



# Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 106 - Mardi 10 mars 2009



# S O M M A I R E

- ▶ **Edito du Président** p. 3
- ▶ **Point d'actualité** p. 4
  - ⇒ Les modalités de mise en oeuvre du bilan de santé de la PAC en France
- ▶ **Interventions** p. 9
  - **Projet de loi pénitentiaire [DG - motions de procédure - rappel au règlement]**
    - ⇒ Intervention de **Alain ANZIANI**, sénateur de la Gironde
    - ⇒ Intervention de **Robert BADINTER**, sénateur des Hauts-de-Seine
    - ⇒ Intervention de **Alima BOUMEDIENE-THIERY**, sénatrice de Paris
    - ⇒ Intervention de **Claude JEANNEROT**, sénateur du Doubs
    - ⇒ Question préalable de **Richad YUNG**, sénateur des Français établis hors de France
    - ⇒ Rappel au règlement de **Jean-Pierre BEL**, Président du groupe, sénateur de l'Ariège
    - ⇒ Rappel au règlement de **Louis MERMAZ**, sénateur de l'Isère
    - ⇒ Rappel au règlement de **Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret
- ▶ **Questions d'actualité au Gouvernement** p. 23  
(séance du jeudi 5 mars 2009)
  - ⇒ Emploi et plan de relance par **Jean-Pierre GODEFROY**, sénateur de la Manche
  - ⇒ Services publics et fracture territoriale par **Simon SUTOUR**, sénateur du Gard
  - ⇒ Conclusions du comité Balladur par **Jean-Claude PEYRONNET**, sénateur de la Haute-Vienne
- ▶ **Document parlementaire** p. 26
  - ⇒ **Débat sur la place de la France dans l'OTAN** - courriers adressés par Jean-Pierre BEL Président du groupe à François FILLON, Premier Ministre, et Gérard LARCHER, Président du Sénat
- ▶ **Communiqués de presse** p. 28
  - ⇒ OTAN : un vote doit aussi avoir lieu au Sénat
  - ⇒ Lacune dans le projet de loi pénitentiaire : l'affirmation de droits spécifiques pour les femmes détenues et leurs enfants
  - ⇒ Deuxième PLF rectificative pour 2009 - Le Gouvernement donne l'impression de subir plutôt que d'agir !
  - ⇒ Rapport Balladur : des arrière-pensées électoralistes et une occasion manquée !
  - ⇒ Audition des conseillers de l'Elysée : les Sénateurs socialistes et communistes boycottent la Commission des Affaires Etrangères



# Edito du Président

## Les occasions manquées

**L**e Gouvernement multiplie les occasions manquées. D'abord pour le Parlement. Le 1er mars entrainait en vigueur de nouvelles dispositions, issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, concernant l'organisation des travaux du Parlement. Dès le départ, en acceptant le crédit temps pour l'Assemblée nationale, en limitant au maximum les « niches » laissées à l'opposition, en refusant d'appliquer la nouvelle procédure constitutionnelle qui aurait permis de lever l'urgence sur le projet de loi pénitentiaire, le Gouvernement et le Président du Sénat montrent le sens dans lequel ils souhaitent les mettre en oeuvre. Le masque des beaux discours sur la revalorisation du parlement et le rôle de l'opposition parlementaire, n'aura même pas tenu une semaine !



Autre occasion manquée, le rapport Balladur. La décentralisation, les Français le savent, a été une des grandes réformes des années 80. Elle a permis à nos collectivités locales de remplir efficacement leurs missions, notamment pour le développement économique des territoires et l'accompagnement social de nos concitoyens. Et cela dans un équilibre financier, difficile, mais toujours maintenu. La décentralisation doit aujourd'hui être renforcée, en particulier par une clarification des compétences et une réforme des finances locales. C'est ce que nous attendions de ce rapport.

Or, a contrario de cet approfondissement, le rapport Balladur n'a semblé retenir de la décentralisation que complexité et gaspillage, concentre ses propositions sur une remise en cause de la commune et du département, et oublie largement le volet financier. Il y avait vraiment mieux à faire !

En particulier, le moment est venu de permettre une plus grande solidarité entre des territoires inégaux dans leurs moyens et potentiels économiques.

Occasion manquée enfin que le Projet de loi de développement de l'outre mer, dont la discussion commence au Sénat ce mardi 10 mars. Il est évident qu'il fallait reporter son examen puisqu'il remet en cause la plupart des instruments de soutien à l'économie des DOM. Depuis sa rédaction, la crise économique est intervenue et un mouvement social de grande ampleur, est né en Guadeloupe le 20 janvier, puis s'est étendu à la Martinique, et a montré l'étendue des problèmes économiques et sociaux qui se posent dans ces territoires. Face à ce mouvement, le Président et le Gouvernement sont restés longtemps absents, avant de parer au plus pressé, dans une improvisation totale, marquée par les vagues hésitations d'un Secrétaire d'Etat dépassé. Et, alors qu'enfin une prise en compte des demandes légitimes des populations ultramarines sur le coût de la vie, sur le logement, sur l'emploi, ..., semble survenir, avec la perspective des Etats généraux, le projet de loi est maintenu.

Ces occasions manquées illustrent un pouvoir exécutif aujourd'hui sans stratégie et sans vision.

**Jean-Pierre BEL**



# Point d'actualité

## Les modalités de mise en oeuvre du bilan de santé de la PAC en France

Le 20 novembre 2008, après plus d'un an d'après négociations et suite à l'avis exprimé par le Parlement européen, les ministres européens de l'agriculture ont conclu un **accord politique sur le Bilan de santé de la Politique agricole commune.**

La Commission européenne avait choisi le terme de "Bilan de santé" plutôt que celui de « réforme » car elle souhaitait régler les points laissés ouverts par la dernière réforme de la PAC de 2003 et procéder à un « toilettage » des différents règlements concernés.

On peut noter que le terme « Bilan » est **trompeur** puisque dans un contexte mondial pourtant fortement perturbé par la crise alimentaire, la Commission européenne n'a proposé aucune analyse critique de la situation et de la responsabilité européenne et s'est contentée de poursuivre les réformes déjà engagées. Il est vrai que certains Etats membres, comme la France, n'avaient appliqué cette réforme qu'en 2006 et que l'on ne disposait que de peu de recul mais alors, fallait-il peut-être, se donner plus de temps pour la réflexion et l'analyse car cette étape préparait nécessairement la prochaine réforme prévue pour 2013.

**Michel Barnier a tenté de mener de front le Bilan de santé de la PAC et la réflexion sur la PAC après 2013.** Cette stratégie ambitieuse n'a pas été payante car même si la boîte à outils découlant de l'accord sur le Bilan de santé ouvre des possibilités intéressantes de nouvelles répartitions des aides agricoles, on peut aussi considérer qu'il s'agit d'un pas de plus vers la renationalisation de cette politique communautaire historique et que son avenir après 2013 est loin d'être assuré.

Le ministre rapporte que « *la négociation a été longue et difficile* », elle a même parfois été un échec cuisant puisque **qu'il n'y a pas eu d'accord**

**politique formel sur l'après 2013**, seulement des conclusions partagées d'ordre très général. Le secrétaire d'Etat à l'agriculture tchèque, qui préside actuellement le Conseil agriculture, a d'ailleurs déclaré, pendant les négociations, que la PAC se devait d'être « plus libérale, plus ouverte et plus flexible », c'est-à-dire, le contraire de ce que prétendait défendre la France! Mais en tant que principal bénéficiaire des aides agricoles, la France était-elle vraiment crédible dans son rôle de médiateur ?

**Les modalités de mise en oeuvre du Bilan de santé de la PAC devant être déterminées par chaque Etat membre avant le 1er août 2009**, Michel Barnier a dû s'y atteler, dès la fin de la présidence française. Ce qui n'a d'ailleurs pas été la partie la plus facile de sa tâche au vu **des tensions devenues très fortes en France entre les filières végétales préférant le statu quo et les filières animales souhaitant un rééquilibrage des aides.**

Un arbitrage politique du plus haut niveau est même devenu nécessaire et le Président de la République est donc intervenu, le 19 février, lors d'un déplacement dans le Maine-et-Loire afin de rassurer le monde agricole. Sans prononcer une seule fois le terme « rééquilibrage », il a confirmé qu'un **soutien renforcé serait consacré à l'élevage situé en zone herbagère et que l'indemnité compensatoire de handicap naturel serait revalorisée.** Il a aussi annoncé qu'un **projet de loi de modernisation de l'agriculture** serait présenté avant la fin de l'année, « *afin de tracer de nouvelles perspectives pour l'agriculture, l'alimentation et le secteur agroalimentaire* » et « *consolider sa compétitivité économique dans un contexte renouvelé par le bilan de santé de la PAC et la préparation de la réforme de 2013.* »

C'est finalement Michel Barnier qui a précisé les détails de l'application du Bilan de santé lors du

**Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) du 23 février 2009**, c'est-à-dire en plein salon de l'agriculture.

De nombreux points doivent encore être éclaircis par des groupes de travail consacrés au Droits à paiement unique (critères de soutien et périodes de référence), à l'article 68 (critères d'attribution) et à la conditionnalité des aides, dont la composition n'est toujours pas arrêtée.

**La réorientation de 18% des aides vers l'herbe et les secteurs fragiles est positive mais l'orientation libérale de la PAC est confirmée** via une poursuite du découplage des aides, la fin programmée des quotas laitiers, le gel de la plupart des outils d'intervention sur les marchés. Les aides directes n'ont pas été plafonnées, ce qui aurait pourtant permis une redistribution plus forte des aides, les références historiques demeurent la base, la régionalisation est écartée, la structure en deux piliers de la PAC perd en cohérence, l'article 68 n'est pas utilisé à son maximum et au final, la renationalisation de la PAC se poursuit.

Germinal Peiro, secrétaire national du PS à la ruralité a dénoncé « *un rééquilibrage tardif* » qui donne raison à ce que proposaient depuis des années les socialistes mais qui intervient alors que certaines filières comme l'élevage ovin sont en train de périr et qui accompagne « *une orientation toujours aussi libérale dans les faits.* »

Martine Aubry a demandé « *un vrai débat sur l'agriculture, comme premier secteur qui montre que le libéralisme a échoué* ».

**Boîte à outils découlant de l'accord européen sur le Bilan de santé de la PAC**

⇒ **accentuation du taux de découplage des aides directes**

A l'horizon 2012, toutes les aides directes devraient être découplées totalement à l'exception de la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitante (PMTVA) et de la Prime à la brebis et à la chèvre (PBC).

⇒ **invitation à s'éloigner du modèle historique en introduisant une plus grande uniformisation du montant du paiement unique par hectare**

⇒ **réorientation des fonds du 1er pilier vers le 2ème pilier et au sein du 1er pilier**

Le taux obligatoire de modulation doit passer de 5% en 2008 à 10% en 2012 pour financer les « nouveaux défis » dans le cadre du 2ème pilier : changement climatique, énergies renouvelables, biodiversité et gestion de l'eau.

L'article 68 du nouveau règlement permet aux Etats membres qui le souhaitent de prélever jusqu'à 10% des aides directes pour les réaffecter au sein du 1er pilier à :

- environnement, qualité et commercialisation des produits
- compensation des handicaps géographiques ou sectoriels
- revalorisation des paiements découplés à l'hectare
- prise en charge d'une partie des primes d'assurance contre les risques dans le secteur des grandes cultures
- participation au fonds mutualisés de lutte contre les maladies animales et végétales

L'article 64 du nouveau règlement permet aux Etats membres de réutiliser tout ou partie des fonds résultant d'un découplage accru dans un secteur pour abonder un autre secteur

⇒ **réduction des mesures de régulation du marché**

Suppression du régime des quotas laitiers à l'horizon 2015 via un « atterrissage en douceur » consistant à augmenter de façon progressive de 1% par an les quotas à partir de 2009.

Réduction de l'intervention publique à une seule céréale : le blé tendre

Suppression du gel des terres

Examen des mesures de maîtrise de l'offre dans des petits secteurs (fourrages séchés, amidon, chanvre et lin

**Décisions du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) du 23 février 2009**

Les soutiens à l'agriculture des DOM ne sont donc pas concernés. (Programme européen spécifique et autonome -POSEI). Les questions de la dépendance alimentaire de l'Outre-mer et des prix à la consommation élevés seront abordées lors des « Etats Généraux de l'Outre-mer ».

Ces décisions n'auront d'impact que sur les aides qui seront versées le 1er décembre 2010.

Seul changement prévu en 2009 : une augmentation de la modulation obligatoire de 2%.

Les outils du Bilan de santé n'ont pas été utilisés au maximum mais les décisions prises permettent **une réorientation de 1,4 milliards d'euros, c'est-à-dire de 18% des aides agricoles afin de rendre la PAC plus légitime et de préparer l'après 2013.**

« *Notre politique agricole, pour être préservée dans l'avenir, doit être légitime- je dirais même quatre fois légitime - économiquement, légitime écologiquement, légitime socialement, légitime territorialement.*

« *Le soutien à notre agriculture s'était sédimenté au fil des ans depuis plus de 15 ans. Il est assis sur des références historiques qui ne sont plus explicables.* »

Extraits de l'intervention de Michel Barnier devant le CSO

**La France poursuit 4 objectifs :**

- **Consolider l'économie agricole et l'emploi sur l'ensemble du territoire**, c'est-à-dire toutes les filières agricoles (avec un accent sur les entreprises de type familial et en polyculture et l'installation de jeunes agriculteurs) mais aussi l'industrie agro-alimentaire
- **Instaurer un nouveau mode de soutien pour l'élevage à l'herbe dans le 1er pilier** afin de répondre à une logique économique et environnementale
- **Accompagner un mode de développement durable de l'agriculture** dans le prolongement des engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement
- **Instaurer des outils de couverture de risques climatiques et sanitaires.**

**La France utilise 3 outils pour financer ses 4 objectifs :**

- 1) **Augmentation progressive de la modulation et donc des fonds du 2ème pilier**  
+2% en 2009 et +1% en 2010, 2011 et 2012 =  
945 millions supplémentaires sur 4 ans

Pour financer :

- la Prime herbagère agro-environnementale (PHAE) à hauteur de 584 millions d'euros (110 millions pour 2009 et 474 millions au total pour 2010, 2011 et 2012)
- la revalorisation des 25 premiers hectares de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (92 millions)

- une augmentation de l'aide à l'installation (100 millions d'euros)
- les nouveaux défis (125 millions d'euros + 45 millions d'euros déjà engagés pour l'agriculture biologique) : conversion à l'agriculture biologique, plan de performance énergétique, NATURA 2000, mesures agro-environnementales de protection des captages. Le taux de cofinancement communautaire de 55% permettra d'amplifier ces programmes en proposant des partenariats aux collectivités locales et aux agences de l'eau.

- 2) **Le prélèvement de 5% sur l'ensemble des aides via l'article 68 afin de soutenir les productions fragiles, l'agriculture durable et de couvrir les risques.**

**Soutenir les productions fragiles**

- 135 millions d'euros pour les secteurs ovin et caprin à travers une aide couplée par tête
- 45 millions d'euros pour la production laitière en montagne à travers une aide couplée au litre de lait de 2c/litre dans la limite d'un plafond par exploitation.
- 8 millions d'euros pour la production de blé dur dans les zones traditionnelles.
- 4,6 millions d'euros pour la production de veaux sous la mère.

Ces soutiens seront conditionnés à l'amélioration des performances des productions, à des démarches de renforcement de la qualité et à une contractualisation des débouchés.

**Soutenir une agriculture durable**

- 40 millions d'euros pour la production de protéines végétales.
- 50 millions d'euros pour maintenir le potentiel de production biologique.

**Couvrir les risques climatiques et sanitaires**

- 100 millions d'euros pour la généralisation de l'assurance récolte
- 40 millions d'euros pour la mise en place d'un fonds sanitaire pour les productions animales et végétales

- 3) **Prélèvement de 760 millions d'euros sur les aides découplées en 2010 via l'article 63**

découplage total de la prime à l'abattage,  
découplage total de la prime à la brebis  
découplage de 25% de la PMTVA  
découplage total des aides aux grandes cultures (qui étaient encore couplées à 25%)

- 700 millions pour revaloriser les DPU sur les surfaces en herbe avec un taux maximal pour un seuil de chargement égal ou supérieur à 0,8 UGB/ha sur les 50 premiers hectares puis un taux dégressif.
- 30 millions d'euros pour soutenir l'élevage valorisant les fourrages autres que l'herbe
- 30 millions d'euros (avec un maximum de 100 euros/ha) pour les surfaces en légumes et pommes de terre de consommation

Le solde de l'enveloppe des aides découplées pourra être utilisé pour un rééquilibrage au sein des filières en faveur par exemple des zones intermédiaires.

#### Conséquences de cette nouvelle répartition selon le ministère :

- les élevages ovins, s'ils sont sur des systèmes herbagers et en montagne, vont voir leurs aides augmenter en moyenne de 30%,
- les élevages laitiers ou allaitants à l'herbe vont voir leurs aides s'accroître respectivement de 15% et de 5%,
- les autres élevages bovins ou laitiers ne devraient pas enregistrer de fortes baisses d'aides. L'aide de 30 millions d'euros valorisant les fourrages permettra en effet de limiter l'impact du prélèvement sur les exploitations mixtes.
- ce sont les exploitations de grandes cultures qui vont être contributrices, même si un retour vers le secteur sera possible grâce aux aides légumes et fourrages ainsi qu'au dispositif d'assurance récolte
- plus d'une exploitation sur 2 aura désormais un montant moyen d'aides supplémentaire compris entre 200 euros/ha et 350 /ha.

#### Réactions du milieu professionnel agricole

##### ⇒ FNSEA

Jean-Michel Lemetayer a déclaré que « les mesures vont dans le bon sens et qu'elles répondent à nos attentes (élevage ovin, lait de montagne, mise en place d'un dispositif de prévention des risques climatiques et sanitaires). Nous sommes engagés dans un processus qui nous permet de nous dégager progressivement des références historiques et de préparer l'après 2013. Ceci dit, personne n'est capable de dire ce que

seront les marchés l'an prochain. Aussi je demande **une close de rendez-vous en 2010 pour dresser un bilan de santé national**. Si les prix des céréales sont de 150 €, les céréaliers compenseront par la vente de leurs produits les aides perdues? S'ils demeurent autour de 120 €, nous aurons alors un véritable problème de revenu auquel il nous faudra faire face. »

##### ⇒ Confédération paysanne

« Aujourd'hui, nos propositions et nos positions sont en partie entendues et **la réorientation des aides ouvre une petite porte à une évolution des systèmes de production ainsi qu'à un soutien au revenu des paysans dont les productions sont en difficulté** (suite aux mauvaises orientations de la PAC depuis 1992). Nous avons revendiqué et obtenu :

- un soutien à la production ovine,
- un soutien à l'élevage à l'herbe avec un montant plus élevé pour les 50 premiers hectares : cela traduit enfin un soutien renforcé aux petites et moyennes exploitations et aux paysans qui travaillent dessus,
- un soutien à l'agriculture biologique,
- un soutien à la culture de protéines.

Par contre, nous pouvons regretter :

- que le soutien aux productions de fruits et légumes n'ait pas été ciblé sur les produits frais,
- que les références historiques ne soient pas réellement remises en cause : il y avait opportunité à demander à ce que les producteurs qui sont dans les régions les plus riches, qui donc reçoivent les plus grosses aides et qui par ailleurs ont les plus hauts revenus, n'aient pas été lus sollicités. »

##### ⇒ Coordination rurale

« Les mesures annoncées complexes, dont l'impact est difficile à évaluer, montrent **qu'il n'y a plus de vision précise d'une politique organisatrice et régulatrice des productions et des marchés agricoles**. Les prélèvements sur les grandes cultures ne vont faire qu'aggraver les difficultés que connaissent aujourd'hui les céréaliers ».

##### ⇒ Chambres d'agricultures

« Bien que difficiles à arrêter, les choix retenus vont permettre **une réorientation stratégique des aides pour l'agriculture**.

En renforçant les soutiens à l'agriculture biologique, aux protéagineux, aux prairies et aux cultures fourragères, la PAC affirme ses ambitions pour **un modèle agricole plus durable, moins dépendant des importations et plus fiable pour les consommateurs**. En renforçant les mécanismes de gestion des risques climatiques et sanitaires, la PAC répond à l'insécurité croissante générée par des aléas qui sont devenus le quotidien des activités agricoles. En réorientant les aides vers les productions les plus fragiles - ovins, lait en zones difficiles, agriculture de montagne et blé dur - la PAC fait le choix de plus d'équité entre les filières et d'un meilleur équilibre entre les territoires.

Toutefois, la prise en compte de la culture légumière « sous contrat » ne doit pas masquer l'oubli de certaines productions, telles que les autres légumes, les fruits et la viticulture. Elles nécessiteront de futures adaptations de leurs soutiens. »

#### ⇒ ORAMA (FNSEA - Céréaliers)

« Le ministre de l'Agriculture a maintenu les orientations qu'il s'était données en 2007 en matière de redistribution des soutiens de la PAC, lorsque la conjoncture des marchés des céréales et des oléoprotéagineux était exceptionnellement favorable. Or la situation sur ces marchés s'est diamétralement inversée. **Prétendre dans ces conditions que les choix annoncés aujourd'hui demanderont un effort raisonnable au secteur des grandes cultures sonne gravement faux**. De ces choix, qui conduisent à une ponction de 19% sur les soutiens à partir de 2010 en plus de la modulation supplémentaire, il pourrait résulter jusqu'à 50% d'amputation du revenu des exploitants concernés. **Ce serait destructeur pour un secteur aussi stratégique et créateur de richesses**. La divergence avec le discours tenu par le Chef de l'Etat le 19 février dans le Maine-et-Loire est stupéfiante. En refusant la proposition d'ORAMA, qui visait à instaurer à la fois de la cohérence économique et une véritable équité dans l'évolution des soutiens, le ministre ne met pas l'agriculture française en situation d'affronter les marchés et de faire face aux enjeux de demain.

ORAMA demande solennellement au Gouvernement de subordonner dès maintenant toute décision définitive à un examen préalable et approfondi de la situation économique et financière des exploitations de grandes cultures. »

## Réactions des associations environnementales

#### ⇒ FNE

« la volonté du Ministre de préserver une PAC après 2013 en réorientant les aides publiques vers les secteurs les plus respectueux de l'environnement va dans le bon sens. Mais cette « petite réforme » de la PAC atteint vite ses limites :

- Aucune garantie pour l'instant sur le maintien en prairies des surfaces qui bénéficieront d'un soutien à l'herbe : FNE avait demandé un soutien spécifique **aux prairies permanentes**, importantes pour la biodiversité, la qualité des eaux et la lutte contre l'effet de serre ;

- Budget insuffisant pour tripler les surfaces en **agriculture biologique** d'ici à 2012, tel que le prévoit le Grenelle de l'Environnement ;

- Manque de financement pour la gestion des **zones importantes pour la biodiversité (Natura 2000) et la qualité des eaux (captage d'eau potable)**.

#### ⇒ LPO

La LPO salue l'effort de redistribution des fonds en faveur des éleveurs mais estime que la France aurait dû être plus ambitieuse dans le « verdissement » de son agriculture.

L'article 68 aurait ainsi être plus ciblé sur le soutien à l'agriculture biologique.



# Intervention

## Projet de loi pénitentiaire (DG) par Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde

(séance du mardi 3 mars 2009)

Le Sénat a souvent débattu de textes relatifs à la prison. Il y a plus d'un siècle, René Bérenger, catholique et républicain, montait à cette tribune pour dresser un constat : la récidive a pour cause l'état misérable des prisons, la promiscuité favorise la corruption. Il ajoutait que le sursis, l'encellulement individuel, l'aménagement des peines, la libération conditionnelle évitent la récidive plus que l'enfermement. Cent cinquante ans plus tard, le même débat nous occupe de nouveau. A quoi sert la prison, quel est le sens de la peine ? Nos prédécesseurs dans cette enceinte nous ont légué leur réponse qui se résume en ces deux verbes dont Michel Foucault a fait un titre : « surveiller et punir ». Cette réponse ne peut nous satisfaire.



Première évidence : un détenu reste un homme malgré les murs de sa prison. Hormis la liberté d'aller et de venir qui lui a été retirée provisoirement, il conserve les droits qui sont ceux de l'homme.

Deuxième évidence, tout aussi forte : la prison reste cette « humiliation pour la République » que décrivait il y a neuf ans la commission d'enquête présidée par Jean-Jacques Hyest. Elle entasse, elle humilie, elle détruit, elle déshumanise. Elle ne constitue trop souvent qu'un trou dans lequel un individu tombe, un individu qui, le plus souvent, trébuche depuis son enfance. Il tombe dans ce trou à rats où il partagera 11 m<sup>2</sup> avec deux ou trois détenus, sans hygiène, sans intimité, sans possibilité de réfléchir à sa vie, à ce qu'elle fut, à ce qu'il souhaiterait qu'elle devienne. Un trou à rats où il se comportera d'autant plus comme un enragé qu'il sera traité comme un enragé.

Avec violence envers les autres, qu'il s'agisse de ses codétenus ou du personnel pénitentiaire -dont nous savons combien la mission est difficile-, ou envers lui-même. Son désespoir peut le conduire à l'automutilation ou au suicide : il y a sept fois plus de suicides en prison qu'en milieu ouvert, un tous les trois jours en 2008.

Troisième évidence : statistiquement, le détenu est rarement un professionnel de la délinquance pour qui la prison fait partie des risques du métier, il est plutôt un paumé de la vie.

Puisque nous avons la responsabilité de légiférer, tirons enfin les conséquences de ces évidences, même si elles ne sont pas toujours admises par l'opinion. Si nous voulons éviter la récidive, la peine ne doit plus se limiter à surveiller et punir, mais elle doit avoir l'ambition d'humaniser et de réinsérer. La méthode est simple : faire entrer le droit commun en prison autant que faire se peut. Nous jugerons ce projet de loi en fonction de ce critère.

Je prends soin de ne pas le dire vôtre, madame la garde des sceaux, puisque le texte de la Chancellerie a été entièrement revisité par la commission des lois. Je salue d'ailleurs l'engagement de M. Lecerf : il avait sur sa table un projet resté « au milieu du gué », entraînant « une déception largement partagée ». Ce texte, en effet, se trouvait largement en retrait des travaux du Comité d'orientation restreint que le Gouvernement avait installé pour préparer une grande loi pénitentiaire, il ignorait les remarques de l'Observatoire international des prisons et le vaste chantier des états généraux de la condition pénitentiaire, devant lesquels le candidat Sarkozy s'était « clairement engagé à ce que la dignité de la condition carcérale soit une priorité de notre action ».

Je reprends ma question : où en est le droit commun en prison ? Il n'est hélas que l'exception. Il est absent quand un caïd asservit un codétenu, une « mule » dans le langage carcéral, pour organiser ses petits trafics en restant impuni. Il est absent quand les stupéfiants s'achètent et se revendent dans le mutisme de l'administration. Il est absent lorsque règne la pire sauvagerie. Vous me permettez de citer deux cas. A Rouen, Idir, 26 ans, condamné pour conduite en état alcoolique, a été égorgé par Sofiane qui avait tenté plusieurs fois de mettre fin à ses propres jours. A Nancy, Johnny, peintre en bâtiment, a été torturé à mort dans sa cellule pendant quinze jours sans que personne ne remarque sa souffrance.

Quel paradoxe de voir que la prison constitue un lieu hors la loi où ni la sécurité ni l'égalité ne sont respectées ! Pourquoi ? Ne mettons pas en cause le personnel pénitentiaire qui se débrouille avec les moyens mis à sa disposition. La vraie raison tient à ce flou juridique qui doit gêner tout législateur : il existe bien un droit en prison, mais ce droit reste confus, fait de décrets, de circulaires, de notes, de règlements intérieurs, d'usages variant d'un établissement à un autre, bref de normes que le président Canivet disait d'une « qualité discutable »... Cette absence de règle a abouti à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme. Ce projet de loi va-t-il nous permettre de passer enfin de l'exception à la règle ?

Il contient des avancées, par exemple sur l'allocation d'une aide en nature ou en numéraire, sur la domiciliation, sur le droit à l'intégrité physique. La commission a aussi repris des règles européennes le principe selon lequel l'emprisonnement doit constituer un dernier recours. Ce n'est pas rien. Ayons l'honnêteté de le reconnaître. Ce n'est pas rien, mais ce n'est pas suffisant.

Sur trop de points, le projet de loi reste empêtré dans des obsessions sécuritaires et demeure très en retrait des règles européennes. J'ai lu sur le site du ministère de la justice que « l'administration pénitentiaire a décidé de faire du respect des règles pénitentiaires européennes un objectif prioritaire ». Nous vous proposons de vous aider à atteindre votre objectif. Il vous suffit d'accepter nos amendements puisqu'un quart d'entre eux reprend les recommandations adoptées par le Conseil de l'Europe, et en particulier par la France.

La Chancellerie proposait de réduire la mise en cellule disciplinaire de 45 à 40 jours. La commission a abaissé cette durée à 30 jours. Le Gouvernement s'obstine et demande de revenir à ses 40 jours comme s'il s'agissait d'un nombre sacré. Cette durée n'a aucun sens. Aucune étude n'a jamais établi que la cellule disciplinaire réduisait la violence en prison. Au contraire, tout montre qu'elle augmente un désespoir et une haine qui se retournent parfois contre son auteur : le taux de suicide au mitard est sept fois plus élevé que dans le reste de la prison.

Nous vous demandons d'abolir les cellules disciplinaires et de les remplacer par des mesures de confinement individuel. Mais, à défaut, réduisez-en au moins la durée aux normes européennes : la durée de la cellule disciplinaire est de 3 jours en Irlande, de 9 en Belgique, de 14 en Angleterre, de 28 en Allemagne. La commission Hyest suggérait de la réduire à 20 jours. Je suis certain que le Sénat refusera de revenir à ces 40 jours qui doivent constituer un record d'Europe.

Ce matin, la présentation faite par Mme la garde des sceaux des régimes différenciés relève d'une histoire pour enfants. Officiellement, il s'agit d'adapter la détention aux prisonniers. La réalité est bien différente. Le « quartier spécial », le « quartier fermé », le « strict », selon le jargon carcéral, constitue une sanction déguisée. Sans procédure, sans durée précise, sans motif explicite. Par un arrêt du 21 février 2008, la Cour administrative d'appel de Nantes vient d'annuler une décision de régime différencié pour défaut de motivation. Il était reproché au détenu de se promener en short et en claquettes. On comprend pourquoi la décision n'était pas motivée. Le projet de loi reste muet sur cette zone de non-droit.

Le texte aurait pu aussi s'inspirer des principes constitutionnels. Deux d'entre eux sont gravement méconnus. La séparation du pouvoir de l'autorité qui poursuit et de l'autorité qui sanctionne est une garantie indispensable d'objectivité. Pourtant, en prison, l'administration pénitentiaire restera juge et partie, même si l'article 53 prévoit désormais un regard extérieur dans les commissions disciplinaires.

Selon un autre principe, les décisions relatives à la liberté relèvent du juge. La seconde partie du texte inquiète les juges de l'application des peines qui voient une partie de leurs attributions transférée à l'administration pénitentiaire.

Des lois d'apparence anodine restent aux portes de la prison. La loi du 12 avril 2000 relative aux droits du citoyen dans ses relations avec les administrations, par exemple. Son article 2 précise que « les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édicte ». L'article 19 bis du projet prévoit que le détenu sera informé des conditions de sa détention. C'est bien, mais la Chancellerie refuse que cette information soit donnée dans une langue qu'il peut comprendre !

Le droit à la santé est aujourd'hui universellement reconnu, sauf en prison. Le projet de loi se limite à un renvoi vers l'hôpital public. Il y a pourtant urgence à distinguer nettement la maladie mentale et le comportement disciplinaire. Un cas illustre l'absurdité de la confusion actuelle. A Rouen, un détenu soupçonné de cannibalisme a été condamné à 45 jours de cellule disciplinaire ! Là encore, l'absurde est possible parce que la règle de droit n'est pas fixée avec précision.

Pour en terminer, je voudrais évoquer deux droits fondamentaux affirmés avec force par plusieurs règles pénitentiaires européennes. Le premier est le droit au respect, y compris au respect de l'intimité. Rien n'est plus bafoué en prison que l'intimité. Avant, après le parloir, au moment des transferts ou dans de multiples circonstances, le détenu, femme ou homme, est mis à nu, subissant des investigations anales ou vaginales, sans que ces contrôles n'obéissent à aucune règle précise. Je ne nie pas la nécessité de contrôle, mais d'autres méthodes existent. L'article 24 le rappelle d'ailleurs puisqu'il mentionne que « les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou les moyens de détection électronique sont insuffisants ». Malheureusement, comme beaucoup de dispositions de ce texte, la restriction apportée prive la bonne intention de toute portée concrète.

Ce droit à l'intimité est nié aussi par l'encellulement collectif et je m'étonne de l'amendement du Gouvernement qui revient sur le texte de la commission et remet en question le principe de l'encellulement individuel. On nous a expliqué, ce matin en commission, que c'était un bon principe mais qu'il serait inapplicable. Pourquoi ne pas renoncer aux principes de liberté, d'égalité et de fraternité au motif qu'ils sont eux aussi difficiles à appliquer ? Il faut s'en donner les moyens ! Mais peut-être que plus que tout, il manque à votre texte un droit fondamental : celui de redevenir un homme responsable après avoir purgé sa peine.

Ce droit à la réinsertion est le grand absent de ce projet de loi. Regardez combien sont précises les dispositions consacrées à la surveillance et vagues celles traitant de la réinsertion. Il manque au texte un titre IV : « De la sortie de prison et de la réinsertion du condamné ». Ce titre-là est indispensable non seulement pour le détenu, mais pour la société. Il y a deux fois plus de récidives lorsque la sortie est sèche, c'est-à-dire non préparée par un aménagement de peine. En fait, la réinsertion devrait être une obsession du service public pénitentiaire et ce, à tous les moments du parcours du détenu. Dès son entrée, la formation devrait offrir une nouvelle chance à un homme souvent dépourvu d'instruction, alors qu'elle n'est actuellement qu'une possibilité variant selon les moyens et les circonstances. En cours de peine, la semi-liberté et la libération conditionnelle devraient devenir des transitions obligées. Enfin, lors de la levée d'écrrou, le sortant a besoin d'un soutien matériel. En Allemagne, le détenu libéré se voit proposer une solution de logement. En France, il se retrouve à la rue, souvent avec moins de 15 euros en poche, sans perspective d'emploi dans la grande majorité des cas. La grande faiblesse de votre politique pénitentiaire, c'est qu'elle ne se préoccupe pas suffisamment de la réinsertion. Dès lors, votre politique pénitentiaire ne peut que favoriser la récidive.

J'ai débuté mon propos en rappelant nos prédécesseurs, en particulier René Bérenger. Je finirai en évoquant ceux qui nous suivront. Que penseront-ils de ce texte ? Certains salueront de réelles avancées, obtenues grâce à l'obstination de Jean-René Lecerf. D'autres souligneront que les intentions étaient belles mais que, comme souvent, les moyens n'ont pas suivi. Tous mentionneront que votre politique pénitentiaire a souffert d'un mal originel qui est votre politique pénale. Au fond, globalement, que proposez-vous ? De vider les prisons après les avoir remplies à ras bord ! Quelle politique contradictoire ! Pour plaire à l'opinion, vous remplissez les prisons à grand bruit. Puis, pour faire face à la surpopulation pénale, vous les videz en catimini. Je ne doute d'ailleurs pas que face à d'éventuels faits divers, vous rejetterez la responsabilité sur les magistrats.

La politique pénitentiaire et la politique pénale sont étroitement liées. Tous, nous voulons faire diminuer la délinquance, protéger les victimes, assurer l'ordre public. Mais pour y parvenir, il existe plusieurs voies. L'une d'elles se satisfait de surveiller et de punir. L'autre entend humaniser et insérer.



# Intervention

## Projet de loi pénitentiaire (DG)

par Robert BADINTER, sénateur des Hauts-de-Seine

(séance du mardi 3 mars 2009)

Chacun comprendra que je rende d'abord un hommage particulier à M. Lecerf, non seulement pour ce qu'il a apporté à ce texte mais surtout pour l'humanité avec laquelle depuis si longtemps il consacre tant d'efforts et de temps à visiter les prisons, à écouter les personnels, à observer les expériences des pays proches, à chercher à concilier les différents impératifs de l'institution carcérale. Son action dans ce domaine rejoint celle d'un de ses prédécesseurs, M. Béranger.



Enfin ! Nous voilà au rendez-vous que nous attendions depuis si longtemps ! Un de ces rendez-vous qu'on ne souhaite pas voir trop vite interrompu... C'est dire que la procédure d'urgence n'a pas sa place ici, s'agissant d'un texte qui touche à la dignité de l'être humain et aux libertés fondamentales, substances mêmes du travail législatif.

Nous sommes très en retard et depuis très longtemps. Nous avons pourtant connu le rapport Canivet de 1999, puis ceux rédigés ici sous la présidence de M. Hiest et à l'Assemblée nationale sous celle de M. Mermaz, en 2000 et 2001. Puis est venu un torrent de textes conduisant toujours davantage à l'incarcération, tandis que la loi pénitentiaire restait du côté des colloques et des articles de presse. Heureusement, nous avons été ensuite pris dans le mouvement européen.

Sans le mouvement européen, et plus particulièrement le Conseil de l'Europe, je ne suis pas sûr que le Gouvernement nous aurait enfin saisi de ce texte. La commission des lois du Sénat l'y a également poussé.

Une première résolution du Parlement européen de 1998 a été suivie de plusieurs autres et de l'adoption de règles pénitentiaires européennes. Nous devons notamment au Parlement et au Conseil de l'Europe la création du contrôleur général des prisons, fonction qu'occupe actuellement l'excellent Jean-Marie Delarue. Se sont également succédé des rapports d'inspection du Comité de prévention de la torture, du commissaire européen aux droits de l'homme, qui nous ont à chaque fois pointés du doigt : c'était, sur tous les bancs, une humiliation pour la République.

Les états généraux de la condition pénitentiaire, qui ont réuni militants et professionnels de la justice et du milieu pénitentiaire, ont rédigé une déclaration qui a obtenu l'accord de tous. Le principe en a été approuvé par les candidats à l'élection présidentielle, dont l'actuel Président de la République, Nicolas Sarkozy. Nous avons dû pourtant attendre encore deux ans pour débattre de ce texte et cela, grâce à la révision constitutionnelle, dans la version élaborée par la commission enrichie des amendements très importants présentés par Nicolas About.

Ce texte est exceptionnel en ce qu'il touche à la condition de milliers d'êtres humains, confinés dans un espace clos, et prévenus, suspectés, condamnés pour avoir commis des infractions. Cette population particulière, que le rapporteur connaît bien, n'est pas seulement composée de Dils ou de Mesrine, contrairement à l'idée que peut s'en faire le public à travers de saisissants faits divers. S'il y a un noyau dur de criminalité qui mérite notre plus extrême attention, ne s'y trouve pas l'immense majorité de la centaine de milliers de personnes détenues chaque année. Près de 30 % d'entre elles souffrent d'affections mentales graves, 40 % seulement occupaient un emploi avant leur incarcération, 13 % sont complètement illettrées, 12,5 % à peine capables de déchiffrer un

texte ; enfin, 28 % ont été placés par le juge des enfants. C'est à cette population-là qu'il faut d'abord songer.

Je suis saisi de voir à quel point la situation actuelle ressemble à celle dénoncée par les hommes des Lumières : l'enfermement général de vagabonds, de criminels aussi, de filles de joie, dans un magma indifférencié. Cela serre le cœur. Et on n'y trouve jamais le fils du banquier ni de la grande avocate car l'inégalité sociale s'inscrit dans cette population en lettres impitoyables. On comprend à quel point la tâche est difficile pour tous ceux qui interviennent en prison et je souhaite rendre hommage aux personnels pénitentiaires, comme l'ont fait avant moi le rapporteur et Nicolas About. Ils sont rarement préparés à veiller sur une population composée de 30 % de grands psychopathes... Il aurait peut-être fallu commencer cette loi par un article rappelant l'importance de leur mission.

Ne faisons pas de ce texte une occasion manquée, revenons au grand souffle des principes. Ceux qui s'appliquent aux conditions de détention dans une grande démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle sont faciles à rappeler et j'aurais souhaité qu'on les proclamât solennellement. Le premier parcourait, comme un fil rouge, le rapport du premier président Canivet : le détenu est un être humain, c'est un homme -le plus souvent- ou une femme qui doivent jouir de tous leurs droits et, s'ils sont français, des droits du citoyen à l'exception de ceux que la justice leur a retiré. Tout s'éclaire si l'on aborde la question pénitentiaire à travers ce prisme. Dans cet espace clos, qui constitue la seule restriction au principe, il faut prendre en compte la sécurité des personnes et des biens.

L'État de droit ne peut pas s'arrêter à la porte des prisons. Nous le verrons en traitant des régimes différenciés ou des problèmes disciplinaires et, surtout, de l'arbitraire trop longtemps toléré de la fouille au corps, pratique insupportable qui porte gravement atteinte à la dignité humaine. La commission des affaires sociales a proposé des amendements auxquels nous devons souscrire et que nous devons même renforcer. L'apport personnel du grand René Cassin à la Déclaration universelle des droits de l'homme n'est-il pas justement le respect de la dignité humaine, qui ne figurait pas dans la grande Déclaration de 1789 ? Ce principe majeur, qui doit gouverner notre approche de l'univers pénitentiaire, ne s'accommode pas des fouilles qui s'inscrivent dans toute notre histoire

pénitentiaire. Il en va de même pour la question de l'encellulement individuel, principe inscrit dans l'admirable rapport du vicomte d'Haussonville sur l'univers carcéral, qui l'a fait voter en 1874, à la veille de la III<sup>e</sup> République. Il devait s'appliquer aux prévenus et aux détenus condamnés à des peines de moins d'un an mais n'a jamais été respecté. Or, on ne peut transiger sur ce principe, inscrit dans les règles pénitentiaires européennes, tout en prenant en compte l'intérêt des détenus, dont beaucoup sont déprimés ou dont la personnalité est trop fragile pour supporter l'isolement.

Dans sa remarquable intervention, Alain Anziani a rappelé que les droits des détenus devaient être pris en considération au regard de ces principes, auxquels le président Hiest a ajouté celui de la décision du Conseil constitutionnel de janvier 1994 donnant à l'objectif de réinsertion du détenu valeur constitutionnelle.

Sur un autre volet, la discrétion de la plupart d'entre nous m'a étonné.

J'étais habitué à entendre les convictions s'exprimer avec plus de fracas. Car que propose le titre II ? De revenir à ce que nous n'aurions jamais dû perdre de vue : l'impératif d'individualisation des peines, le principe qui veut que l'emprisonnement reste le dernier recours et la faculté pour les magistrats, qui en ont la responsabilité au premier chef, de décider de mesures alternatives à la prison ou d'aménagement des peines -lesquelles ne comptent aujourd'hui que pour moins de 20 %. Quel changement de cap ! Quelle admirable conversion au regard de ce qui prévalait hier encore -peines planchers et emprisonnement ferme, y compris pour les mineurs ! Je salue ce changement avec satisfaction. Il est infiniment heureux. Cette deuxième partie du texte ne manquera pas de servir grandement la cause de l'humanisation des prisons. J'eusse aimé que l'on commençât par là.

Dernier aspect de ce texte : en posant dans la loi les principes qui doivent gouverner la condition pénitentiaire, nous allons permettre le développement du contrôle juridictionnel des conditions de détention et prendre acte du mouvement très convergent qui a vu, depuis quelques années, les autorités juridictionnelles chercher à s'assurer que les principes fondamentaux ne sont pas méconnus par les conditions mêmes faites aux détenus dans l'univers carcéral.

C'est ainsi qu'en décembre dernier, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, dans le fameux arrêt Renolde du 16 octobre 2008, pour avoir infligé à un détenu psychologiquement fragile une sanction de 45 jours de cellule disciplinaire, qualifiée de traitement inhumain et dégradant. Plus important encore, les décisions de l'assemblée et de la section du contentieux du Conseil d'État de novembre et décembre 2008 qui marquent fermement que l'État de droit ne s'arrête pas à la porte des prisons et qu'il appartient aux juridictions administratives d'user de leurs compétences pour veiller au respect des principes. Sans parler de l'institution judiciaire et de la décision de la cour de Rouen qui a permis de dresser un constat en référé...

Cette loi sera une grande loi, et je souhaite, monsieur Lecerf, qu'elle porte votre nom (murmures approbateurs à droite) car elle est véritablement votre loi. Peu importe comment la nommeront les Dalloz, souvent infidèles, et les journalistes, souvent incertains, elle sera pour nous la loi Lecerf, qui marquera, dans l'histoire désolante de l'institution judiciaire, le moment où l'État de droit aura cessé de n'être qu'une référence pour devenir une réalité dans l'univers sombre dont tous ceux qui s'en approchent savent les difficultés quotidiennes.



# Intervention

## Projet de loi pénitentiaire (DG)

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice Paris

(séance du mardi 3 mars 2009)

**J**e tiens d'abord à remercier M. le rapporteur Lecercf pour son engagement en faveur de l'humanisation de nos prisons. Vous nous avez associés, monsieur le rapporteur, à vos nombreux déplacements et su nous prouver que la question des prisons dépassait les clivages politiques traditionnels. Vous avez montré que la sécurité ne justifiait pas éternellement de porter atteinte aux droits des détenus. Sur de nombreux points, vous êtes allé aussi loin que l'on puisse aller. Je pense notamment à la responsabilité de plein droit de l'administration pénitentiaire pour les violences entre détenus ou aux procédures d'aménagement de peines propres à décongestionner nos prisons. Je pense également au renforcement du principe de l'encellulement individuel.



Cependant, je regrette que, sur de nombreux points, le texte n'aille pas assez loin. Je pense, en premier lieu, au principe de l'encellulement individuel obligatoire, dont le Gouvernement veut réduire la portée en le rendant facultatif. Non seulement il n'est plus question, comme dans le code de procédure pénale, de faire respecter le principe de l'encellulement individuel mais le Gouvernement voudrait redéfinir ce principe, qui ne serait plus un détenu par cellule mais un détenu par place ! C'est ouvrir la voie à tous les abus : l'administration jettera au sol des matelas et on appellera cela une place. On élèvera des montagnes de lits superposés dans une seule cellule et l'on dira que la dignité des détenus est respectée ! Il est urgent de mettre un terme à cette mascarade et d'affirmer le droit à une cellule individuelle.

Ce n'est qu'à ce prix que le détenu concevra la prison autrement que comme une zone d'attente délabrée où la survie constitue un combat de chaque instant. Nous ne demandons pas que nos prisons se transforment en hôtel cinq étoiles mais seulement que les détenus n'aient pas à endurer, en plus de la détention, les atteintes continues à leurs droits fondamentaux à la dignité, à la santé, à l'intimité. Rien que le droit, mais tout le droit ! Le code pénal punit d'emprisonnement ceux qui fournissent un logement indigne ; pourquoi les détenus ne pourraient-ils pas bénéficier d'une telle protection ? Il est temps que la France reconnaisse un véritable droit opposable à l'encellulement individuel ! Profitons de la caducité du moratoire pour enfin organiser, graduellement mais sûrement, la mise en place progressive de ce principe. Le cadre juridique existe, puisque vous avez pris, madame la ministre, un décret, le 10 juin 2008, pour mettre en oeuvre l'encellulement individuel. L'enjeu d'une application effective de ce principe n'est pas seulement arithmétique, il s'agit de faire respecter le droit à la dignité des détenus.

Je regrette d'ailleurs que la référence à la dignité du détenu ait disparu du texte. Le respect de la dignité du détenu ne va pas de soi, comme on l'affirme, et le détenu doit pouvoir désormais, comme n'importe quel citoyen, soumettre par voie préjudicielle au Conseil constitutionnel la protection effective de son droit au respect de sa dignité, et vous connaissez l'orientation englobante de la jurisprudence du Conseil. En supprimant toute référence à la dignité du détenu, on prive celui-ci de la possibilité de s'en prévaloir.

Autre point sur lequel je souhaite insister, la santé des détenus. Il y a quelques mois, j'ai déposé une demande de commission d'enquête sur la prise en charge sanitaire des détenus et l'évaluation des risques suicidaires.

Il y a eu 115 suicides en 2008 et 26 pour les seuls mois de janvier et février 2009. Or le projet de loi est muet sur cette question. Il ne contient rien non plus sur la prise en charge des détenus malades, ni sur l'aménagement des régimes de détention en fonction de l'état de santé, ni sur l'information des familles sur son état de santé. Autant dire que le détenu malade est traité comme les autres ! Nous souhaitons remettre la santé du détenu au coeur du parcours d'exécution de la peine. Elle doit être prise en compte dès l'incarcération et à toutes les phases de l'exécution de la peine, y compris lors de mesures disciplinaires.

La question de la prise en charge sanitaire des détenus a été oubliée depuis la grande loi de 1994. Quinze ans après, il est temps de faire un bilan pour les ministères responsables, et de repenser le soin dans ses rapports avec la peine. En prison, la demande de soins est beaucoup plus pressante qu'à l'extérieur et l'absence de soins y a des conséquences tragiques que nous avons mesurées ces derniers mois. Le taux de détenus présentant des troubles mentaux est impressionnant : on l'évalue à 25 %, dont 8 % atteints de psychoses graves. Nous devons sortir de cette escalade de la morbidité !

Il faut mettre un terme aux mélanges des genres et assurer aux détenus un service public hospitalier convenable. Cela nécessite des unités hospitalières spécialement aménagées afin de laisser aux SMPR, aujourd'hui saturées, la responsabilité effective des soins ambulatoires. Cela passe également par une remise à plat de la démographie psychiatrique.

Il faut surtout sortir de la contradiction entre une politique pénale répressive et une politique pénitentiaire censée favoriser la réinsertion et combattre la récidive. Nous abordons l'examen de ce texte avec optimisme, dans un esprit de collaboration ; nous vous soumettrons, madame la garde des sceaux, plusieurs propositions équilibrées avec l'espoir que vous saurez y adhérer et que nous pourrons peut-être voter cette loi.



# Intervention

## Projet de loi pénitentiaire (DG)

par Claude JEANNEROT, sénateur du Doubs

(séance du mardi 3 mars 2009)

Le pays des droits de l'homme attendait cette loi pénitentiaire avec impatience : nous savons tous que les prisons françaises ne sont pas dignes de notre démocratie et sont loin des exigences européennes. La déception est à la mesure des espoirs. Malgré certains progrès réels, ce projet de loi n'est pas à la hauteur des enjeux. Son insuffisance tient sans doute au contexte paradoxal, voire contradictoire, dans lequel il a été conçu : depuis 2002, on n'a cessé de renforcer la dimension répressive de notre droit pénal, ce qui a eu pour effet mécanique d'accroître le surpeuplement de nos prisons. Le taux moyen est de 125 % d'occupation, ce qui veut dire qu'il dépasse souvent les 135 % dans les maisons d'arrêt.



La première raison d'être de ce projet de loi est de remédier à cette surpopulation, ce que nous approuvons, mais une grande loi pénitentiaire doit aller plus loin et porter très haut le droit à la dignité pour les détenus. Mettez à profit ce texte insuffisant et partiel pour faire progresser ce pays !

La surpopulation a des effets désastreux sur la santé des détenus, malgré les énormes progrès accomplis grâce à la loi de 1994 qui a confié la prise en charge de la santé des détenus au secteur hospitalier. Mais cette loi n'est qu'insuffisamment appliquée, selon l'Académie de médecine, qui dénonce des carences graves de l'hygiène, une absence de permanence médicale la nuit, une violation fréquente du secret médical, une insuffisance de suivi à la sortie.

Tout cela alors qu'un quart des détenus est atteint de troubles psychiques.

Ce projet de loi mérite donc encore d'évoluer. Les règles pénitentiaires européennes devraient servir de cadre de référence pour aller plus loin.

Le groupe socialiste proposera donc des amendements garantissant mieux ce droit à la santé, en cohérence avec les propositions du président de la commission des affaires sociales. Le rapporteur a lui-même reconnu la nécessité de retravailler à fond cette question : il serait dommage que ce texte ne la traite pas.

Le droit à la réinsertion doit être une préoccupation centrale. Elle s'opère grâce au maintien des liens familiaux, grâce au suivi médical et, surtout, par l'accès au travail et à la formation professionnelle. Pourtant, la proportion de détenus exerçant une activité en prison ne dépasse pas 40 %. Alors que 75 % des entrants n'ont pas le niveau du CAP et que la moitié sont illettrés, le temps de l'incarcération doit être un temps utile. Nous présenterons des amendements favorisant le travail en prison.

Dans la perspective de ce débat, j'ai visité la maison d'arrêt de Besançon, rencontré des détenus, une équipe de direction très professionnelle et un personnel soucieux d'assurer ses missions dans les meilleures conditions. En proposant à la vie pénitentiaire un cadre législatif ambitieux, nous valoriserons aussi le travail de ce personnel.

En 1981, en abolissant la peine de mort, la France se mettait en accord avec elle-même, elle qui avait été une des premières nations à éradiquer la torture et à supprimer l'esclavage. Faisons en sorte qu'elle ne soit pas la dernière à se doter de règles pénitentiaires dignes d'une démocratie.



# Intervention

## Projet de loi pénitentiaire (Question préalable) par Richard YUNG, sénateur des Français établis hors de France

(séance du mardi 3 mars 2009)

**N**ous considérons qu'il y a de bonnes raisons de ne pas aller plus loin dans la délibération.

Non pas à cause du sujet, qui est une des grandes questions sociales et humaines auxquelles notre pays est confronté. Non pas à cause du texte, qui comporte des propositions importantes et intéressantes. Pas davantage au regard des amendements déposés par les deux commissions. Et même pas à cause de ce

curieux et incompréhensible recours à l'urgence... Si nous posons la question préalable, c'est que nous voyons une contradiction majeure entre les dispositions du projet de loi et la politique pénale du Gouvernement, qui privilégie le durcissement des peines et le recours à l'emprisonnement.

Il nous semble en effet paradoxal de demander en août 2007 au juge correctionnel d'incarcérer au nom de la lutte contre la récidive et en mars 2009 de demander à celui de l'application des peines de multiplier les aménagements de celles-ci - toujours au nom de la lutte contre la récidive. Cette contradiction révèle les limites d'une politique de répression dont l'élaboration doit moins à la prise en compte de l'intérêt général qu'à l'émotion populaire suscitée par tel ou tel fait divers.

Le texte comporte des dispositions favorisant les peines alternatives à la détention et les aménagements de peine, l'objectif affiché étant non de vider les prisons mais de préparer la sortie des détenus. Nous ne sommes pas dupes cependant.

Nous savons qu'une logique comptable est à l'oeuvre, qui utilise les aménagements de peine pour réguler la gestion des flux de la population



carcérale - ce que plusieurs associations ont qualifié hier dans la presse de « logique d'ajustement conjoncturel ». Cela n'aurait rien d'étonnant : l'application de la loi pénale remplit chaque jour davantage les prisons. Voici quelques chiffres tirés de l'excellent rapport de M. Lecerf. Le nombre de personnes mises en cause par les services de police et de gendarmerie a presque été multiplié par deux en vingt ans, passant de 600 000 à 1,1 million.

Le nombre de peines d'emprisonnement a augmenté de 26 % en quatre ans, de même que le nombre de comparutions immédiates. La conséquence en est un taux d'occupation des prisons de 125 %, et je rends hommage à l'administration pénitentiaire et à son personnel, qui doivent faire face aux difficultés et aux tensions nées de cette surpopulation.

Vous vous êtes récemment targuée d'avoir augmenté les aménagements de peine de plus de 47 % en un an et d'avoir relancé les libérations conditionnelles, mais vous savez bien que cette politique est insuffisante lorsqu'à l'autre bout de la chaîne pénale, on incarcère massivement. Vous avez prévu la création de 13 200 places supplémentaires d'ici 2012 pour atteindre un total de 63 000 mais il est clair que le nombre d'incarcérations progressera plus rapidement.

L'administration pénitentiaire prévoit d'ailleurs à cette date une population pénitentiaire de 80 000 personnes, ce qui portera le taux d'occupation des prisons à 130 %. Nous n'allons pas dans la bonne direction, d'autant que cette surpopulation ne permet pas d'appliquer le principe de l'encellulement individuel, même à l'issue du moratoire de cinq ans prévu à l'article 58. Le programme de constructions prévoit d'ailleurs la création de nombreuses cellules doubles, qui demain pourront être triples ou quadruples...

La politique du tout-carcéral est incompatible avec l'article premier A, qui déclare que « la peine de privation de liberté concilie la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer la personne détenue à sa réinsertion ». La surpopulation en fait un vœu pieux car comment, dans ces conditions, le détenu peut-il travailler sur lui-même et préparer sa sortie ?

Votre politique est également en contradiction avec l'article 32, qui affirme le caractère subsidiaire de la peine d'emprisonnement en matière correctionnelle et prévoit que celle-ci doit être aménagée. Les peines planchers, prévues par la loi du 10 août 2007, généralisent la condamnation à de lourdes peines de prison ferme. Nous avons vivement combattu ce texte, qui consacre l'impossibilité de prononcer une peine autre que l'emprisonnement à la deuxième récidive pour un grand nombre de délits, dont les délits routiers, et remet en cause le principe de l'individualisation des peines.

Ce projet de loi pénitentiaire est également en contradiction avec votre pratique politique consistant à faire exercer des pressions sur les magistrats par les procureurs généraux, qui leur demandent des résultats chiffrés et les notent sur leurs capacités à condamner. Une instruction ministérielle récente aggrave cette situation. Et je rappelle l'introduction par la loi du 25 février 2008 de la « prison après la prison » avec la rétention de sûreté et la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental. Comme « l'homme dangereux » de Lombroso, des personnes sont mises au ban de la société non pour ce qu'elles ont fait mais pour ce qu'elles sont ou pour ce qu'elles pourraient faire. Ainsi, des présomptions conduiront à des peines à perpétuité ou de très longue durée.

Tous les professionnels, les syndicats de magistrats, les associations s'accordent pour dire que le préalable à ce texte est une politique pénale cohérente garantissant un maximum de sécurité juridique. Lors des rencontres parlementaires sur les prisons, le 11 décembre dernier, la présidente de l'Association nationale des juges d'application des peines usait d'une métaphore un peu vive pour illustrer ces contradictions : il serait préférable de « fermer le robinet au lieu d'utiliser la serpillière ».

Une grande loi pénitentiaire est nécessaire, qui s'attacherait à tous les aspects de la vie en prison, de la santé à la formation ou au logement, dans un cadre interministériel. La réforme du système pénitentiaire français n'a pas de sens si l'on mène une politique pénale consistant à recourir de manière presque compulsive à l'emprisonnement et à « préfectoraliser » la magistrature.



# Intervention

## Rappel au règlement

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

(séance du mardi 3 mars 2009)

**M**. le président a évoqué la réorganisation du travail parlementaire. Or la commission des lois a auditionné Mme la ministre ce matin, alors que la matinée du mardi est désormais dévolue aux travaux des groupes et aux questions orales en séance publique. La commission s'est réunie de nouveau à 14 heures, une heure avant la reprise de la séance. Tout cela nous empêche de travailler dans de bonnes conditions et augure mal de l'avenir.



Il y a plus de dix ans que les acteurs du monde carcéral attendent une réforme pénitentiaire pour remédier à la situation dramatique des prisons françaises. Ce projet de loi a été déposé sur le bureau du Sénat le 28 juillet dernier, ce qui nous a laissé le temps de préparer correctement cette discussion. Mais le Gouvernement a déclaré très tardivement l'urgence sur ce texte. C'est regrettable, et les associations qui ont participé aux états généraux de la condition pénitentiaire s'en sont émues. Le Gouvernement empêche ainsi que le débat se déroule dans un climat serein et constructif et prive le Parlement d'une deuxième lecture pourtant nécessaire. Mme Dati avait pourtant annoncé un « grand rendez-vous de la France avec ses prisons »...

Les raisons de cette décision ne sont pas claires, et M. Accoyer ne semble pas les comprendre mieux que nous. Pourquoi légiférer ainsi à la va-vite ? Nous espérons que le Gouvernement nous apportera des éclaircissements. C'est un bien mauvais départ pour une réforme qui devait revaloriser le rôle du Parlement. Des parlementaires de tous bords ont exprimé leur mécontentement.

Le Gouvernement montre ainsi comment il souhaite mettre en oeuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles : c'est à lui de décider, et au Parlement d'enregistrer...

En vertu du nouvel article 45 de la Constitution, applicable depuis le 1er mars, j'ai demandé hier la réunion de la Conférence des Présidents du Sénat, afin d'obtenir le retrait de la déclaration d'urgence, conformément au souhait de M. Accoyer. Si le président de l'Assemblée nationale est sensible à ce problème, le président du Sénat, institution gardienne des libertés, ne peut pas faire moins.



# Intervention

## Rappel au règlement

par Louis MERMAZ, sénateur de l'Isère

(séance du mardi 3 mars 2009)

Le Sénat est un lieu de mémoire. En 2000 déjà, la commission d'enquête présidée par M. Hyst et celle que je présidais à l'Assemblée nationale ont attiré l'attention des pouvoirs publics sur la situation déplorable de nos prisons. Depuis lors, l'accumulation de lois répressives a encore aggravé la situation : le taux d'occupation carcérale est aujourd'hui de 136 % ! Les conditions de travail des surveillants se sont dégradées, et les personnes détenues sont trop souvent réduites à la désespérance, sans que les victimes soient mieux loties...



Ce projet de loi peut être amélioré par les amendements de la commission des lois et des parlementaires. Le Gouvernement doit prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à une situation régulièrement dénoncée par les instances européennes et qui constitue pour lui, pour le Parlement et pour les magistrats une véritable humiliation, pour reprendre le terme qui figure dans le titre du rapport de 2000 de MM. Hyst et Cabanel.

Dès 1987, M. Arpaillange, procureur général près la Cour de cassation, s'émouvait du fait que les magistrats soient réduits par l'arsenal législatif et réglementaire à l'état de « bouffons de la République », incapables de rendre une justice sereine et respectueuse de la dignité des hommes.

Réponse de Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice.

En effet, l'urgence a été déclarée avant le 1er mars, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Ce projet de loi ne pouvait attendre plus longtemps : M. Mermaz a fait référence aux travaux déjà anciens de la commission présidée par M. Hyst, qui concluaient à la nécessité de moderniser notre système pénitentiaire. On doit aussi mentionner les réflexions menées par Mmes Guigou et Lebranchu, qui devaient conduire à l'élaboration d'un projet de loi ; malheureusement pour la gauche, l'alternance est passée par là...

Il y a urgence, pour améliorer les conditions des détenus et celles de l'administration pénitentiaire. Le projet de loi a été examiné par la commission des lois en décembre ; la procédure d'urgence n'a donc pas pour effet d'escamoter le débat. Il y a urgence pour donner des outils adaptés et modernes.

Je rends hommage à la commission des lois qui a fourni un gros travail.



# Intervention

## Rappel au règlement

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

(séance du mercredi 4 mars 2009)

La Conférence des Présidents a-t-elle été saisie du problème de l'urgence déclarée par le Gouvernement sur le projet de loi pénitentiaire ? Le président de l'Assemblée nationale a souhaité que la déclaration d'urgence soit abolie ; et au Sénat, le président Bel, au nom du groupe socialiste, l'a également réclamé avec insistance. Nous sommes nombreux à considérer que pour la première mise en oeuvre des nouvelles dispositions, il est indispensable de prendre tout le temps prévu par la Constitution pour traiter au fond, durant une vraie navette, de la question pénitentiaire.



En outre, la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée. Le Gouvernement a refusé de faire droit aux demandes formulées par le président de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat.

### Réponse de Mme la présidente Catherine Tasca

La Conférence des Présidents a évoqué ce sujet. A la suite des interventions des présidents de groupe Mme Borvo Cohen-Seat et M. Bel, le président du Sénat a écrit à M. le Premier ministre, qui lui a répondu par lettre en date du 4 mars. M. Fillon confirme la décision du Gouvernement de maintenir l'urgence et développe une analyse différente de celle présentée par les deux groupes : il estime que la déclaration ayant été faite avant le 1er mars dernier, la règle antérieure s'applique. Il m'a semblé néanmoins en Conférence des Présidents que la réponse négative à propos de l'urgence n'excluait pas une évolution ultérieure en fonction de l'état du texte après son examen par chacune des deux assemblées. Je répète que, selon le Premier ministre, le texte applicable en matière de procédures d'urgence et celui antérieur à la dernière révision constitutionnelle.



# Question d'actualité

## Emploi et plan de relance

par Jean-Pierre GODEFROY, sénateur de la Manche

(séance du jeudi 5 mars 2009)

Jour après jour, la France bat de tristes records. Les déficits sont abyssaux, le chômage explose ; 300 000 emplois ont été détruits depuis six mois, dont 90 200 en janvier, soit le tiers de vos prévisions pour l'année. Ne dites pas que la France résiste mieux que les autres à la crise... Notre résistance n'est due qu'à un service public fort et à un système de protection sociale que vous n'aviez cessé de détruire. Vous avez tardé à réagir et vos réponses demeurent décalées. Au lieu de multiplier les annonces, il faudrait supprimer la loi Tépà, ce boulet pour les finances publiques. Le bouclier fiscal coûte cher et favorise l'évasion fiscale, sans effet sur l'économie ; leur détaxation n'a pas fait augmenter les heures supplémentaires et s'est réduite à un effet d'aubaine.



Il est catastrophique en temps de récession de gaspiller ainsi 3,5 milliards. Il ne s'agit plus de travailler plus pour gagner plus, mais d'être plus nombreux à travailler. Et quand la reprise sera là, ce sera un frein à l'embauche.

En ce qui concerne le Fonds d'investissement social que vous avez créé sous la pression des syndicats, on voit en l'examinant de près que vous ne mettez sur la table que 800 millions sur les 2,5 milliards annoncés, et, qui plus est, ce sont des sommes réaffectées.

Les salariés licenciés n'ont qu'à s'aider eux-mêmes... Votre plan est en décalage total. Dès lors, ma question est la suivante : allez-vous enfin orienter les efforts de la Nation vers la relance de la consommation ?

Réponse de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Reprenons les chiffres précisément et rectifions-les si nécessaire. L'économie française ne détruit pas 600 000 emplois, ce chiffre est celui des demandeurs d'emploi. En réalité, notre économie détruira 350 000 emplois. Faut-il privilégier la consommation ? Mais quel est le secteur qui a progressé en janvier : l'exportation, l'investissement ? Non !, c'est la consommation qui a augmenté de 1,8 %. Ce n'est donc pas là qu'il faut intervenir prioritairement, mais pour l'investissement et en faveur des populations les plus touchées par la crise. Nous avons pris de multiples mesures à cet effet.

Le chômage a sensiblement progressé au quatrième trimestre. Du chiffre le plus bas depuis 27 ans, 7,2 %, nous sommes passés à 7,8 % en raison du freinage brutal de l'économie française, qui a connu une croissance négative de 1,2 %.

Nous ne restons toutefois pas les deux pieds dans le même sabot : l'indemnisation du chômage partiel augmente progressivement pour atteindre 75 % et 1 000 heures par entreprise. Nous avons encouragé les très petites entreprises à embaucher en franchise totale de contributions sociales : elles recrutent ainsi 2 000 personnes chaque jour depuis quinze jours. Voilà deux des mesures que nous avons prises pour l'emploi.

A l'initiative du Gouvernement, les partenaires sociaux vont débattre de l'amélioration de l'indemnisation du chômage. Voilà comment nous luttons contre des chiffres dégradés par le freinage brutal de l'économie.



# Question d'actualité

## Services publics et fracture territoriale

par Simon SUTOUR, sénateur du Gard

(séance du jeudi 5 mars 2009)

**A** l'heure où la mode est aux métropoles, je veux vous parler des territoires ruraux. Qu'il est loin le temps où la fracture territoriale était un des thèmes majeurs du débat public ! Je me fais ici, devant le grand conseil des collectivités territoriales, l'écho du découragement et de l'exaspération des élus des zones rurales, qui ne sont plus en mesure de répondre aux besoins élémentaires de leurs administrés en termes de services publics, alors que la crise appelle une intervention publique plus forte en direction des plus fragiles.



L'évolution des services publics ne doit pas être un tabou, mais de nombreux élus ont le sentiment d'une politique purement comptable, conséquence de la révision générale des politiques publiques, et non d'une politique de fond ; il n'est que de voir ce que sont les réformes des cartes judiciaire, militaire ou hospitalière. La situation est aussi préoccupante dans les services postaux et de télécommunications. Il n'est pas un jour sans que nous soyons alertés, les uns et les autres, de la dégradation du service postal ou du service téléphonique, concrétisée par la fermeture de bureaux ou la coupure intempestive de lignes. La fracture numérique demeure, et les zones blanches ne sont toujours pas couvertes. On ne compte plus les fermetures de tribunaux de proximité, de bases militaires, de trésoreries, d'hôpitaux ruraux et même d'agences EDF-GDF.

Des sous-préfectures vont fermer, d'autres seront maintenues mais sans sous-préfet ; ce sera le cas dans mon département, au Vigan.

Quant aux brigades de gendarmerie, deux d'entre elles pourraient y disparaître. Pouvez-vous m'indiquer les intentions du Gouvernement ? Plus largement, quelle politique entendez-vous mener en direction des territoires ruraux afin que la fracture territoriale ne se transforme pas en gouffre ?

**Réponse de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales**

Vous savez combien je suis attachée au monde rural et à la présence de l'État sur tout le territoire. Mais cet attachement n'est pas nostalgie. Peut-on ignorer qu'il existe de nouvelles façons de travailler ? Lorsque trois personnes seulement fréquentent chaque jour un bureau de poste, on peut s'interroger sur la bonne gestion des deniers publics. Il peut donc y avoir rationalisation, pourvu que le service rendu reste identique.

Je suis très attachée au maillage du territoire par la gendarmerie. Ce maillage sera préservé, ce qui n'empêche pas de réfléchir à un meilleur fonctionnement des brigades. Lorsqu'on trouve, monsieur Sutour, trois brigades en quinze kilomètres sur un axe routier de votre département, il paraît sage de se poser des questions. Tout sera fait de toute façon en concertation avec les élus.

J'ai déjà eu l'occasion d'affirmer mon attachement à la présence des sous-préfectures dans les territoires les plus fragiles, là où le besoin de l'autorité de l'État est le plus fort. Ce qui n'empêche pas de réfléchir à de nouvelles formes d'organisation, s'agissant notamment du contrôle de légalité. Vous savez que des personnels n'appartenant pas à la carrière préfectorale peuvent être nommés sous-préfet, ce qui se pratique depuis des années. Une quinzaine de conseillers d'administration pourront ainsi être promus. Je vous croyais plus soucieux de promotion sociale !



# Question d'actualité

## Conclusions du comité Ballardur

par Jean-Claude PEYRONNET, sénateur de la Haute-Vienne

(séance du jeudi 5 mars 2009)

**L**e rapport remis ce matin par M. Ballardur entre les mains du Président de la République ne manque pas d'inquiéter. Sous les apparences d'une évolution tranquille se cache une révolution brutale qui aboutirait à une architecture territoriale très simplifiée, supprimant le département, regroupant les 36 000 communes en 2 500 communes nouvelles et ramenant les régions métropolitaines à 15 au lieu de 22. La période transitoire dessine une France à peu près ingouvernable, faite de territoires plus enchevêtrés encore qu'aujourd'hui. Car si le rapport Attali proposait la suppression du département, le rapport Ballardur le fait mourir à petit feu, pour éviter une révision constitutionnelle impossible. Car comment cette institution pourrait-elle vivre alors que toutes ses compétences seraient transférées aux onze métropoles à statut particulier, puis à d'autres agglomérations et, pourquoi pas, aux 2 500 communes nouvelles ? Les maires de 34 000 communes en seraient réduits à ne s'occuper plus que de l'état civil, de la police et des cas sociaux.

Nous ne sommes pas opposés à toute évolution.

La création de grandes métropoles serait une bonne idée, pour peu que leur soient donnés les moyens d'un véritable développement économique. Mais en quoi la gestion des routes départementales et celle de la sécurité civile renforcerait-elle leur puissance dans la compétition européenne ? Qui, enfin, dans cet empire romain reconstitué, s'occupera de la péréquation et de la solidarité entre les territoires ? Nos concitoyens, légitimement préoccupés par la cherté de la vie et le chômage, semblent peu mobilisés.



Mais gardez-vous d'oublier qu'ils ont toujours manifesté un fort attachement identitaire à la commune, au département et, plus récemment, à la région. Comment le Gouvernement reçoit-il ces propositions ? Est-il prêt à voir 34 000 maires cantonnés à la gestion des cimetières ? Estime-t-il que le partage des mêmes compétences entre agglomérations et conseils généraux amènera une simplification ? Alors que le chômage explose, que le pouvoir d'achat s'effondre et que l'État fait appel aux collectivités pour l'aider dans son plan de relance, cette question reste-t-elle une priorité ? Ne craint-il pas de susciter une instabilité qui gênerait les collectivités dans leur appui à la relance ?

**Réponse de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.**

Si le Président de la République a demandé au comité Ballardur de plancher sur les structures institutionnelles, c'est que nous voyons bien, comme nos concitoyens, que se pose un problème de clarification et d'efficacité. Faut-il rappeler que ce comité est composé de personnalités, de droite comme de gauche, dont on ne peut nier la compétence en matière de gestion des collectivités. N'est-ce pas leur faire injure que de dire que leurs propositions ne tiennent pas compte des réalités ou qu'elles ne visent qu'à compliquer l'organisation territoriale ? Où sont les arrière-pensées électoralistes dès lors que MM. Vallini et Mauroy reconnaissent ce matin même qu'ils approuvent 80 % de ces propositions ? Vous réglerez vos problèmes entre vous. Quant à nous, ce que nous cherchons, dans le cadre de la conférence des exécutifs réunie par le Premier ministre, c'est l'efficacité, y compris sur la question de la fiscalité. Nous ne sommes animés par aucune arrière-pensée mais par une seule ambition : améliorer, pour le bien de nos concitoyens, le fonctionnement de l'ensemble des collectivités.



# Document parlementaire

## Débat sur la place de la France dans l'OTAN

Courrier adressé par le Président du groupe socialiste à François FILLON concernant le débat sur la place de la France dans l'OTAN.

Monsieur François FILLON  
Premier Ministre

européenne de sécurité et de défense disposant d'une réelle autonomie.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'expression de ma haute considération.

Monsieur le Premier ministre,

J'ai bien reçu votre courrier concernant votre décision de saisir le Parlement sur une déclaration de politique générale dans le domaine de la politique étrangère.

Il s'agira donc d'un débat, que nous appelions de nos vœux, sur la place de la France dans l'OTAN et en particulier sur sa participation à la structure militaire intégrée et, plus largement, sur la cohérence même de notre politique étrangère.

Vous allez donc proposer au Président de la République d'autoriser le gouvernement à engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale, au titre de l'article 49.1 de notre Constitution.

Or, je ne comprendrais pas que vous ne proposiez pas en même temps de demander au Sénat l'approbation de cette déclaration de politique générale dans le domaine ci-dessus cité, comme l'autorise l'article 49.4 de la Constitution.

En effet, il n'est pas concevable de modifier les fondements mêmes de notre politique étrangère sans que toute la représentation nationale, Assemblée nationale et Sénat, se soit exprimée. En conséquence, je vous demande de soumettre au Sénat pour approbation cette déclaration en vertu de l'article 49.4 de la Constitution.

Monsieur le Premier ministre, par mon intermédiaire, les sénateurs du Groupe socialiste souhaitent en cette occasion vous rappeler leur attachement constant à la construction d'une politique

Jean-Pierre BEL  
Président du groupe socialiste



# Document parlementaire

## Débat sur la place de la France dans l'OTAN

Courrier adressé par le Président du groupe socialiste à Gérard LARCHER concernant le débat sur la place de la France dans l'OTAN.

Monsieur Gérard Larcher  
Président du Sénat

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint, copie du courrier que j'adresse à Monsieur le Premier Ministre.

Monsieur le Premier Ministre m'a informé de sa décision de proposer au Président de la République d'autoriser le gouvernement à engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale, au titre de l'article 49.1 de notre Constitution.

Je ne pense pas qu'on puisse envisager de modifier les fondements mêmes de notre politique étrangère sans que toute la représentation nationale, Assemblée nationale et Sénat, se soit exprimée.

En conséquence, je demande au Gouvernement de soumettre au Sénat pour approbation la déclaration de politique générale, sur la politique étrangère et la place de la France dans l'OTAN, comme l'autorise l'article 49.4 de la Constitution.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Pierre BEL  
Président du groupe socialiste



# Communiqué de presse

## OTAN : un vote doit aussi avoir lieu au Sénat

**D**ans une réponse à son courrier, le Premier ministre a informé Jean-Pierre BEL, Président du Groupe socialiste du Sénat, de sa volonté d'engager la responsabilité de son gouvernement devant l'Assemblée nationale sur une déclaration de politique générale sur la place de la France dans l'OTAN.

Jean-Pierre BEL lui demande dans un courrier en date de ce jour, de soumettre au Sénat pour approbation cette déclaration, comme l'autorise l'article 49.4 de la Constitution.

En effet, il ne semble pas concevable de modifier les fondements mêmes de notre politique étrangère sans que toute la représentation nationale, Assemblée nationale et Sénat, se soit exprimée par un vote.

Diffusé le 6 mars 2009



# Communiqué de presse

## Lacune dans le projet de loi pénitentiaire : l'affirmation de droits spécifiques pour les femmes détenues et leurs enfants

**R**aymonde Le Texier, Sénatrice du Val d'Oise, Vice-présidente de la commission des affaires sociales, Alain Anziani, Sénateur de Gironde, et les membres du Groupe socialiste au Sénat s'indignent devant l'absence de dispositions spécifiques relatives aux femmes détenues et à leurs enfants en bas âge dans le projet de loi pénitentiaire en discussion au Sénat. Texte censé réaffirmer le respect des droits fondamentaux pour les personnes en détention ne précise pas les droits fondamentaux des femmes détenues et de leurs enfants en bas âge.

Cette lacune est d'autant plus incompréhensible que ces droits sont explicitement réaffirmés par les règles pénitentiaires européennes (34 et 36)

Le Groupe socialiste avait proposé sept amendements transposant pour la plupart les règles européennes en droit français. Il s'agissait notamment de garantir que les enfants en bas âge restant auprès de leur mère emprisonnée ne puissent en aucun cas être considérés comme des détenus, que tous les gestes nécessaires aux soins et à l'éducation de l'enfant soient pratiqués, et qu'à cette fin, des structures spécialisées soient aménagées en vue de protéger le bien-être des enfants. Le Groupe socialiste avait également proposé que, le moment venu, une procédure d'adaptation avec la famille d'accueil soit mise en place, ainsi qu'un processus progressif de séparation avec la mère, dans le respect de la relation mère-enfant qui doit perdurer.

En dépit de l'évidente nécessité d'inscrire ces principes dans la loi, ces propositions ont malheureusement été refusées, avant même le débat, en raison de leur coût financier (article 40). La non discussion de ces amendements pourtant indispensables, constitue une nouvelle illustration de l'usage excessif et discrétionnaire de l'article 40 de la constitution, et une nouvelle preuve de la limitation, de fait, du droit d'amendement.

Les sénateurs socialistes reviendront sur ces sujets essentiels lors de l'examen du texte, et attendent du gouvernement qu'il propose des avancées, pour que les droits des femmes et des enfants en bas âge soient enfin reconnus et respectés en prison.

Diffusé le 5 mars 2009



# Communiqué de presse

## Deuxième PLF rectificative pour 2009 : le Gouvernement donne l'impression de subir plutôt que d'agir !

Audition de Christine Lagarde et Éric Woerth mercredi 4 mars 2009

**M**me Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne, Vice-présidente de la Commission des Finances du Sénat, déplore, au nom du Groupe Socialiste, suite à la présentation par Mme Lagarde et M. Woerth du 3e projet de loi de finances rectificative, que l'optimisme raisonné affiché par le Gouvernement pêche par manque de réalisme. Il est en contradiction avec les déclarations du Premier Ministre pour qui « toute l'année 2009 sera une année de crise » et que « personne aujourd'hui ne peut savoir quand on sortira de la crise ».

L'hypothèse de -1,5% de croissance sera rapidement démentie par les faits. Au lieu de privilégier la méthode qui consiste à présenter au fil des jours une révision des prévisions économiques et financières à chaque fois rapidement caduque, il conviendrait plutôt de dire la vérité aux Français.

Le Gouvernement ne prend pas en compte la montée du chômage de masse qui pèsera sur les rentrées fiscales et les dépenses sociales. En effet, le chiffre avancé est irréaliste, au regard du rythme des pertes d'emplois de ces trois derniers mois.

De la même manière, M. Woerth maintient une hypothèse pluriannuelle de programmation des finances publiques avec un rétablissement dès 2012, alors que les déficits publics pèseront lourdement en 2011. L'argument avancé qui fait de la France un îlot sauvegardé dans un continent européen plus malmené masque la réalité de la détérioration de nos finances publiques et de l'appareil productif qui n'est plus compétitif. Il aurait mieux valu que le Gouvernement privilégie des mesures en faveur de l'investissement dès l'été 2007, au lieu de gaspiller ses marges de manoeuvre par une politique fiscale injuste.

Ainsi, une nouvelle fois, avec le choix de la mesure de l'allègement de la deuxième tranche de l'impôt sur le revenu, qui entame encore un peu plus le principe de sa progressivité, l'État ne vise pas principalement les ménages les plus modestes, aux revenus trop faibles pour être imposables, alors qu'il va bénéficier à certains ménages les plus aisés.

En définitive, ce projet de loi de finances rectificative ne répond ni à l'ampleur de la crise ni à la préparation de la sortie de crise.

Diffusé le 5 mars 2009



# Communiqué de presse

## Rapport Balladur : des arrière-pensées électoralistes et une occasion manquée !

**J**ean-Pierre Bel, président du groupe socialiste du Sénat, et Jean-Claude Peyronnet, responsable du groupe de travail interne sur la réforme des collectivités territoriales, constatent avec regret que le rapport Balladur constitue une occasion manquée. D'une démarche qui se voulait « consensuelle », la commission Balladur semble avoir surtout fait la part belle à des petits calculs politiques.

L'objectif pour toute réforme des collectivités aurait dû être de mieux servir les habitants de nos territoires et d'assurer la solidarité.

Sur le fond, Jean-Pierre Bel et Jean-Claude Peyronnet soulèvent notamment deux points majeurs de désaccord avec ce rapport :

### **1- La bipolarisation des institutions locales consacre la suppression cachée du département**

Les sénateurs socialistes ne sont pas dupes : le « conseiller territorial » est le cheval de Troie de la suppression du département, véritable objectif de la réforme ! Le rapport propose également que les intercommunalités soient regroupées en « communes nouvelles » de plein exercice, exerçant toutes les compétences du département et notamment les compétences sociales. Cette bipolarisation entre régional et local signe l'extinction programmée du département que les sénateurs socialistes refusent avec fermeté. Cette technique de diversion étant levée, les sénateurs socialistes réclament une véritable consultation des élus locaux.

### **2- Les finances locales : le grand absent de la réflexion**

Sur cette question fondamentale, le rapport n'offre aucune perspective réelle. La question de la péréquation n'est même pas abordée. La commission a d'ailleurs été fortement décrédibilisée par l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle par le Président de la République alors que celle-ci était en pleine période de consultations...

Les sénateurs socialistes ne voient pas d'autres objectifs que politiques. Est-ce que la réduction des collectivités territoriales et du nombre d'élus répond aux attentes de nos concitoyens ? La réduction annoncée du nombre d'élus régionaux et départementaux représente 0,03% du budget des collectivités concernées.

Jean-Pierre Bel et Jean-Claude Peyronnet s'élèvent contre la démagogie de la droite sur cette question !

Diffusé le 5 mars 2009



# Communiqué de presse

## Audition des conseillers de l'Elysée : les Sénateurs socialistes et communistes boycottent la Commission des Affaires Etrangères

Lors d'un rappel au règlement, Jean-Louis Carrère, vice-président de la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense du Sénat, est intervenu à la veille de l'audition de Jean-David Lévitte, conseiller diplomatique du Président de la République, et de l'Amiral Edouard Guillaud, chef d'état-major particulier, pour annoncer le boycott de cette séance par les groupes socialiste et communiste.

Jean-Louis Carrère a également dénoncé avec force ce qu'il considère comme un dévoiement de la responsabilité gouvernementale face à la représentation nationale. Il a interpellé le gouvernement en demandant la raison de cette démarche. Y a-t-il encore un gouvernement et des ministres responsables ?

Cette dérive des institutions ne peut que nuire à la démocratie. Lorsque les conseillers de l'Elysée remplacent les ministres, lorsque les conseillers prennent le temps d'expliquer ce que les ministres eux-mêmes ne savent pas, alors c'est la confusion des rôles et des genres au détriment de la République et de ses institutions !

Sur un sujet aussi sérieux que la réintégration totale de la France dans les structures de l'Otan, les socialistes réclament encore et toujours un débat en séance publique, suivi d'un vote.

Diffusé le 4 mars 2009



# Communiqué de presse

## Le Conseil Constitutionnel cautionne la transformation de France Télévisions en « voix du pouvoir » voulue par le président de la République

**L**e Groupe socialiste considère qu'en validant le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, le Conseil constitutionnel vient de cautionner la mise sous tutelle de France Télévisions, par le pouvoir.

En effet, le président de notre télévision publique sera désormais directement choisi par le président de la République, avec pour seuls freins, l'avis d'un CSA tout entier à la botte du pouvoir et celui de commissions parlementaires soumises à la loi de la majorité.

En soustrayant la nomination et la révocation des dirigeants de l'audiovisuel public à l'obligation faite au Législateur de « fixer les règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias » telle qu'elle résulte de la rédaction de l'article 34 de la Constitution issue de la révision du 23 juillet 2008, les Sages ont purement et simplement assimilé le service public de la télévision et de la radio à une banale activité industrielle et commerciale.

Cette décision ignore le rôle spécifique de la télévision et de la radio publiques dans l'information et la formation de l'opinion publique.

Elle entame encore davantage la liberté de l'information dans notre pays à l'heure où RFI subit une restructuration « à la hussarde », où les antennes locales de France 3 sont les premières menacées par la réorganisation de France Télévisions et où Nicolas Sarkozy et l'UMP cherchent à bâillonner la presse en la livrant aux appétits de conglomérats industriels proches de la droite.

Dans ce contexte, les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés continueront à défendre la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias avec conviction et force dans les mois à venir.

Diffusé le 3 mars 2009



# Communiqué de presse

## Le Groupe socialiste du Sénat dénonce la déclaration d'urgence sur le projet de loi pénitentiaire

**D**epuis plus d'une décennie, les acteurs du monde carcéral sont dans l'attente d'une loi pénitentiaire ambitieuse, à même de répondre à la situation dramatique des prisons françaises. Ce texte doit être examiné à partir du mardi 3 mars par le Sénat, et a fait l'objet d'un important travail de préparation parlementaire.

Le Groupe Socialiste du Sénat regrette la volonté du Gouvernement de voir ce texte examiné dans la précipitation, pour des raisons qui apparaissent obscures. En effet, ce dernier a très tardivement déclaré l'urgence sur projet de loi, qui avait pourtant été déposé sur le bureau du Sénat le 28 juillet 2008.

Cette procédure limitera l'examen du texte à une lecture par chaque chambre, ce qui nuira sans aucun doute au caractère serein et constructif des débats. Ainsi, le Parlement sera en partie privé du « grand rendez-vous de la France avec ses prisons » promis par la Garde des Sceaux depuis l'été 2007.

Ce projet de loi est le premier examiné par le Sénat dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. En déclarant l'urgence avant que ne s'applique la nouvelle procédure dite accélérée, le Gouvernement montre le sens dans lequel il compte appliquer les nouvelles dispositions : le Gouvernement décide et le Parlement enregistre.

En conséquence, et en vertu des nouvelles dispositions de l'article 45 de la constitution applicables au 1er mars, le Groupe socialiste a demandé au Président du Sénat la réunion immédiate de la conférence des présidents, afin d'obtenir le retrait de la procédure d'urgence sur ce texte.

Diffusé le 2 mars 2009



## **Bulletin du Groupe socialiste du Sénat**

avec la participation des collaborateurs du groupe

**Publication - réalisation - conception : Aïcha KRAI**

Contact : 01 42 34 38 51

Fax : 01 42 34 24 26