

MERCREDI 3 AVRIL 2013

Haute autorité de l'expertise scientifique
(Deuxième lecture)

Droits sanitaires et sociaux des détenus
(Question orale avec débat)

Droits et libertés des collectivités territoriales
(Proposition de résolution)

SOMMAIRE

HAUTE AUTORITÉ DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE (Deuxième lecture).....	1
<i>Discussion générale</i>	1
Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	1
M. Ronan Dantec, rapporteur de la commission du développement durable	2
M. Jean Bizet	2
Mme Laurence Rossignol	3
Mme Évelyne Didier	3
Mme Chantal Jouanno	3
M. Jean-Pierre Plancade	4
Mme Marie-Christine Blandin	4
Mme Delphine Batho, ministre	4
<i>Discussion des articles</i>	5
Article 17	5
ENGAGEMENT DE PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE.....	5
COMMISSION MIXTE PARITAIRE (Candidatures)	5
DROITS SANITAIRES ET SOCIAUX DES DÉTENUS (Question orale avec débat)	6
Mme Aline Archimbaud, auteur de la question	6
Mme Isabelle Pasquet	7
M. Vincent Capo-Canellas	7
M. François Fortassin	8
Mme Corinne Bouchoux	8
M. Jean-René Lecerf	8
M. Alain Anziani	9
M. Alain Vidalies, ministre délégué, chargé des relations avec le Parlement	10
COMMISSION MIXTE PARITAIRE (Nominations)	11
DROITS ET LIBERTÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
(Proposition de résolution).....	11
<i>Discussion générale</i>	11
M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution	11
M. Gérard Larcher	13
M. Jean-Pierre Sueur	13
M. Christian Favier	14
M. Jean-Léonce Dupont	15
M. Jacques Mézard	15
M. Joël Labbé	16
Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée, chargée de la décentralisation	17

SÉANCE du mercredi 3 avril 2013

80^e séance de la session ordinaire 2012-2013

PRÉSIDENCE DE MME BARIZA KHIARI,
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :
M. HUBERT FALCO, M. JEAN-FRANÇOIS HUMBERT.

La séance est ouverte à 14 h 35.

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

Haute autorité de l'expertise scientifique (Deuxième lecture)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la deuxième lecture de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte.

Discussion générale

Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. – Le moment est important : l'automne dernier, le Sénat a voté ce texte pour protéger les lanceurs d'alerte. Je salue le travail de Mme Blandin et M. Dantec, du groupe écologiste et de tous les sénateurs. Ce texte a été enrichi par le travail parlementaire, la nature de la commission nationale de déontologie a été affinée. Dorénavant, l'alerte est un droit, la protection juridique des lanceurs d'alerte est reconnue.

Les personnes victimes de discrimination pour avoir révélé un danger sanitaire ou environnemental pourront saisir le Défenseur des droits. La charge de la preuve sera inversée. Dans le même temps, les devoirs des lanceurs d'alerte sont rappelés, pour éviter les dénonciations calomnieuses. Les lanceurs d'alerte de mauvaise foi pourront être poursuivis pénalement.

En première lecture, le Sénat avait préféré créer une commission nationale plutôt qu'une Haute autorité administrative. Cette commission ne sera pas une nouvelle entité s'ajoutant à toutes celles qui existent, elle servira d'appui aux diverses instances existantes. Son indépendance par rapport aux ministères sera assurée par sa composition, incluant, à côté des experts, des représentants de l'État, des parlementaires, des membres du Conseil économique,

social et environnemental, ainsi que par l'ouverture de sa saisine

Cette commission diffusera les bonnes pratiques, favorisera le dialogue entre les divers acteurs, suivra le devenir des alertes. Elle mettra en place un dispositif de traçabilité. Les organismes indiqueront dans les registres d'alertes les suites qui leur auront été données, y compris en renvoyant vers des études en cours ou des initiatives déjà prises. Le pouvoir législatif disposera alors d'une vision globale.

Cette commission, sans administration propre, s'appuiera sur une instance déjà existante : le comité de la prévention et de la précaution, créé en 1996. Composé d'une vingtaine de scientifiques, il assure une mission de veille, d'alerte et d'expertise sur l'environnement. Cela constitue une première base pertinente, même si des aménagements réglementaires seront nécessaires. Mon administration sera mobilisée pour assurer le bon fonctionnement de la commission, qui pourra aussi s'appuyer sur les inspections générales.

Le droit d'alerte au sein des entreprises a évolué au cours de la navette. Le titre II a été complété par l'Assemblée nationale après l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 : le droit d'alerte sera reconnu à tout travailleur et à tout représentant du personnel de toute entreprise. En cas de risque grave, le CHSCT sera alerté et pourra saisir le représentant de l'État. Les missions des CHSCT n'ont pas été étendues à l'environnement et à la santé publique : une telle évolution aurait nécessité de plus grands moyens et une consultation des partenaires sociaux.

Cette proposition de loi est complète, de grande qualité ; elle permettra de restaurer la confiance de nos concitoyens. La France est en pointe sur les questions de santé publique, notamment sur celle des perturbateurs endocriniens. Vous avez d'ailleurs voté un texte sur le bisphénol A et nous préparons une stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens. Le groupe de travail réunit des élus, dont la sénatrice Chantal Jouanno, les ministères, des agences publiques, des associations, des syndicats de salariés, des fédérations d'entreprises, des personnalités qualifiées.

Demain, je demanderai au commissaire Potocnik que l'Agence européenne des produits chimiques nous transmette la liste des substances dont le dossier d'enregistrement Reach mentionne l'utilisation dans les jouets et articles de puériculture. Nous soutenons fermement l'idée que la notion de seuil sans effet, ne peut pas être prise en compte à propos des perturbateurs endocriniens.

Nous avons une approche volontariste sur la scène européenne. Cette proposition de loi marque un progrès indéniable et je vous invite à la voter.

M. Ronan Dantec, *rapporteur de la commission du développement durable*. – Cette proposition de loi a été votée par l'Assemblée nationale le 31 janvier, après le vote du Sénat. En reprenant la concertation avec les divers acteurs, le ministère et Matignon, l'Assemblée nationale a utilement complété et enrichi ce texte que je vous propose d'adopter conforme. La quasi-totalité des articles encore en discussion le sont à cause de réécriture techniques ou de déplacements.

L'article premier A traite des lanceurs d'alerte. Dans le titre I, consacré à la commission nationale, les députés ont apporté quelques modifications de forme. L'article premier crée un cadre : le travail de la commission nationale devra préciser les choses. S'agissant de la composition de la commission, il est désormais prévu une obligation de parité -nous aurions pu y penser... L'Assemblée nationale a complété l'article 5 pour préciser les règles en matière de conflit d'intérêt. Ce travail se situe dans le prolongement du nôtre.

En première lecture, certains orateurs avaient dénoncé la création d'un « machin » supplémentaire. Mme la ministre vient d'annoncer que cette commission reposerait sur un comité existant ; les moyens seront donc constants.

Le titre II, qui traite de l'alerte au sein de l'entreprise, a été grandement modifié. J'avais proposé de remplacer les cellules d'alerte prévues dans la proposition de loi initiale par la saisine des CHSCT, les députés ont conservé ce principe mais allégé les conditions de saisine, pour tenir compte des négociations en cours sur les institutions représentatives du personnel.

L'Assemblée nationale a créé un chapitre spécifique au sein du code du travail pour traiter des alertes. Elle n'a pas élargi les prérogatives du CHSCT mais un droit d'alerte est accordé aux représentants du personnel. Les lanceurs d'alerte seront protégés. L'alerte conserve une dimension collective. En cas de litige avec l'employeur, le salarié pourra saisir le Défenseur des droits. Si l'entreprise ne réagit pas, le préfet sera saisi ; si ce dernier ne réagit pas non plus, la commission nationale pourra être saisie et s'adresser au ministère compétent.

Le titre III a été peu modifié : la protection des lanceurs d'alerte a été confirmée mais les abus seront sanctionnés pénalement. L'article 16 A qui traite des démarches RSE a été supprimé au motif qu'il s'agissait d'un cavalier. Le sujet sera traité ultérieurement. Globalement, la navette a enrichi le texte initial.

Il y a quelques jours, les juges ont mis en examen l'Agence du médicament sur le dossier du Mediator. Il est donc plus qu'utile de sécuriser le travail de ces agences et de rassurer nos concitoyens. D'ailleurs, les agences ne sont pas hostiles à la création de cette commission qui portera un regard extérieur et qui pourra les aider à mener à bien leur mission.

Même si le risque zéro n'existe pas, les signaux faibles seront repérés à un stade suffisamment précoce.

Avec ce texte, nous faisons œuvre utile et modernisons l'expertise, qui passe par l'indépendance. Je vous propose de l'adopter conforme. *(Applaudissements sur les bancs socialistes et écologistes)*

M. Jean Bizet. – Cette proposition de loi est indéniablement inspirée par de bons sentiments. Voilà pour les compliments.

M. Raymond Vall. – C'est court.

M. Jean Bizet. – Le Gouvernement a voulu faire plaisir au groupe écologiste, mais ce texte n'apporte que des réponses fragmentaires. Il n'existe pas d'indépendance de l'expertise en soi, ni de certitude de l'expertise derrière laquelle les politiques pourraient s'abriter. On l'a vu encore une fois quand le Haut conseil des biotechnologies a estimé que la toxicité de l'OGM NK603 n'était pas démontrée par l'étude du professeur Séralini. La meilleure garantie d'indépendance, c'est le recours à l'expertise pluraliste, contradictoire et transparente. A chacun son rôle : aux scientifiques de donner leur avis, aux politiques d'appliquer avec mesure le principe de précaution, qui ne doit pas être prétexte à l'inaction, sous peine que les recherches soient menées par d'autres et que les brevets nous échappent. Relisez les articles 8 et 9 de la Charte de l'environnement !

Nous n'avons pas besoin d'une structure de plus, alors que de nombreuses agences existent déjà : selon le rapport de l'IGF, on dénombre 1 244 agences de l'État ! En matière de santé, il en existe déjà dix, et près de quatorze dédiées aux problèmes environnementaux. La création de cette commission pose la question de son utilité. L'Assemblée nationale a fait des efforts de rationalisation, mais les entreprises devront supporter de nouvelles charges, de nouvelles tracasseries. On parle de choc de compétitivité et vous créez une nouvelle agence ; on parle de choc de simplification et vous présentez ce texte... A l'heure où nous devons parler convergence avec l'Allemagne, nous accroissons la complexité française.

La création d'une procédure d'alerte dans les entreprises de plus de onze salariés relève de la négociation entre partenaires sociaux, lesquels ne réclament rien en la matière. Que se passera-t-il dans les entreprises de dix à cinquante salariés où n'existent pas de CHSCT ?

Cette proposition de loi créera une nouvelle catégorie de salariés avec un statut particulier, les lanceurs d'alerte, ce qui pourra avoir des conséquences dramatiques pour certaines PME qui ne pourront lutter contre les fausses alertes. Élu de Normandie, je sais que les fausses alertes ont contribué au discrédit, voire à la disparition de

certaines entreprises. Je pense au camembert au lait cru ou au concombre espagnol.

Nos entreprises ont besoin de plus de lisibilité sur les procédures d'alerte et d'une meilleure exploitation des données existantes. Nous souhaitons évaluer les actions des agences existantes et les regrouper. A-t-on meilleure conscience face à l'opinion publique quand on crée une nouvelle instance ? Les lois inutiles affaiblissent les nécessaires.

M. Dantec parle de « culture de l'alerte » ; moi, de culture de l'entreprise.

Mme Évelyne Didier. – On avait compris !

M. Jean Bizet. – Je ne voterai donc pas cette proposition de loi. (*Applaudissements à droite*)

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous n'avons pas la même culture...

Mme Laurence Rossignol. – Je salue le travail réalisée par Mme Blandin, mère biologique de cette proposition de loi, M. Dantec, son père adoptif, Mme Archimbaud, co-parent...

M. Jean Bizet. – Quelle famille ! (*Sourires*)

M. Gérard Longuet. – Seule la défaite est orpheline...

Mme Laurence Rossignol. – Les résistances à la transparence sont nombreuses mais celle-ci est un devoir démocratique. Nos concitoyens sont lucides face aux diverses agressions dont ils sont victimes : l'amiante, le Mediator, les pilules de troisième et quatrième générations soulèvent bien des questions... Les craintes sont légitimes, même quand elles sont infondées. En protégeant les lanceurs d'alerte, nous lutterons plus facilement contre les risques émergents. Nous devons prendre en compte les risques rationnels... et irrationnels.

L'expertise scientifique doit retrouver la confiance de nos concitoyens. Dans leur grande majorité, les Français estiment être mal informés sur la recherche. L'expertise a souvent été très arrogante, si bien que l'on balance entre la foi du charbonnier et l'obscurantisme. Certains dénoncent le principe de précaution au motif qu'il freinerait le progrès de la science. Pourtant, les premiers retours d'expérience démontrent son bien-fondé.

Les expertises des scientifiques ne sont pas toujours aussi indépendantes qu'elles devraient l'être. L'expertise doit donc être contradictoire, *a fortiori* quand tel ou tel expert entretient des liens avec des grands groupes. Un simple étudiant, expert en rien, a dévoilé le poids des *lobbies* dans la législation européenne.

Nos concitoyens ont un rôle essentiel à jouer en matière d'alerte. Ils peuvent se tromper ? Les experts aussi. Cette loi permettra de gagner du temps et peut-être de sauver des vies.

Nous partageons votre inquiétude, monsieur Bizet, sur les effets économiques désastreux des fausses rumeurs. Mais nous pensons que cette proposition de loi sera un bon instrument pour les combattre. Nous faisons le pari de l'intelligence collective. Avec ce texte, nous avons posé les jalons d'une belle évolution. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et écologistes*)

Mme Évelyne Didier. – Nous réaffirmons la nécessité d'alertes transparentes. L'objectif affiché sera-t-il atteint ? L'ambition initiale a été amoindrie après le passage à l'Assemblée nationale. Les lanceurs d'alertes seront protégés, et c'est bien, mais l'instance initialement prévue ne sera pas créée et le rôle du CHSCT moindre que ce que nous avons voté en première lecture.

La responsabilité de la gestion d'alerte appartiendra à l'entreprise et au préfet, mais c'est déjà le cas ! Nous restons donc dubitatifs et nous regrettons que le CHSCT ne dispose pas de missions et de moyens nouveaux. La commission nationale de déontologie et d'alerte pourra gérer et suivre les alertes. Ce premier pas est louable mais nous attendons le suivant, qui doit concerner le financement de la recherche. Cette alerte citoyenne dans les domaines sanitaire et environnemental pourrait être étendue à d'autres domaines, pour améliorer les outils démocratiques d'aujourd'hui et de demain.

Nous voterons cette proposition de loi. Pour ma part, je crains plus l'activité des *lobbies* que celle des citoyens alertés par des signaux faibles. Cela dit, il faudra sans doute revenir sur ce texte pour l'enrichir. (*Applaudissements sur les bancs écologistes et CRC*)

Mme Chantal Jouanno. – Depuis la première lecture, le contexte a peu changé mais de plus en plus de voix s'élèvent en faveur de la protection des lanceurs d'alerte et l'harmonisation des procédures d'expertise. Je citerai le rapport du Sénat sur les pesticides et le dernier rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) sur la nécessité de détecter les signaux précoces. La loi consécutive au Grenelle de l'environnement prévoyait un rapport. On est passé d'une Haute autorité à une commission nationale. Notre devoir est de fixer un cadre éthique, sans considérer systématiquement le progrès comme un danger. Qu'il s'agisse du diabète, de l'obésité, du cancer, les perturbateurs endocriniens sont mis en cause. Mais difficile de croiser les données. J'espère que l'Assemblée nationale n'a pas vidé le texte de son ambition. Point faible de la proposition de loi : va-t-elle permettre de fixer ces lignes directrices de l'expertise ? Saurons-nous détecter ces signaux faibles ? En première lecture, le Gouvernement s'était engagé à préciser -en deuxième lecture- les mesures de rationalisation qui seraient prises... Troisième limite, l'Assemblée nationale a supprimé l'exigence de confidentialité des alertes. C'était pourtant un point fort du texte, pour éviter les conséquences économiques des fausses alertes.

Ce texte compte toutefois plus de points positifs que de points négatifs : croisement de données, suppression de la confusion des rôles du CHSCT, précisions utiles sur les règles de déontologie de l'expertise. Le groupe UDI-UC s'abstiendra avec bienveillance. Certains, dont MM. Capo-Canellas, Tandonnet et Mme Goulet, voteront pour. *(Applaudissements au centre)*

M. Jean-Pierre Placade. – Je remercie Marie-Christine Blandin d'avoir été à l'origine de ce texte, qui nous revient aujourd'hui bien remanié par l'Assemblée nationale. Il correspond globalement aux attentes de notre groupe. Plus la science avance, plus les risques émergent, et plus il convient aux politiques de protéger nos concitoyens. Le groupe du RDSE avait ainsi déposé le premier une proposition de loi interdisant la commercialisation des biberons contenant du bisphénol A.

L'alerte doit être protégée. Nous constatons l'effet néfaste de certains médicaments, comme les pilules contraceptives de troisième et quatrième générations, sans parler des scandales alimentaires. Il faut une remise en ordre d'un paysage confus pour que les alertes puissent être lancées et entendues à temps. L'État doit prendre ses responsabilités, mettre fin à une culture excessive du secret. La transparence n'entraînera pas la psychose collective.

Nous avons, nous aussi, la culture de l'entreprise, cher Jean Bizet, ce n'est pas favoriser la culture de la rumeur. Je connais des patrons qui sont à la tête d'entreprises citoyennes. J'ai entendu vos inquiétudes...

M. Jean Bizet. – Encore un petit effort !

M. Jean-Pierre Placade. – Il faut diffuser l'information, sans céder à la culture du scandale, favorisée par la pseudo-expertise des médias.

Le traitement des alertes ne pouvait être confié à une énième entité, le pouvoir de l'État être délégué à un organisme composé d'experts. A chacun ses responsabilités. Nos experts sont des lanceurs d'alerte potentiels, ne l'oublions pas. La création de la commission nationale de déontologie doit se faire à moyens constants, comme le Gouvernement s'y était engagé.

La proposition de loi consacre en droit les lanceurs d'alerte, qui sont prêts à risquer leur carrière dans l'intérêt général. Le renversement de la charge de la preuve en leur faveur est une avancée.

Il faut toutefois préciser dans la loi que les victimes de discrimination pourront saisir le Défenseur des droits -c'est notre amendement.

Loin d'accroître la défiance envers les experts, le texte renforce leur indépendance. C'est l'action des pouvoirs publics et l'absence de conflits d'intérêt qui conditionne le succès de la commission nationale de déontologie.

Le groupe du RDSE réitérera son vote de première lecture.

Mme Marie-Christine Blandin. – Chacun sait la nécessité d'une expertise indépendante. Négliger les lanceurs d'alerte peut avoir un coût sanitaire, financier, humain considérable. Sur tous les scandales sanitaires -amiante, Mediator, etc-, par ses rapports d'information et ses commissions d'enquête, le Sénat a été exemplaire et consensuel.

Nous avons déjà entendu en première lecture les arguments des personnes réticentes et amendé le texte. L'Assemblée nationale a fait de même, pour arriver à un texte équilibré et cohérent. Nous avons dû lever de nombreux obstacles : crainte de dépenses supplémentaires, d'usine à gaz, de confusion des rôles, de difficultés pour les entreprises. Chacun, je crois, a trouvé réponse à ses questions. Le texte concernait les domaines de compétence de plusieurs ministres ; le Gouvernement a répondu d'une seule voix, ce dont je le remercie.

Ce texte est l'aboutissement du bon fonctionnement de notre démocratie. Je me félicite que l'Assemblée nationale ait inscrit à l'article premier A la définition de l'alerte et des lanceurs d'alerte. Permettre la saisine de la CND par les ordres professionnels est une bonne idée à laquelle nous n'avions pas pensé. Le droit d'alerte en matière sanitaire et environnementale est distingué du droit d'alerte en entreprise. Voilà qui devrait rassurer M. Bizet.

M. Jean Bizet. – Il en faudra davantage !

Mme Marie-Christine Blandin. – La vigilance au plus près du terrain est salutaire pour les chercheurs : elle permet une expertise plus tôt. La défiance envers la science et la recherche du scandale médiatique ne sont pas le signe d'une démocratie apaisée. A l'émotion et à la passion, nous préférons la science et la raison.

La crise rend difficile l'action publique, faute de moyens. Cette modeste proposition -déradicalisée !- peut être gage de démocratie, de santé et d'environnement mieux protégés, de souffrances évitées et d'économies ! Je compte sur vous pour lui donner votre accord définitif. *(Applaudissements sur les bancs écologistes et socialistes)*

Mme Delphine Batho, ministre. – Deux précisions : le projet de rapport du Gouvernement, prévu par l'article 52 de la loi Grenelle I a été envoyé à tous les parlementaires après la discussion en première lecture. Ses conclusions vont dans le sens de la proposition de loi. Deuxième point : il ne sera pas créé d'instance nouvelle. La CNDA sera une refonte du comité de la prévention et de la précaution, à moyens constants, et son secrétariat sera assuré par les services de mon ministère.

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Pour l'adoption.....174

Contre143

*L'article premier A est adopté,
ainsi que les articles premier à 14 bis
tandis que les articles
4, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 14 ter, 16 a et 16
demeurent supprimés.*

Le Sénat a adopté définitivement.

(Vifs applaudissements à gauche et sur les bancs écologistes)

Article 17

Mme la présidente. – Amendement n°1, présenté par MM. Plancade, Alfonsi, Baylet, Bertrand, C. Bourquin, Chevènement, Collin, Collombat, Fortassin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Mézard, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

Après l'alinéa 5

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Toute personne faisant l'objet d'une mesure discriminatoire telle que définie par le premier alinéa peut saisir le Défenseur des droits dans les conditions prévues par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits en application de son article 5.

M. Jean-Pierre Plancade. – Cet amendement avait été adopté en première lecture. Pouvez-vous nous confirmer que le Défenseur des droits pourra être saisi à tout moment ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – La commission du développement durable est d'accord sur le fond, mais la loi organique du 29 mars 2011 prévoit déjà que le Défenseur des droits peut être saisi par toute personne qui s'estime victime de discrimination directe ou indirecte. Inutile de le préciser à nouveau : retrait sinon rejet.

Mme Delphine Batho, ministre. – Votre amendement est satisfait. Ces personnes pourront saisir le Défenseur des droits : c'est l'article 5 de la loi organique du 29 mars 2011. En outre, une proposition de loi ne peut modifier une loi organique sans s'exposer à une censure du juge constitutionnel. Retrait ?

M. Jean-Pierre Plancade. – Je retire l'amendement.

L'amendement n°1 est retiré.

*L'article 17 est adopté,
ainsi que les articles 19 et 20.*

L'article 23 demeure supprimé.

A la demande des groupes UMP et écologiste, la proposition de loi est mise aux voix par scrutin public.

Mme la présidente. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants..... 346
Nombre de suffrages exprimés..... 317
Majorité absolue des suffrages exprimés .. 159

M. Ronan Dantec, rapporteur. – C'est la première fois dans l'histoire du Parlement qu'une loi portée par un groupe écologiste est adoptée. Je voulais faire partager mon émotion ! Merci à l'administration du Sénat, à Mme Blandin pour sa ténacité, à tous les parlementaires qui ont travaillé à améliorer ce texte, au Sénat comme à l'Assemblée nationale.

Cette loi porte l'intérêt général : je me félicite que l'on ait dépassé les clivages politiques traditionnels. Merci à Mme la ministre, qui s'est engagée personnellement pour que ce texte soit adopté, ainsi que les autres ministres concernés, notamment M. Sapin et Mme Touraine et, bien sûr, le Premier ministre. J'espère que cette loi pourra être appliquée dans les meilleurs délais. *(Applaudissements à gauche)*

Mme Delphine Batho, ministre. – Je salue à mon tour cette première et je remercie tous les parlementaires qui ont participé à cette vraie avancée démocratique. Je suis très fier de l'adoption de ce texte. L'indépendance de l'expertise, la protection des lanceurs d'alerte mettront fin à la loi du silence et éviteront des drames sanitaires et environnementaux. Comptez sur le Gouvernement pour que les textes d'application soient publiés rapidement et que les moyens -constants- suivent. *(Applaudissements à gauche et sur les bancs écologistes)*

La séance, suspendue à 16 h 10, reprend à 16 h 20.

Engagement de procédure accélérée

Mme la présidente. – En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen du projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et du projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentants au Parlement européen, tous deux déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale le 3 avril 2013.

**Commission mixte paritaire
(Candidatures)**

Mme la présidente. – M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en

discussion de la proposition de loi portant réforme de la biologie médicale.

J'informe le Sénat que la commission des affaires sociales m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à cette commission mixte paritaire. Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 12 du Règlement.

Droits sanitaires et sociaux des détenus (Question orale avec débat)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle une question orale avec débat sur les droits sanitaires et sociaux des détenus.

Mme Aline Archimbaud, auteur de la question. – Il y a un peu plus d'un an, le Sénat examinait le projet de loi sur l'exécution des peines. Préparé à la hâte, à la suite d'un fait divers, il était guidé par l'idéologie du tout-répressif. En dépit de la politique du précédent gouvernement, la récidive a augmenté de 3 % en 2006 à 6 % en 2010 pour les crimes, de 7 % à 11 % pour les délits.

La réponse réside dans l'accompagnement, l'aménagement des peines, les alternatives à l'incarcération. Une réinsertion efficace doit se préparer tout au long de la peine. Ce n'est pas le cas.

L'exercice d'un travail rémunéré est indispensable pour les détenus, pour subvenir à leurs besoins et préparer leur sortie.

Or seuls 39 % des détenus y ont accès, en incluant la formation professionnelle et les emplois à l'extérieur pour les peines aménagées. Le travail en prison est souvent peu qualifié, à temps partiel, mal rémunéré. Les personnes détenues ne bénéficient pas de contrat de travail, les droits sociaux ne s'appliquent pas aux travailleurs privés de liberté.

Une question prioritaire de constitutionnalité est à l'étude et les Prud'hommes ont accordé une indemnité de licenciement à une détenue... Exclu du droit commun, le travail en prison n'ouvre aucun droit à l'assurance chômage. La réforme des retraites de 2010 prévoyait un rapport au Parlement -que nous n'avons jamais reçu- sur le calcul des pensions, qui s'élèvent souvent à quelques dizaines d'euros seulement.

L'article R. 381-105 n'est pas systématiquement appliqué par la Cnav ; une réflexion est urgente sur ce sujet. La formation professionnelle est en crise structurelle et budgétaire, malgré les besoins. Plus d'un quart des détenus sont illettrés, la moitié n'ont aucun diplôme. En 2010, à peine 8 % des détenus ont bénéficié d'une formation, seuls 24 % étaient scolarisés. Au motif d'économie budgétaire, les créations de poste d'enseignement ont toutes été

refusées entre 2005 et 2010 tandis que les fonds de fonctionnement des services dédiés baissent de 3,5 %.

M. Roland Courteau. – C'est bien triste !

Mme Aline Archimbaud, auteur de la question. – Les services d'enseignement sont contraints de donner la priorité aux formations de bas niveau. L'offre de formation professionnelle est passée de 191 heures par an en 2000 à 144 heures en 2010. La rémunération des détenus stagiaires n'est plus un droit, les détenus sont détournés des cursus professionnalisants.

Les détenus bénéficiant d'un aménagement de peine, contrairement à ceux en libération conditionnelle, n'ont pas le droit de récupérer à leur sortie les sommes qu'ils ont gagnées en prison. En avril, une personne a ainsi quitté la prison d'Amiens avec 30 euros en poche alors qu'elle disposait de 1 300 euros sur son compte nominatif. Il faut que les personnes puissent disposer de ce pécule, car l'absence de ressources empêche de reprendre pied à la sortie. La précarité est souvent due aussi au manque de préparation de la sortie. Des détenus sortent ainsi sans papiers d'identité, leur renouvellement n'étant pas systématique. Impossible dès lors d'ouvrir un compte ou de prendre un abonnement de transport...

J'en viens à la deuxième partie de ma question : les conditions sanitaires en détention ; elles sont préoccupantes et vont à l'encontre de l'objectif de réinsertion.

Depuis la loi du 18 janvier 1994, les personnes détenues sont affiliées au régime général de la sécurité sociale et leurs dépenses de soins intégralement prises en charge mais les obstacles sont encore nombreux : les délais d'affiliation peuvent prendre plusieurs mois ; la CMU complémentaire n'est pas systématique, faute d'information ; la communication entre la sécurité sociale et les services pénitentiaires est mauvaise, ce qui entraîne des ruptures de soins. Au-delà de ces difficultés administratives, la faible présence de soignants dans les prisons pose problème, ainsi que la culture pénitentiaire fondée sur le contrôle qui entre en contradiction avec la déontologie médicale. Le secret médical est mis à mal. Les médicaments sont parfois distribués par les personnels de surveillance, ce qui pose un problème d'anonymat, notamment pour le traitement du VIH ou des addictions. Le déni est de mise en matière de sexualité et de consommation de drogue. La prévalence du VIH est 4,5 fois plus élevée en prison qu'à l'extérieur...

Les extractions en cas d'urgence médicale posent beaucoup de problèmes. Les personnes détenues sont systématiquement menottées lors de leur transfert vers l'hôpital, sans considération de leur dangerosité ou état de santé. Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a dénoncé

cette situation et le comité de prévention contre la torture du même conseil évoque une pratique contestable sur le plan éthique et clinique. En 2010, un détenu de 28 ans a demandé réparation suite à un infarctus du myocarde : les soins lui ont été prodigués alors qu'il était menotté, malgré les protestations du médecin. Ces pratiques conduisent des détenus à refuser de se soigner, ce qui peut poser un grave problème de santé publique.

Comme l'a relevé le contrôleur général, l'offre de soins est très inégale selon les prisons. Les effectifs de soignants ont été déterminés en 1996 en fonction du nombre théorique de places dans les établissements ; on compte, depuis, 10 000 détenus de plus. L'offre de prévention est insuffisante, faute de moyens humains, ce que met en lumière la contamination en prison par le bacille de Koch. A quoi s'ajoute l'insalubrité.

Enfin, les conditions de détention sont mal adaptées à certains types de détenus, comme les détenus âgés ou dépendants qui ont besoin de personnel. Les troubles psychiques sont fréquents : 16 % des détenus ont été hospitalisés pour raisons psychiatriques avant leur incarcération. La loi de 2002 a créé les UHSA, structures hospitalières spécialement aménagées qu'il convient d'expertiser. Il faudrait réfléchir à l'atténuation de la responsabilité pénale des auteurs d'infraction dont le discernement était altéré au moment des faits ; notre collègue Lecerf fait des propositions précises sur le sujet.

Le groupe écologiste partage l'objectif du Gouvernement : les efforts doivent porter sur la réinsertion plutôt que sur la répression. Quelles sont les actions que le Gouvernement envisage pour améliorer les conditions de détention en France ? Depuis la Révolution, la prison est définie comme un lieu de sanction, mais aussi d'amendement possible par le travail ou la formation. Quels sont les moyens prévus pour parvenir à cet amendement ? (*Applaudissements*)

Mme Isabelle Pasquet. – Les détenus ne sont pas seulement privés de liberté mais aussi de la pleine application de leurs droits sanitaires et sociaux, notamment du droit à la santé. La situation est grave, nous le savons, et de nombreux rapports en témoignent ; elle est inhérente aux conditions de détention, à la surpopulation carcérale, à l'état des établissements. En décembre dernier, *Le Monde* a publié un article effrayant sur la prison des Baumettes. La situation s'est détériorée en matière de santé mentale ; en 2011, 80 % des détenus souffraient de troubles psychiatriques. Cette sur-représentation de la maladie mentale impose un accompagnement renforcé et une révision de notre législation pénale de sorte de réduire la sanction des personnes reconnues pénalement responsables mais dont le discernement était altéré. Ce qui implique aussi une réforme de l'offre de soins psychiatriques de ville, fondée sur une approche bienveillante et non sécuritaire.

Nombre de détenus souffrent d'addictions ; les politiques de prévention en la matière sont indigentes. En prison, les risques infectieux sont multipliés par quatre, voire par dix. Il faut faire preuve d'imagination et donner la parole aux principaux acteurs pour parvenir à élaborer des solutions originales.

La loi pénitentiaire de 2009 prévoit que toute personne condamnée doit pouvoir travailler, mais seuls 39 % des détenus exercent une activité professionnelle, sans bénéficier des droits afférents ni des protections du code du travail. Saisi par une détenue, le conseil des prud'hommes de Paris s'est récemment déclaré, pour la première fois, compétent. Il faudra que nous en tirions les conséquences. Nous ne pouvons accepter que le respect du droit dépende de décisions au cas par cas.

Quelle est la position du Gouvernement ? A-t-il l'intention de renforcer les droits des détenus en prison comme après leur sortie, à commencer par les droits à la retraite ? (*Applaudissements à gauche*)

M. Vincent Capo-Canellas. – La question des droits sociaux et sanitaires des détenus est fondamentale sur le point de vue éthique et pratique. Quelle est la société que nous voulons ? Montrez-moi vos prisons, je vous dirai qui vous êtes...

Les prisons n'ont pas vocation à être des oubliettes. Pourtant, elles le sont devenues depuis de nombreuses années. C'est toute la question de l'efficacité de la peine. Sauf exception, l'incarcération doit préparer à la réinsertion, ce qui n'est hélas pas le cas aujourd'hui. La France a semblé le redécouvrir en 2000, avec le rapport de MM. Hyst et Cabanel. Neuf ans plus tard, la loi pénitentiaire de 2009 a marqué un progrès. Elle a consacré le droit à un minimum de revenu, à l'insertion par l'activité, à la formation et à la famille. Pourtant, sur le terrain, les choses n'ont guère changé, si on en croit le rapport de M. Lecerf et de Mme Borvo Cohen-Seat.

Les droits sanitaires et sociaux des détenus couvrent un champ très vaste -droit à la santé, à la culture, à la formation, à l'exercice professionnel. Nous parlons ici du respect des droits fondamentaux en prison.

Si les détenus ne peuvent avoir accès à une formation ou à un travail en prison, leur réinsertion à la sortie devient difficile. Et l'accès à la formation passe d'abord par la lutte contre l'illettrisme -la loi de 2009 n'a pas abordé la question... Où en sommes-nous, monsieur le ministre ? L'emploi et la formation ne concernent aujourd'hui qu'une minorité de détenus : le taux d'activité se montre à 39 %, encore s'agit-il d'un chiffre en trompe-l'œil. La moitié de ces détenus ne bénéficient pas d'une formation suffisamment qualifiante. Les limites juridiques et financières du système ont été bien décrites par le rapport Borvo-Lecerf. Une véritable formation professionnelle des détenus est essentielle. Est-ce une priorité du

Gouvernement ? (*Applaudissements à droite et sur les bancs écologistes*)

M. François Fortassin. – Ce débat intervient alors que la Cour de cassation a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité sur le droit du travail applicable aux détenus. L'absence de contrat de travail porte-t-elle atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Constitution ?

En 2000, la question avait déjà été posée par la commission d'enquête présidée par M. Mermaz. En 2009, la précédente majorité n'avait pas été jusqu'à instituer un contrat de travail, craignant la réaction des entreprises ; l'acte d'engagement qu'elle avait prévu entre le détenu et l'administration est encore inappliqué, l'accès au travail demeure soumis à l'arbitraire de l'administration pénitentiaire. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a souvent dénoncé cette situation : salaires dérisoires, règles d'hygiène et de sécurité insuffisantes, machines vétustes... L'inspection du travail ne peut accéder aux locaux, sauf sur invitation de l'administration...

Après la décision prud'homale de février dernier, nous attendons la réponse du Conseil constitutionnel à la question prioritaire de constitutionnalité qui lui a été posée ; elle risque d'avoir des conséquences lourdes. Quelle est la position du Gouvernement ?

Le rapport 2012 du Contrôleur général rappelle le devoir d'information des détenus sur leurs droits. Je salue la décision du Gouvernement de faciliter la diffusion dans les établissements de la dernière édition du *Guide du prisonnier* de l'Observatoire international des prisons. S'agissant des droits sanitaires, il note les difficultés d'accès aux soins, indignes de notre pays. Les urgences sont plus ou moins mal traitées, selon les prisons. En 2009, M. Lecerf et Mme Borvo Cohen-Seat rappelaient les inégalités territoriales en matière de soins, qu'il s'agisse des soins psychiatriques ou des personnes âgées.

Privation de liberté ne signifie pas privation des droits. Les détenus restent des citoyens, des personnes humaines. Le groupe du RDSE est très attentif au respect des droits et de la dignité des détenus, comme en témoigne l'implication de Guy Cabanel ou de Jacques Pelletier. Mme le garde des sceaux prépare une grande loi pénitentiaire. En attendant, le 25 avril, le Sénat aura, à notre demande, un débat sur la politique pénitentiaire en France. (*Applaudissements*)

Mme Corinne Bouchoux. – Cette question est majeure pour les personnes détenues, leurs familles, la démocratie même. L'excellent rapport Borvo-Lecerf posait un diagnostic implacable et lucide : en démocratie, les droits de l'homme ne s'arrêtent pas à la porte des prisons.

Ces droits, ce sont le droit à l'intimité que la surpopulation des établissements met à mal ; le droit à

l'hygiène la plus élémentaire -j'invite mes collègues parlementaires à se rendre dans une prison deux jours de suite, à Angers par exemple ; le droit à un accès aux soins adapté et proportionné -dans beaucoup de prisons, 50 % des détenus sont assommés par des camisoles chimiques. Je pense aussi à l'accès à l'exercice physique et au sport, à l'accès aux soins et à l'hospitalisation, qui se heurte à des difficultés récurrentes ; en outre, on fume beaucoup dans les cellules, ce qui pose un problème de santé publique... Officiellement, il n'y a pas de sexualité en prison -mais d'autres pays ont fait d'autres choix... Un libre accès aux préservatifs permettrait de limiter la diffusion du sida. L'accès des détenus à leurs droits est insuffisant, ils doivent être mieux informés ; un règlement intérieur clair doit leur être remis -nous attendons la publication du décret en Conseil d'État qui doit définir des règlements type par catégorie d'établissements.

Les femmes détenues connaissent des difficultés spécifiques. Vingt-cinq établissements sont équipés pour recevoir des mères de jeunes enfants, cinq seulement accueillent des femmes condamnées à des peines de moyenne ou longue durée -ce qui conduit à éloigner les femmes de leur famille. La chaîne de solidarité est pour elles rompue plus rapidement.

La privation de liberté est la peine, rien que la peine. Dans un pays qui se veut une référence, les conditions actuelles de détention sont une honte pour toute démocratie qui se respecte. Comment le Gouvernement compte-t-il y remédier ? (*Applaudissements*)

M. Jean-René Lecerf. – Plusieurs points pourraient faire consensus entre nous. Le diagnostic est unanime, depuis le rapport de la commission d'enquête de 2000 intitulé « *Prison, une humiliation pour la République* » jusqu'au président de la République qui disait, devant le Congrès, en juin 2009 : comment accepter une situation aussi contraire aux valeurs de respect de la personne humaine ? L'état de nos prisons est une honte pour la République, quel que soit le dévouement des personnels pénitentiaires.

La loi du 24 novembre 2009 est mal appliquée, trop de décrets d'application manquent à l'appel et nombre de dispositions n'ont connu qu'une mise en œuvre évanescence. Je suis convaincu qu'il faut sanctuariser l'univers carcéral pour éviter toute récupération politique. Certes, la prison est une nécessité pour la République mais une société, comme l'a écrit Camus, se juge à l'état de ses prisons.

J'en viens aux droits sanitaires des détenus. Nos prisons sont envahies par la maladie mentale. Le régime d'exécution des peines sanctionne le condamné, protège la société et les intérêts de la victime et prépare la réinsertion de la personne détenue, dit la loi de 2009. Mais le rapport d'information sénatorial conduit par M. Barbier, Mme Demontès, M. Michel et moi-même a estimé à

10 % la proportion de détenus atteints des troubles mentaux les plus graves -pour lesquels la peine n'a aucun sens. Ils sont pourtant considérés comme responsables, leur discernement ayant été altéré et non aboli. Le mouvement de désinstitutionnalisation de la psychiatrie et la baisse des capacités hospitalières sont passées par là... Les personnes dont le discernement est dit altéré ont des peines plus élevées que celles ayant pleinement conscience de leurs actes... Comment s'étonner des drames qui se déroulent dans les prisons surpeuplées et de la détresse des personnels pénitentiaires ? J'ai déposé, avec Mme Demontès et M. Barbier, une proposition de loi relative à l'atténuation de la responsabilité pénale applicable aux personnes atteintes d'un trouble mental ayant altéré leur discernement au moment des faits ; elle réduisait notamment du tiers la peine encourue tout en renforçant les obligations de soins. Rapportée par M. Michel, elle a été adoptée par le Sénat à la quasi-unanimité, malgré l'opposition du gouvernement d'alors... Elle attend toujours d'être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Comment protéger la société des malades mentaux qui ne sont pas pris en charge suffisamment tôt ? En Belgique, les hôpitaux en milieu fermé sont un exemple intéressant et positif. Les UHSA ? Ne risque-t-on pas de laisser incarcérées des personnes pour qui la peine n'a aucun sens ? Beaucoup a été fait en matière de soins somatiques mais en matière de soins psychiatriques, beaucoup reste à faire ; il est bien difficile de trouver des psychiatres dans les déserts médicaux où les établissements sont construits...

La loi pénitentiaire a mis en place une obligation d'activité, qui permet de faire du temps en prison un temps utile et de mieux préparer la réinsertion. Mais le bilan est en demi-teinte. Où en est la priorité en matière de marchés publics, promise par Mmes Dati et Alliot-Marie ? Ne peut-on cesser de compartimenter les compétences ? Les nouveaux établissements doivent comprendre des locaux dédiés au travail, ce qui n'est pas toujours le cas. L'administration pénitentiaire gagnerait à mieux tirer profit des initiatives qui voient le jour ici ou là. Dans mon département du Nord, une plate-forme de formation au tri sélectif des déchets a été reconstruite à la maison d'arrêt de Douai après son transfert de Loos ; les personnes détenues bénéficiaient à leur sortie d'un contrat de travail avec une société d'économie mixte partenaire de Lille Métropole, avec des résultats encourageants. La formation professionnelle gagnerait enfin à être confiée aux régions, que les établissements soient en gestion publique ou non.

Quelques craintes, enfin. L'article 32 de la loi pénitentiaire prévoit le passage à la rémunération horaire ; il ne faudrait pas que cela aboutisse à évincer les détenus les plus fragiles pour répondre aux objectifs de rentabilité des entreprises concessionnaires. Le Conseil constitutionnel va se

prononcer sur la constitutionnalité de l'absence de contrat de travail. Or, l'urgence est de fournir du travail aux détenus, ce qui est loin d'être le cas. Les entreprises qui interviennent sont des entreprises citoyennes, non les exploiters que l'on dit. L'enfer peut être pavé de bonnes intentions. L'instauration du contrat de travail en prison entraînerait l'effondrement de l'offre de travail, et donc compromettrait la réinsertion.

Le 24 novembre 2014 marquera la fin du moratoire instauré par la loi pénitentiaire sur l'encellulement individuel. Pour nous, un taux de 30 % de cellules doubles ne serait pas choquant.

La surpopulation est le premier facteur de dégradation des conditions de détention. Elle nourrit la violence et les suicides dans les prisons et pèse sur les conditions de travail des personnels pénitentiaires.

La priorité n'est plus, aujourd'hui, à la construction de prison mais à la réussite des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération, ce qui ne saurait se résumer à la multiplication des mises sous bracelet électronique. Selon l'étude d'impact de la loi de 2009, le recrutement de 1 000 conseillers d'insertion et de probation était un préalable à sa réussite. Nous en sommes loin...

Nous devons tout faire pour le retour des prisons de la République dans l'État de droit et faire progresser, pour la sécurité de tous, la lutte contre la récidive. (*Applaudissements*)

PRÉSIDENCE DE M. THIERRY FOUCAUD,
VICE-PRÉSIDENT

M. Alain Anziani. – Nous sommes quelques-uns ici à avoir soutenu la loi pénitentiaire, sur tous les bancs. Elle avait suscité beaucoup d'attentes car elle s'appuyait sur les règles pénitentiaires européennes. Plus de trois ans après, à voir les divers rapports, les travaux de la Chancellerie elle-même, les circulaires de la garde des sceaux, le retour à la réalité carcérale n'est pas joyeux. Tous disent cette évidence qu'il ne faut pas oublier le sens de la peine, lequel n'est pas de priver les détenus de leurs droits. La peine a un sens pour la société, un sens pour le détenu et elle doit prévenir la récidive.

Tous les rapports montrent combien la question matérielle est essentielle. La surpopulation pénale interdit l'exercice réel des droits accordés aux détenus. Les matelas sont parfois à même le sol de la cellule. Un arrêté réglemente la superficie des chenils mais rien ne réglemente la superficie à laquelle a droit un détenu ! Un chien a droit à cinq mètres carrés, pas un détenu.

Voilà le résultat d'une décennie d'inflation carcérale : depuis 2002, le nombre des mises sous écrou a augmenté de 52 %, celui des détenus de 34 %. A la clé, promiscuité, violence, suicides.

Sur le droit au travail, je serai bref. L'article 24 de la loi pénitentiaire, qui instaure un droit à l'activité, visait, dans notre esprit, le droit à la formation. L'interprétation réglementaire a été plus large, je le regrette. Quand seulement 39 % des détenus travaillent, c'est un drame pour la réinsertion, et aussi à l'intérieur même de la prison car l'indigent devient l'esclave des autres prisonniers. Pourtant, un tiers des détenus ne disposent que de 50 euros par mois. Sans activité, comment cantiner ? Il faut revoir le volume de travail, le montant des rémunérations. Une question prioritaire de constitutionnalité a été transmise au Conseil constitutionnel pour déterminer si le droit au travail s'applique en prison. Si la réponse est oui, il faudra en tirer les conséquences, qui pourraient être des effets pervers aboutissant à la disparition du travail en prison.

Deuxième point : le droit au maintien des liens familiaux. La Cour européenne des droits de l'homme a, en 2010, considéré que l'administration pénitentiaire devait aider au maintien des liens familiaux. C'est loin d'être le cas aujourd'hui, dit le contrôleur général. Dans les premiers mois, les visites sont assez régulières, surtout pour les hommes. De manière générale, soit dit en passant, la situation des femmes en prison est pire que celle des hommes. Puis, plus les peines sont longues, moins les visites sont fréquentes. En cause, l'éloignement géographique, la faible durée des visites, le fait qu'un retard de la famille est puni. Comment faire quand 16 % seulement des détenus sont incarcérés dans leur département et que ce chiffre tombe à 6 % pour ceux qui sont en maison centrale ?

Dernier point, le droit à l'intégrité. C'est le droit à ne pas subir de violences, le droit de ne pas se suicider. Je veux évoquer le problème spécifique des transsexuel(le)s : dans quelle prison va-t-on les incarcérer ? Comment faire ne sorte que ces personnes puissent suivre leur traitement hormonal ? S'est-on, d'autre part, préoccupé des handicapés ? Et des malades mentaux ? La Cour des comptes considère qu'un tiers des prisonniers auraient besoin d'assistance psychiatrique. Il y a surpopulation carcérale et tant de gens qui n'ont rien à faire en prison !

La justice est souvent le moteur des droits des détenus. Un juge des référés a ainsi accordé une provision à un jeune schizophrène qui n'avait pas reçu les soins adaptés... Nous verrons quelle suite sera donnée à cette décision.

Au-delà de la question des droits, il faut remettre en chantier une loi pénitentiaire qui tienne compte des exigences de la société et de la dignité des détenus. Il faut moderniser nos prisons, plus encore qu'en construire de nouvelles. Surtout, il faut une politique pénale qui rompe avec la précédente. *(Applaudissements)*

M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. – Veuillez excuser la garde des sceaux, retenue à Matignon. Je salue la grande qualité de ce débat et j'en remercie les intervenants.

Mme la garde des sceaux partage votre souci de défendre les droits des détenus ; c'est l'axe fort de sa politique. Vous débattrez avec elle le 25 avril de la politique pénitentiaire.

La loi pénitentiaire, votée en 2009 par la précédente majorité avec l'accord de l'opposition d'alors, a été en partie vidée de son sens par les incarcérations automatiques ou la non-prise en charge des personnes sous main de justice. Et l'on en attend toujours les trois derniers décrets d'application, sur des sujets, il faut le reconnaître, particulièrement complexes. Nous y travaillons.

La formation est un droit et une nécessité pour une prison digne de la République. Quoi de plus gratifiant pour une personne condamnée que d'obtenir un diplôme ? On a ouvert 700 actions de formation professionnelle aux personnes détenues, qui ont été 25 000 à en bénéficier en 2012, soit une augmentation de 9,6 % par rapport à 2011. Les expérimentations menées en Aquitaine et Pays de Loire semblent positives, nous en tirerons un bilan précis. Une inspection commune sera bientôt organisée. Il s'agit d'inciter les détenus à s'inscrire à un programme de formation professionnelle dès leur incarcération.

Le travail, avec le revenu qu'il procure, est un droit essentiel pour se réinsérer comme citoyen et ne pas récidiver. En 2012, plus de 25 000 détenus avaient une activité. La question du travail en détention est complexe, comme en témoignent les décisions parfois contradictoires rendues par les différentes juridictions. La loi pénitentiaire a modifié les choses, en prévoyant notamment la formalisation de la relation de travail. Sa mise en œuvre est toutefois délicate car elle risque, en augmentant le coût du travail en prison, de détourner les entreprises... La garde des sceaux a demandé à l'administration pénitentiaire d'engager une réflexion approfondie sur ce sujet. L'intervention des structures pour l'insertion économique sera favorisée. De nouveaux partenaires seront recherchés dans le monde de l'entreprise, notamment dans le secteur tertiaire.

Vous le voyez, le Gouvernement a pris des initiatives et demande aux parlementaires de faire preuve d'imagination et de faire des propositions. Sur la question des retraites, la réflexion est en cours et sera poursuivie, notamment en relation avec la Cnav.

Les services de probation et d'insertion doivent pouvoir remplir au mieux leurs missions. En 2012, ils comptaient 3 820 personnes en exercice et 63 postes ont été créés en loi de finances pour 2013 afin d'assurer un meilleur accompagnement aux personnes détenues ; il convient d'ajouter à ce chiffre le recrutement, en 2013, de 88 conseillers pénitentiaires

d'insertion et de probation placés, de 20 psychologues et de 18 assistantes sociales de secteur.

Depuis la loi de 1994, le ministère de la santé a compétence pour l'affectation de personnel soignant au sein des établissements pénitentiaires. L'inégalité territoriale demeure toutefois une réalité.

L'administration pénitentiaire et la direction générale de l'offre de soins travaillent conjointement à une meilleure prise en charge sanitaire : établissements hospitaliers de rattachement, unités hospitalières sécurisées interrégionales, soins psychiatriques dispensés dans les centres hospitaliers spécialisés et dans des unités hospitalières spécialement aménagées dont le déploiement se poursuit.

Le plan de lutte contre les exclusions vise aussi les détenus, avec des permanences en addictologie et la désignation de référent justice dans les structures de soins ou médico-sociales. Les détenus handicapés font l'objet d'une attention particulière, avec des cellules plus grandes et adaptées. Mme Taubira souhaite également améliorer l'accompagnement humain des détenus malades ou handicapés, qui doivent avoir accès à des activités adaptés -ergothérapie ou musicothérapie.

Une quarantaine d'entreprises d'aide à domicile interviennent dans les établissements pénitentiaires ; la garde des sceaux a demandé un état des lieux de la situation dans les 191 établissements pénitentiaires, ce qui n'avait jamais été fait.

Quand le maintien en détention n'est plus possible, le détenu doit pouvoir se soigner ou finir ses jours de manière digne, auprès de ses proches. Mme Taubira et Mme Touraine ont mis en place un groupe de travail sur les suspensions et aménagements de peine pour raisons médicales, dont les premières orientations seront prochainement annoncées.

Le Gouvernement est donc pleinement mobilisé. A la société de clivage et d'exclusion promue pendant dix ans, nous voulons répondre par une société de l'inclusion, qui punit quand il le faut mais accompagne avant tout la réinsertion. (*Applaudissements*)

Commission mixte paritaire (Nominations)

Mme la présidente. – Il va être procédé à la nomination des sept membres titulaires et des sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant réforme de la biologie médicale.

La liste des candidats établie par la commission des affaires sociales a été affichée conformément à l'article 12 du Règlement. Je n'ai reçu aucune opposition. En conséquence, cette liste est ratifiée et

je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire, titulaires : Mmes Annie David, Catherine Génisson, MM. Ronan Kerdraon, Jacky Le Menn, Alain Milon, René-Paul Savary, Jean-Marie Vanlerenbergue ; suppléants : Mme Aline Archimbaud, MM. Gilbert Barbier, Yves Daudigny, Mmes Catherine Deroche, Colette Giudicelli, Michelle Meunier, M. René Teulade.

La séance est suspendue à 18 h 5.

PRÉSIDENCE DE M. CHARLES GUENÉ,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 21 h 30.

Droits et libertés des collectivités territoriales (Proposition de résolution)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de résolution relative au respect des droits et libertés des collectivités territoriales, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution par M. Jean-Claude Gaudin et les membres du groupe UMP apparentés et rattachés.

Discussion générale

M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution. – La décentralisation est une très belle aventure et son histoire est inséparable de celle de la République. Dans ces moments incertains, c'est un bon sujet de réflexion collective. Tous les Républicains peuvent se retrouver dans cette démarche qui vise à rapprocher les élus des électeurs.

Depuis la Grande Révolution, la décentralisation est devenue réalité sous la III^e République, avec le programme de Nancy, en 1865, soutenu à la fois par les légitimistes Montalembert et Falloux, l'orléaniste Guizot mais aussi un républicain comme Ferry.

M. Gérard Longuet. – Un grand Vosgien !

M. Jean-Pierre Raffarin. – Il s'agissait d'affranchir la commune de la tutelle du préfet.

M. Gérard Longuet. – Et ils le firent !

M. Jean-Pierre Raffarin. – La loi de 1884 fut décisive pour assurer la pérennité de la République. La déconcentration apparaît en 1869 puis le mouvement se poursuit au XX^e siècle : Pierre Mendès-France, avec *la République moderne*, puis le général de Gaulle, qui voit dans les régions la puissance économique de demain, Jean-Jacques Servan-Schreiber qui défend le fait régional, Georges Pompidou qui crée l'établissement public régional, puis Giscard d'Estaing, qui donnera à Paris son statut

municipal, enfin François Mitterrand nivernais mais aussi charentais, qui affirme que si la France eut besoin d'un pouvoir fort pour se faire, elle a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire.

Il y a trente ans, nous franchissions, avec l'acte I, une étape historique. Étape décevante sur bien d'autres sujets, mais qui nous remplit d'espérances avec cette réforme à laquelle j'adhérais et que j'ai suivie pendant 18 ans en tant que président de la région Poitou-Charentes.

Avec Alain Fouché, nous avons un vécu très heureux de cette décentralisation animée dans notre département par le président Monory. Les lycées, les collèges ont connu des changements profonds, le préfet est devenu un metteur ensemble. Les différents échelons de notre République, y compris l'Europe, ont appris à nouer ensemble de véritables relations contractuelles, leviers de l'action commune. Je regrette que les contrats de plan se soient dispersés, que le fait régional se définisse en opposition à l'État. La région n'est pas une Nation mais une part de la Nation. Mais l'acte I a eu l'effet positif de rassembler les Girondins de droite et de gauche et de faire bouger les lignes politiques. Les organes centraux des partis politiques sont des apôtres de la centralisation -il faut le bon sens des élus de terrain pour corriger le tir.

M. Bruno Sido. – Tout à fait !

M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution. – A Maignon, j'avais convaincu le président Chirac d'engager l'acte II de la décentralisation, ce qui ne faisait pas vraiment consensus au sein de la majorité. Il m'a fait confiance pour mener à bien ce chantier, en centrant la région sur le développement et la stratégie économiques et le département sur les sujets de proximité. La République française est décentralisée. Le nouvel article 72 de la Constitution confie aux collectivités territoriales de nouveaux pouvoirs. Leur libre administration est aussi constitutionnalisée. La démocratie de proximité a été renforcée. Voyez la belle initiative démocratique alsacienne ! Nous saurons dans quelques jours la vérité sur le conseiller territorial. Le rôle du Sénat a été renforcé. Cela lui donne l'autorité pour corriger les copies gouvernementales successives, ce qui est plus que jamais d'actualité alors que l'État a repris la main sur bien des domaines à la faveur de la crise. (*Approbaton à droite*)

Aujourd'hui, l'acte III de la décentralisation est en préparation, avec quelques soubresauts.

M. Bruno Sido. – Il est mort-né !

M. Jean-Pierre Raffarin. – La proposition de résolution invite la Haute assemblée à rappeler ses convictions sur le sujet, alors que l'exécutif semble toujours à la recherche d'une ligne directrice.

M. Jean-Claude Lenoir. – Dans tous les domaines...

M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution. – La résolution proposée reprend les grands acquis de l'acte I et de l'acte II. La commune doit rester au cœur du dialogue territorial. Le bloc communal est le centre de la démocratie locale. (*« Très bien ! » à droite*) L'intercommunalité, nous la préférons collégiale plutôt que hiérarchique. (*« Très bien ! » sur les mêmes bancs*) Le département, circonscription sénatoriale, est l'échelon de la cohésion sociale et territoriale, au plus près des collectivités territoriales les plus fragiles. (*Approbaton à droite*) Ça n'a pas toujours été ma conviction mais la crise de la ruralité me rend aujourd'hui fondamentalement départementaliste. Qui s'occupe des territoires ruraux, face au Grand Paris, à l'Europe ? Le département est le lieu de l'équilibre. (*« Bravo ! » à droite*) La région a plus une vocation de stratégie que de proximité. Certaines régions ont une dimension européenne. L'un des bonheurs de la politique, c'est de parcourir notre pays dans ses profondeurs. Allez voir Marseille, capitale culturelle, Lille et sa braderie, Lyon et ses lumières : regardez nos villes, elles se sont toutes embellies.

Les métropoles sont très attractives, leur influence dépasse leurs limites. Dans d'autres territoires, la région n'est qu'un département supplémentaire, comme chez moi. Son budget est inférieur à celui du département le plus important...

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est un problème.

M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution. – L'agrandissement de certaines régions, donc la diminution de leur nombre, permettrait une meilleure articulation avec le département. (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite*) L'une a une dimension plus stratégique et européenne, l'autre une dimension plus locale, pour la cohésion territoriale.

Les décentralisateurs ne sont pas fédéralistes. L'État est le partenaire des collectivités territoriales. Nous appelons à plus de liberté pour plus d'initiatives, à plus de simplification pour plus d'action, mais aussi à plus de péréquation pour plus d'égalité territoriale. Nous sommes des militants et des pratiquants du choc de simplification, pour une grande rationalisation de l'action publique. Les progrès passeront toujours par un pacte national du territoire.

La décentralisation n'est pas un vieux débat pour un vieux pays. Regardez les pays émergents : la Chine, le Brésil, l'Inde mettent en œuvre des réformes importantes. Même notre voisin allemand mobilise ses territoires.

Cette proposition de résolution cherche à nous rassembler autour des grands principes de notre démocratie locale, de notre attachement à la décentralisation, à l'autonomie financière, à la commune.

Notre groupe demande au Sénat la création d'une mission d'information sur l'avenir de la décentralisation au titre de l'article 6 *bis* de notre Règlement, moyen pour le Sénat d'éclairer le Gouvernement.

Dans un livre récent d'Éric Giully, la parole est donnée à de très nombreux acteurs de la décentralisation, tous expriment la même conviction : aujourd'hui, un renouveau de la décentralisation s'impose. (*Applaudissements et « Bravo ! » à droite*)

M. Gérard Larcher. – (*Applaudissements à droite*) Je ne reviens pas sur l'histoire. Jean-Pierre Raffarin l'a fait de manière remarquable.

M. Jean-Claude Lenoir. – Brillante !

M. Gérard Larcher. – Le texte de cette proposition de résolution proposée par Jean-Claude Gaudin au nom de notre groupe nous permet de nous retrouver pour rappeler avec force la lettre et l'esprit de notre Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Évidemment !

M. Gérard Larcher. – Nous nous retrouvons ainsi avec le même esprit de service de l'intérêt général que celui qui anime les assemblées locales et est essentiel à nos concitoyens en temps de crise.

M. Bruno Sido. – C'est important.

M. Gérard Larcher. – Pour nous, un principe cardinal prévaut : la commune est l'échelon de base de notre démocratie locale. (*Applaudissements à droite*). Elle est le pivot de l'organisation et du dialogue territorial. La clause de compétence générale est un droit inaliénable de nos communes. Le respect du principe de subsidiarité est fondamental. Or nous sommes inquiets de la musique prônée par le Gouvernement, bien loin de la partition du candidat Hollande...

M. Alain Néri. – Que disait Fillon ? C'est un progrès !

M. Gérard Larcher. – Les états généraux de la démocratie territoriale ont suscité l'investissement des élus locaux. Mais aujourd'hui, la réalité apparaît au grand jour. Vous nous proposez des EPCI de 300 000 habitants minimum en petite couronne parisienne, de 200 000 habitants en grande couronne ! (*On renchérit à droite*) En Picardie, Amiens sera écrasée entre deux grandes métropoles, Lille et Paris.

Vous dénonciez le gel des concours aux collectivités ; vous allez donner un coup de rabot de 4,5 milliards ; vous dénonciez le conseiller territorial...

M. Alain Fauconnier. – Nous n'étions pas les seuls !

M. Gérard Larcher. – ...vous allez faire du département une coquille vide, simple guichet social d'une politique nationale, vous vous attaquez à présent à l'essence même de notre territoire, à la ruralité, qui n'est pas une nostalgie mais un espace

exceptionnel pour notre économie. Dois-je rappeler l'importance de la filière agroalimentaire pour notre balance commerciale ? Vous-même, socialistes, avez livré aux médias vos états d'âme...

M. Alain Néri. – Dites-nous merci !

M. Gérard Larcher. – Vous avez alerté le président de la République.

Mme Frédérique Espagnac. – Il nous a écoutés !

M. Gérard Larcher. – Votre avant-projet de loi n'a de décentralisation que le titre, madame le ministre. Les associations d'élus sont unanimes : votre texte ne simplifiera rien. Il empile les couches, à Paris notamment. Les premiers à avoir dit non sont les sénateurs de l'opposition, à commencer par ceux de l'UMP. Ce texte si long, si lourd était bâclé.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le Premier ministre nous a écoutés !

M. Gérard Larcher. – Nous aurons des débats qui permettront, je l'espère, de nous rapprocher, dans l'intérêt de nos collectivités territoriales. Si vous pensez, chers collègues de la majorité, que nos droits et libertés sont menacés, rejoignez-nous ! (*Mme Éliane Assassi proteste*)

En vertu de la mission que lui confie l'article 24 de la Constitution, le Sénat se dressera pour défendre les collectivités territoriales. Si vous voulez remettre en cause le rôle pivot de la commune, vous nous trouverez sur votre route. Si vous voulez la supprimer, en 2020, en organisant des élections au suffrage universel direct des intercommunalités, vous nous trouverez sur votre route. (*Approbation à droite*)

Cette résolution est indispensable. Imaginons ensemble le territoire qui sortira notre pays de la langueur et de la désespérance. Nos collectivités territoriales ont un rôle essentiel à jouer. (*Applaudissements et « Bravo ! » à droite*)

M. Jean-Pierre Sueur. – (*Applaudissements sur les bancs socialistes*) Nous avons lu avec beaucoup d'attention votre proposition de résolution. (*« Très bien ! » à droite*) J'ai acquis, il y a quelque temps, un exemplaire de la Constitution. Je m'en imprègne...

M. Bruno Sido. – On la trouve sur internet.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous reprenez dans votre texte six ou sept alinéas de la Constitution. Pourquoi recopier la Constitution, sinon pour parler ? Nous sommes il est vrai au Parlement !

Notre groupe votera la proposition de résolution car comment voter contre la Constitution ? Mais quel intérêt ?

M. Raffarin et M. Larcher nous ont présenté une certaine vision de l'histoire. J'étais jeune député en 1982... (*Exclamations à droite*)

M. Bruno Sido. – Le changement, c'est maintenant.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous conseille de relire les propos de Pierre Méhaignerie et d'autres se dressant, à l'époque, contre cette « atteinte intolérable à la République » que vous saluez aujourd'hui, en rendant hommage à Gaston Defferre et Pierre Mauroy. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Les communautés ne sont pas contre les communes. Nous aimons nos 36 700 communes, nous les avons dans le cœur.

M. Bruno Sido. – Surtout le jour des sénatoriales !

M. Jean-Pierre Sueur. – Mais si vous avez proposé une loi pour généraliser les communautés à toute la France, c'est parce qu'il est indispensable de coopérer, de mutualiser les efforts.

Je me souviens de la loi présentée par Jean-Pierre Raffarin. Nous étions au Sénat.

M. Bruno Sido. – Dans l'opposition !

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur Raffarin, à l'époque, vous disiez : l'avenir, ce sont les régions ! Je dois vous dire que votre loi régionaliste est peu à peu devenue la plus grande loi départementaliste qu'on n'ait jamais faite !

M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution. – C'est un peu rapide !

M. Michel Berson. – Mais vrai !

M. Jean-Pierre Sueur. – Certes... Je constate que votre proposition de résolution ne dit mot des départements, des régions, de l'État... Mais nous la voterons car nous sommes attachés à la Constitution.

Vous avez évoqué les états généraux réunis par Jean-Pierre Bel, président du Sénat. Tout s'est bien passé, jusqu'à ce que Jean-Claude Gaudin convoque les journalistes pour leur dire « C'est de la figuration ! ». Les élus sont néanmoins venus à la Sorbonne le lendemain et leurs propositions ont abouti à deux textes votés par le Sénat et qui j'espère seront bientôt votés par l'Assemblée nationale.

Il y a eu des dialogues, des propositions. Ce qu'a annoncé hier le Premier ministre est intéressant. Trois projets de loi sont proposés. Ils devront être peaufinés.

M. Bruno Sido. – En effet.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je commence par le troisième, les solidarités territoriales.

Mme Cécile Cukierman. – Ce doit être le premier.

M. Jean-Pierre Sueur. – En effet. Je propose, madame la ministre, que ces trois projets soient présentés en même temps et que l'on insiste sur le rôle irremplaçable des départements dans la solidarité. (*Mouvements ironiques à droite*)

M. Bruno Sido. – Ça va être simple !

M. Jean-Pierre Sueur. – Les régions jouent un rôle économique essentiel. Jean-Pierre Raffarin a dit que le

budget de la région Poitou-Charentes était à peine celui d'un département. Ce n'est pas normal. Soyons complémentaires !

M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution. – Très bien.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut des régions fortes, des départements solidaires et des communautés vivantes, de la plus grande à la plus petite, pour créer partout une dynamique de développement économique.

Nos collègues nous présentent un catalogue de beaux principes.

M. Bruno Sido. – C'est la Constitution !

M. Jean-Pierre Sueur. – Les ont-ils toujours appliqués ?

M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution. – Quand on se compare, on se rassure.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai lu *Le Cid* : « *les exemples vivants sont d'un autre pouvoir* » ! Votre réforme de la taxe professionnelle s'est traduite...

M. Jean-Claude Lenoir. – ...par une baisse des charges pour les entreprises !

M. Jean-Pierre Sueur. – ...et de l'autonomie fiscale des collectivités : 48 à 44 % pour le bloc communal, 35 à 16 % pour le département, 30 à 14 % pour la région.

MM. Philippe Dallier et Jean-René Lecerf. – Vous n'y reviendrez pas !

M. Alain Fauconnier. – C'est le passif !

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous avez beau jeu de rappeler que l'autonomie financière est garantie par la Constitution, quand vous avez bafoué les principes dont vous vous réclamiez lorsque vous étiez au pouvoir !

J'ai ici un excellent rapport du Sénat : « *Les régions françaises sont la catégorie de collectivités territoriales qui ont le plus souffert de la réforme de la taxe professionnelle* », signé Charles Guené. Je salue votre lucidité, monsieur le président, celle de Mme Escoffier, aujourd'hui brillante ministre de la décentralisation.

Gardons de l'humour, proclamons des principes, respectons-les. Bruno Lemaire, au nom de l'UMP, a dit qu'il fallait réduire au minimum de 2 milliards d'euros par an les concours de l'État aux collectivités territoriales.

M. Gérard Larcher. – Cela n'engageait que lui.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous recopiez à juste titre notre Constitution. Nous lui proclamerons une fois de plus notre attachement, en bons Républicains que nous sommes. (*Applaudissements à gauche*)

M. Christian Favier. – Les auteurs de cette proposition de résolution n'ont pas hésité à reprendre

la loi Defferre de 1982, qu'ils avaient combattue jadis avec tant de violence.

M. Bruno Sido. – Qui aime bien châtie bien.

M. Christian Favier. – Il y a plusieurs milliards d'euros dus aux départements au titre des allocations de solidarité nationale...

M. Bruno Sido. – C'est Jospin ! (*On surenchérit à droite, Mme Cécile Cukierman proteste*)

M. Christian Favier. – Comment oublier la destruction du tissu local par la RGPP que vous avez soutenue, les fermetures de tribunaux, de gendarmeries, de bureaux de poste, de classes ? Vous avez fait, pendant dix ans, l'exact contraire de ce que vous prônez aujourd'hui.

MM. Alain Fauconnier et Alain Néri. – Eh oui !

M. Christian Favier. – Vous apportez de l'eau au moulin de ceux qui contestent la politique, par votre petite opération politique. Peut-être vous livrez-vous au droit d'inventaire en contestant le bilan de votre action ? Alors, allez plus loin et demandez l'abrogation de la loi de 2010 !

Mmes Éliane Assassi et Cécile Cukierman. – Très bien !

M. Christian Favier. – Nous avons toujours ici défendu les principes de la libre administration. Que n'avons-nous entendu ! Nous avons récemment refusé le fléchage des conseillers communautaires, qui n'auront plus de compte à rendre aux conseils municipaux. Notre inquiétude, madame la ministre, reste forte sur les projets de loi annoncés.

Nous pourrions nous contenter de dénoncer l'hypocrisie des auteurs de cette résolution et ne pas prendre part au vote. Mais nous la soutiendrons (« Ah ! » à droite) pour proclamer les principes auxquels nous avons toujours cru et que nous avons toujours défendu ici. Nous serons vigilants afin que l'élaboration des plans locaux d'urbanisme reste une compétence communale. Malgré ses lacunes, nous voterons ce texte. Ce n'est pas un blanc-seing à l'UMP.

M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution. – Ah ? (*Sourires*)

M. Christian Favier. – Ce vote réaffirme notre engagement pour la démocratie locale, aux côtés des élus locaux. Nous nous engageons pour l'avenir à agir pour faire respecter ces principes dans les futures lois qui nous seront soumises. Nous rappellerons leur vote à tous ceux qui auront soutenu ce texte. (*Applaudissements sur les bancs CRC et sur plusieurs bancs socialistes*)

M. Jean-Pierre Raffarin, auteur de la proposition de résolution. – Merci pour ce soutien massif !

M. Jean-Léonce Dupont. – « Il est fini le temps où l'État dictait sa volonté aux collectivités territoriales » a

dit le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale. J'ai pris bonne note de cet engagement solennel. Le président de la République nous a ensuite annoncé un acte III de la décentralisation aux états généraux, avec 1,5 milliard d'euros de ressources en moins, facture portée en janvier à 5 milliards d'euros avec des compétences transférées en plus.

Telle qu'enseignée à la faculté de droit, la décentralisation semble limpide. La distance est pourtant grande entre la théorie et la pratique sur le terrain. Enchevêtrement des compétences, morcellement des structures, nécessaire réforme des finances locales ; ces collectivités locales souffrent d'asphyxie normative et financière. Le récent rapport Lambert-Goulard, énième rapport...

M. Gérard Larcher. – Eh oui !

M. Jean-Léonce Dupont. – ...propose de supprimer 23 normes -sur les 400 000 qui pèsent sur les collectivités locales ! Les initiatives de M. Warsmann et de M. Doligé ont été confrontées à de vrais parcours du combattant. Où est le choc de simplification annoncé ?

M. Jean-Claude Lenoir. – Il y en a, des chocs !

M. Jean-Léonce Dupont. – J'appelle de mes vœux un choc de simplification normative pour les collectivités territoriales, pour mettre fin aux inégalités entre territoires et citoyens. Oui à une proportionnalité des normes, à leur adaptation aux réalités locales. La loi handicap montre bien que traduire le bel objectif d'accessibilité universelle est un réel casse-tête pour les petites collectivités.

Le plus grand danger, c'est l'asphyxie financière. Le rapport Hervé pose le problème. Sans autonomie fiscale, l'autonomie des collectivités locales est un leurre, une illusion constitutionnelle. Elle se mesure aux moyens de la collectivité. Or l'autonomie fiscale n'est plus que de 10 % pour la région, de 16 % pour le département, de 40 % pour les communes. La cessation de paiement menace.

M. Bruno Sido. – C'est vrai.

M. Alain Néri. – Cela ne date pas d'aujourd'hui !

M. Jean-Léonce Dupont. – L'État transfère certes des ressources fiscales mais archaïques et peu dynamiques.

Voilà pourquoi je soutiens la proposition de résolution, rappel opportun à l'aube de l'examen des projets de loi sur l'acte III. Il reste quelques jours au Gouvernement pour affiner sa copie et présenter des textes clairs, respectueux de la libre administration des collectivités locales, sans tutelle de l'une sur une autre, fût-ce par l'artifice de la présence de l'État. (*Applaudissements à droite*)

M. Jacques Mézard. – Je salue, madame la ministre, le sérieux de votre travail, votre courage et je

regrette que vous n'ayez pas été chargé de préparer l'acte III de la décentralisation.

M. Bruno Sido. – C'est vrai ! (*On renchérit à droite*)

M. Jacques Mézard. – Nous voterons la proposition de résolution, qui va se dissoudre dans une joyeuse unanimité...

M. Gérard Larcher. – Par les temps qui courent, ce n'est pas mal.

M. Jacques Mézard. – ...puisqu'elle se borne à rappeler quelques principes constitutionnels...

M. Bruno Sido. – C'est habile !

M. Jacques Mézard. – Peut-être, mais cela fait « pschitt ».

M. Jacques Mézard. – Ce débat a toutefois l'intérêt de rappeler combien chacun aime à faire dans l'opposition ce qu'il n'a pas fait dans la majorité...

M. Bruno Sido. – Ce n'est pas nouveau.

M. Jacques Mézard. – Permettez au jacobin que je suis de ne pas partager l'euphorie girondine de M. Raffarin. Chez les Girondins, je crains surtout les nouveaux convertis.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Ho ho ! Erreur !

M. Jacques Mézard. – Ce qui manque, dans ces réformes successives, c'est une perspective, une vision, un courage politique. On commence par consulter toutes les strates, toutes les associations, qui demandent chacune un peu plus, et l'on s'aperçoit que les blocages sont immenses. Les étapes successives de la décentralisation ont amené des progrès, mais aussi une vraie complexification.

La mission sénatoriale était arrivée à un large consensus, détruit parce que le Gouvernement d'alors a cru opportun de prendre des dispositions contraires.

M. Alain Fauconnier. – Eh oui.

M. Jacques Mézard. – Les états généraux de la démocratie territoriale ont été l'occasion d'une véritable consultation. Beaucoup de choses ont été dites. Pourquoi le Gouvernement n'en a-t-il pas tiré toutes les conclusions. Les mêmes blocages sont au rendez-vous. Tant qu'on n'aura pas défini une politique, tant qu'on consultera à longueur d'année les uns et les autres, il sera difficile de simplifier, de clarifier les relations entre les collectivités et l'État.

Le jacobin que je suis constate que la V^e République a abandonné les politiques d'aménagement du territoire, que les gouvernements soient de droite ou de gauche.

Nous voterons cette proposition de résolution sans état d'âme mais ce consensus ne pourrait-il être mis à profit pour construire quelque chose d'utile ? C'est ce que le pays attend.

M. Jean-Pierre Raffarin, *auteur de la proposition de résolution.* – D'où la mission d'information.

M. Jacques Mézard. – Sur les ressources propres, vous n'avez guère donné l'exemple, avec la réforme de la taxe professionnelle... *Idem* pour la compensation des transferts de compétence. Il est temps de revenir là-dessus.

M. Bruno Sido. – On est d'accord !

M. Jacques Mézard. – Que ne l'avez-vous fait !

La ruralité ? Comme élu local, vous savez que je tiens à ce qu'un élu local puisse être parlementaire. (« *Bravo !* » *sur de nombreux bancs*) Jamais mon département n'a été autant abandonné, désertifié, privé de ses services publics que depuis dix ans, et même surtout depuis 2007. C'est ce qu'il ne faut plus faire, ni les uns, ni les autres. (*Applaudissements à gauche*)

M. Alain Néri. – Très bien !

M. Joël Labbé. – Cette belle journée a vu le vote de la première loi écologiste, sur les lanceurs d'alerte. Mais nous avons aussi vécu une journée bien triste pour la démocratie.

La décentralisation commence en 1982, pas en 2003 comme semble le dire votre exposé des motifs. J'entends que l'UMP se dit attachée à cette décentralisation ; je veux croire que vous collaborerez avec la majorité pour élaborer les textes à venir.

M. Antoine Lefèvre. – Comptez sur nous.

M. Joël Labbé. – Le respect strict de l'article 72-2 de la Constitution est une condition *sine qua non* de la décentralisation. Sur l'échelon communal, nos positions divergent. Maire d'une petite commune depuis 1995, j'ai par expérience acquis la conviction que seule l'intercommunalité pourra préserver l'échelon de proximité : la clause de compétence générale ne peut être exercée par les plus petites communes. La commune doit rester l'échelon privilégié de la démocratie citoyenne. « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres ; les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science », dit Tocqueville. Mais les communes n'ont pas les moyens ni les compétences pour tout gérer. Les intercommunalités et les régions sont les seuls échelons pertinents. Cessons de défendre des intérêts particuliers à chaque échelon du millefeuille territorial ! J'espère que l'analyse écologiste, à travers le concept du fédéralisme différencié, nourrira le débat. Si nous regrettons certains aspects du récent texte, l'élection par fléchage des délégués communaux représente un premier pas que nous apprécions. En revanche, nous sommes sceptiques sur le maintien du département : mieux vaudrait répartir ses compétences entre l'intercommunalité et la région. Gageons que le bon sens et la considération de l'intérêt général guideront les décisions.

Notre groupe ne prendra pas part au vote sur la proposition de résolution, qui ne semble pas dénuée d'arrière-pensées conservatrices.

M. Bruno Sido. – Procès d'intention !

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation.* – (Applaudissements sur les bancs du RDSE) Me voici ce soir devant vous, ministre délégué auprès de la ministre chargée de la décentralisation, ministre heureux, satisfait, plein d'espérance. (Sourires ironiques à droite)

Heureux d'avoir réentendu les grands principes fondateurs qui régissent nos collectivités locales, principes constitutionnels consacrant la libre administration des collectivités locales, principes mis en œuvre dès le 2 mars 1982, véritable révolution.

M. Roland Courteau. – Très bien.

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée.* – On supprima alors la tutelle administrative et financière a priori du préfet vers les collectivités territoriales. L'exécutif fut transféré au département et à la région, qui acquirent une personnalité juridique distincte de l'État. Les collectivités reçurent des droits, des obligations, un patrimoine, des agents, un budget géré de manière autonome. La réforme constitutionnelle du 23 mars 2003 a conforté cela et permis sous certaines conditions des dérogations réglementaires.

Ministre satisfait, donc, de partager avec vous ces principes : principe d'autonomie financière, consacré à l'article 72-2, principe de la compensation des transferts de compétences, de non-tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Le principe de libre administration est la colonne vertébrale des collectivités locales, en lesquelles l'État a placé sa confiance.

Votre proposition de résolution met tout particulièrement l'accent sur la commune, cellule comme celles de la ruche, indépendantes mais solidaires. « Fortune, infortune, fors une », pour citer la devise de Marguerite d'Autriche, l'épouse de Philibert le Beau

Personne ne conteste l'intercommunalité, qui s'est progressivement mise en place grâce à la loi de 1999. Fin 2012, il ne restait plus que 59 communes isolées, hors îles mono-communales et petite couronne parisienne.

M. Philippe Dallier. – Très bien.

Mme Anne-Marie Escoffier, *ministre déléguée.* – Traduire ces communautés de destin, de dessein en actes, telle est la tâche de l'intercommunalité, grâce à la proximité, l'efficacité, la maîtrise des dépenses qu'elles organisent.

Je ne peux que me rendre aux objectifs de votre proposition de résolution, qui prépare cet acte III de la

décentralisation. Celui-ci s'appuiera sur trois principes fondateurs : unité de la République, diversité des territoires, subsidiarité. Il répondra aux objectifs de simplification, de meilleur service rendu aux citoyens et de maîtrise des dépenses, dans le strict respect de la Constitution. (Applaudissements sur la plupart des bancs)

M. Jean-Claude Lenoir. – Espérons-le !

A la demande du groupe UMP, la proposition de résolution est mise aux voix par scrutin public.

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

Nombre de votants	334
Nombre de suffrages exprimés	334
Majorité absolue des suffrages exprimés ...	168

Pour l'adoption.....	334
Contre	0

Le Sénat a adopté.

(« Bravo ! » et applaudissements sur les bancs UMP)

M. Bruno Sido. – Quel succès !

M. Jean-Claude Lenoir. – Une victoire collective !

M. Jean-Pierre Raffarin, *auteur de la proposition de résolution.* – Le Sénat est moins désordonné que le Gouvernement ! (Rires)

Prochaine séance demain, jeudi 4 avril 2013, à 9 heures.

La séance est levée à 23 h 10.

Jean-Luc Dealberto

Directeur des comptes rendus analytiques

ORDRE DU JOUR

du jeudi 4 avril 2013

Séance publique

De 9 heures à 13 heures

1. Suite de la proposition de loi pour une fiscalité numérique neutre et équitable. (n°682 rectifié, 2011-2012)

Rapport de M. Yvon Collin, fait au nom de la commission des finances. (n°287, 2012-2013)

Résultat des travaux de la commission. (n°288, 2012-2013)

Avis de M. Claude Domeizel, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. (n°291, 2012-2013)

Avis de M. Bruno Retailleau, fait au nom de la commission des affaires économiques. (n°298, 2012-2013)

Avis de M. Yves Rome, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. (n°299, 2012-2013)

2. Proposition de loi visant à renforcer la protection pénale des forces de sécurité et l'usage des armes à feu. (n°767, 2011-2012)

Rapport de Mme Virginie Klès, fait au nom de la commission des lois. (n°453, 2012-2013)

Résultat des travaux de la commission. (n°454, 2012-2013)

De 15 heures à 15 heures 45

3. Questions cibles thématiques sur l'industrie pharmaceutique.

De 16 heures à 20 heures

4. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe. (n°349, 2012-2013)

Rapport de M. Jean-Pierre Michel, fait au nom de la commission des lois. (n°437, tomes I et II, 2012-2013)

Texte de la commission. (n°438, 2012-2013)

Avis de Mme Michelle Meunier, fait au nom de la commission des affaires sociales. (n°435, 2012-2013)

A 22 heures

5. Suite du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe