel dans ce texte, grâce à la ténacité de notre rapporteur et de notre commission, est positive. Mais comment ne pas noter la contradiction avec l'affichage d'une politique sécuritaire ?

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission des lois.* – Vous oubliez le volet sur les aménagements de peine !

**M. Jacques Mézard.** – Non, je l'ai regardé avec beaucoup d'intérêt...

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – Ne soyez pas toujours négatif !

**M. Jacques Mézard.** – Je ne le suis pas. A preuve, le groupe RDSE s'abstiendra majoritairement de manière positive. (*M. Dominique Braye ironise*)

**M. Alain Fouché.** – Prenez vos responsabilités !

**M. Jacques Mézard.** – Nous connaissons, comme vous, la situation dont nous ne rejetons pas la

responsabilité sur un Gouvernement. Nous savons équilibrer les responsabilités qui sont aussi les nôtres, celles de tous les élus...

**M. Alain Fouché.** – Surtout les vôtres !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Interruption inutile !

**M. Jacques Mézard.** – Je ne pensais pas que mon intervention déclencherait autant de réactions...

**M. René-Pierre Signé.** – Preuve de son intérêt !

**M. Jacques Mézard.** – La justice est incompatible avec la médiatisation et le développement du thème de l'insécurité, phénomène que la recherche du chiffre accentue. La France n'est pas, aujourd'hui, montrée du doigt en raison de son nombre de détenus par rapport à la population -la comparaison avec les États-Unis montre que nous ne sommes pas si mauvais...

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – En effet !

**M. Jacques Mézard.** – La cause en est les déplorables conditions de détention qui ont cours dans le pays des droits de l'homme. Quant à l'inégalité dans la non-exécution des peines car, monsieur le président, je n'oserai pas dire que la non-exécution des peines constitue un aménagement de peine, elle pose un problème considérable par rapport aux droits fondamentaux.

Le populisme médiatique sur la récidive et les aménagements de peine ne va pas dans le bon sens. Tant que ne sera pas affirmé concrètement que la prison est seulement une sanction de privation de liberté, et non de dégradation de l'être humain, que la promiscuité génère la récidive, que la prison n'est pas le lieu où la violence a libre cours comme aujourd'hui, beaucoup de chemin restera à parcourir. Nous avons une loi, faites-en bon usage ! (*Applaudissements sur les bancs RDSE et socialistes ; M. Claude Biver applaudit également*)

**M. Hugues Portelli.** – L'Assemblée nationale et la commission mixte paritaire ont respecté, pour l'essentiel, l'excellent travail de notre rapporteur et de la Haute assemblée concernant la réaffirmation du principe de l'encellulement individuel -sur lequel tout recul apparaissait inacceptable pour notre groupe car contraire à la règle pénitentiaire européenne 18-5 adoptée à l'unanimité par le Conseil de l'Europe en 2006-, le droit à la dignité de la personne incarcérée renforcé par les députés à l'article 10, la limitation des fouilles, notamment intégrales, la santé des détenus, leurs relations avec le monde extérieur et la réinsertion. Sur ce dernier point, ont été exclues de certaines dispositions relatives aux alternatives à la détention provisoire et aux aménagements de peine les personnes en état de récidive légale, par cohérence avec les lois votées précédemment par notre majorité.

Nous avons également trouvé un accord sur les conditions de sortie sous bracelet électronique et mis en conformité notre droit en matière d'appel avec le droit européen à l'article 39, ce qui doit être salué.

Ce texte, donc, apporte de réelles améliorations aux conditions d'incarcération des détenus et à leur réinsertion. Pour qu'il devienne effectif, encore faut-il que les moyens soient à la hauteur de ses ambitions. La construction de nouvelles prisons et de centres adaptés aux jeunes délinquants ne suffira pas. Il faut prévoir le recrutement de travailleurs sociaux et de médecins psychiatres, la création d'emplois destinés aux détenus et des logements décentes à la sortie de prison, autant d'objectifs pour que la prison ne soit plus l'école de la récidive ou de la marginalisation. Chefs d'entreprise et responsables des collectivités locales doivent également accompagner les détenus -et nombreux sont ceux qui le font déjà !- *via* des contrats d'apprentissage ou à durée déterminée.

Nous comptons donc sur vous, madame le garde des sceaux, qui partagez nos valeurs, pour poursuivre cet effort. C'est avec la satisfaction d'avoir jeté les bases d'un véritable droit pénitentiaire que le groupe UMP votera ce texte ! (*Applaudissements sur les bancs UMP ; Mme Anne-Marie Escoffier et M. Nicolas About applaudissent aussi*)

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Lors de l'examen de ce projet de loi il y a huit mois, nous avons salué la qualité exceptionnelle des débats à la hauteur de la mission qui nous était confiée : donner à la France cette grande loi pénitentiaire attendue depuis plus de dix ans. Grâce à notre rapporteur, dont je salue l'écoute, l'engagement et, même, l'audace, nous avons réussi à trouver un consensus si bien que le projet de loi initial n'est plus qu'une ombre portée sur le texte que nous examinons aujourd'hui. (*M. Nicolas About s'exclame*) Je salue le rôle qu'a joué le Parlement dans l'élaboration de cette loi.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – De la coproduction législative en quelque sorte ! (*Sourires*)

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Notre feuille de route était simple : codifier, dans notre droit interne, les règles pénitentiaires européennes, la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme et, partant, mettre un terme à l'opacité des règles régissant la condition carcérale. De fait, l'administration pénitentiaire a joui d'une certaine latitude, voire d'une certaine impunité, concernant certaines pratiques à une époque pas si lointaine... Je pense au recours abusif aux « mesures d'ordre intérieur » qui lui permettaient d'échapper au contrôle du juge s'agissant, entre autres, des régimes différenciés mais aussi aux règles que ladite administration élaborait elle-même alors que celles-ci relevaient manifestement de la loi.

Il est bon que nous ayons élevé ces droits au rang législatif en les protégeant par un cadre procédural.

Je ne dresserai pas la liste, tout en regrettant que nous ne soyons pas allés plus loin, par exemple en permettant aux détenus de s'engager dans des associations gérant leur quotidien ou leurs activités.

Nous aurions voulu au moins encadrer les fouilles intégrales et bannir les investigations corporelles, ces atteintes injustifiables à la dignité humaine condamnées par la Cour européenne des droits de l'homme. La France aurait dû les proscrire.

Il aurait aussi fallu préciser des restrictions trop floues apportées à l'exercice des droits reconnus : laisser l'administration pénitentiaire interpréter souverainement le « bon fonctionnement d'établissement » met à sa merci les droits des détenus, alors que nous voulions élever leur protection au rang législatif. Cette latitude méconnaît en outre l'article 34 de la Constitution, qui limite strictement le domaine réglementaire.

Enfin, nous regrettons la consécration législative des régimes différenciés, car l'administration pénitentiaire peut les utiliser pour gérer la détention. Le juge de l'excès de pouvoir devrait contrôler ce que l'administration pénitentiaire considère comme une mesure d'ordre intérieur ne faisant pas grief. Il semble que nous ayons obtenu satisfaction, mais je souhaite que le rapporteur confirme cette interprétation de l'article 51.

Sous toutes ses réserves, le volet relatif aux droits des détenus est satisfaisant après avoir été largement étoffé par l'Assemblée nationale.

Ainsi, le respect de la dignité du détenu a été renforcé après un vif débat dans cet hémicycle.

Il en va de même pour le principe de l'encellulement individuel, véritable *casus belli* entre le Sénat le Gouvernement, dont nous sommes sortis vainqueurs malgré un moratoire.

Plus inquiétante est la restriction des aménagements de peine s'agissant des récidivistes. Cette proposition est arrivée comme un cheveu sur la soupe devant l'Assemblée nationale, sans jamais avoir été mentionnée au Sénat. Pourquoi ce retour en arrière ? Pourquoi la récidive resurgit-elle dans un texte consensuel ? Pourquoi cette instrumentalisation dans le cadre d'un texte censé simplifier les aménagements de peine ? La réponse ne vient pas seulement de l'actualité, qui a fourni une nouvelle fois au Gouvernement l'occasion de ne pas sembler laxiste : depuis quelques mois, des associations ont fait le siège de la Chancellerie et des députés de la majorité. En apparence mues par l'aide aux victimes, ces associations sont profondément hostiles à ce projet de loi. L'une d'elles a dénoncé en août la mise en conformité de la France avec les règles pénitentiaires européennes, qu'elle juge « absurdes » et dangereuses pour « la sécurité de nos prisons ». Après avoir tenu il y a quelques mois une conférence au « Local », haut lieu de la jeunesse d'extrême droite,

cette même association a été parrainée par plusieurs personnalités de la majorité pour organiser un colloque à l'Assemblée nationale, la veille du débat en séance publique !

Le volet des aménagements de peine a été durci sous la pression de ces groupes qui surfent sur le populisme pénal. Comment interpréter autrement l'article 47 *bis* introduit à l'Assemblée nationale pour que l'avocat de la partie civile puisse faire valoir ses observations avant une libération conditionnelle ? Est-ce son rôle ? Le juge d'application des peines ne peut-il décider ? Cette mesure figure dans un document que j'ai reçu il y a peu. Il provenait d'une de ces associations.

Nous respectons profondément les droits des victimes à obtenir la condamnation d'un criminel dans le cadre d'un procès digne, mais nous refusons catégoriquement les peines perpétuelles, la remise en cause systématique des non-lieux et l'abolition des remises de peine. Le législateur devrait se tenir à l'écart de ces organisations !

Je souhaite enfin évoquer un point totalement absent du texte : la place que le Gouvernement réserve au Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire. Visé par les articles D 234 et suivants du code de procédure pénale, ce conseil doit se réunir en séance plénière une fois par an pour délibérer sur les questions soumises à son examen par le ministre de la justice. Il est censé formuler des avis et établir des rapports sur tous les sujets touchant la question pénitentiaire.

Ces derniers mois, les occasions n'ont pas manqué pour réunir ce collège, qui aurait pu contribuer à poser les bases d'une politique pénitentiaire digne de ce nom. Je pense notamment à l'augmentation démesurée des suicides en prison depuis quelque temps. Or, cette instance -dont je suis membre avec M. Lecerf et le président du Quart- ne s'est pas réunie depuis le 8 juillet 1999. Elle sommeille donc depuis dix ans alors qu'elle aurait pu jouer un rôle important, notamment dans l'élaboration du présent texte.

En principe, le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire devrait participer à la définition des politiques pénitentiaires et contribuer à vérifier leur exécution. Les multiples compétences de ses membres lui permettent de formuler des avis. Il pourrait ainsi se prononcer sur le rapport du contrôleur général des lieux de privation de liberté, apporter sa contribution aux décrets d'application du projet de loi que nous discutons et trouver de façon consensuelle des solutions acceptables par toutes les parties prenantes du monde pénitentiaire.

Avez-vous l'intention de convoquer le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire après dix ans d'un coma injustifié ?

En première lecture, les sénateurs Verts s'étaient abstenus, car ils déploraient qu'un texte ayant pris cet



excellent chemin se soit arrêté en cours de route. La rédaction de la commission mixte paritaire ne nous a pas convaincus : nous nous abstenons à nouveau. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et au centre. M. le rapporteur applaudit également*)

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Tout en ayant le grand mérite d'aborder un problème fondamental de notre société, ce texte a le grand défaut de ne pas le régler. Telle est la constatation désespérée que nous formulons une nouvelle fois en relevant que les conséquences des législations successives ne sont pas toujours proportionnelles aux bonnes intentions de départ.

Paradoxe d'aujourd'hui : plus on légifère, plus la situation s'aggrave dans les prisons ; plus on tente d'améliorer le sort des détenus, plus il se détériore avec la surpopulation, la promiscuité, les maladies psychiatriques et la répression qui font de l'univers carcéral un lieu criminogène et non conforme à la dignité humaine. Il est vrai que le droit pénitentiaire reste relégué en seconde catégorie, même après l'entrée en vigueur de ce projet de loi, car trop de circulaires régissent la vie des détenus.

Comme la majorité du groupe RDSE, je suis réservée envers un texte qui ne traite pas le sujet jusqu'au bout, mais je me félicite que la CMP soit revenue à l'unanimité, malgré l'avis du Gouvernement, vers des positions plus proches de celle du Sénat. Cela confirme la qualité des décisions de la Haute assemblée, surtout en matière de liberté individuelle, à laquelle son attachement est connu.

En effet, la CMP a repris le principe de l'encellulement individuel, inscrit dans la loi française depuis 1875.

De même, elle a repris la surveillance électronique des détenus condamnés à des peines moins lourdes, dont le RDSE fut un promoteur à l'initiative de son président Guy Cabanel, avec la complicité du président de la commission des lois, qui avait -il y a dix ans- cosigné avec lui le remarquable rapport au titre prémonitoire : *Prisons, une humiliation pour la République*.

Je ne reviendrai pas sur la surpopulation carcérale, indigne d'une démocratie moderne surtout lorsqu'une promiscuité insoutenable réunit dans une même cellule des personnes en détention provisoire et d'autres purgeant de courtes peines. Bien sûr, il faudra du temps pour construire des cellules individuelles conformes à la loi, mais celle-ci doit être l'aiguillon d'une nouvelle politique, afin que le Gouvernement cesse de se réfugier derrière des arguties et ouvre enfin le vaste chantier des prisons. Notre estimé rapporteur a déclaré : « Pour la première fois dans notre histoire, les conditions sont réunies pour que nous parvenions à l'encellulement individuel ». Il doit s'agir non d'un vœu, mais d'un but. La représentation nationale y sera attentive.

Parallèlement, la CMP s'est montrée favorable au bracelet électronique et à ses conditions d'utilisation. Avoir confié la décision au procureur de la République ou au juge d'application des peines est une bonne chose contribuant à éviter la surpopulation carcérale et à préserver les liens sociaux, professionnels et familiaux.

Elle constitue de ce fait un réel outil d'insertion. Cette solution de substitution a fait ses preuves et inversé de manière constructive le tout-prison.

En première lecture, le Sénat avait adopté d'autres mesures tendant à humaniser davantage le milieu carcéral et à faire bénéficier les détenus de mesures effectives de réinsertion. Toutes n'ont pas été retenues. C'est pourquoi le groupe RDSE, tout en relevant les améliorations, s'abstiendra dans sa quasi-totalité. (*Applaudissements au centre et à gauche*)

*La discussion générale est close.*

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** – J'observe qu'il n'y a aucune demande de parole sur l'un quelconque des articles premier A à 58. Conformément à l'article 42, alinéa 12 du Règlement, je vais mettre aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte proposé par la commission mixte paritaire.

En cet instant solennel, je félicite le rapporteur et la commission car ce texte a été marqué par le travail accompli par le Sénat depuis plus de dix ans. Il est important pour la défense des libertés publiques et de la liberté individuelle. La préservation de la dignité d'un individu privé de liberté est la marque d'un apport très important de notre Assemblée.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La garde des sceaux a rappelé les trois objectifs des libertés publiques : protéger la société, sanctionner et réinsérer, comme s'il y avait entre eux une hiérarchie telle que seuls des irresponsables préférant les coupables aux victimes privilégieraient le troisième sur le deuxième et, *a fortiori*, sur le premier. Mais, sauf à admettre que ceux qui entrent en prison n'en ressortiront plus, le seul but de celle-ci n'est-il pas un retour à la vie normale dans un état meilleur de manière à ne pas y retourner ? La sanction n'a pas d'autre sens et la meilleure façon d'éviter la récidive est qu'elle soit comprise et favorise la réinsertion. Il n'y a donc pas de hiérarchie entre les trois objectifs et l'on ne saurait mettre en avant les détenus ou les victimes.

Ce texte va dans le bon sens ; je ne voterai donc pas contre. Il ne va pas assez loin ; je m'abstiendrai.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Alain Anziani a dit les raisons de notre position. Je veux moi aussi souligner le travail accompli par le Sénat. Nous avons eu le sentiment de travailler de manière extrêmement positive sur ces questions difficiles. Nous avons

également apprécié l'ouverture d'esprit et la pugnacité du rapporteur.

Parmi les points positifs, je veux souligner l'obligation d'activité, le fait que les fouilles internes sont réalisées sous responsabilité médicale et, ce qui a été déterminant pour nous, le rappel du principe de l'encellulement individuel. Il est également important que l'observatoire qui produira des données sur les suicides ou la récidive soit indépendant, qu'il ne soit pas une émanation de la Chancellerie et de la direction générale de l'administration pénitentiaire : on ne peut être juge et partie. Nous y reviendrons en vous interrogeant sur les moyens de son indépendance.

Négatifs, en revanche, les régimes différenciés établis hors intervention du juge et les restrictions aux aménagements de peine. Trois questions restent essentielles et notre abstention marque notre attente de réponses positives. Sur les moyens d'abord, car la meilleure loi pénitentiaire n'aura pas d'effet si le budget ne donne pas les moyens indispensables en hommes et en matériel. Sur la question de la réinsertion, ensuite : si nous voulons que la prison ne soit pas l'école de la récidive, la réinsertion doit recevoir des moyens forts afin qu'il n'y ait plus de sortie sèche mais un environnement qui évite les conditions de la récidive. Sur la relation entre politique pénitentiaire et politique pénale, enfin. Une harmonisation entre les deux est nécessaire car celle-ci ne doit plus remplir les prisons tandis que celle-la prône de meilleures conditions carcérales et des prisonniers moins nombreux mais mieux préparés à la réinsertion. Tels sont les souhaits qu'exprime notre abstention.

*Les conclusions de la commission mixte paritaire sont adoptées.*

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Je n'ai pas l'habitude d'intervenir après l'adoption d'un projet mais le moment est important pour le Sénat. Il marque en effet l'aboutissement d'un long processus amorcé par la commission d'enquête sur les conditions de détention, dont le rapporteur, Guy Cabanel, avait recommandé l'usage du bracelet électronique. Promise depuis bien longtemps, cette loi avait connu bien des reports. La voilà désormais définitivement votée. Loin du fracas médiatique et indifférent, madame Boumediene-Thiery, aux groupes de pression, je veux rappeler l'époque où certains parlaient de prisons quatre étoiles parce que l'on y installait des télévisions. Des prisons quatre étoiles, je n'en ai jamais vu, non plus que le rapporteur qui les a toutes visitées. En revanche, cette loi dit que la peine, c'est la privation de la liberté, comme notre rapport affirmait que la prison ne doit pas être l'école de la récidive. Elle s'inscrit dans la politique menée depuis plusieurs années de recrutement de personnel, de construction de nouveaux établissements et de réhabilitation d'anciens et d'aménagement des peines. L'encellulement individuel est donc un objectif possible, avec le moratoire de cinq ans. La loi ne peut

pas tout. Si c'était le cas, l'encellulement individuel serait réalisé depuis 1875. Mais nous pouvons désormais l'atteindre.

Pour toutes ces raisons, le Sénat peut s'honorer de ce texte. Il aurait même pu être unanime dans le souci de punir en respectant la dignité des personnes, car tel est l'équilibre à sauvegarder. (*Applaudissements à droite et au centre*)

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État.** – Le président Hiest a rappelé l'enjeu de cette loi. Je veux, pour ma part, saluer tous les intervenants. Malgré quelques inexactitudes, l'essentiel est la signification du geste accompli, de ce vote, à quelques exceptions près, positif, qu'il le soit totalement ou qu'il soit d'abstention positive.

Nous avons fixé un cadre, il faut maintenant mener des actions concrètes. Soyez assurés de ma volonté politique en ce sens. (*Applaudissements à droite, au centre et sur quelques bancs socialistes*)

## Hommage à quatre grands sportifs

**M. le président.** – Je salue avec plaisir la présence dans nos tribunes de quatre grands champions, invités par notre collègue François Fortassin et les sénateurs amis du Tour de France : Bernard Hinault, Joop Zoetemelk, Bernard Thévenet et Jan Janssen. (*Applaudissements*)

*La séance, suspendue à 16 heures 30, reprend à 17 heures.*

## Questions cribles sur les crises agricoles

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle les questions cribles. Le thème d'aujourd'hui est relatif aux crises agricoles. Comme en a décidé la Conférence des Présidents, l'auteur de la question et le ministre ont chacun deux minutes ; une réplique d'une minute peut être présentée, soit par l'auteur de la question, soit par un membre du groupe auquel il appartient. Des chronomètres sont visibles dans l'hémicycle pour aider les orateurs à maîtriser le temps de leur intervention. S'il reste du temps, une huitième question pourra être posée par un sénateur du groupe UMP.

Je remercie *Public Sénat* qui retransmet cette séance et France 3 qui fera de même à compter du 27 octobre, toutefois en différé le soir et deux fois par mois après l'émission de M. Taddéi.

**M. Gérard Bailly.** – Le groupe UMP salue votre engagement, monsieur le ministre ; grâce à votre détermination l'Europe s'est engagée le 5 octobre sur la voie de la régulation du marché du lait. Ce n'était pas gagné. Il s'agit d'un changement de cap majeur qui permet d'envisager plus sereinement l'avenir de nos producteurs de lait.

Il est toutefois dommage qu'il faille attendre le mois de juin pour des décisions concrètes alors que les producteurs attendent des mesures immédiates : je les comprends. Un plan d'accompagnement national a certes été mis en place à hauteur de 60 millions d'euros, notamment des aides de trésorerie et des prêts-relais. Mais la crise est trop grave pour qu'on en reste là. Il faut que les relations entre producteurs, industriels et distributeurs soient rapidement rééquilibrées, comme le demande le rapport de l'Observatoire des prix et des marges du 30 juillet dernier. Un report des charges structurelles doit être décidé. Au plan européen, et après la réunion de Vienne hier, on peut espérer un accord sur la régulation du marché lors du prochain conseil des ministres de l'agriculture. *(Applaudissements à droite)*

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.** – Je me réjouis d'être le premier membre du Gouvernement à intervenir lors de cette séance de questions cibles, qui marque un progrès de la démocratie parlementaire.

La situation actuelle du marché du lait est inacceptable, qui voit le revenu des producteurs, en France comme dans d'autres pays d'Europe, rester très largement inférieur au prix de revient de leur production. Nous allons dans le mur. Ces dernières années, le choix constant de l'Europe a régulièrement fait le choix de la dérégulation de toutes les filières : toujours plus de concurrence, toujours plus de libéralisation des marchés, toujours moins de contrôle des revenus. Il était temps de revenir en arrière, ce que nous avons fait en marquant avec l'Allemagne le 2 juillet, puis hier avec dix-neuf autres États membres, notre volonté d'avancer vers une régulation européenne du marché du lait, vers la possibilité pour les producteurs de conclure des contrats justes et équilibrés avec les industriels afin de stabiliser leurs revenus, vers des mécanismes d'intervention plus efficaces, vers plus de transparence sur les volumes afin d'éviter les surproductions que nous avons connues.

Soyez assuré que notre détermination est totale. Nous avons obtenu des premiers résultats il y a deux semaines, de nouveaux hier ; nous en obtiendrons d'autres, j'en suis convaincu, le 19 octobre prochain, lors du conseil des ministres de l'agriculture. *(Applaudissements à droite)*

**M. Bernard Fournier.** – Nous savons, monsieur le ministre, que vous n'avez pas ménagé vos efforts pour convaincre vos homologues européens. Vingt États sur vingt-sept se sont engagés le 5 octobre sur la voie de la régulation. Sans la France, rien ne se serait passé. Nous pouvons espérer pour le 19 octobre des réponses immédiates et concrètes à la mesure de la crise. L'enjeu est de taille pour des agriculteurs qui produisent à perte depuis six mois et veulent un prix rémunérateur. J'ai pu mesurer leur désarroi dans mon département ; si les tensions sont vives, c'est que le désespoir est profond. Sachez, monsieur le ministre,

que vous avez notre plein soutien. *(Applaudissements à droite)*

**Mme Odette Herviaux.** – *(Applaudissements sur les bancs socialistes)* Il n'est jamais trop tard pour reconnaître l'inadéquation des choix faits ces dernières années par les gouvernements français. Je pense à la loi d'orientation de 2006, qui voulait faire des exploitations des entreprises comme les autres, soumises aux dérives libérales que vous dénoncez aujourd'hui, ou encore à la loi de modernisation de l'économie de 2008, tout entière dédiée à la relance de la consommation par la baisse des prix -deux lois adoptées dans l'urgence sans véritable travail de fond. Pire : les prix à la consommation n'ont pas baissé, tandis que ceux payés aux producteurs devenaient de moins en moins rémunérateurs. Le Président de la République a annoncé une loi de modernisation agricole : corrigera-t-elle les dérives des précédentes ?

Au plan européen, le bilan de santé de la PAC, adopté sous présidence française, s'appliquera dès l'année prochaine, sur le fondement d'un diagnostic aujourd'hui obsolète. Vous semblez reconnaître que la politique de dérégulation est responsable de la crise. Vous dites vouloir gagner la bataille de la régulation ; mais qu'avez-vous obtenu le 5 octobre ? La France défendra-t-elle une vraie politique publique européenne en matière agricole et alimentaire, seule capable de résoudre les problèmes de nos agriculteurs ? Ne faudrait-il pas s'opposer à une renationalisation de la PAC et soutenir un budget européen plus ambitieux que le 1 % du PIB européen ? *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Évitions les polémiques. M. Glavany, alors ministre de l'agriculture, s'est battu en 1999 pour davantage de régulation ; mais il a été mis en minorité par ses homologues européens. La France s'est retrouvée isolée. Aujourd'hui, elle réclame aussi de la régulation mais ses efforts diplomatiques ont porté leurs fruits et elle a obtenu la majorité qualifiée.

**M. Dominique Braye.** – Il faut un bon ministre !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je suis surpris que le parti socialiste se fasse l'écho du discours de la Commission quand elle prétend que nous ne proposons pas de mesures concrètes. Vingt-et-un États membres ont signé ensemble un document -que je peux vous faire tenir- qui sera remis aujourd'hui même à la Commission et à la présidence suédoise. Ils demandent par exemple le déblocage de 300 millions d'euros supplémentaires de fonds européens en 2010. J'ai bon espoir que ce document soit adopté par le conseil des ministres lundi prochain. *(Applaudissements à droite)*

**M. Didier Guillaume.** – Le contexte de 1999 était bien différent de ce qu'il est aujourd'hui. Vous ne nous avez pas convaincus et vous n'aurez pas convaincu les producteurs, qui feront entendre leur détresse par

des manifestations dans toute la France le 16 octobre. Vous ne prenez pas la voie de la régulation, raison pour laquelle le groupe socialiste demande la constitution d'une commission d'enquête sur la formation des prix agricoles. Il n'est pas normal qu'en France des agriculteurs se fassent voler tandis que d'autres engraisent. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Gérard Le Cam.** – La réalité inavouée, c'est la crise du système économique libéral, prisonnier à la fois de ses propres règles de concurrence libre et non faussée et des traités européens, qui figent dans le marbre les règles intangibles du capitalisme.

Pas surprenant que le conseil des ministres européens de l'agriculture soit un échec : les traités européens interdisent toute remise en cause des quotas. Il est irresponsable, pour ne pas dire criminel, de renvoyer à l'été 2010 les conclusions d'un groupe d'experts quand nos producteurs laitiers perdent 150 euros par jour ! Il faut des mesures d'urgence exceptionnelles avant fin 2009.

L'enveloppe de prêts à taux préférentiel et le report de six mois des annuités sociales et assurantielles ne répondent pas à la détresse des producteurs. L'argent volé doit leur être rendu ! Des mesures de régulation du marché et des échanges, de contrôle des marges et de la grande distribution sont indispensables pour sauver la production laitière, préserver notre indépendance alimentaire, faire vivre nos espaces ruraux. Nous ne voulons pas de fermes de 2 000 à 5 000 vaches, nous ne voulons pas livrer cette production aux intégrateurs, esclavagistes des temps modernes. Allez-vous engager immédiatement des discussions avec l'ensemble des producteurs ? Quelles mesures préconisez-vous pour assurer des prix rémunérateurs et éviter les crises à répétition ? (*Applaudissements à gauche*)

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je suis en parfait accord avec vous. (*Exclamations étonnées à gauche*) Je ne suis pas pour l'intégration, mais pour des contrats équilibrés et justes, garantis par la loi, pour rééquilibrer les rapports de force entre producteurs et industriels. Je ne veux pas d'exploitations de 2 000 à 5 000 bêtes : ce n'est pas notre modèle. Je regrette de ne pas avoir davantage le soutien des socialistes dans la bataille pour la régulation. (*Protestations à gauche*)

**M. Dominique Braye.** – Ils font de la petite politique !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Si nous avons tant de mal à convaincre nos partenaires européens, c'est que des intérêts économiques majeurs sont en jeu, entre le nord de l'Europe, qui a tout intérêt à la dérégulation, et les autres, emmenés par la France, qui réclament que l'on prenne en compte la diversité géographique, l'aménagement du territoire, la sécurité sanitaire et alimentaire. Je n'ai cessé de dialoguer, d'écouter toutes les organisations syndicales agricoles représentatives. Nous ne trouverons de solution que

par le dialogue, l'ouverture, en écoutant chacun. (*Applaudissements à droite*)

**M. Dominique Braye.** – Très bien.

**Mme Annie David.** – Vous dites partager notre position, mais nous ne sommes pas satisfaits. (*M. Dominique Braye s'exclame*) Il faut des prix rémunérateurs, davantage de régulation, dites-vous. Mais est-ce euro-compatible ? Comment en faire une réalité ? Les agriculteurs ont besoin de mesures concrètes : une année blanche, un report des délais pour la mise aux normes des installations, des prix laitiers fixés à 350 euros au minimum, une prise en compte des particularités de la montagne. (*Applaudissements sur les bancs CRC*)

**M. Daniel Soulage.** – Le Lot-et-Garonne, département de polyculture et d'élevage, compte 5 000 agriculteurs et 15 000 salariés agricoles. Les fruits et légumes représentent 44 % du chiffre d'affaires de la ferme départementale. Je me fais ici l'interprète des responsables de mon département.

S'agissant des prix, pourquoi ne pas utiliser le coefficient multiplicateur en cette période de crise ? La mesure a été votée, les décrets ont été publiés, or la mesure n'a jamais été testée.

Pourquoi ne pas étendre les exonérations de charges patronales, qui ne concernent que le personnel occasionnel, au personnel permanent ? Ne pourrait-on instaurer une TVA sociale pour le secteur des fruits et légumes, afin de réduire durablement le coût de la main-d'œuvre ?

Les agriculteurs ne pouvant faire face à leurs engagements financiers, le Gouvernement doit prendre en compte les intérêts des emprunts et reporter en fin de tableau la charge en capital. Enfin, le montant maximum d'aides étatiques -7 500 euros- en fonction de la règle de *minimis* doit pouvoir être dépassé en période de crise.

Certains trouveront les producteurs exigeants, mais la situation est grave et ce n'est qu'à ce prix que l'on conservera un secteur fruits et légumes de qualité. Si nous sommes contraints d'acheter notre nourriture à l'extérieur de la ferme France, nous perdrons nos marchés, nos emplois, nous appauvrirons nos territoires. Il deviendra inutile de parler de sécurité sanitaire ou alimentaire. (*Applaudissements au centre*)

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – La crise frappe toutes les filières agricoles. Je l'ai dit à l'Assemblée nationale : c'est la France agricole tout entière qui souffre aujourd'hui. S'il faut des réponses concrètes pour permettre au secteur des fruits et légumes de passer le cap et prendre un nouvel élan, veillons toutefois à ne pas nourrir des illusions, qui seraient source de déceptions.

Je suis ouvert à une expérimentation du coefficient multiplicateur, mais j'attire votre attention sur le risque d'une importation massive de produits étrangers. Nos

états regorgent déjà de pommes chiliennes, alors que nous produisons largement en cette saison de quoi fournir les consommateurs français...

Attention à la TVA sociale, qui risque d'être incompatible avec les règles communautaires et d'entamer le pouvoir d'achat des Français, en les détournant de consommer des fruits et légumes, trop chers.

Sur l'allègement des charges pour les saisonniers, nous sommes prêts à aller aussi loin que possible. Le Président de la République s'exprimera prochainement. (*Applaudissements à droite*)

**M. Daniel Soulage.** – Je vous remercie pour votre réponse, et pour votre engagement au service de notre agriculture. Les producteurs, confrontés à de vrais problèmes de revenus et de trésorerie à très court terme, attendent que la collectivité nationale intervienne rapidement. Nous comptons sur vous : il en va de la survie de nombreuses exploitations.

**M. François Fortassin.** – Jamais la situation n'a été aussi calamiteuse : chute des prix de 30 % pour les oléagineux et céréales, de 15 % pour le porc ou les fruits et légumes. Mais c'est la crise laitière qui est la plus grave. Je vous donne acte de votre bonne volonté, mais, à l'évidence, votre action risque d'être aussi efficace qu'un emplâtre sur une jambe de bois...

Quelles mesures draconiennes comptez-vous prendre ? Il faut créer une solidarité au sein de la filière. Les producteurs laitiers doivent-ils être la seule variable d'ajustement ? Les distributeurs et les industriels, qui n'ont jamais gagné autant d'argent, ne devraient-ils pas partager les risques ? (« *Très bien* » et *applaudissements à gauche*) Il faut assainir la situation. Pourquoi ne pas reprendre mon amendement, adopté à l'unanimité par le Sénat, qui prévoyait que les herbivores doivent manger de l'herbe (*sourires*) : cela donne les meilleurs produits laitiers, protège les nappes phréatiques et est exceptionnel sur le plan environnemental. Nous attendons des mesures draconiennes, monsieur le ministre, même si elles sont impopulaires aux yeux de certains. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je partage votre analyse : nous ne pouvons pas attendre pour poursuivre nos mesures de soutien.

A l'échelle européenne, nous n'attendrons pas 2010 que le groupe à haut niveau rende ses conclusions. Je demande des mesures immédiates, le déblocage des 300 millions supplémentaires dès 2010, l'ouverture d'une organisation commune de marché, afin d'être en accord avec les règles européennes quand nous mettrons sur pied un accord entre industriels et producteurs.

Au plan national, outre les 60 millions en mesures de soutien, les 250 millions en prêts bonifiés, les mesures de la PAC seront débloquentes dès cette semaine, pour un coût de 3 millions pour l'État. Toutes

les mesures nécessaires seront prises. Si des difficultés supplémentaires font surface, nous réagirons. Aucun exploitant agricole français ne sera laissé sur le bord du chemin. (*Applaudissements à droite*)

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Merci de ces éléments de réponse, monsieur le ministre, qui apportent quelque réconfort. Toutefois, vous n'avez pas évoqué la question des distributeurs, qui est au cœur du problème.

C'est dans ce cadre-là que nous attendons des mesures immédiates et de moyen terme.

**M. Alain Vasselle.** – L'agriculture française, toutes filières confondues, est au bord de la faillite. Et à la différence de l'État français qui se livre, depuis quelques années, à des opérations de cavalerie et emprunte pour embourser sa dette, les agriculteurs n'ont pas cette ressource. (*On s'amuse à gauche*)

La dérégulation est le poison dont souffre notre agriculture. Les charges s'alourdissent, et le Grenelle II va encore charger la barque : même si la taxe carbone devrait être compensée pour les agriculteurs, il n'est pas certain que la démultiplication des obligations administratives arrange la situation.

Je suis d'un pays de grande culture, céréalière et betteravière et puis vous dire qu'aujourd'hui l'excédent brut d'exploitation ne permettra pas aux exploitants d'honorer leurs annuités d'emprunt. Il faudra pomper sur la trésorerie, et tout cela pèsera sur l'équilibre des exploitations.

Quelles initiatives le Gouvernement entend-il prendre pour remédier à cette situation ? (*Applaudissements sur quelques bancs UMP*)

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Si toutes les filières sont concernées, vous avez raison d'évoquer la filière céréalière, parmi les plus touchées : augmentation constante du coût des intrants, effondrement des cours des derniers mois, parité euro-dollar très défavorable.

Face à cela, nous disposons de mécanismes de réaction et d'intervention au niveau européen, notamment sur les prix, qui devront être mis en place. Au-delà, nous nous battons pour parvenir à une régulation européenne sur l'ensemble du marché.

Existente aussi des dispositifs nationaux, comme l'assurance revenu qui permettrait aux agriculteurs de faire face à la variation des prix. Ce doit être là un objectif stratégique partagé aujourd'hui pour toute l'agriculture.

Je reviens enfin un moment à la question de la grande distribution, qui doit, en effet, redoubler d'efforts. Elle l'a fait déjà avec la vente-déballage sur les fruits et légumes. Elle doit aller plus loin et mettre fin, en 2010, au système de la ristourne, du rabais, particulièrement néfaste en période de crise. (*Applaudissements sur plusieurs bancs UMP*)

**M. Alain Vasselle.** – Je vous remercie et salue votre volonté de défendre les intérêts de la profession. Je souhaite que les mesures de régulation que vous avancez aient un effet concret et que la profession puisse vivre grâce aux prix plutôt qu'à la merci d'aides européennes.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Après le débat du 25 juin sur la crise du lait, votre audition du 22 septembre au Sénat, monsieur le ministre, et le conseil des ministres du 5 octobre, l'idée de la régulation commence à faire son chemin. Mais une régulation de quel type, et dans quel délai ? Quelle part de régulation et quelle part de contractualisation, dont les agriculteurs ne veulent pas ? *Quid* du gel des quotas jusqu'en 2015, et *quid* des quotas « noirs » inutilisés ? D'ici au mois de juin, 87 000 producteurs -un tiers de la filière- seront à la limite de la cessation de paiement. Certains agriculteurs ont perdu 40 % de leur revenu. Quelles mesures envisagez-vous de prendre pour y remédier, sachant que le recours aux banques pour faire face aux difficultés de trésorerie n'est pas satisfaisant ? Envisagez-vous un système d'aides directes à la personne, remboursables ? Ces mesures seront-elles suffisantes pour éviter les disparitions d'exploitations ?

En ce qui concerne la distribution, on ne peut que constater que, dans les grandes surfaces, et alors que le prix du lait s'est effondré, les prix n'ont baissé que de 2 %.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous preniez en compte la proposition de M. Guillaume de mettre en place une mission d'information sur la transparence dans la fixation des prix agricoles. *(Applaudissements à gauche)*

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Une régulation européenne du marché du lait, prélude à une régulation de l'ensemble du marché agricole, est indispensable. Et j'espère qu'elle ira de pair avec une régulation mondiale, qui reste un projet stratégique incontournable, ainsi que j'ai eu l'occasion de le dire il y a quelques jours à mon homologue à Washington.

Le premier échelon de la régulation est national, avec des contrats justes et équilibrés, définis par la loi, entre producteurs et industriels, seul moyen d'assurer aux agriculteurs des revenus stables.

Les instruments européens, ensuite, dont beaucoup ne sont plus adaptés aux situations de crise et aux aléas climatiques, méritent d'être améliorés. Ainsi du stockage privé, qui n'était possible que deux mois sur l'année et dont la France a obtenu qu'il soit autorisé douze mois sur douze, pour permettre de réagir à la variation des cours.

Nous nous battons, enfin, pour la transparence sur les volumes et la mise en place d'une information européenne, afin d'éviter les surproductions que nous avons connues au niveau de l'Europe. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

**M. François Patriat.** – Je salue votre détermination, monsieur le ministre, mais elle me laisse des inquiétudes. La situation que nous connaissons aujourd'hui est le fruit de décisions et de lois iniques qui ont mis à mal la filière lait et créé des difficultés -je pense en particulier à la loi de modernisation de l'économie- entre producteurs et distributeurs. Et que penser aujourd'hui des déclarations passées de François Guillaume, qui voulait que l'on laisse aux producteurs le droit de produire et se déclarait contre les quotas. *(Applaudissements à gauche)* Difficile, après cela, de reprocher à M. Glavany son manque de fermeté : il n'était guère accompagné.

Les mesures que vous préconisez sont sans doute nécessaires. Elles seront sans doute insuffisantes. Elles ne permettront pas d'aboutir si l'on ne force l'introduction de la question de la régulation dans les futures négociations de l'OMC. Je pense en particulier à la filière viande : ne signez pas, monsieur le ministre, un accord qui mettrait à mal l'ensemble de la filière. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste)*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Derrière les difficultés que subissent les ostréiculteurs du bassin d'Arcachon, et que vous avez pu constater lors de votre visite, en juillet dernier, monsieur le ministre, c'est tout un territoire qui souffre. Les fermetures se succèdent. Elles ont atteint un point culminant, jusqu'au nombre de sept durant l'été.

L'incompréhension gagne. Chacun sait que le test dit de la souris, qui détermine les décisions d'autorisation de commercialisation, présente des résultats atypiques, non fiables. Les fêtes de fin d'année approchent, monsieur le ministre, durant lesquelles les ostréiculteurs réalisent 80 % de leur chiffre d'affaires.

Quand donc ce test biologique sera-t-il enfin remplacé par un test chimique ? Quelles conditions entendez-vous éventuellement fixer à ce passage, eu égard aux exigences européennes ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Ainsi que vous l'avez rappelé, je me suis rendu il y a quelques semaines sur le bassin d'Arcachon, pour entendre les ostréiculteurs et tenter de trouver une alternative au test de la souris, dont le caractère problématique est avéré depuis plusieurs années. Rien n'avait pourtant bougé. Nous avons, quant à nous, obtenu des résultats concrets.

Il y a quelques mois, nous avons obtenu qu'une conférence scientifique se tienne à Bruxelles le 10 septembre pour le passage au test chimique. Nous avons obtenu de l'Afssa son feu vert pour une étude de mise en place de ce test, qui offre davantage de garanties. Reste un obstacle : le délai de modification du droit communautaire. Trois États restent réservés. J'ai reçu ce matin mon homologue italien, dont j'ai obtenu qu'il ne s'oppose plus à une accélération du calendrier. Ne restent donc que deux États à

convaincre. J'ai bon espoir que, conformément à mon engagement, se mette en place un nouveau règlement communautaire sur le test chimique, réclamé depuis des années, et qui offre des garanties de sécurité sanitaire et de rigueur scientifique supérieures.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – J'espère beaucoup de votre engagement et de votre volonté politique, monsieur le ministre. Et je vous sais gré de ne pas considérer cette question comme accessoire parmi tous les problèmes agricoles dont vous avez la charge. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

**M. le président.** – Je remercie M. le ministre de s'être prêté à ces 45 minutes de questions cribles et d'avoir donné quelques raisons d'espérer au monde agricole. Nous avons rendez-vous pour une nouvelle séance le mardi 27 octobre sur le thème « la crise, le plan de relance et l'emploi ».

### Hommage à une délégation étrangère

**M. le président.** – Je salue la présence dans notre tribune officielle d'une délégation du Conseil de la fédération de Russie, conduite par le président du groupe d'amitié, M. Evgueni Elisseev et la présidente de la commission des affaires sociales, Mme Valentina Petrenko. *(MM. et Mmes les sénateurs se lèvent et applaudissent)* Cette délégation est reçue en France à l'invitation du groupe d'amitié France-Russie, présidé par notre collègue M. Patrice Gélard. Durant sa visite de quatre jours, la délégation aura de nombreux entretiens, au Sénat et dans les différents ministères, sur la coopération interparlementaire et les relations franco-russes, en matière diplomatique mais aussi dans les domaines de la famille et de la santé. Je formule le vœu que cette visite contribue au renforcement des relations anciennes d'amitié qui lient la France et la Russie, notamment dans l'optique de l'année de la Russie en France en 2010. Je souhaite une cordiale bienvenue à nos collègues ! *(Nouveaux applaudissements)*

### Parcs de l'équipement (Conclusions de la CMP)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions de la CMP sur le projet de loi relatif au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

#### Discussion générale

**M. Jean-Pierre Vial, rapporteur pour le Sénat de la CMP.** – Il s'agit du dernier transfert de service prévu par les actes I et II de la décentralisation : celui des parcs de l'équipement aux départements. Un long

processus de réflexion a associé État, départements et personnel. Le transfert interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2010, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2011 -ce délai est maintenu malgré le retard pris dans l'examen de ce texte. Les modalités seront définies localement dans un cadre conventionnel, à partir du dispositif légal commun. En cas d'échec de la procédure contractuelle à défaut de signature de la convention au 1<sup>er</sup> juillet 2010, le transfert interviendra unilatéralement par arrêté ministériel.

En première lecture, le Sénat s'est efforcé de sécuriser le transfert, de garantir les droits des salariés et de leur offrir une carrière attrayante, de prendre en compte la diversité des départements. Une commission nationale de conciliation a été créée, chargée d'examiner les litiges ; le délai prévu pour introduire une demande de transfert des biens immobiliers en pleine propriété a été porté de un à deux ans. A quoi s'ajoute l'exonération de tout droit, taxe ou honoraire et la prise en charge du coût de remise en état des terrains. Le Sénat a également reporté de deux mois la date limite pour la signature de la convention et allongé de deux à trois ans la période durant laquelle la collectivité pourra continuer à effectuer pour le compte de l'État des prestations d'entretien. Nous avons décidé en première lecture que les départements pourraient effectuer, à la demande des Sdis, l'entretien de leurs matériels.

Deux points majeurs ont retenu notre attention. En premier lieu, la situation du personnel : notre Assemblée a décidé d'abandonner le statut commun État-collectivités pour retenir la mise à disposition de plein droit et sans limitation de durée, assortie d'une option pour le statut de fonctionnaire territorial dans le délai de deux ans. Bref, nous sommes revenus au droit commun en matière de décentralisation. Le droit d'option a été assorti d'importantes garanties en termes de classification, de rémunération, de régime indemnitaire et de retraite.

Le Sénat a souhaité une clause de revoyure après cinq ans -ramenés à trois par les députés. Il s'est soucié des développements possibles du réseau de communication radioélectrique géré par les parcs de l'équipement. Les départements auront la liberté de rechercher les solutions adaptées à leurs besoins : certains envisagent d'utiliser le réseau Antares des pompiers, par exemple dans le cadre d'une mutualisation des moyens. Nous avons donc prévu la double mise à disposition des fonctionnaires et des ouvriers des parcs et ateliers, les OPA, en cas de constitution d'un syndicat mixte entre le département et le Sdis. Le Sénat a prévu que les installations radioélectriques non transférées dont l'État n'aurait plus l'usage pourraient être transférées ultérieurement à la collectivité qui en ferait la demande. Et la collectivité qui déciderait de raccorder son réseau radio au réseau Antares bénéficierait de plein droit de l'usage des équipements existants.

L'Assemblée nationale a adhéré à ce dispositif. Elle l'a complété par la fourniture, durant trois ans, de prestations à la demande des collectivités : viabilité hivernale et sécurisation de la voirie.

La commission mixte paritaire a apporté des modifications sur le fond ; elle a reporté du 1<sup>er</sup> au 15 décembre 2009 le délai-limite de signature des conventions, pour calmer l'inquiétude suscitée localement par le retard pris par l'examen du texte au Parlement. Elle a rétabli le droit pour les collectivités bénéficiaires de se raccorder à Antares : le Gouvernement avait fait adopter à l'Assemblée nationale un amendement revenant sur notre dispositif, mais nous avons proposé une nouvelle rédaction qui prévoit l'accord de l'État et une participation financière aux frais. Toutes les parties ont satisfaction.

Le texte apparaît donc équilibré et le transfert devrait se dérouler au mieux des intérêts de chacun. C'est pourquoi je vous propose de l'adopter. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP ; Mme Anne-Marie Escoffier applaudit également)*

PRÉSIDENCE DE MME CATHERINE TASCA,  
VICE-PRÉSIDENTE

**M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.** – Ce travail parachève le processus de décentralisation initié en 2004. Les collectivités territoriales disposeront enfin des équipes et des moyens nécessaires à l'entretien du réseau routier.

La CMP a enrichi le texte de deux amendements. Le premier consiste à reporter au 15 décembre 2009 la date de signature des conventions pour un transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Je sais que plusieurs d'entre vous souhaitaient cette souplesse afin de procéder au transfert dans les meilleures conditions.

Le deuxième précise, pour les collectivités bénéficiaires, les conditions d'accès aux équipements de radiocommunications. Ce texte a donné lieu à une concertation riche et fructueuse. Je salue le travail réalisé par votre rapporteur qui a su être à l'écoute de tous, pour proposer une solution équilibrée et consensuelle. Je suis persuadé que les fonctionnaires et les ouvriers des parcs et ateliers trouveront au sein des départements une structure d'accueil et de travail satisfaisante, un déroulement de carrière attrayant et d'excellentes conditions d'intégration. Je suis favorable au texte issu de la CMP. Merci à la commission des lois pour son travail ! *(Applaudissements à droite)*

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Cette CMP met un point final à plus de cinq ans de travail préparatoire et de dialogue social. Hélas, le résultat est bien en deçà du projet initial. A l'origine, la concertation avec les organisations syndicales et les collectivités locales avait débouché sur la création d'un cadre statutaire

commun État-collectivités dont les modalités devaient être fixées par décret. Or, à l'issue du débat au Sénat, le statut commun a disparu, remplacé par une mise à disposition assortie d'un droit d'option dans un cadre d'emploi existant. Cette décision a été prise avant de fixer les conditions d'intégration dans la fonction publique territoriale ! Celles-ci seront compliquées, tout le monde le sait ; or nous ne connaissons toujours pas le contenu du décret. J'ajoute qu'aucune nouvelle concertation n'a été engagée avec les partenaires sociaux malgré de multiples relances.

L'outil de travail des parcs et ateliers est menacé ; dans une conjoncture de crise, nombre de collectivités ne voient que l'aspect financier du transfert.

De plus, avec un transfert à géométrie variable, des concours aux communes et à leurs groupements qui iront diminuant, dans un cadre devenu concurrentiel, ce texte entraînera la dégradation des conditions de travail des OPA. Ruptures de carrière, manque de reconnaissance, problèmes des titres et diplômes, menaces de mobilité -notamment pour ceux qui restent au service de l'État-, autant de griefs malheureusement d'actualité dans de nombreuses entreprises... La précipitation avec laquelle sont menés les premiers transferts fait craindre que ne s'accroisse le désarroi des personnels et que ne naissent de nombreux contentieux. Déjà se pose le problème des droits syndicaux des OPA : malgré l'engagement du rapporteur à l'Assemblée nationale qui avait amené notre collègue, Yves Détraigne, à retirer son amendement, le ministère vient de refuser de les maintenir dans la convention-type au motif que les textes actuels ne le permettent pas et que sa parole ne peut être supérieure au droit. Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ! *(Applaudissements sur les bancs CRC et sur quelques bancs socialistes)*

**M. Bruno Sido.** – Très décevant !

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – L'essentiel des modifications de ce texte, après son examen par l'Assemblée nationale et les travaux de la CMP, portant sur le réseau de communications radioélectriques et le délai accordé aux départements pour la signature de la convention, le groupe socialiste en restera à sa position initiale. En effet, si le texte paraît convenable, grâce à notre excellent rapporteur, il ne règle pas les questions des travaux pour les communes et des agents en surnombre, ce qui conduira les départements, dont on sait les difficultés financières, à transférer *a minima*, au détriment de l'efficacité du service. Je regrette, au reste, que certains préfets exercent déjà des pressions sur les présidents des conseils généraux pour qu'ils transfèrent l'ensemble des personnels. Enfin, le problème des droits syndicaux des OPA, soulevé par le groupe CRC, est effectivement préoccupant. Le Gouvernement pourrait-il apporter des éclaircissements sur ce point ?

En conclusion, nous nous abstenons.



**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Ce texte a abouti dans d'excellentes conditions. Certes, il y aura fallu plusieurs années, mais un texte mûri est préférable à un texte trop vite examiné et sans débat. Les représentants des collectivités et des départements ont été écoutés et entendus, les représentants des personnels ont été consultés. (*M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois, approuve*) Les départements pourront procéder à un transfert à leur mesure dans la garantie opérationnelle du service, d'autant plus que la date de signature de la convention a été opportunément reportée. Les droits des personnels, quel que soit leur statut, sont préservés (*M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission, approuve*) avec le droit d'option, les garanties sur la prise en compte des services antérieurs, le régime indemnitaire et les retraites grâce à l'excellent dialogue conduit par notre rapporteur. Enfin, les dispositions concernant l'entretien des routes nationales permettront de dégager des ressources supplémentaires et celles relatives au réseau de communications radioélectriques autoriseront les collectivités territoriales à utiliser les équipements sous réserve de leur participation financière et de l'accord de l'État...

**M. Bruno Sido.** – Très bien !

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Parce que ce texte offre à chacun des acteurs les meilleures conditions pour remplir de nouvelles missions répondant aux exigences de nos concitoyens, le groupe RDSE le votera ! (*Applaudissements au centre et à droite*)

*La discussion générale est close.*

### Vote sur l'ensemble

**Mme la présidente.** – Conformément à l'article 42, alinéa 12, du Règlement, je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

*Les conclusions de la CMP sont adoptées.*

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois.** – Bravo !

*La séance, suspendue à 18 h 10, reprend à 18 h 30.*

## Article 61-1 de la Constitution

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

## Discussion générale

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.** – Ce projet de loi met en œuvre l'exception d'inconstitutionnalité créée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 afin que tout justiciable puisse soutenir qu'une disposition législative applicable à son cas porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Ce projet de loi organique a été adopté à l'unanimité de l'Assemblée nationale. Je me réjouis qu'il ait suscité un consensus transcendant les clivages politiques.

Je salue le travail de votre commission des lois, en particulier de son rapporteur, car les modifications apportées rendent le texte plus clair et cohérent.

La question prioritaire de constitutionnalité marque un progrès historique. En organisant la saisine du Conseil constitutionnel par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, le constituant a écarté les risques d'engorgement, de saisine fantaisiste ou dilatoire. Il évite surtout toute déstabilisation de notre organisation juridictionnelle.

La question prioritaire d'inconstitutionnalité créée par le projet de loi organique assure le respect de la hiérarchie des normes, puisque la primauté de la Constitution est réaffirmée. Le moyen tiré de l'inconstitutionnalité d'une loi pourra être soulevé devant toute juridiction relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Il pourra être soulevé pour la première fois devant une cour d'appel. En matière pénale, il pourra être soulevé dès l'instruction.

Sur le plan des compétences, la nouvelle procédure respecte le principe de spécialité des juridictions : les juridictions judiciaires ou administratives vérifieront la conformité des lois nationales aux normes internationales ; le Conseil constitutionnel vérifie leur constitutionnalité.

Il est exclu de transformer le Conseil constitutionnel en sorte de cour suprême, si bien que les cours souveraines le demeureront. Ainsi, la question prioritaire d'inconstitutionnalité repose sur la coopération entre les juridictions et préserve les principes de notre droit.

La procédure instituée garantit l'effectivité du dispositif, avec une règle essentielle : la priorité à l'exception d'inconstitutionnalité. Le contrôle de conventionnalité vérifie la conformité de la loi aux normes internationales. Prérogative exclusive du Conseil constitutionnel, le contrôle de constitutionnalité écartera les textes législatifs contraires à la Constitution. Le juge ne pourra pas écarter l'application de la loi dans le cadre du contrôle de conventionnalité avant tout contrôle de constitutionnalité.

Le filtre procédural est organisé en deux étapes : le premier juge saisi écarte le moyen d'inconstitutionnalité s'il est inopérant ; la cour

souveraine écarte les moyens non pertinents. Ainsi, le juge constitutionnel ne sera saisi que d'interrogations véritables. Comme il s'agit d'une décision juridictionnelle, la transmission des questions de constitutionnalité aux cours souveraines par les juridictions de fond seront motivées. Le texte de la commission lève toute ambiguïté sur ce point. Il reste que la procédure filtrée doit s'inscrire dans un délai raisonnable, c'est pourquoi le texte de la commission dispose que la question prioritaire de constitutionnalité est examinée « sans délai », c'est-à-dire dès que le juge est en mesure de le faire.

Le travail de votre commission a permis au texte de trouver son équilibre : il répond aux exigences nouvelles posées par la Constitution en conciliant ambition et réalisme. Cette réforme ne sera « ni gadget, ni révolution » selon l'expression du doyen Vedel. Mais ce sera une avancée pour la justice, les justiciables et l'État de droit. (*Applaudissements à droite*)

**M. Hugues Portelli, rapporteur de la commission des lois.** – La Constitution de la V<sup>e</sup> République a institué en 1958 un contrôle de constitutionnalité confié au Conseil constitutionnel, exercé de façon abstraite par une action préalable à la promulgation de la loi, laissée à l'initiative du Président de la République, du Premier ministre, du président d'une assemblée parlementaire et, depuis le 29 octobre 1974, de 60 députés ou 60 sénateurs.

Ce dispositif a été complété en juillet 2008 par un contrôle concret ouvert aux justiciables après l'entrée en vigueur de la loi. Ainsi, l'article 61-1 de la Constitution dispose : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». Le second alinéa précise qu'une loi organique déterminera ses conditions d'application. D'où ce texte.

Le constituant de 2008 était inspiré par un triple objectif : permettre aux citoyens d'invoquer la non-conformité d'une disposition législative aux règles constitutionnelles ; purger l'ordre juridique des dispositions inconstitutionnelles ; assurer la prééminence effective de la Constitution dans l'ordre juridique interne.

La question prioritaire d'inconstitutionnalité comble une lacune manifeste de notre État de droit en permettant à la France de rejoindre les autres grands États démocratiques, presque tous dotés depuis des décennies d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*.

Ce projet de loi organique tend à garantir l'effectivité de l'article 61-1 de la Constitution. Utilement complété par l'Assemblée nationale, le texte du Gouvernement apporte les garanties nécessaires.

Votre commission approuve l'essentiel des modifications apportées par les députés, en veillant à l'équilibre entre les attentes légitimes des justiciables, la bonne administration de la justice et la sécurité juridique, conditions *sine qua non* du succès de la réforme.

La mise en œuvre de cet article ouvre une nouvelle ère au contrôle de constitutionnalité. Il semble difficile de mesurer l'ampleur du contentieux ainsi créé, mais la jurisprudence et le comportement des justiciables devraient permettre d'atteindre rapidement un équilibre après une période initiale d'engouement.

Notre tradition juridique est rétive face au contrôle juridictionnel de la loi, *a fortiori* postérieurement à son entrée en vigueur. En effet, le contrôle de constitutionnalité était inexistant avant 1958, si bien que son introduction par la nouvelle Constitution était symptomatique d'un changement majeur. Ce contrôle *a priori* s'est affirmé progressivement grâce à l'audace du Conseil constitutionnel et surtout grâce à l'extension du droit de saisine à 60 députés ou sénateurs. En revanche, la méfiance perdurait envers le contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, pourtant appliqué depuis plusieurs décennies dans certaines démocraties occidentales.

Toutefois, le début des années 1990 a marqué un infléchissement. S'appuyant sur les propositions formulées par notre excellent collègue M. Badinter, alors président du Conseil constitutionnel, le Président de la République François Mitterrand a souhaité le 14 juillet 1989 que « tout Français puisse s'adresser au Conseil constitutionnel lorsqu'il estime qu'un droit fondamental est méconnu ». Conformément à cet objectif, un projet de loi constitutionnelle et un projet de loi organique ont été déposés en mars 1990. L'hostilité du Sénat entraîna l'échec de la réforme. Un texte très proche connut un sort identique en 1993.

Pourtant, le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* était ouvert aux justiciables, voire aux citoyens, dans un nombre croissant d'États démocratiques. Il n'était que temps pour la France de les rejoindre.

L'aboutissement de la question prioritaire de constitutionnalité est largement dû à un consensus au sein des deux assemblées. Votre commission tient à saluer sa manifestation la plus vive : l'adoption unanime du projet de loi organique par l'Assemblée nationale.

Le contrôle institué par l'article 61-1 de la Constitution est largement tributaire de son prédécesseur jurisprudentiel, l'exception d'inconventionnalité. Ainsi, le contrôle de conventionnalité s'exerce par voie d'exception, à l'initiative d'un justiciable contestant l'application d'une loi qu'il juge incompatible avec une convention internationale. Le juge judiciaire ou administratif statue directement sur ce moyen, mais sa décision n'a que l'autorité relative de la chose jugée : écartée

seulement *inter partes* dans le cadre du litige considéré, la disposition contestée reste en vigueur.

Si le contrôle de conventionnalité a contribué à conforter l'État de droit, il n'a pas la même portée que le contrôle de constitutionnalité. La convention européenne des droits de l'homme et le bloc de constitutionnalité ne se recouvrent pas entièrement : le principe d'égalité dépasse très nettement celui de non-discrimination. Le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* présente davantage de garanties de sécurité juridique que celui de conventionnalité. En vertu de l'article 62, alinéa 2 de la Constitution, une disposition déclarée inconstitutionnelle est immédiatement abrogée.

Dans le texte du Gouvernement, la question de constitutionnalité s'organise autour de deux principes simples. En premier lieu, elle pourra être soulevée par toute partie à toute étape de la procédure et si la juridiction en apprécie la recevabilité, seul le Conseil constitutionnel est compétent pour statuer au fond.

Si la question est soulevée devant la juridiction de première instance ou d'appel, celle-ci, si elle l'estime recevable, la transmet à la juridiction suprême de son ordre qui la transmet, le cas échéant, au Conseil constitutionnel. On suit alors six lignes directrices : en matière pénale, la question peut être soulevée devant la chambre de l'instruction mais pas devant la cour d'assises (mais on peut la formuler en faisant appel du jugement de celle-ci) ; l'initiative est réservée aux seules parties, le juge ne pouvant soulever la question d'office ; la recevabilité est soumise à la triple condition qu'elle commande l'issue du litige, que la disposition n'ait pas déjà été déclarée constitutionnelle et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux ; si la juridiction est saisie simultanément de moyens portant sur la conformité de la loi à des engagements internationaux, elle devra se prononcer d'abord sur la constitutionnalité ; la décision de transmission serait admise au Conseil d'État ou à la Cour de cassation dans les huit jours de son prononcé ; lorsque la question est transmise, la juridiction au fond est tenue de surseoir à statuer.

Si la question est soulevée devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation, ces juridictions examinent sa recevabilité avant de la transmettre au Conseil constitutionnel. Il faut que la question ait un lien avec le litige, qu'elle n'ait pas déjà été tranchée, sauf changement de circonstances, et qu'elle soit nouvelle ou pose une difficulté sérieuse.

Lorsque le Conseil constitutionnel est saisi, il a trois mois pour statuer au terme d'une procédure contradictoire et publique -juridictionnelle, donc. Sa décision est notifiée aux parties, aux juridictions et aux principaux pouvoirs publics.

Les députés ont apporté d'importantes modifications. Ils ont préféré parler de question prioritaire de constitutionnalité. Ils ont ensuite considérablement assoupli le critère de recevabilité

puisqu'il faut désormais que le texte soit applicable au litige. Les réserves sur les exigences résultant de l'article 88-1 de la Constitution ont été supprimées et, pour garantir la rapidité de la procédure, les juridictions doivent statuer sur la constitutionnalité dans les deux mois. L'Assemblée nationale a procédé de même pour le Conseil d'État et la Cour de cassation, qui disposent de trois mois pour décider du renvoi ; passé ce délai, la transmission est automatique.

Votre commission des lois a, pour l'essentiel, validé le travail des députés mais elle a introduit deux mesures. Sur le filtrage, d'abord, le juge constitutionnel doit rester seul juge de la constitutionnalité de la loi, mais il faut éviter les manœuvres dilatoires et l'engorgement du Conseil constitutionnel. L'Assemblée nationale a prévu un délai de transmission des juridictions au fond vers le Conseil d'État ou la Cour de cassation, puis vers le Conseil constitutionnel, comme dans le reste de l'Europe. Or la fixation d'un délai est excessivement contraignante car les juridictions au fond risquent d'attendre systématiquement jusqu'à la fin du délai ou de renvoyer en bloc les questions soulevées sans examiner les conditions de leur recevabilité, d'où une saturation et un allongement des procédures. C'est pourquoi, sur proposition de votre rapporteur, la commission a supprimé le délai de deux mois tout en maintenant l'exigence de se prononcer sans délai sur la transmission de la question de constitutionnalité. Cela sera utile dans les contentieux de masse, en droit fiscal ou en droit de l'environnement : les juridictions au fond pourront attendre la décision du Conseil d'État ou de la Cour de cassation et procéder ensuite par analogie.

Toutes les décisions de transmission devront être motivées, comme toutes les décisions juridictionnelles, afin d'éclairer utilement les parties sur l'appréciation des trois critères.

Il reste un premier sujet d'incertitude, à savoir l'effet de la décision d'abrogation. L'abrogation d'une décision législative ne devrait pas avoir d'effet rétroactif mais comment régler en trois temps un vide juridique ? Le juge constitutionnel a le pouvoir de moduler les termes de ses décisions dans le temps, conformément à l'article 62, deuxième alinéa, de la Constitution. Il pourra ainsi en tempérer les modalités d'application, comme il le fait pour le contrôle *a priori*. Le législateur déterminera le nouveau cadre juridique applicable.

Quelles sont les perspectives de développement d'un nouveau contentieux et comment prévoir avec certitude l'évolution du contrôle *a posteriori* ? La situation sera très différente selon les juridictions. Toutefois, comme depuis 1974, presque toutes les lois intéressant les libertés publiques ont été soumises au Conseil constitutionnel, les questions se concentreront sur les problèmes les plus importants et des synergies vont s'instaurer entre les hautes juridictions.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois vous recommande d'adopter le projet de loi organique ainsi modifié. (*Applaudissements à droite et au centre*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ce projet de loi organique met en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 61-1 de la Constitution permettant à tout citoyen de contester la constitutionnalité d'une loi lors d'un procès, à l'exception de ceux en cours d'assises. Elle institue un double filtrage, par la juridiction au fond et par la juridiction supérieure de chaque ordre judiciaire. Les juridictions au fond devront statuer sur la question soulevée par le justiciable sans délai et en motivant leur décision. Si la disposition contestée n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution, qu'elle intéresse le litige et présente un caractère sérieux, les juges au fond doivent transmettre la requête au Conseil d'État ou à la Cour de cassation.

Ces institutions auront trois mois pour transmettre une décision motivée au Conseil Constitutionnel qui rendra, lui aussi, une décision motivée dans les trois mois. Ainsi se met en place un contrôle *a posteriori* de la loi votée par le Parlement.

Nous n'avons pas voté cet article lors de la révision constitutionnelle. Si nous sommes favorables au principe du contrôle de constitutionnalité d'une loi par les citoyens, il faut que cela marque une avancée démocratique dans le respect de leurs droits et libertés. Il faut également que la sécurité juridique soit assurée et que la loi ne soit rendue incertaine par les recours. En outre, le citoyen pouvant saisir la Cour de justice européenne sur la base de la convention européenne des droits de l'homme, il paraissait bien anachronique qu'il ne puisse rien faire dans notre pays pour le respect des droits que notre Constitution lui reconnaît.

Notre critique tient à la procédure suivant la sanction d'inconstitutionnalité, qui ne devrait pas autoriser cette instance à supprimer les dispositions litigieuses, mais plutôt aboutir à un renvoi de la loi devant le Parlement. Surtout, notre abstention sur cet article se justifie par la nature de notre Conseil Constitutionnel. L'article 61-1 lui donne les pouvoirs d'une cour constitutionnelle –dénomination sollicitée sans succès par Robert Badinter–, mais le mode de désignation de ses membres ne lui confère pas une légitimité démocratique suffisante.

Si, dans la plupart des pays européens, les cours constitutionnelles sont elles aussi désignées par des instances politiques, leurs juges sont généralement élus par le Parlement à une majorité qualifiée et le pouvoir judiciaire participe parfois à leur désignation. En France, du fait de son mode de désignation et de l'évolution hyper-présidentieliste de nos institutions, le Conseil constitutionnel risque d'être toujours majoritairement lié à la couleur présidentielle. Sans parler de l'anachronisme consistant à y faire siéger à

vie les anciens Présidents de la République, qui risquent d'être de plus en plus nombreux. Le Gouvernement a refusé de bouger, même sur ce point, et la loi organique ne modifie en rien ces anomalies.

En pratique, on peut craindre que seuls les justiciables les plus aisés, les plus aidés, ou les groupes de pression bénéficient de cette réforme. Cela remettrait en cause le principe d'égal accès à la justice car la majoration de l'aide juridictionnelle ne permettrait pas d'assumer le coût de la défense devant les juridictions supérieures. Le double filtrage pourrait déposséder les citoyens de leur droit. D'une part, il laisse une large part à l'interprétation des juges. Selon Thierry Wickers, président du Conseil national des barreaux, les mécanismes trop filtrants ont été très vite abandonnés dans les pays où ils avaient été instaurés. D'autre part, le risque de divergences entre les juridictions administrative et judiciaire pourrait mettre en péril l'unité de la jurisprudence, notamment en raison du flou de la notion de « changement des circonstances ».

Alors que Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, craint déjà un accroissement du nombre des actions du fait de la judiciarisation croissante de notre société, les tâches incombant aux juridictions vont encore augmenter. Encore une fois, rien n'est dit au sujet des moyens dévolus à la justice, ni des formations dont le professeur Bertrand Mathieu nous a pourtant rappelé la nécessité lors de son audition. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de Cassation, souhaite un renforcement du dialogue entre le Conseil d'État, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel pour éviter un trop important afflux de requêtes, mais la réforme institue de fait une hiérarchie au profit du Conseil constitutionnel.

Enfin, la loi sera dorénavant soumise à un contrôle *a priori* et *a posteriori* : la sécurité juridique est menacée car une loi appliquée depuis des années pourra être abrogée à tout moment. Selon l'article 62 de la Constitution, « une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ». Comme le souligne le professeur Dominique Rousseau, « il est donc possible que le justiciable à l'initiative de la saisine ne puisse pas, personnellement, bénéficier de cette abrogation ».

Du fait de l'insuffisance de légitimité démocratique du Conseil constitutionnel, il n'est pas certain que la priorité donnée au contrôle de constitutionnalité sur le contrôle de conventionalité serve les intérêts du justiciable. Ainsi, la France a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour la durée excessive de la

détention provisoire. La loi du 5 mars 2007 a encadré le recours à cette procédure, mais le maintien de la notion vague de « risque de trouble à l'ordre public » n'a pas été contesté *a priori* par le Conseil constitutionnel. Le recours d'un justiciable pourrait ne pas être suivi d'effet en France, mais être jugé recevable par la CEDH.

Le refus du Gouvernement de discuter du statut des membres du Conseil constitutionnel pose un grave problème. De ce fait, cette réforme est choquante et il est regrettable que les parlementaires s'en accommodent. Si mon groupe s'abstient plutôt que de voter contre, c'est par respect des citoyens, afin qu'ils aient le droit de contester la constitutionnalité d'une loi. Notre abstention traduit les réserves que nous inspire l'exercice effectif de ce droit.

**M. François Zocchetto.** – Avec l'examen de ce texte, nous entrons dans une nouvelle étape de l'application des dispositions de la révision constitutionnelle votée il y a plus d'un an. Ce nouvel article ouvre au justiciable la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel à l'occasion d'un procès, lorsqu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution lui garantit. La question de constitutionnalité réaffirme la hiérarchie des normes juridiques et la primauté de la Constitution sur les règles de droit interne.

On peut espérer que cette réforme mettra fin au paradoxe qui voulait que, pour faire valoir certains de ses droits à valeur constitutionnelle, le citoyen français doive se tourner vers les juridictions européennes. C'était une anomalie. Désormais, ce moyen pourra être soulevé au cours de toute instance et devant toute juridiction. Cette évolution était d'autant plus attendue que la majorité des cours constitutionnelles européennes, telles les cours italienne ou allemande, ont été d'emblée accessibles aux citoyens. Cette réforme met donc, un peu tardivement, la France au diapason de la plupart des démocraties. Robert Badinter avait ouvert la voie à cette évolution à de nombreuses reprises, ce texte concrétise nos attentes.

Si la réforme de 1974 a conduit à une quasi-systématisation du contrôle du Conseil sur les textes à la constitutionnalité douteuse, ce contrôle préventif sera désormais complété par un mécanisme à vocation curative. On pourra ainsi s'assurer de la conformité à la Constitution de l'ensemble de notre corpus législatif, qu'il s'agisse des textes entrés en vigueur avant 1974 ou de ceux adoptés depuis mais jamais soumis au Conseil. L'abrogation de lois anciennes appliquées depuis des décennies risque d'avoir des conséquences très importantes. La sécurité juridique pourrait être ébranlée de ce fait, ainsi que par le risque de divergences entre des décisions ayant l'autorité de la chose jugée et des décisions du Conseil constitutionnel remettant en cause des dispositions législatives. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous éclairer sur ce point qui suscite nos

inquiétudes et pourrait être mal compris par nos concitoyens ?

Dans les pays ayant créé un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, la question du filtrage des requêtes a souvent conditionné la viabilité du dispositif. L'article 61-1 de la Constitution prévoit que le Conseil constitutionnel devra être saisi de cette question « sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ». Ce n'est donc pas le projet de loi organique qui instaure ce filtre, mais il en définit les conditions de mise en œuvre. Les députés ont accompli un travail significatif afin de renforcer le droit ouvert par l'article 61-1 en favorisant les mécanismes de transmission et de renvoi de la question de constitutionnalité.

Une modification d'ordre sémantique mérite notre attention : cette question de constitutionnalité est dite « prioritaire », ce qui veut dire que le moyen tiré de l'inconstitutionnalité peut être examiné avant tous les autres et que cet examen doit être conduit avec célérité.

Dans la version initiale du texte, aucun délai n'était fixé au juge pour transmettre à la juridiction suprême ; les députés, craignant que le juge n'attende la mise en état de l'affaire pour se prononcer, ont prévu qu'il transmette sans délai et dans la limite de deux mois. Mais le juge pourrait être tenté de laisser courir les deux mois pour laisser à la Cour de cassation ou au Conseil d'État le soin de statuer, ce qui les engorgerait et allongerait les procédures. Je me réjouis donc que la commission ait supprimé ce délai impératif.

Je m'interroge enfin, comme le rapporteur et d'autres, sur le régime des incompatibilités imposé aux membres du Conseil constitutionnel, qu'il conviendrait d'adapter pour tenir compte de la juridictionnalisation de ses missions.

**M. Robert Badinter.** – Certainement !

**M. François Zocchetto.** – Le règlement du Conseil prévaut aujourd'hui, mais il ne répond qu'en partie à l'objectif de prévention des conflits d'intérêt. Certaines personnes n'exerçant pas la profession d'avocat ou d'officier public ou ministériel sont fréquemment amenées à intervenir dans des procédures contentieuses, devant les prud'hommes par exemple ou encore les juridictions fiscales. Plus que l'exercice d'une profession, c'est l'acte accompli par la personne qui intervient dans l'instance qui compte. Nous avons choisi de nous en remettre au règlement du Conseil ; je ne doute pas qu'il apportera toute l'attention nécessaire à cette question.

Je rends hommage au rapporteur, dont le travail et l'indépendance honorent la fonction de parlementaire. (*Applaudissements à droite*)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT,  
VICE-PRÉSIDENT

**M. Robert Badinter.** – Je m’associe à cet hommage. Si M. Sueur m’a laissé son tour de parole, c’est que mon propos sera rétrospectif et prospectif tandis que le sien dira l’essentiel.

J’ai envie de m’écrier : enfin ! Voilà plus de deux décennies que je souhaite ardemment, avec d’autres, que les justiciables français puissent demander au cours d’un procès qu’une loi qui porterait atteinte à leurs droits et libertés soit déclarée non conforme à la Constitution. Il est prodigieux de penser que cette exigence n’ait pas encore été reconnue. Le contrôle de constitutionnalité *a priori*, pratiqué pour l’essentiel sur saisine parlementaire, est par définition partiel ; nombre de lois lui échappent, soit par indifférence, soit pour des raisons politiques. Dieu sait si les lois mémorielles posent un problème de constitutionnalité : aucune n’a jamais été déférée –trop sensibles politiquement. Autre exemple : le nouveau code pénal de 1994, instrument considérable dont j’ai guetté en vain, depuis le Palais-Royal, qu’il soit déféré par le Premier ministre d’alors. Il est aussi des lois fiscales ou sociales dont l’application révèle l’inconstitutionnalité au regard, c’est le cas le plus commun, du principe d’égalité entre les justiciables.

Il fallait compléter notre dispositif par un contrôle *a posteriori*. Cette exigence protectrice des citoyens est d’autant plus évidente que nous avons atteint un point de contradiction juridique insoutenable. Je revois avec émotion ce jour d’octobre 1981 lorsqu’à Strasbourg j’ai levé les réserves barrant aux justiciables français l’accès à la Cour européenne des droits de l’homme. Cette interdiction était proprement inouïe au regard du rôle joué par la France dans la rédaction de la Convention européenne des droits de l’homme et la création de la Cour. René Cassin, qui en fut l’un des fondateurs, trouvait merveilleux de présider une juridiction sans affaires...

Nous étions aujourd’hui parvenus à une contradiction absolue. Dès lors que les justiciables français étaient des majeurs conventionnels à Strasbourg, on ne pouvait continuer à les traiter en mineurs constitutionnels à Paris. Notre système était boiteux. Je vais un instant m’abandonner à la tentation de confondre, comme disait Churchill, les discours et les souvenirs. J’ai eu beaucoup de mal à convaincre le Président Mitterrand. Les candidats aux élections présidentielles, de droite comme de gauche, se disaient partisans d’une cour suprême ; je ne trahis pas un secret en disant que c’était un moyen de mettre en cause le Conseil constitutionnel, que le Président Mitterrand n’aimait guère –et le terme est faible. Pour lui, comme pour les grands parlementaires de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> Républiques imprégnés de jacobinisme, le Parlement était le dépositaire souverain de la volonté générale –nous n’étions pas alors sous la République présidentielle d’aujourd’hui. Pour eux, l’idée qu’une loi votée par le Parlement puisse être annulée ou censurée par un juge était insupportable. Mais le Président Mitterrand reconnaissait un manque et j’ai

eu finalement le bonheur de le convaincre et de l’entendre annoncer le 14 juillet 1989 l’exception d’inconstitutionnalité.

Beaucoup de parlementaires, et une écrasante majorité dans cette maison, étaient fondamentalement hostiles à une extension des pouvoirs du Conseil constitutionnel. Je me souviens d’un entretien avec le président Larché, qui m’avait dit que le projet ne recueillerait pas de majorité au Sénat. D’où les blocages, depuis 1993.

Depuis, la culture du contrôle de constitutionnalité s’est considérablement développée et je suis satisfait que le projet ait repris corps dans le cadre des travaux du comité Balladur, d’autant plus que celui-ci, pour lequel j’ai beaucoup de considération, n’a pas toujours eu les yeux de Chimène pour le Conseil constitutionnel. Ce changement d’orientation chez un homme de cette qualité et de cette expérience m’était de bon augure, et le Président Sarkozy a fait son choix.

Cette réforme entrainera un changement culturel important en matière de respect des droits. Lorsque nous avons travaillé, à partir de 1989, avec le président Marceau Long, sur le mécanisme délicat d’un contrôle *a posteriori* complétant le contrôle *a priori*, nous nous sommes rendu compte de l’intérêt de la technique du renvoi, grâce à laquelle, en même temps que l’on unifie, on fait pénétrer en profondeur, *via* les décisions des deux cours, la culture constitutionnelle dans l’ensemble des juridictions, jusqu’à ce qu’elles baignent dans cette culture du respect des garanties fondamentales, laquelle ne cesse de progresser, de fait, dans tous les États européens. On unifie, du même coup, les jurisprudences. Cet aspect a toujours été pour moi essentiel.

Depuis 1981, l’effet culturel du contrôle de conventionalité sur la justice française a été considérable, j’en veux pour preuve l’évolution de la jurisprudence et des travaux de la doctrine. La question de la contrariété à la Convention européenne des droits de l’homme imprègne désormais la doctrine juridique française. Et c’est tant mieux. Car on ne dira jamais assez ce que nous devons, en matière d’État de droit, à la construction européenne.

Sans octobre 1981, sans la convention européenne des droits de l’homme, les progrès n’auraient pas été les mêmes. On a vu, pas plus tard qu’aujourd’hui, l’influence bénéfique des règles européennes en matière pénitentiaire.

Désormais, avocats et magistrats s’interrogeront. La Cour de cassation s’interrogera sur le renvoi. Tous baigneront dans la même culture. Bientôt, l’idée que l’on puisse méconnaître les droits et libertés fondamentaux ne sera plus pensable.

Il serait présomptueux de vous donner rendez-vous dans vingt ans, mais je suis convaincu que les juristes

d'alors seront imprégnés d'une culture conventionnelle, d'une culture constitutionnelle. Aujourd'hui est un beau jour pour l'État de droit !  
*(Applaudissements)*

*La séance est suspendue à 19 h 40.*

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-LÉONCE DUPONT,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance reprend à 21 h 45.*

**M. le président.** – Nous reprenons la discussion générale sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

**M. Jacques Mézard.** – Nul ne peut mieux incarner les valeurs fondamentales des libertés et des droits des justiciables que le président Badinter et c'est donc avec beaucoup d'humilité que j'interviens en ce début de soirée après lui.

L'introduction, en droit français, de l'exception d'inconstitutionnalité a longtemps relevé de la chimère, tant l'attachement à la suprématie du Parlement a marqué notre système politique et juridique. Le « légicentrisme » qui a longtemps prévalu faisait de la loi, expression de la volonté générale, la norme indépassable par excellence. L'existence même d'une forme de contrôle de conformité des lois à une norme supérieure, Constitution ou norme internationale, était difficilement concevable.

Mais l'histoire a montré qu'une majorité parlementaire pouvait, oubliant toute tempérance, se laisser emporter par ses passions et s'affranchir du respect de certains principes qui distinguent la démocratie de l'excès de pouvoir. Cette réflexion a conduit certains juristes, notamment Hans Kelsen, à proposer de limiter la souveraineté parlementaire en créant un contrôle de constitutionnalité des lois, s'inspirant en partie du système mis en place de façon prétorienne par la Cour suprême américaine.

La toute jeune République fédérale d'Allemagne, traumatisée par les événements de la période précédente, érigeait en 1949 l'état de droit en paradigme de son système institutionnel : désormais aucune norme ne pourrait plus déroger aux valeurs qui assurent le respect de la dignité de la personne humaine.

La France dut attendre, non pas 1958 et la création du Conseil constitutionnel, mais le 16 juillet 1971, pour que prenne finalement corps un contrôle au fond de la conformité d'une loi aux normes de valeur constitutionnelle, en l'espèce la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Par cette décision historique, le Conseil constitutionnel a signifié pour la première fois au législateur que le franchissement de certaines limites portait atteinte au respect des valeurs qui forment ce que le doyen

Hauriou appelait la « Constitution sociale de la République ». Nul n'a mieux exprimé que le doyen Vedel la nouvelle règle : « la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution ».

Cette première révolution fut naturellement suivie de la réforme constitutionnelle du 29 octobre 1974 : grâce à la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel offerte à 60 députés ou à 60 sénateurs, l'opposition était enfin habilitée à contester en droit la toute-puissance politique de la majorité. Mais aussi décisive que fut cette réforme, elle laissait toujours le simple citoyen à l'écart de la contestation juridictionnelle de la loi.

Contrairement à nos voisins européens, la législation française a longtemps refusé aux justiciables le droit de demander la remise en cause de la loi au nom des droits et libertés. L'approfondissement permanent de l'État de droit commande pourtant cette évolution. Ainsi, la pénétration de plus en plus profonde de la Convention européenne des droits de l'homme en est une illustration patente : les magistrats, eux, ont parfaitement appris à se servir de ce texte, ainsi que des autres normes internationales, pour écarter l'application d'une loi, même postérieure. Des pans entiers de législation ont évolué grâce à l'apport fondamental de ce « bloc de conventionnalité » : égalité des enfants légitimes et naturels, création d'un appel devant les cours d'assises, égalité du droit à pension des anciens combattants, abrogation du droit de suite en matière de chasse, amélioration des droits de la défense.

Le maintien d'une saisine restreinte du Conseil constitutionnel a pu laisser la place à des compromis permettant de ne pas saisir le Conseil, au détriment de la préservation de l'intérêt général et des droits et libertés fondamentaux. Ainsi, un accord tacite a abouti en 2001 à la promulgation, sans examen par le Conseil constitutionnel, de la loi relative à la sécurité quotidienne, pourtant inconstitutionnelle dans certains de ses aspects.

Le présent texte, qui traduit le nouvel article 61-1 issu de la révision constitutionnelle de 2008, incarne une nouvelle évolution de notre droit, dont il est aujourd'hui difficile d'apprécier les effets futurs. Un premier projet de même nature fut présenté en 1990 par Michel Rocard. Mais il dut l'abandonner, suite aux désaccords persistants de notre Haute assemblée.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Eh oui !

**M. Jacques Mézard.** – Un projet similaire fut proposé en 1993 par le comité Vedel, mais encore une fois abandonné à cause de l'alternance qui intervint.

A l'occasion de la révision constitutionnelle, les discussions qui se déroulèrent dans les deux assemblées autour du nouvel article 61-1 ont montré que le fruit, désormais, était mûr, puisque tout le monde était d'accord sur le principe. Le dispositif

finalement retenu est assez classique, tant au regard de notre tradition juridique que des dispositifs retenus par nos voisins. La nouvelle question prioritaire de constitutionnalité fait intervenir le double filtrage des juridictions au fond et des juridictions suprêmes pour s'assurer de l'application de la disposition législative en cause à l'instance, de son caractère sérieux, et pour vérifier que la question de sa constitutionnalité n'a pas déjà été examinée. Il appartiendra finalement au Conseil constitutionnel de trancher dans les trois mois suivant le renvoi de la disposition contestée.

Nous convenons de la pertinence de l'économie générale du dispositif, mais celui-ci laisse subsister un certain nombre d'interrogations.

La question des délais généraux de la procédure pose problème. Imposer aux juges ordinaires un délai trop strict pour se prononcer sur le caractère fondé ou non de la demande de renvoi exigerait de leur part une somme importante de travail supplémentaire. Mais l'absence de terme précis ne risque-t-il pas d'engendrer un allongement indu des délais de procédure ? La Cour européenne des droits de l'homme ne sera-t-elle pas amenée un jour à apprécier ce délai de renvoi au regard de son article 6-1 relatif au procès équitable ? Vous saurez sans doute apprécier l'audacieuse et pertinente solution proposée par notre collègue Michel Charasse, qui se fonde sur la loi des 16 et 24 août 1790.

Ce point particulier soulève la question des moyens matériels dont disposeront les juridictions, et surtout le Conseil constitutionnel, pour exercer ce nouvel office. Il est vraisemblable que le filtrage des requêtes n'empêchera pas un important contentieux constitutionnel. Quels seront, monsieur le ministre, les moyens matériels et humains mis à disposition du Conseil ?

Ne risque-t-on pas de voir se développer une forme de contentieux préventif, qui consisterait, au travers de l'article 61, en une saisine *a priori* du Conseil par le Premier ministre ou par des parlementaires de la majorité, afin de purger immédiatement toute inconstitutionnalité ou d'attester au plus vite la constitutionnalité des lois ? Faudra-t-il y voir un réel progrès de l'État de droit ou une simple stratégie politique ?

En outre, nous restons dubitatifs quant au fait que l'invocation de l'inconstitutionnalité d'une disposition législative ne puisse être un moyen d'ordre public. Notre rapporteur m'a dit en commission que le texte de l'article 61-1 empêchait le juge de soulever par lui-même ce moyen. Je n'en suis pas persuadé. Certes, le grief d'inconventionnalité n'est pas non plus d'ordre public mais le projet de loi organique permet paradoxalement au juge ordinaire d'invoquer la violation de la loi comme moyen de légalité interne, mais pas celui de la violation de la Constitution, norme suprême de notre droit ! Nous sommes ici sur le terrain

très particulier des droits et libertés fondamentaux, dans lequel la célérité doit pourtant être de mise.

Sur un plan plus théorique, nous aurions également souhaité aborder la question d'une inconstitutionnalité négative alléguée.

Un requérant pourra-t-il, sur le fondement de l'article 61-1, demander que s'applique à lui une loi réservée en principe à une autre catégorie de personnes, en arguant qu'est méconnu le principe constitutionnel d'égalité ? Cette question, qui peut sembler purement théorique, est susceptible de toucher de nombreux domaines de notre société comme l'égalité homme-femmes, l'égalité de contribution aux charges publiques, ou les différences de traitement selon la nationalité.

Cette question trouvera nécessairement une réponse de la part du Conseil constitutionnel, à l'image de la jurisprudence développée par le Conseil d'État en matière de carence du pouvoir réglementaire ou de modulation des effets dans le temps d'une annulation pour excès de pouvoir. Il appartiendra aux parlementaires de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'empiètement sur le pouvoir d'opportunité, qui n'appartient qu'au seul Parlement.

L'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité pose davantage de questions qu'elle n'apporte de certitudes. Les effets juridiques à en attendre sont difficiles à anticiper : deux cents ans de législation sont susceptibles d'être déferés, sachant que la loi organique reste extrêmement vague quant à la notion de changement de circonstances, censée permettre le renvoi devant le Conseil d'une disposition législative pourtant déjà examinée par lui. Doit-on donner à cette notion le même sens que la jurisprudence *Alitalia* du Conseil d'État sur l'abrogation des règlements devenus illégaux ? Dans le cas contraire, ne risque-t-on pas de donner trop de pouvoirs d'appréciation au Conseil constitutionnel ?

Nos concitoyens ont raison d'attendre beaucoup de cette nouvelle procédure. Tout ce qui renforce l'État de droit va dans le sens de l'Histoire. L'approfondissement des droits et libertés fondamentaux est un progrès essentiel. Si l'on peut penser que le nouvel office du Conseil constitutionnel n'entre pas *de jure* dans le champ de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme, la procédure qui sera applicable devant lui devrait garantir à tout le moins l'équité du procès.

Les standards définis depuis une trentaine d'années par la Cour de Strasbourg ont défini un modèle européen de protection des droits et libertés, complété par les principes généraux dégagés par la Cour de Luxembourg. Le Conseil constitutionnel ne saurait ni l'ignorer, ni s'en affranchir. Un conflit de normes serait tout à fait préjudiciable aux justiciables. Des interrogations subsistent donc sur ce projet de loi organique...



Néanmoins, ce projet de loi représente un progrès considérable, que le RDSE unanime votera. (*Applaudissements sur de nombreux bancs*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Comment ne pas approuver ce qui est un droit nouveau donné à nos concitoyens ? Cette liberté nouvelle est conforme à ce qui existe déjà dans de nombreux pays européens. Nous devons souligner cet aspect très positif mais sans pour autant fermer les yeux sur certaines imperfections du texte, sur les questions qui restent posées et n'ont pas reçu réponse.

Sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> Républiques, l'idée même d'un contrôle de constitutionnalité n'était pas accepté par les parlementaires et les responsables des partis politiques, qui considéraient la loi écrite par eux comme la norme absolue devant laquelle aucune autre n'avait de légitimité. Les choses ont changé en 1958 et elles ont évolué depuis lors, notamment avec la réforme constitutionnelle de 1974. Mais comment ne pas dire avec Mme Borvo Cohen-Seat que le débat est biaisé par le fait que la nomination des membres du Conseil constitutionnel dépende aussi étroitement du pouvoir ? Les qualités qui sont reconnues aux cours constitutionnelles de certaines démocraties ne se constatent pas ici.

M. Badinter, à qui l'on doit rendre hommage, a été le militant infatigable de cette liberté nouvelle, et d'abord auprès du Président Mitterrand dont le moins que l'on puisse dire est qu'il n'était pas un partisan résolu du Conseil constitutionnel. Mais enfin, il a déclaré le 14 juillet 1989 que tout Français devait pouvoir s'adresser au Conseil constitutionnel s'il estimait qu'un droit fondamental ne lui était pas reconnu. Et Michel Rocard, Premier ministre, a déposé un projet de loi en ce sens, auquel notre cher Sénat n'a pas accordé une adhésion enthousiaste... Vous entendez l'euphémisme : il était carrément contre. La France, cependant, a évolué et rejoint maintenant tous les pays qui ont mis en œuvre cette possibilité offerte à leurs citoyens de saisir une instance de la constitutionnalité d'une loi.

Dominique Rousseau écrit qu'un tel contrôle *a posteriori* possède deux mérites principaux. « Le premier est d'assurer une meilleure protection de libertés et droits fondamentaux. En effet, si, au moment de sa conception, une loi peut apparaître parfaitement conforme à la Constitution, elle peut se révéler, au moment de son application, contraire à tel ou tel principe constitutionnel, soit parce qu'il en est fait un usage non prévu par le législateur, soit parce qu'elle s'applique à des situations nouvelles, soit encore parce qu'une nouvelle liberté ou un nouveau droit s'est vu reconnaître une valeur constitutionnelle ou donner une autre interprétation. Bref, c'est par son application qu'une loi peut s'avérer porter atteinte aux droits et libertés des individus. Or, à la différence du contrôle *a priori*, le contrôle *a posteriori* permet de saisir, au moment où elles vont ou peuvent se produire, ces atteintes aux principes constitutionnels.

Le second mérite de ce système est de faire participer les individus à la défense de leurs droits puisque sa mise en œuvre n'est pas réservée aux seules autorités politiques, mais ouverte aux justiciables qui disposent du pouvoir de faire apprécier par le tribunal constitutionnel la constitutionnalité de la loi qu'une administration ou un juge veut leur appliquer. »

Nous voterons ce projet de loi. Néanmoins un certain nombre de problèmes subsistent, qu'il faut regarder en face.

Les filtres, tout d'abord. Il faut, bien sûr, que le Conseil constitutionnel ne soit pas submergé par des recours de circonstance, mais qui va filtrer ? En l'espèce, les filtres sont vraiment très filtrants et le rapport entre les citoyens et le Conseil quelque peu indirect.

Il ne nous semble pas que l'organisation interne de la Cour de cassation relève nécessairement d'une loi organique. Nous écouterons avec attention les éventuels arguments de M. le rapporteur.

Pourquoi le juge ne pourrait-il poser lui-même, d'office, la question de la constitutionnalité d'une loi ? Qu'est-ce qui fait qu'un justiciable serait légitime pour le faire, et pas un juge ?

Le juge doit s'assurer que le Conseil constitutionnel n'a pas déjà traité la question. C'est le bon sens, mais il doit, en outre, juger cela selon « les circonstances ». Ou bien le sujet est traité, ou bien il ne l'est pas -il devrait en outre considérer les circonstances !

Par un amendement, nous supprimons ces termes qui nous paraissent très indéterminés.

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission des lois.* – N'avez-vous pas lu Rousseau ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je n'ai rien lu de contraire à ce que je viens de dire. « Sauf changement de circonstances » introduit une part d'arbitraire non négligeable.

Si le justiciable saisit le tribunal, qui saisit la Cour de cassation ou le Conseil d'État, qui saisissent le Conseil constitutionnel, le Président de la République, celui du Sénat et celui de l'Assemblée nationale, informés, peuvent présenter leurs observations. Pourquoi pas également 60 sénateurs ou 60 députés ? J'ai lu le compte rendu des débats de l'Assemblée nationale : à cette remarque, il a été répondu que chacun peut écrire une lettre au Conseil -une carte postale, peut-être ? Cette façon de traiter les parlementaires est bien désinvolte, car leur position importe. Quel inconvénient y a-t-il à les laisser l'exprimer ? Où est le problème juridique ?

Il faudra bien tirer dans le code de procédure pénale les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel. (*M. Bernard Frimat approuve*) Le projet de loi organique ne prévoit nul mécanisme à cette fin lorsque les voies de recours ordinaires et le pourvoi en

cassation ne peuvent plus être utilisés. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de libertés individuelles, en particulier de détention. L'absence d'une telle disposition inciterait les parties à soulever prioritairement la question de la conventionalité, ce qui viderait l'article 61-1 de son intérêt. Je précise que les articles 626-1 à 627-7 du code de procédure pénale prévoient le réexamen de la décision pénale pour tenir compte d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme. Pourquoi ne pas appliquer ici le même mécanisme ? Il ne serait pas acceptable que la décision rendue par le Conseil constitutionnel n'ait pas de conséquences directes !

En dépit de notre vote en faveur du projet de loi organique, nous avons des choses à dire sur le Conseil constitutionnel. Ses membres ne devraient pas être autorisés à exercer quelque profession que ce soit : leur qualité est suffisante, leurs moyens sont raisonnables et la garantie de leur indépendance serait ainsi totale. Il faut aussi veiller à garantir un procès équitable devant le Conseil constitutionnel. Nous réaffirmons enfin notre désaccord complet sur le mode de nomination des membres du Conseil : si nous nous orientons vers une cour constitutionnelle, nous pourrions encore moins nous en satisfaire.

Nous voterons pour le texte parce que nous ne voulons pas nous opposer à l'ouverture d'un droit nouveau à nos concitoyens. Mais des questions importantes restent posées. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et du RDSE*)

**M. Patrice Gélard.** – Je m'étonne que personne n'ait cité dans son entier l'article 61-1, qui dit tout et qui explique parfaitement le contenu de ce projet de loi organique. Il est court, bien écrit -une fois n'est pas coutume !- et pertinent. Il constitue une révolution juridique, dont les conséquences d'ailleurs ne sont pas prévisibles. Car jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, la France n'était que partiellement un État de droit. Une loi contraire à la Constitution pouvait continuer à s'appliquer sans être déférée devant le juge. Historiquement, il en allait de même au Royaume-Uni, où existaient cependant des dispositions à valeur constitutionnelle, le *Bill of Rights* et l'*Habeas corpus*, qui s'imposaient aux tribunaux. La tradition française excluait tout contrôle de la constitutionnalité des lois.

C'est que notre conception du droit était optimiste et celle des Anglo-saxons, pessimiste. Pour eux, le droit est au service du pouvoir, lequel doit être contrôlé étroitement par le juge. Ce qui a produit la *common law* en Angleterre et la Cour suprême aux États-Unis. Pour nous au contraire, le droit est fait pour améliorer l'homme et le rendre plus heureux. La théorie du doyen Carré de Malberg découle directement de cette tradition : la loi ne peut mal faire, elle peut tout faire -y compris changer des hommes en femmes- et elle ne peut être jugée. La souveraineté parlementaire implique l'absence de contrôle de constitutionnalité.

Le modèle européen est récent, il date de l'immédiat après-guerre. Auparavant, nombre de pays d'Europe vivaient en régime totalitaire ; et dans les autres, la tradition française prévalait. Le mouvement constitutionnel d'après-guerre a touché l'Allemagne en 1949, l'Italie, la Belgique puis, à la chute de leurs dictatures, l'Espagne, le Portugal, la Grèce -dans ce dernier pays, s'il n'existe pas de cour constitutionnelle, toutes les juridictions peuvent effectuer ce contrôle de constitutionnalité.

Chez nous, la grande révolution date de 1958. Le Conseil constitutionnel, initialement, a cependant été conçu comme le « chien de garde », chargé de produire une jurisprudence au service du gouvernement. C'est ce qu'il a fait jusqu'en 1971, quand le président du Sénat a saisi le Conseil. Ce fut un premier virage, qui a permis de dégager les principes fondamentaux de la République, le « bloc de constitutionnalité ».

Mais le véritable tournant s'opère en 1974 avec la possibilité accordée à 60 députés ou sénateurs et, partant, à l'opposition de saisir le Conseil constitutionnel. Nous assistons alors à une judiciarisation du droit constitutionnel avec son chantre Louis Favreau, ardent défenseur du modèle français du contrôle *a priori*, contre le modèle américain du contrôle *a posteriori* ; lequel, j'y reviendrai, présente effectivement des inconvénients. Ce contrôle était imparfait en ce que des lois, contraires à la Constitution, pouvaient être appliquées si le Conseil constitutionnel n'était pas saisi *a priori*. Ce contrôle imparfait a été progressivement renforcé avec le contrôle de conventionalité exercé par les tribunaux judiciaires, puis par les tribunaux administratifs. D'où la jurisprudence développée par le Conseil d'État depuis vingt ans.

Reste que la révolution juridique introduite par la révision constitutionnelle emporte des conséquences difficilement prévisibles. Ce projet de loi, bien qu'il soit court, modifie en profondeur l'ordonnance du 7 novembre 1958 avec l'introduction d'un nouveau chapitre II *bis*. A mes yeux, il existe, non deux filtres, mais quatre (*M. Pierre-Yves Collombat sourit*) : il faut la saisine d'une instance, il faut aussi une atteinte aux droits et libertés des citoyens, intervient l'appréciation du juge et, enfin, le Conseil d'État ou la Cour de cassation. Nous avons donc toutes les garanties pour éviter un engorgement. Pour autant, je m'interroge sur les conséquences immédiates de cette réforme. Le contrôle de constitutionnalité n'est pas naturel chez les magistrats, il faudra donc assurer une meilleure formation au droit constitutionnel dans les études juridiques ainsi qu'à l'ENM. Cette réforme, comme celle de 1974, apportera un coup d'accélérateur à la connaissance du droit constitutionnel et à l'étude du contentieux constitutionnel, limité jusque-là à des domaines précis. De même, faudra-t-il trouver de nouveaux moyens matériels et humains pour le Conseil constitutionnel afin qu'il puisse faire face à une

surcharge de travail et, surtout, élaborer de nouvelles règles de procédure. Comment le procès, car c'en sera un puisqu'il y aura des parties, se déroulera-t-il ? Le Parlement aura-t-il le droit d'intervenir ? D'où la nécessité de modifier les règles de procédure.

J'en viens à mes interrogations auxquelles ce projet de loi organique, d'ailleurs, n'avait pas à répondre. Assistera-t-on à un engorgement du Conseil constitutionnel ? On peut le craindre dans les premières années si la tendance est au recours systématique qui, les juges aidant, facilitera l'accès au Conseil constitutionnel. Il faudra donc créer une jurisprudence. Deuxième question qui me tracasse davantage, la possibilité de conflits de jurisprudence entre le Conseil d'État et la Cour de cassation concernant la saisine du Conseil constitutionnel, d'une part, et, de l'autre, entre le Conseil d'État et la Cour de cassation, qui déclareraient une loi contraire aux conventions internationales et le Conseil constitutionnel qui la considérerait conforme à la Constitution. Ensuite, le risque est grand que des lois soient annulées, particulièrement dans certains secteurs. Le droit pénal serait peu touché car il est très bordé, la procédure pénale l'étant un peu moins. En revanche, il pourrait y avoir des recours en matière de droit fiscal, de droit douanier...

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Il ne faut pas le dire !

**M. Patrice Gélard.** – ...de droit de l'environnement ou encore de droit de l'urbanisme. Or si le Conseil constitutionnel annule une disposition, l'État devra indemniser ceux qui auront été condamnés par le passé à verser une amende en vertu de ladite disposition. (*M. Jacques Mézard acquiesce*) Enfin, nous pouvons craindre, comme les Américains, que ce contrôle *a posteriori* n'entraîne des catastrophes juridiques en cascade. De fait, l'annulation d'un texte quinze ans après son adoption oblige, en quelque sorte, à remonter la filière et à étudier toutes ses conséquences. En certains cas, cela a posé problème aux États-Unis. Mais grâce à un système de tri, la Cour suprême examine seulement quelques recours sur les milliers dont elle est saisie. En l'absence d'un tel système en France, on peut craindre des annulations qui emporteraient d'importantes conséquences, mais je suis incapable de dire lesquelles... (*Sourires*)

**M. le président.** – Veuillez conclure.

**M. Patrice Gélard.** – Peut-être faudrait-il prévoir des sanctions contre les recours abusifs comme c'est de règle devant les tribunaux administratifs. Comme d'autres orateurs, je souhaite que cette loi fasse l'objet d'un bilan dans deux ans. Concernant la composition du Conseil constitutionnel, outre qu'il y aurait beaucoup à dire sur les autres juridictions supérieures, aucun système n'est absolu, non plus que parfait...

**M. Bernard Frimat.** – Il peut être moins imparfait !

**M. Patrice Gélard.** – Le groupe UMP votera unanimement ce texte ! (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – ...comme il a voté la révision constitutionnelle !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Le doyen Gélard, M. Badinter et le rapporteur ont bien résumé l'état d'esprit de ce texte : avec l'introduction du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, la France rejoint les autres démocraties en parachevant la construction de son État de droit.

En vous écoutant, monsieur Gélard, je me souvenais du plaisir avec lequel j'assistais, étudiant, aux cours de droit constitutionnel. Désormais, ces cours seront abordés toujours avec plaisir, mais aussi avec le sentiment qu'ils sont utiles à la formation des juristes ! L'ENM se prépare déjà au changement culturel que vous avez évoqué, notamment *via* la formation continue. La procédure du Conseil constitutionnel sera contradictoire. Les filtres permettront d'éviter un engorgement du Conseil constitutionnel et les juridictions supérieures ainsi que le Conseil constitutionnel sont très attentives à leur jurisprudence réciproque.

MM. Badinter et Portelli ont évoqué, de manière fort convaincante, le parachèvement de notre État de droit, bien que, monsieur Sueur, celui-ci ne soit effectivement jamais achevé. L'intervention de M. Badinter était émouvante car il a été l'un des acteurs d'une autre étape importante, celle de l'accès à la Cour européenne des droits de l'homme. J'en profite pour saluer la mémoire de René Cassin dont l'action et la pensée m'ont marqué lorsque j'étais jeune étudiant.

Il est vrai que cette grande évolution dans la protection des droits fondamentaux permet à la France de combler 30 ans de retard. Je salue son propos.

J'achèverai en disant quelques mots des autres interventions.

Madame Borvo Cohen-Seat, ce projet de loi satisfait largement aux demandes, puisqu'il renforce les garanties offertes par le droit tout en préservant la sécurité juridique. Ainsi, le Conseil constitutionnel pourra abroger les dispositions litigieuses, mais il appartiendra au Parlement d'adopter la nouvelle loi.

La composition du Conseil constitutionnel a été débattue lors de la révision constitutionnelle. La transparence a été renforcée avec une nomination faisant intervenir la majorité des trois cinquièmes des commissions compétentes des deux assemblées. C'est un progrès substantiel par rapport au *statu quo ante*. Les personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle pourront en bénéficier devant le Conseil d'État et la Cour de cassation. Au demeurant, il ne sera pas nécessaire de produire de nouvelles observations devant les cours suprêmes.

Comme d'autres, M. Zocchetto s'est inquiété de la sécurité juridique. Le texte adopté par le constituant de 2008 est équilibré, puisque la déclaration d'inconstitutionnalité fera abroger la loi, éventuellement avec un délai laissant au Parlement le temps d'adopter un nouveau texte. A titre exceptionnel, le Conseil constitutionnel pourra « déterminer les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être mise en cause ». Cette disposition permettra de rendre l'abrogation utile pour le justiciable à l'origine de la question et pour ceux qui auraient déjà engagé un contentieux, mais l'abrogation n'aura aucun effet rétroactif sur les litiges définitivement jugés.

Monsieur Mézard, les délais de jugement ne seront pas indûment allongés. A ce jour, le Conseil constitutionnel n'a pas demandé de moyens matériels supplémentaires. Le cas échéant, nous examinerions le sujet avec beaucoup d'attention, car il ne faudrait pas compromettre l'application de cette importante réforme.

Pourra-t-on soulever d'office l'inconstitutionnalité des lois ? L'article 61-1 est clair : l'éventuelle atteinte à un droit ou une liberté doit être invoquée par une partie au procès. Le nouveau droit ouvert au justiciable n'habilite pas les juridictions du fond à examiner le nouveau moyen. Il est donc sage de ne pas autoriser les juges à soulever d'office l'inconstitutionnalité d'une loi.

Monsieur Sueur, nous reviendrons plus en détail sur vos propos en discutant vos amendements, mais je n'attends pas pour vous remercier d'avoir souligné l'importance du droit nouveau accordé aux citoyens.

Le constituant a prévu l'examen de la demande par le conseil d'État ou la Cour de cassation. Les formations de jugement de celle-ci sont fixées par la loi.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'ai parlé de la loi organique !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Seules les parties au procès pourront soulever le nouveau moyen.

L'appréciation du changement de circonstances consiste à prendre en compte les nouvelles situations de droit ou de fait, comme l'adoption d'un nouveau droit constitutionnellement garanti ou une évolution démographique rendant inconstitutionnel un découpage électoral initialement validé.

Soulever la question prioritaire de constitutionnalité est une prérogative des justiciables dont les parlementaires ne bénéficieront pas *ès-qualités*. Ils ont d'autres droits.

Par ailleurs, prohiber l'exercice de toute activité professionnelle par les membres du Conseil constitutionnel leur interdirait par exemple de donner des cours de droit !

En conclusion, la discussion générale a mis en évidence le large consensus dont ce texte bénéficie. Plusieurs intervenants ont évoqué les perspectives qu'il ouvrirait, d'autres se sont interrogés sur d'éventuelles évolutions non constitutionnelles ultérieures. Pour aujourd'hui, nous avons de quoi faire avec la loi organique. Nous abordons la discussion d'un texte largement soutenu, parfois avec enthousiasme ! (*Applaudissements à droite*)

*La discussion générale est close.*

## Discussion des articles

### **Articles additionnels avant l'article premier**

**M. le président.** – Amendement n°14, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au deuxième alinéa de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, les mots : « des votes et de ne prendre aucune position publique, » sont supprimés.

Amendement n°15, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 14 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les décisions sont signées par tous les conseillers ayant participé au délibéré, mention étant faite du rapporteur.

« Les conseillers peuvent exprimer leur désaccord sur le dispositif et les motifs de la décision ou sur les seuls motifs dans une opinion séparée, signée de son auteur, annexée à la décision majoritaire et publiée au Journal officiel. »

Amendement n°13, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 20 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est complété par les mots : « , de même que les éventuelles opinions séparées ».

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre droit a élevé le secret du délibéré en dogme, au point que l'on mentionne la tradition française du secret.

Lorsque le Conseil constitutionnel a été créé, cette tradition a inspiré le serment prêté par ses membres lors de leur prise de fonction : ils jurent notamment de garder le secret des délibérations et des votes, mais aussi de ne prendre aucune position publique sur les affaires soumises ou susceptibles d'être soumise au Conseil constitutionnel.

Nous connaissons tous cette situation, que vous auriez pu m'objecter. Mais il y a quelques jours, j'ai été invité avec d'autres collègues au Conseil constitutionnel, dont le président nous a remis un ouvrage que je lis le soir. Contrairement à ce que pensent certains, il s'agissait non d'un roman policier (*sourires*), mais des délibérations du Conseil constitutionnel. Jusqu'ici, nous ne connaissons que les décisions.

Il y avait bien sûr une certaine distance dans le temps.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Cela va de soi. Nous avons légiféré sur les archives.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le président du Conseil constitutionnel suggérait ainsi qu'il y a un grand intérêt à lire les délibérations pour comprendre les décisions du Conseil constitutionnel, tout comme il est utile de connaître les délibérations parlementaires pour comprendre les lois.

L'énoncé d'opinions séparées peut avoir une grande importance : pensez à l'abolition de l'esclavage aux Etats-Unis ! J'ajoute que la minorité d'aujourd'hui peut devenir la majorité de demain. Enfin, la formulation d'opinions séparées existe chez certains de nos voisins, comme l'Italie ou l'Espagne. Certains membres du Conseil constitutionnel souhaitent cette faculté.

D'où ces trois amendements qui tendent à moderniser nos institutions.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – La commission est défavorable pour deux raisons : ces trois amendements n'ont aucun lien avec la loi organique ; il appartient exclusivement à la juridiction concernée de décider si elle fait ou non connaître les opinions distinctes.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Même avis. Les décisions conserveront ainsi l'autorité nécessaire.

*L'amendement n°14 n'est pas adopté, non plus que les amendements n°s 15 et 13.*

### Article premier

**M. le président.** – Amendement n°19, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant l'alinéa 1

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... - Le premier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elles sont enfin incompatibles avec toute activité professionnelle. »

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous souhaitons généraliser les incompatibilités professionnelles des membres du Conseil constitutionnel.

Il est clair que l'exercice de la profession d'avocat pose problème, puisqu'elle pourrait conduire un membre de cette institution à engager une procédure aboutissant à sa saisine !

Il se retrouverait juge et partie, ambiguïté qui vaut pour bien d'autres circonstances. On ne peut être évidemment membre du Conseil constitutionnel et ministre ou parlementaire. Il convient également de respecter le principe du procès équitable au sens de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, ce qui suppose une indépendance par rapport à l'exécutif comme à l'égard des parties en cause. Cela s'apprécie dans les modalités de désignation, la durée du mandat, la protection contre les pressions. Les membres du Conseil constitutionnel ont les moyens de mener une vie décente et sont suffisamment attachés au bien commun et à l'esprit républicain pour ne pas exercer une autre profession. Pour être tout à fait clairs, nous ne sommes pas des extrémistes et n'excluons pas l'écriture de romans policiers, qui peuvent être agréables à lire certains soirs - nous n'interdisons pas non plus à un ancien Président de la République d'écrire quelque histoire sentimentale...

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – En commission, le rapporteur avait d'abord déposé un amendement sur les incompatibilités mais le débat a fait apparaître que les choses sont très compliquées car la question du statut des membres du Conseil constitutionnel a été écartée lors de la révision constitutionnelle et nous pouvons difficilement l'introduire dans la loi organique.

La plupart des États européens imposent une qualification juridique et lorsque le Sénat américain examine les candidats présentés par le Président, il s'assure de leur qualification professionnelle. Pour aborder cette question, il faudra traiter de la qualification avant de se pencher sur les incompatibilités. Cependant, comme le constituant n'a pas eu ce débat en 2008, nous ne pouvons l'ouvrir ci. M. Gélard me rejoindrait d'ailleurs pour dire que vous ne pouvez interdire l'exercice de deux activités, celle de professeur d'université et de ministre du culte en Alsace-Lorraine.

**Mme Catherine Troendle.** – Absolument !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Après ces propos sensés, je rappellerai que cet amendement n'est pas utile : les dispositions applicables y pouvoient. L'ordonnance organique du 7 novembre

1958 prévoit que les membres du Conseil jurent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions et, en application du décret du 13 novembre 1959, ils s'interdisent de consulter sur les questions ayant fait ou étant susceptibles de faire d'objet de décisions de la part du Conseil. L'interdiction proposée ici est excessive.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je voterai l'amendement pour manifester un problème : pourquoi ne pourrait-on pas prévoir cela dans la loi organique au motif que le constituant ne l'a pas évoqué ?

**M. Patrice Gélard.** – Ce serait un cavalier !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cela ne veut pas dire que la loi organique ne peut en traiter. Ce ne serait pas défendable !

**M. François Zocchetto.** – Plus que les incompatibilités professionnelles, ce sont les incompatibilités d'activité qui posent question mais il est difficile d'imaginer toutes les activités possibles. Laissons le règlement intérieur du Conseil traiter cela au cas par cas. L'amendement de M. Sueur est assez radical et point n'est besoin d'aller à cette extrémité. On ne pourrait d'ailleurs interdire toute activité à un ancien Président de la République.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est un comble !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Combien y a-t-il de professeurs d'université parmi les membres du Conseil constitutionnel ?

**M. Patrice Gélard.** – Zéro !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – S'il y en avait un, cela serait-il un tel malheur qu'il ne puisse donner des cours...

**M. Patrice Gélard.** – Mais la Constitution ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le poste resterait ouvert au budget de l'État... à moins que le Gouvernement ne le supprime. Surtout, être membre du Conseil constitutionnel est un travail et j'avoue avoir toujours été choqué par le fait qu'un maître de conférences élu parlementaire devait renoncer à l'enseignement alors que le professeur d'université pouvait le poursuivre. Le travail parlementaire est à temps plein dans les deux cas. Je ne comprends pas plus comment un magistrat dans un tribunal d'instance ne pourrait exercer une autre profession alors qu'un membre du Conseil le pourrait. Notre amendement est clair, simple et salubre, il ne porte préjudice à personne.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Nous parlons de l'article 61-1 de la Constitution. Nous avons eu ce débat lors de la révision constitutionnelle (*M. Bernard Frimat le conteste*) Le reprendre ainsi est surprenant. Depuis 1971, cette juridiction a eu une jurisprudence extraordinaire ; sa composition a évolué, ses

membres, une fois nommés, prennent des décisions que l'on n'attendait pas et c'est ce qui fait sa richesse.

Alors, on peut épiloguer indéfiniment mais cette incompatibilité totale serait une erreur. Peut-être nommera-t-on bientôt un professeur de médecine. Pourquoi lui interdire d'exercer ?

**M. Patrice Gélard.** – L'amendement est malheureusement irrecevable parce qu'il est inconstitutionnel. La loi organique étant soumise au Conseil constitutionnel, celui-ci ne manquerait pas de le censurer parce qu'il est contraire au statut des professeurs d'université et à celui des ministres du culte d'Alsace-Lorraine qui ont désormais valeur constitutionnelle : si vous voulez les modifier, vous devez réviser la Constitution.

*L'amendement n°19 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°1 rectifié, présenté par MM. Collin, Mézard et Charasse et Mmes Escoffier et Laborde.

Alinéa 6, première phrase

Après les mots :

de ce qu'une disposition législative

insérer les mots :

, le cas échéant interprétée par la jurisprudence,

**M. Jacques Mézard.** – Une disposition législative peut devenir inconstitutionnelle du fait de la jurisprudence. Il faut donc pouvoir mettre en cause la loi et la jurisprudence à laquelle elle a donné lieu.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Cet amendement nous a laissés perplexes : une loi est constitutionnelle ou pas. Nous ne traitons pas du contrôle de constitutionnalité de la jurisprudence, qui est indépendante du texte de loi. Cela pourrait être couvert par le « changement de circonstances. ». Avis défavorable.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n°1 rectifié n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°12 rectifié, présenté par MM. Collin et Mézard et Mmes Escoffier et Laborde.

I. - Alinéa 6, dernière phrase

Supprimer cette phrase.

II. - En conséquence, alinéa 24, dernière phrase

Procéder à la même suppression.

**M. Jacques Mézard.** – Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi organique ne permet pas au juge de soulever d'office le moyen tiré de l'inconstitutionnalité d'une disposition législative. Une telle violation de la hiérarchie des normes, *a fortiori* pour ce qui concerne la protection des droits fondamentaux et de l'État de

droit, ne constituerait pas un moyen d'ordre public alors que le moyen tiré de la violation de la loi s'impose d'office au juge. Certes, le Conseil d'État ne se saisit pas d'office des moyens tirés de l'inconventionnalité, mais le renforcement de l'effectivité de l'État de droit impose de créer cette possibilité pour les juges ordinaires.

Le filtrage opéré par le Conseil d'État ou la Cour de cassation garantit que les contentieux transmis seront conformes aux critères établis par la loi organique. En outre, le maintien du dispositif actuel risque de ne permettre qu'aux seuls justiciables ayant les moyens de s'attacher les services d'un conseil de soulever un tel moyen. Enfin, il est ressorti du débat en commission que le juge pourrait rouvrir le débat et demander aux parties de s'expliquer sur un éventuel moyen d'inconstitutionnalité. Plutôt que de recourir à un tel procédé, complexe, il est préférable d'autoriser le juge à relever d'office cette question.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – L'article 61-1 s'adresse aux justiciables, et non aux juges ou aux parlementaires ! La formulation de l'article 61-1, « il est soutenu que... », réserve la faculté de soulever la question de constitutionnalité aux seules parties aux litiges. Ainsi l'a voulu le constituant de 2008. Il en est de même du contrôle de la conventionnalité, que le juge ne peut relever d'office. Enfin, cette interprétation restrictive laisse aux parties la liberté de choisir les moyens soulevés en vertu de leur stratégie de défense. Avis défavorable.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Même avis. Je me suis exprimé sur ce sujet lors de la discussion générale.

**M. le président.** – Amendement n°16, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 6, dernière phrase

Supprimer le mot :

ne

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ainsi, je connais maintenant le point de vue argumenté du rapporteur et celui, très succinct, du ministre... (*Sourires*)

J'ai lu le rapport avec grand intérêt : plusieurs des hautes personnalités auditionnées ont exprimé une opinion différente. Ainsi Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, s'est-il étonné qu'un juge puisse appliquer une loi qu'il sait inconstitutionnelle alors qu'à tout moment il peut relever l'inconventionnalité d'une loi par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme. Le professeur Guillaume Drago a regretté cette *capitis diminutio* des pouvoirs du juge. Il craint que cet article ne nuise à l'efficacité de la réforme car cette interdiction réduira drastiquement le nombre des questions d'inconstitutionnalité dont le juge aura à connaître. En outre, seuls les justiciables en ayant les

moyens pourront soulever cette question d'inconstitutionnalité. Enfin, les juges s'approprient difficilement un mécanisme dont l'initiative leur est interdite.

La manière dont le rapporteur nous présente le rôle du juge me contrarie. Ce magistrat devrait regarder les trains passer, les bras ballants, sans pouvoir relever l'inconstitutionnalité ? M. le ministre sera peut-être plus prolix sur une disposition qui n'est pas très cohérente compte tenu de la grande compétence des juges de notre pays.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – J'ai assisté à toutes les auditions, même celles que j'ai menées seul... Les personnes que vous avez citées n'ont exprimé que leur opinion. Or le constituant est ici, et il est le mieux à même d'interpréter les textes qu'il a votés. En outre, le ministère public est partie aux procès : il peut toujours soulever la question de constitutionnalité. Avis défavorable : le constituant a souhaité réserver cette initiative aux justiciables. (*Mme Catherine Troendle approuve*)

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Même avis. Je voulais vous éviter la répétition des arguments pertinents du rapporteur, et je vous ai déjà donné des explications tout à l'heure.

**M. Jacques Mézard.** – Je partage le point de vue de Jean-Pierre Sueur, qui nous a notamment rappelé l'analyse du professeur Drago. En outre, l'argument rappelant la possibilité d'intervention du ministère public ne m'a pas convaincu : si le parquet a cette capacité, pourquoi la refuser au siège ?

*L'amendement n°12 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°16.*

**M. le président.** – Amendement n°2 rectifié, présenté par MM. Collin, Mézard, Charasse et Alfonsi et Mmes Escoffier et Laborde.

Alinéa 11

Remplacer les mots :

le fondement

par les mots :

l'un des fondements

**M. Jacques Mézard.** – Il peut y avoir plusieurs fondements à une même instance.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Avis défavorable. La rédaction de cet alinéa a été complexe. L'Assemblée nationale a beaucoup œuvré pour étendre la possibilité de saisine en précisant que la disposition contestée « est applicable au litige » plutôt que « commande l'issue du litige ». Il est préférable d'en rester là. En outre, la modification que vous proposez n'aurait pas une influence décisive sur le contenu de l'alinéa.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Même avis. La rédaction du texte adoptée par la commission

est compatible avec la diversité des situations possibles.

*L'amendement n°2 rectifié n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°17, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 12

Supprimer les mots :

sauf changement de circonstances

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il est dommage que le débat se limite à une opposition rituelle entre majorité et opposition : mes collègues pourraient faire un effort ! Je souhaite les convaincre, ainsi que le ministre, que ce projet de loi comprend une disposition inopportune : avant de transmettre la question de constitutionnalité, la juridiction saisie devra s'assurer que la disposition « n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ».

De quelles circonstances parle-t-on ? S'il s'agit d'un changement du droit, d'une modification de l'ordre constitutionnel, cette possibilité existe déjà dans la jurisprudence. Mais s'il s'agit d'un changement survenu dans les faits, on aboutit à l'arbitraire total. Je me réfère au rapport et à la prose claire du rapporteur : « Deux risques doivent être conjurés : l'instabilité juridique, l'appréciation au fond de la question de constitutionnalité par le juge alors que cette compétence appartient au Conseil constitutionnel. Le recours au changement de circonstances ne devrait, en conséquence, intervenir que de manière tout à fait exceptionnelle. En particulier, un changement de circonstances de fait... »

Et le rapporteur d'ajouter : « le changement de circonstances de fait ne semble admissible que plusieurs décennies après l'adoption de la disposition législative litigieuse ». Que de précautions, et que de circonlocutions. Elles montrent assez que la disposition ne vous séduit pas particulièrement. Sortons donc, mes chers collègues, notre rapporteur d'embarras, et la République d'un mauvais pas, en adoptant cet amendement.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Permettez-moi, monsieur Sueur, de m'interpréter moi-même. Dans le texte que nous examinons, trois critères cumulatifs sont requis : lien avec le litige, question sérieuse, changement de circonstances si le Conseil s'est déjà prononcé. Si l'on retire ce dernier critère, on interdit tout changement de jurisprudence, en fermant au juge la possibilité de la faire évoluer. Il ne s'agit cependant pas de changer de jurisprudence tous les deux ans, comme aux États-Unis, à chaque changement politique. D'où la précaution quant au temps.

L'expression, enfin, appartient à la terminologie régulièrement en usage dans la jurisprudence

administrative. Elle fait parfaitement sens pour le juge. Ce peut être changement de circonstances de droit, en cas d'adoption, par exemple, de nouvelles dispositions constitutionnelles, ou de fait : nous avons la chance d'avoir une Constitution qui dure et pourrions avoir à examiner des lois antérieures à 1958.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – J'ai d'ailleurs eu l'occasion, monsieur Sueur, de donner quelques exemples de ce changement de circonstances de fait, forcément exceptionnel, qui peut être lié à l'évolution de la société. L'adoption de votre amendement, en figeant les choses, irait à l'encontre de ce que vous souhaitez et de l'esprit de la loi organique. J'avoue que j'ai du mal à vous suivre. Défavorable.

**M. Christian Cointat.** – Je comprends mal, moi aussi, la démarche de notre excellent collègue. Tout à l'heure, vous vouliez que le juge puisse s'autosaisir et agir directement auprès du Conseil. Tout à l'heure, vous arguiez qu'il faut tenir compte non seulement de la loi, mais de la jurisprudence. Et voilà que vous opérez un virage à 180 degrés (*M. Jean-Pierre Sueur le conteste*) Ce que vous défendez ici va à l'encontre de ce que vous disiez. Avouez que vous vous faites plaisir, et rien de plus.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La loi n'est pas affaire de circonstances.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Il serait paradoxal de limiter la possibilité de recours pour le justiciable. Puisque vous avez lu, monsieur Sueur, le rapport avec attention, vous n'ignorez pas que cette disposition s'inspire de la jurisprudence du Conseil d'État sur les règlements légaux devenus illégaux en raison de changement de circonstances.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – De droit.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Ou de fait. Un exemple. L'égalité professionnelle, entrée dans la Constitution, peut rendre certaines dispositions législatives illégales du fait de ce changement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Une modification constitutionnelle est une circonstance de droit, pas de fait.

*L'amendement n°17 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°3 rectifié, présenté par MM. Collin, Charasse, Mézard et Alfonsi et Mmes Escoffier et Laborde.

Alinéa 14

supprimer les mots :

d'une part

et remplacer les mots :

et d'autre part



par le mot :

ou

**M. Jacques Mézard.** – Souhaitons qu'un changement de circonstances vous permette de voter cet amendement... Le Conseil constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises depuis 1975 qu'il n'était compétent qu'en ce qui concerne la conformité à la Constitution mais pas la conformité aux traités et accords internationaux. La rédaction proposée pour cet alinéa pourrait conduire à penser que la loi organique étend sa compétence en méconnaissant les limites de ses attributions. Il convient donc de modifier le texte proposé pour clairement préciser qu'il s'agit des droits et libertés garantis par la Constitution ou par un engagement international souscrit par la France et faisant partie du bloc de constitutionnalité

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Cet amendement opère un contresens sur le texte, qui traite non du Conseil constitutionnel mais de la juridiction saisie, laquelle peut l'être sur deux moyens : les droits et libertés défendus par la Constitution, les droits et libertés défendus par les conventions. Si les deux moyens sont soulevés, le juge doit d'abord, « en tout état de cause », opter pour la saisine constitutionnelle.

*L'amendement n°3 rectifié n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°11 rectifié, présenté par MM. Collin, Mézard et Charasse et Mmes Escoffier et Laborde.

I. - Alinéa 14

Remplacer le mot :

premier

par le mot :

priorité

II. - En conséquence, alinéa 25

Procéder au même remplacement.

**M. Jacques Mézard.** – Amendement rédactionnel.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Il est vrai que l'expression « en premier » n'est guère élégante, mais « en priorité » ne l'est pas plus. Si vous acceptiez de rectifier votre amendement, pour préférer « par priorité », expression clairement juridique, la commission lui serait favorable. (*M. Jacques Mézard acquiesce*)

**M. Bernard Frimat.** – Saluons cet heureux moment, qui rend toute son importance au débat parlementaire... Car j'avoue, à ma grande honte, avoir cru un temps que ce débat n'allait servir à rien puisque tous nos amendements étaient systématiquement rejetés après avis circonstanciés du ministre...

**M. Patrice Gélard.** – J'irai dans le même sens que M. Frimat qui, comme l'un des auteurs de notre nouveau Règlement, n'ignore pas que nous ne sommes plus dans la même situation qu'auparavant

puisque les textes font désormais l'objet d'une adoption par la commission et que tous les amendements que nous examinons ici ont déjà été refusés lors de leur passage en commission. C'est donc très logiquement qu'ils le sont à nouveau ici, sauf modifications à la marge.

Nous sommes dans la logique du Règlement du Sénat, tel qu'il a été rédigé et adopté par nous tous.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La logique serait de régler les détails en commission et de réserver les débats de fond pour l'hémicycle : c'est exactement l'inverse de ce que vous prétendez.

**M. Patrice Gélard.** – Ce n'est pas l'esprit du texte que nous avons adopté.

*L'amendement n°11 rectifié bis est adopté.*

(*M. Bernard Frimat applaudit*)

**M. le président.** – Amendement n°5 rectifié, présenté par MM. Collin, Mézard et Charasse et Mmes Escoffier et Laborde.

Après l'alinéa 15

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Si la juridiction ne s'est pas prononcée à l'issue d'un délai de deux mois à compter de la présentation du moyen, toute partie à l'instance peut demander, dans le délai d'un mois, au Parlement ou à ses commissions compétentes d'interpréter la disposition législative dans les conditions prévues par l'article 12 de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. L'interprétation ainsi donnée s'impose tant que la Conseil constitutionnel n'a pas statué ou que la disposition législative n'a pas été modifiée. La décision du Parlement ou de ses commissions compétentes est notifiée aux parties, au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, et aux membres du Conseil constitutionnel.

**M. Jacques Mézard.** – Il est difficile d'accepter que le Conseil d'État ou la Cour de cassation s'enferment dans un silence prolongé : ce serait un véritable déni de justice et une violation des droits définis par l'article 61-1.

S'il est normal de ne pas fixer aux juridictions suprêmes des délais trop stricts, l'action engagée par les parties concernées doit absolument aboutir à une décision. Notre éminent collègue Charasse a eu l'idée lumineuse de se référer à l'article 12 de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire : le Parlement ou ses commissions statuerait ainsi sur l'interprétation de la loi, cette interprétation restant valable tant que le Conseil constitutionnel ne se serait pas prononcé ou que le Parlement n'aurait pas décidé de la modifier.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Cet amendement s'insère après l'alinéa qui traite des juridictions inférieures. Comment demander au Parlement d'interpréter un texte qui fait l'objet d'une procédure juridictionnelle ? Que faites-vous du principe de la séparation des pouvoirs ? En plus, vous demandez au

Parlement d'intervenir avant même la transmission au Conseil d'État ou à la Cour de cassation : deuxième hérésie ! Je demande donc le retrait.

**M. Jean-Marie Bockel**, *secrétaire d'État*. – Cet amendement amènerait le Parlement à intervenir dans une instance en cours : il n'est pas souhaitable que le législateur se prononce à l'occasion d'un litige individuel. Le retrait s'impose.

**M. Jacques Mézard**. – Je le retire, ainsi que nos amendements suivants.

*L'amendement n°5 rectifié est retiré,  
ainsi que les amendements n°s 4 rectifié,  
7 rectifié, 6 rectifié et 8 rectifié.*

**M. le président**. – Amendement n°18, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéas 30, 31 et 32

supprimer ces alinéas.

**M. Pierre-Yves Collombat**. – Plus le temps passe, plus je me dis que j'ai eu raison de ne pas voter cette révision constitutionnelle.

Cet article détaille la procédure par laquelle la Cour de cassation se prononce si elle est saisie. Or, il ne s'agit pas pour elle de statuer sur le fond de l'affaire mais simplement de servir de filtre. Je trouve ce dernier un peu épais. Comme l'a dit M. Cointat, faisons confiance au juge et laissons-le s'organiser pour dire s'il faut transmettre ou non la requête au Conseil constitutionnel. Nous aurions tout intérêt à alléger le texte en supprimant ces alinéas.

**M. Hugues Portelli**, *rapporteur*. – S'il est interdit d'introduire des dispositions qui relèvent de la loi organique dans une loi ordinaire, l'inverse n'est pas vrai. Ces dispositions ne sont donc pas contraires à la Constitution et elles sont au cœur même du dispositif visé par l'article 61-1.

**M. Jean-Marie Bockel**, *secrétaire d'État*. – Cette formation spéciale est souhaitée par la Cour de cassation pour assurer un examen rapide de ces dossiers et éviter des divergences de jurisprudence entre les chambres. Avis défavorable.

**M. Pierre-Yves Collombat**. – Je n'ai jamais dit que ces alinéas étaient inconstitutionnels mais qu'ils étaient superfétatoires. La Cour de cassation doit pouvoir s'organiser seule.

**M. Jean-Jacques Hiest**, *président de la commission*. – La loi organique fixe les conditions dans lesquelles sont examinées les requêtes. Ces alinéas ne me semblent donc pas inutiles. Monsieur Collombat, vous avez dit que vous étiez contre la révision de la Constitution, mais vous n'avez pas été opposé à l'article 61-1.

**M. Pierre-Yves Collombat**. – Si !

**M. Jean-Jacques Hiest**, *président de la commission*. – Tous vos collègues ont dit que c'était une bonne réforme !

**M. Pierre-Yves Collombat**. – Et alors ?

**M. Jean-Jacques Hiest**, *président de la commission*. – C'est intéressant.

**M. Christian Cointat**. – Je comprends la réponse de M. le rapporteur, mais j'avoue que je suis embarrassé car le constituant n'avait pas l'intention d'organiser dans le détail les travaux de la Cour de cassation. Je m'abstiendrai donc.

**M. Bernard Frimat**. – Ici, nous ne sommes vraiment pas au niveau de la loi organique. Les alinéas descendent dans le détail de façon étonnante. Pensez-vous vraiment que la loi organique doit fixer les niveaux de délégation au sein de la Cour de cassation ? Laissons-la s'organiser : le penchant révolutionnaire de la Cour est somme toute assez mince. (*Sourires*) En supprimant ces alinéas, on rendrait ce texte un peu plus solennel. C'est d'ailleurs l'opinion de M. Portelli, même s'il dit le contraire...

**M. Hugues Portelli**, *rapporteur*. – C'est fou ce que l'on me fait dire !

**M. Bernard Frimat**. – Les contraintes de la fonction de rapporteur sont telles qu'il faut savoir y sacrifier. En supprimant ces alinéas, nous ne toucherions pas au fond du texte.

*L'amendement n°18 n'est pas adopté.*

**M. le président**. – Amendement n°21, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 37

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. 23-8. - Les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont avisés par le Conseil constitutionnel, saisi en application des dispositions du présent chapitre, et peuvent présenter des observations.

Amendement n°20, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

I. - Alinéa 37, première et deuxième phrases

Supprimer ces phrases.

II. - Alinéa 37, dernière phrase

Supprimer le mot :

également

Amendement n°22, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Alinéa 37

Après le mot :

République

rédiger ainsi la fin de l'alinéa :

, le Premier ministre et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, lesquels informent les membres de leur assemblée respective. Les autorités sus nommées peuvent adresser au Conseil constitutionnel leurs observations sur la question prioritaire de constitutionnalité qui leur est soumise. Le même droit est ouvert à soixante députés ou soixante sénateurs.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ces trois amendements ont une logique commune : les amendements n°21 et 20 sont des amendements préjudiciels qui visent à vous convaincre du bien-fondé de l'amendement n°22.

Le texte de l'Assemblée nationale est en effet particulièrement bizarre : une fois saisi par le Conseil d'État ou par la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel avise immédiatement le Président de la République et le Premier ministre qui peuvent lui adresser leurs observations. Ce n'est qu'ensuite qu'il est dit que les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont avisés, en quelque sorte à titre subsidiaire, et il n'est pas prévu qu'ils puissent s'adresser au Conseil constitutionnel. Mais n'est-il pas question d'une loi ? Or, la loi est votée par le Parlement ! Cette rédaction n'est pas digne du rôle qui est dévolu au Parlement par notre Constitution. Nous acceptons que le Président de la République et le Premier ministre soient avisés mais il faudrait qu'il en aille de même pour les présidents des assemblées et ces derniers devraient pouvoir donner leur avis.

De plus, la saisine du Conseil constitutionnel émane, depuis 1974, de 60 députés et de 60 sénateurs.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Pas seulement !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous proposons donc que 60 députés ou 60 sénateurs puissent exprimer leur point de vue. Mme e garde des sceaux a objecté que nous pouvions déjà envoyer des lettres au Conseil constitutionnel. Oui, et même des cartes postales ; cela fera travailler La Poste !

Nous ne doutons pas que le Conseil constitutionnel accordera une particulière importance aux observations des parlementaires.

**M. le président.** – Amendement n°24, présenté par M. Portelli, au nom de la commission.

Alinéa 37

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. 23-8.- Le Conseil constitutionnel, saisi en application des dispositions du présent chapitre, avise immédiatement le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ceux-ci peuvent adresser au Conseil leurs observations sur la question prioritaire de constitutionnalité qui lui est soumise.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – Nous rétablissons le texte du Gouvernement, ce qui va donner satisfaction à M. Sueur. On ne peut écarter le Président de la République ni le Premier ministre, qui participent eux aussi à la procédure législative. Si cet amendement est adopté, les autres tombent.

Tout parlementaire peut adresser des observations au Conseil constitutionnel ; pas besoin d'être 60, il peut être seul ou à 120 !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Je ne vois pas comment le Gouvernement pourrait s'opposer au rétablissement de son texte ! Favorable à l'amendement de la commission, défavorable aux autres.

*L'amendement n°21 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°24 est adopté.*

*Les amendements n°20 et 22 deviennent sans objet.*

*Les amendements n°9 rectifié et 10 rectifié sont retirés.*

*L'article premier, modifié, est adopté*

#### **Article additionnel**

**M. le président.** – Amendement n°23, présenté par M. Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les dispositions des articles 626-1 à 626-7 du code de procédure pénale sont applicables lorsque le juge a saisi le Conseil constitutionnel sans qu'il y ait eu sursis à statuer et a rendu sa décision sur le fondement d'un texte abrogé par le Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'article 62-2 de la Constitution dispose qu'une « disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause ».

Cet article donne beaucoup de souplesse au Conseil pour régler lui-même les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité, le projet de loi organique n'a pas prévu d'introduire dans le code de procédure pénale un mécanisme spécifique de révision visant à tirer les conséquences de la décision d'abrogation par le Conseil à l'instance ayant donné lieu à sa saisine, lorsque les voies de recours ordinaires et le pourvoi en cassation ne peuvent plus être exercés.

Une telle disposition est d'autant plus importante que les hypothèses visées concerneront au pénal des questions touchant aux libertés individuelles, plus particulièrement lorsqu'une détention est en jeu.

L'absence d'une telle disposition incitera les parties à soulever prioritairement la question de conventionnalité, ce qui pourrait avoir pour conséquence de vider les dispositions de l'article 61-1 de leur intérêt.

Un dispositif de réexamen d'une décision pénale consécutif au prononcé d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme est prévu aux articles 626-1 à 626-7 du code de procédure pénale. Nous proposons que cette procédure s'applique également lorsque le juge a rendu une décision sur le fondement du texte abrogé par le Conseil constitutionnel.

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – La question est intéressante mais le dispositif proposé en réponse est inapplicable ici car un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n'a d'effets que sur le seul litige concerné. Avec une décision abrogative du Conseil constitutionnel, la loi n'existe plus ; avec un arrêt de la Cour de Strasbourg, la loi existe toujours, mais ne s'applique pas au litige pour lequel elle a été saisie. Donc, indépendamment de l'intérêt de la question posée, la réponse est inapplicable.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – On ne saurait mieux dire.

**M. Christian Cointat.** – L'argumentation du rapporteur est imparable et je voterai donc contre cet amendement. Il n'empêche qu'il pose une vraie question, à laquelle j'aurais aimé que la loi organique répondît. Certes, la Constitution donne une mission claire au Conseil constitutionnel, mais j'aurais préféré un dispositif assurant une totale sécurité juridique en cas d'abrogation d'une loi ayant déjà produit des effets. En l'état actuel, il appartiendra au Conseil constitutionnel de prendre la décision au cas par cas,

**M. Hugues Portelli, rapporteur.** – C'est dans l'article 62 de la Constitution !

**M. Christian Cointat.** – J'aurais préféré que la loi organique précisât la procédure.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission** – C'est dans la Constitution, on ne va pas le répéter dans la loi organique !

**M. Christian Cointat.** – Celle-ci aurait pu expliciter les choses.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission** – Mais puisque c'est dans la Constitution ! L'article 62 est parfaitement explicite. Que vous faut-il de plus ? Si vous ne comprenez pas cela, je renonce ! La loi organique n'est rien d'autre qu'une application, quand c'est utile.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La loi peut être abrogée, mais les jugements rendus sur le fondement de cette loi abrogée existent toujours. Et que deviennent les gens condamnés à cause de ce texte ? On a passé un temps fou à discuter de points

inessentiels et là, on élude un problème des plus importants !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – L'article 62 dit bien que le Conseil constitutionnel décide, mais cette décision peut être variable, ce qui crée une insécurité juridique. Comme le faisait remarquer Dominique Rousseau, le Conseil constitutionnel pourrait décider que l'abrogation ne s'appliquera pas à la personne qui l'aura saisi. La réponse n'est pas convaincante.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Reste une réalité : lorsque le Conseil constitutionnel a statué, la loi est abrogée, et le Parlement pourra légiférer à nouveau ; mais qu'advient-il des justiciables à l'origine de la saisine ? Vous n'apportez pas de réponse.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Elle est dans la Constitution !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Et les jugements déjà intervenus ? Il y a un vide juridique. Nous proposons une issue...

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Elle est mauvaise.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Un mécanisme identique à celui mis en œuvre après une décision de la Cour européenne des droits de l'homme pourrait s'appliquer.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Rien à voir !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Mais le code de procédure pénale prévoit bien une solution. Si la nôtre est mauvaise, proposez-en une meilleure.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Relisez la Constitution !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Rien n'est dit du justiciable.

*L'amendement n°23 n'est pas adopté.*

*L'article 2 est adopté,  
ainsi que les articles 2 bis, 3 et 4.*

Vote sur l'ensemble

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je me suis largement exprimé en discussion générale.

**M. Christian Cointat.** – Oh que oui !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous sommes là pour cela et nos débats servent la démocratie et la République. J'ai dit que nous voterions ce texte qui ouvre un droit important aux citoyens. Ayant dit cela, je pensais que le rapporteur et le ministre marqueraient leur intérêt pour tel ou tel de nos amendements, car notre engagement est ancien et nous n'avons pas changé d'avis. Nous abordons le débat dans un esprit

positif mais vous n'avez accepté aucun de nos amendements.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Si, un !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Dérisoire...

**M. Christian Cointat.** – Un, c'est beaucoup lorsque l'on n'a rien.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'était un amendement purement grammatical. Mais vous n'avez rien accepté sur le fond. Nous regrettons cet état d'esprit, qui n'est pas au diapason du nôtre.

**M. François Zocchetto.** – Nous avons réalisé sur ce texte un travail d'orfèvre : nous le voulions le plus beau possible car il marque une révolution dans le fonctionnement de nos institutions. Les oppositions apparues ce soir sont quelque peu factices, nous sommes tous d'accord sur le fond. Le texte est satisfaisant et nous sommes impatients de voir ce qu'il produira dans la pratique. Le groupe de l'Union centriste votera le texte.

**Mme Catherine Troendle.** – Avant la révision de 2008, les citoyens ne pouvaient contester la constitutionnalité d'un texte à l'occasion d'une instance devant une juridiction. La loi promulguée, expression de la souveraineté du peuple, ne pouvait pas être remise en cause. Grâce à l'article 61-1, cela est désormais possible. Ce projet de loi organique constitue une avancée historique, un réel progrès dans l'approfondissement de l'état de droit et dans la pratique démocratique au quotidien. La vocation première de notre bloc de constitutionnalité -protéger les libertés et les droits fondamentaux des citoyens- est ainsi consacrée. Je salue le travail de grande qualité réalisé par notre rapporteur. L'obligation, pour les premiers juges saisis, de statuer dans un délai de deux mois a été supprimée, je m'en réjouis car les intéressés pourraient être tentés de laisser courir ce délai au risque d'entraîner un engorgement des cours suprêmes et un ralentissement des procédures. La transmission de la question de constitutionnalité aux cours suprêmes et le renvoi au Conseil constitutionnel devront être motivés. Les parties seront ainsi complètement éclairées sur l'application par le juge des critères de recevabilité.

Le groupe UMP adoptera sans réserve ce projet de loi ambitieux qui vise à donner réalité à la protection des droits et des libertés garantis par la loi fondamentale de notre pays. (*Applaudissements à droite*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je m'étonne que la composition du Conseil constitutionnel ne vous cause pas le moindre souci. Pour vous, quand on devient membre du Conseil, on devient impartial... Pourtant, on a souvent vu la frilosité du juge constitutionnel, notamment sur les récentes lois pénales. Nous ne pourrions éluder durablement la question de la composition et du mode de désignation. Ouvrir un droit aux citoyens ne doit pas nous inciter à

nous considérer comme quittes ! Nous nous abstiendrons.

**M. Christian Cointat.** – C'est avec émotion que j'ai écouté M. Badinter rappeler comment il dut convaincre François Mitterrand d'accepter une proposition allant dans le sens de celle de ce soir. J'étais alors militant du RPR et combattais François Mitterrand, mais je me suis désolidarisé de mes amis et j'ai annoncé que je soutenais ce projet car le droit est plus important que tout, il protège les citoyens et mérite que nous le défendions courageusement. Jusqu'à présent, une faute n'existant que lorsqu'elle est constatée, on faisait en sorte qu'elle ne soit jamais constatée. Désormais, tout citoyen pourra la constater. Je voterai donc le texte avec mon groupe, plus que par conviction, avec une grande joie : en cette grande soirée, nous avons fait progresser le droit. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

*En application de l'article 59 du Règlement, le projet de loi organique est mis aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	340
Nombre de suffrages exprimés.....	316
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	159
Pour l'adoption .....	316
Contre .....	0

*Le Sénat a adopté.*

*(Applaudissements)*

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** – Au nom du Gouvernement, je veux saluer le travail du rapporteur et de la commission des lois ainsi que remercier le Sénat d'avoir voté ce texte, sans aucune opposition. M. Badinter se projetait tout à l'heure dans vingt ans, mais je suis persuadé que dans quelques années seulement, nous ne pourrions plus imaginer que l'on ait pu se passer d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Nous mesurons mal encore aujourd'hui combien cette avancée historique aura des effets positifs dans la vie de nos concitoyens et leurs relations avec les institutions ! (*Applaudissements*)

*Prochaine séance aujourd'hui, mercredi 14 octobre 2009, à 14 h 30.*

*La séance est levée à minuit trente-cinq.*

*Le Directeur du service du compte rendu analytique :*

**René-André Fabre**

**ORDRE DU JOUR**

**du mercredi 14 octobre 2009**

**Séance publique**

**A QUATORZE HEURES TRENTE  
ET, ÉVENTUELLEMENT, LE SOIR**

**1.** Désignation des membres de la mission commune d'information sur le traitement des déchets.

**2.** Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français (n°505 rectifié, 2008-2009).

Rapport de M. Marcel-Pierre Cléach, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (n°18, 2009-2010).

Texte de la commission (n°19, 2009-2010).

**3.** Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie (n°7, 2009-2010).

Rapport de M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour le Sénat.