



Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

n°136 - Mardi 2 février 2010



S O M M A I R E

3 Edito du Président

5 Notes de travail...

- Proposition de résolution européenne du Groupe socialiste relative à la protection temporaire

- Proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine en eau et de l'assainissement des particuliers

- Projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale

- Projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat

23 Questions cribles du mardi 26 janvier 2010

- Copenhague et après ?
Interventions de : MM. Didier Guillaume, Daniel Raoul, Jacques Muller, Mmes Bernadette Bourzai et Nicole Bricq

29 Communiqués de presse

- Réforme territoriale : une instrumentalisation des Préfets intolérable !
- Lutte contre les violences au sein des couples
- Suicides de personnes détenues : encore un rapport pour rien ?

L'édito du Président

Un référendum pour sauver les territoires

Le Sénat poursuit, lentement, l'examen de la réforme territoriale. L'article 1, qui crée le conseiller territorial et met donc à bas l'organisation décentralisée initiée il y a 30 ans, a été adopté jeudi dernier après 3 jours de débats, ou plutôt d'interventions des sénateurs de l'opposition. La majorité intervient pour sa part très peu, ne souhaitant apparemment pas défendre cette évolution. Mais in fine, elle vote le dispositif puisque celui-ci a été adopté à la majorité, habituelle, de 178 voix contre 156. Malgré l'évidence du retour en arrière que constitue cette réforme, malgré les incohérences de plus en plus manifestes du dispositif, le pouvoir ira jusqu'au bout et le Parlement votera, même du bout des lèvres, cette réforme.



Seul le peuple pourra faire reculer le Président de la République. C'est pourquoi, plus de quarante ans après que le Général de Gaulle ait soumis aux Français une réforme de l'organisation territoriale promouvant les régions, les sénateurs socialistes ont demandé que soit soumise aux Français la réforme territoriale examinée au Parlement. Les Français pourront ainsi trancher eux-mêmes directement les questions de principe que cette réforme, qui veut replonger notre pays dans un passé révolu, remet en cause.

Depuis 1981 en effet, à l'initiative de François Mitterrand et Pierre Mauroy, un puissant mouvement de décentralisation a été lancé, « pour ne pas défaire la France » comme le disait le premier. Ce mouvement a permis la mise à niveau des services publics locaux et le développement de politiques publiques innovantes et protectrices.

Les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur la recentralisation ou sur la poursuite de la décentralisation, qui a obtenu en 2003 un statut constitutionnel.

Depuis toujours, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. Chaque collectivité dispose d'une assemblée délibérante qui lui est propre. La réforme prévoit la fusion des conseils généraux et des conseils régionaux, ainsi que l'a dévoilé le chef de l'Etat sur TF1 en prenant comme modèle ce que nos compatriotes ont décidé outre-mer. Les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur la pérennité des départements et des régions ou sur leur fusion programmée.

Depuis toujours, les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. La réforme envisage de priver les collectivités territoriales des instruments, tels la clause générale de compétence, qui leur permet d'appliquer des politiques différentes dans territoires qui ont des problématiques différentes. Les Français doivent pouvoir se prononcer directement pour savoir si les collectivités locales doivent être cantonnées dans des compétences décidées par l'Etat ou pouvoir répondre aux attentes des usagers des services publics locaux.

Depuis toujours, l'élection constitue un principe constitutionnel fondamental de la République. La réforme instaure un mode de scrutin jamais utilisé en France, aux effets iniques. Les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur le maintien, ou non, du principe démocratique selon lequel un candidat ne peut être élu que s'il a bénéficié du plus grand nombre de suffrages exprimés sur son nom ou s'il appartient à une liste ayant remporté le plus grand nombre de voix.

Depuis la réforme de la Constitution à l'initiative de la gauche en 1999, la loi peut favoriser l'égal

accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. La réforme procède à une régression de la place des femmes au sein des futurs conseils territoriaux compte tenu du recul du scrutin proportionnel. Les Français doivent pouvoir se prononcer directement sur le maintien, ou non, d'un mode de scrutin qui favorise la parité.

Puisque le Gouvernement est persuadé que la réduction du nombre d'élus locaux est populaire, il ne doit pas craindre une consultation des Français. Pour notre part, nous leur demandons de se mobiliser pour sauver les territoires menacés par une recentralisation injuste, incohérente et réactionnaire.

Jean-Pierre BEL

Note de travail

Proposition de résolution européenne du Groupe socialiste relative à la protection temporaire n° 159 2009-2010

[en séance publique le mercredi 10 février 2010]

Sénat – PPRE Protection temporaire n°159 du 14 décembre 2009

13 janvier 2010 : examen de la PPRE par la Commission des affaires européennes

Rapport de H. Haenel n°197

27 janvier 2010 : examen de la PPRE par la Commission des lois

Rapporteur désigné : P. Fauchon

10 février : examen en séance de la PPRE du Groupe socialiste en séance mensuelle réservée

Février/Mars 2010 : examen du rapport d' A. Boumediene-Thierry et R. Del Picchia sur le 2e paquet Asile en Commission des affaires européennes.

Assemblée nationale – PPRE Protection temporaire des réfugiés afghans n°2167 du 14 décembre 2009

19 janvier 2010 : examen de la PPRE par la Commission des affaires européennes

Rapport de Ch.Caresche et Th. Mariani n°2230

Parlement européen – Deuxième Paquet Asile

Rapporteuse sur la Directive « Procédure » : Sylvie Guillaume (S&D, France)

Rapporteur sur la Directive « Qualification » : Jean Lambert (Verts, RU)

I. UNE PROTECTION TEMPORAIRE DIFFICILE A METTRE EN OEUVRE

1. L'objectif de la Proposition de résolution européenne du groupe socialiste est de souligner :

- qu'il existe une directive européenne introduisant un dispositif de protection temporaire, transposée en droit français ;
- que ce dispositif n'a jamais été mis en œuvre ;
- et qu'en conséquence, il est opportun de s'interroger sur l'efficacité et la viabilité de celui-ci, alors qu'aujourd'hui, de nombreuses personnes sont renvoyées dans des pays en guerre sans que leur sécurité puisse être garantie.

L'actualité de cette proposition législative est évidente lorsque le Commissaire européen lui-même, Jacques Barrot, demande, après l'organisation d'un premier vol commun franco-britannique fin octobre 2009, aux autorités nationales de ces deux Etats membres, de « s'assurer au préalable que les migrants concernés ne souhaitent pas demander une protection internationale ».

Rappelons que cette directive permet aux Etats membres de mettre en place un dispositif exceptionnel lorsque le Conseil estime qu'il existe dans les faits un afflux massif de personnes en provenance d'un pays ou d'une zone géographique et que ces personnes ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine. Cette protection temporaire, fixée à un an et d'une durée maximale de 3 ans ouvre à un certain nombre de droits.

On comprend bien que toute la difficulté de ce dispositif est liée à l'opportunité du déclenchement de la protection et, plus précisément, à l'évaluation de la situation des personnes et de leur pays d'origine. La décision est dès lors avant tout politique¹.

2. Ce sont les critères et les outils d'évaluation qui doivent être révisés :

⇒ une religion du chiffre qui ne permet pas de prendre en compte la situation réelle des personnes déplacées.

A la lecture du rapport de H. Haenel sur la PPRE, il apparaît clairement qu'une situation ne s'évalue pas seulement en fonction de

chiffres qui, d'ailleurs datent d'un an, alors qu'elle ne cesse d'évoluer.

La seule comptabilisation du nombre de personnes déplacées ne peut pas être un critère suffisant pour déterminer l'urgence d'une protection. Elle déforme même la capacité d'évaluer les situations dans toutes leurs dimensions.

C'est bien, en réalité, la question de la notion d'afflux massif qui faudrait revoir.

En effet, cette directive a été entièrement élaborée pour aider les Etats membres à prendre en charge des personnes déplacées, et non pour répondre aux besoins, particuliers et différents, de ces personnes. Il faudrait, désormais, pouvoir se demander pourquoi ces personnes demandent une protection. C'est donc toute la philosophie du dispositif qui faudrait revoir.

⇒ **l'évaluation des garanties de sécurité pour les personnes déplacées**

Comme le reconnaît le rapporteur Haenel « la question de la possibilité ou non du retour dans le pays d'origine est évidemment très sensible ».

Le Haut Commissariat aux réfugiés, qui doit être pourtant officiellement consulté pour l'évaluation des situations des personnes déplacées, a clairement appelé la France à la « prudence » lui demandant de ne pas reconduire les expulsés afghans vers certaines régions de leur pays en raison de « la situation sécuritaire ».

Alors que le principe de pays et de zone d'origine sûrs, qui s'applique pour l'examen des demandes au titre de la protection subsidiaire, n'est pas directement spécifié comme critère de sélection dans la directive 2001/55/CE, **il est pris en compte de fait** lors des demandes de protection, puisque que le dispositif concerne les « personnes déplacées [...] qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine » (Article 1er).

3. Cette protection temporaire, exclusivement destinée aux personnes originaires de pays en guerre et dont le retour mettrait en cause leur sécurité, apparaît aujourd'hui comme étant trop restrictive. **Elle devrait pouvoir s'appli-**

quer à d'autres situations temporaires comme dans le cas des victimes de catastrophes naturelles (pour le cas des haïtiens aujourd'hui), ou des (futurs) réfugiés climatiques.

4. Enfin, la lourdeur du dispositif, certes conséquence directe d'un effort de coordination, ne permet pas de garantir au moment nécessaire une véritable protection. En effet, même si la directive a fait l'objet de transpositions nationales, le constat d'un afflux massif avéré de « personnes déplacées » relè-

ve d'une décision du Conseil prise à la majorité, sur proposition de la Commission européenne.

II - LES DIFFICULTÉS D'HARMONISATION DES CONDITIONS ET DES PROCÉDURES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE AU NIVEAU EUROPÉEN ONT DES CONSÉQUENCES CERTAINES SUR LE CARACTÈRE INOPÉRANT DU DISPOSITIF EXISTANT DE PROTECTION TEMPORAIRE

1. Malgré un processus d'harmonisation des législations nationales depuis 10 ans en matière d'accueil des réfugiés, le rapport d'initiative de Martine Roure (DSF/PSE) adopté par le Parlement européen le 5 février 2009 a dénoncé **les grandes différences de traitement et les conditions d'accueil très inégales selon les Etats membres à l'égard de demandeurs ayant les mêmes origines.**

- protection subsidiaire.

Contrairement à ce qu'a pu croire le rapporteur, les sénateurs socialistes n'ont pas confondu protection temporaire et protection subsidiaire.

2. Un système de détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile et de protection (Dublin II) apparaît aujourd'hui inadapté sinon dangereux. Ce système entraîne un engagement plus important pour les pays situés à la périphérie sud de l'Union (Grèce, Malte, Chypre et Espagne) auxquels il incombe de traiter de nombreuses demandes

alors qu'ils ne représentent pas forcément la destination finale du demandeur d'asile. Or, comme l'indique notre PPRE, les conditions d'accueil sont déplorables et les taux de reconnaissance du statut de réfugié sont très bas. Les Etats membres sont aujourd'hui appelés par la Commission européenne à faire preuve de solidarité afin d'assurer le « partage du fardeau » (sic !).

3. Une tentative de traitement sécuritaire de l'accueil des réfugiés qui a été officialisée par le Pacte pour l'asile et l'immigration défendu par la Présidence française

- **L'idée d'une externalisation de la protection gagne du terrain**

Comme l'analyse avec justesse Joël Roman dans sa note pour la Fondation Terra Nova², « Derrière en effet la volonté proclamée que « le nécessaire renforcement des contrôles aux frontières européennes ne doit pas empêcher l'accès aux systèmes de protection des personnes » qui demanderaient l'asile, il s'agit de maintenir à l'extérieur de l'Europe la majeure partie des candidats à l'asile ». L'examen de la demande d'asile se ferait alors préalablement à l'admission sur le territoire européen au nom d'une « meilleure protection » à assurer aux personnes qui font cette demande.

La Commission a, dans ce sens, présenté le 2 septembre 2009, une proposition de programme européen commun de réinstallation des réfugiés à partir des pays tiers, qui définirait des priorités annuelles communes en matière de réinstallation, assorties de propositions pour un usage plus efficace de l'aide financière accordée aux États membres au titre du Fonds européen pour les réfugiés. Cette proposition a été favorablement accueillie par le ministre français de l'immigration.

- **Un développement disproportionné de la solidarité sécuritaire**

Les dirigeants européens ont décidé vendredi de lancer un projet de vols charters financés par l'UE pour l'expulsion vers les pays d'origine

des migrants en situation irrégulière, à l'initiative de la France et malgré des réserves de la Commission européenne.

A l'initiative de la France, et malgré les réserves de la Commission européenne, le Conseil européen du 30 octobre 2009 a demandé à la Commission de faire des propositions début 2010 pour renforcer les « capacités opérationnelles » de l'agence Frontex afin, notamment, de prévoir « la possibilité d'affréter régulièrement des vols de retour communs » des migrants dans leurs pays d'origine, financés par cette Agence (point 40 des Conclusions).

Le président de la République s'est d'ailleurs personnellement félicité de cette proposition, qui considère que des conditions « dignes » de retour sont suffisantes, sans se préoccuper des conséquences de ces retours.

En outre, il n'est pas acceptable que la solidarité communautaire ne s'exerce qu'au niveau sécuritaire.

⇒ **La procédure, plus que le statut proposé d'ailleurs, est inadapté aux situations vécues aujourd'hui, et ne peut reposer que sur évaluation et une décision politique** : il est indispensable de le conforter juridiquement. Notre PPRE indique bien d'ailleurs à l'aliéna 13 que le système actuel est dans une impasse.

III - L'ÉLABORATION DU SYSTÈME D'ASILE AU NIVEAU EUROPÉEN DOIT ÊTRE L'OCCASION DE RÉVISER CE DISPOSITIF TEMPORAIRE

On peut d'autant plus s'inquiéter de la dérive sécuritaire indiquée plus haut que les nouvelles propositions législatives pour un futur régime commun d'asile ont suscité de telles réserves et défiance de la part des Etats membres que les ambitions des propositions pourraient être rapidement revues à la baisse. Il ne faut déjà plus compter sur la capacité du Parlement européen a pesé dans le débat, comme co-législateur, à égalité avec le Conseil.

La Commission européenne a, en effet, présenté le 21 octobre 2009 le 2e paquet asile qui propose de réviser deux directives existantes, dites, respectivement « Procédure » et « Qualification ».

La première vise à amender la directive « Qualification », qui vise notamment à rapprocher le statut de réfugiés et celui des bénéficiaires de la protection subsidiaire (par exemple en octroyant un titre de séjour équivalent de 3 ans) et la seconde à améliorer la directive « Procédure », laquelle propose de créer une procédure unique pour les deux statuts.

Rappelons que l'accueil, la détermination de l'Etat membre responsable de l'accueil et la création du bureau européen pour l'asile ont fait l'objet d'un premier « Paquet » adopté au printemps dernier.

CONCLUSION : CE QUI PEUT ÊTRE FAIT POUR AMÉLIORER LA PROTECTION TEMPORAIRE

- l'intégrer dans le dispositif global d'asile ;

Dans les faits, le caractère inopérant de la protection temporaire européenne est, en grande partie liée à un dysfonctionnement général des procédures d'asile au niveau européen.

Tout se tient, en effet : les critères et procédures d'accueil, les mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable et les délais de procédure prévus par Dublin II ont une influence certaine sur le dispositif de protection temporaire et sur sa viabilité.

Son adaptation devrait donc naturellement entrer dans l'examen du deuxième Paquet Asile, actuellement sur la table du Parlement européen.

- les demandeurs d'une protection temporaire devraient obtenir le statut de réfugié, qui devient un statut unique, la seule différence étant le caractère temporaire de ce statut.

La refonte de la directive « Procédure » vise, en effet, à mettre en place un statut unique de réfugié. Dans ce cadre, la rapporteure socialiste au Parlement européen devrait proposer d'étendre ce statut aux bénéficiaires de la protection temporaire.

Nous ne serions plus alors dans le cas où il s'agit de gérer un afflux exceptionnel de réfugiés, mais d'apporter une protection cohérente et légitime à des personnes qui connaissent une situation particulière et temporaire.

En supprimant le bouton déclencheur de la procédure, en l'occurrence le constat d'un afflux massif, on modifie certes une partie initiale, mais on rend en même temps cette protection utilisable.

Dans le cadre du futur système commun d'asile il serait alors possible de maintenir tout le système de solidarité européenne, notamment financière, prévu par la directive 2001/55/CE relative à la protection temporaire pour le seul cas d'afflux massif, mais le système de protection temporaire lui-même pourrait être rattaché au système qui sera prévu par les nouvelles directives « Qualification » (statut des réfugiés) et « Procédure » (procédure d'octroi et principe de pays d'origine sûr).

- revoir la notion de pays d'origine sûr

La Commission européenne aurait d'ailleurs déjà admis que l'évaluation qui était faite des situations tout comme l'inclusion ou l'exclusion de la liste européenne et des listes nationales des pays d'origine sûrs pouvaient être sujettes à caution.

- s'adapter aux différentes ou nouvelles situations qui mériteraient l'octroi d'une protection internationale temporaire : réfugiés climatiques et réfugiés de catastrophes naturelles.

- les nouvelles propositions législatives européennes doivent pouvoir, également, offrir de meilleures garanties en matière de droits et de protection, afin que ce ne soit pas les règles communes de contrôle aux frontières et d'immigration qui prennent le pas et s'imposent aux demandeurs d'une protection européenne.

En conséquence, un amendement sera déposé en Commission des lois qui intègre la perspective d'un régime d'asile européen, afin qu'une protection temporaire européenne soit réellement applicable, efficace, et humaine.

¹ Il faut savoir que lors de la négociation de cette directive en 2000-2001, le gouvernement français s'était montré réticent à ce que la décision commune qui permettrait de déclencher cette procédure au niveau communautaire puisse être prise à la majorité qualifiée, pourtant plus commode pour répondre à une situation d'urgence.

² « Pour une autre politique européenne de l'immigration », 31 octobre 2008, Fondation Terra Nova.

Note de travail

Proposition de loi n° 228 (2008-2009) UMP relative à la solidarité des communes dans le domaine en eau et de l'assainissement des particuliers

Calendrier :

Délai d'amdt pour la commission : jeudi 28 janvier

Examen en commission : mardi 2 février

Délai d'amdt pour la séance : mardi 9 février

Examen des amdts en commission : mercredi 10 février

Examen en séance : jeudi 11 février

Cette proposition de loi a été déposée au Sénat le 18 février 2009 par le sénateur Christian Cambon et ses collègues UMP. Depuis, elle paraissait tombée dans l'oubli mais le dépôt en novembre dernier d'une PPL du groupe CRC sur la mise en œuvre du droit à l'eau basée sur les propositions de l'Observatoire des usagers de l'assainissement en Ile-de-France (Obusass), semble avoir décidé l'UMP a finalement inscrire sa PPL à l'ordre du jour de la séance du 11 février.

Michel Houel, sénateur UMP de Seine et Marne, a été nommé rapporteur sur cette PPL, le 13 janvier, en commission des affaires économiques, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Il peut être utile de souligner que Christian Cambon, sénateur du Val de Marne et membre de la commission des affaires étrangères est le premier vice-président du Syndicat des Eaux d'Ile-de-France car l'année dernière, les élus de droite et de gauche de cette région se sont opposés assez durement sur la question du mode de gestion de cet important syndicat, son président, André Santini obtenant finalement une reconduction de la délégation de service public à Veolia.

Cette PPL **traite de l'accès à l'eau pour les plus démunis** et de la mise en œuvre de l'article 1er introduit par le Sénat dans la loi sur l'eau et les

milieux aquatiques adoptée en 2006 et qui consacre **un droit d'accès à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables.**

Mais en fait, en toile de fond, on trouve **le débat sur la gestion directe ou déléguée du service public de l'eau**, le mouvement de retour de certaines collectivités à une gestion en régie directe, la remise en cause des profits importants réalisés par les entreprises privées du secteur de l'eau dans la gestion de ce bien commun et donc de leur participation au financement de la politique sociale de l'eau.

La proposition des sénateurs UMP

Dans l'exposé des motifs, les parlementaires de la majorité soulignent que les conditions d'accès à l'eau ne sont pas économiquement acceptables pour une minorité d'usagers qui doivent dépenser plus de 5% de leurs revenus pour l'eau.

Ils rappellent que :

- l'article 1er de la LEMA adoptée le 30 décembre 2006 a consacré un droit d'accès à l'eau : « **chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.** »

- selon les Nations Unies les ménages ne doivent pas consacrer plus de 3% de leurs revenus au service d'eau et d'assainissement pour leur équilibre financier.

Il est vrai que ce droit est encore loin d'être effectif. Pour les personnes les plus modestes et dans les régions où les tarifs de l'eau et de l'assainissement sont les plus élevés, cette charge devient difficilement supportable. D'ailleurs, les coûts de production, de distribution et de

traitement ne cessent d'augmenter. Ainsi la facture d'eau moyenne s'élèverait à environ 21 euros par mois, ce qui représente 1,6% du revenu médian mais 5% du RMI.

Une solidarité devrait donc s'exercer envers les français les plus démunis dans l'accès à ce service public au combien vital.

De nombreuses réflexions et débats sont menés par des associations d'usagers et de citoyens, des professeurs de droit et des collectivités territoriales sur les outils permettant de mettre en œuvre ce **d'une tarification sociale de l'eau** et de l'assainissement permettant à tout un chacun d'accéder à ce service public quel que soit ses revenus. Mais la question principale est le plus souvent financière : qui doit supporter le poids de cette solidarité ?

Le Fonds de solidarité du logement (FSL) des départements et notamment son volet « eau » permet de prendre en charge certaines factures impayées mais le dispositif ne paraît pas suffisant. Il n'existe pas dans tous les départements et son financement n'est pas assez élevé.

Des expérimentations de tarification progressive sont menées dans plusieurs collectivités et la ville de Libourne a par exemple plafonné la rémunération de son délégué afin d'abonder avec les dépassements un fonds social.

Récemment l'Observatoire des Usagers de l'Assainissement en Ile de France a proposé la création d'une allocation « eau » sur le même modèle que l'allocation « logement ».

Certains souhaiteraient aussi s'inspirer du tarif spécial d'électricité de première nécessité ou de tarif social du gaz afin de créer un tarif social de l'eau.

Rien de cela dans la PPL UMP qui écarte d'emblée les possibilités de tarification progressive pour se concentrer sur la participation des communes au dispositif d'aide aux plus démunis pour l'accès à l'eau.

Les auteurs de la PPL sont en effet très critiques envers les moyens ouverts aux services publics de l'eau et de l'assainissement par le législateur pour développer une action sociale sur la facture d'eau. La tarification progressive ne permettrait pas de s'adresser aux plus démunis et

aux ménages en habitat collectif. Le Volet « eau » des Fonds de solidarité logement (FSL) pose le même problème pour l'habitat collectif puisque les ménages payant l'eau dans leurs charges ne disposent pas de factures.

Ils proposent donc d'institutionnaliser la possibilité pour les communes de prélever 1% sur les ressources des services « eau et assainissement » pour mener une politique sociale de l'eau comme elles peuvent le faire pour les projets de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau depuis la loi Oudin-Santini votée 2005.

Cette PPL comporte un article unique qui complète l'article L.2224-12-4 du Code général des collectivités territoriales (Titre II sur les services communaux, Chapitre IV sur les SPIC, Section 2 : Eau et assainissement, sous section 2 : Règlements des services et tarification).

Il dispose que :

- les communes, les établissements publics de coopération intercommunale locale et les syndicats mixtes peuvent participer au financement des aides accordées à toute personne ou famille éprouvant des difficultés pour disposer de la fourniture de l'eau
- en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence
- dans la limite de 1% de recettes réelles de fonctionnement qui sont affectées aux budgets de ces services et sur le territoire qu'ils desservent
- ces aides pourraient être attribuées par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale.

Questions soulevées par la PPL

- Participation dans la limite de 1% des recettes réelles de fonctionnement qui sont affectées aux budgets de ces services

On peut faire un parallèle avec la loi Oudin qui instaurait une possibilité de coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services avec les collectivi-

tés territoriales étrangères dans le cadre de conventions. **Pourquoi copier ce dispositif prévu pour la coopération à l'étranger quand des dispositifs d'aide sociale existent déjà dans les communes ?**

- Prélèvement sur les recettes de fonctionnement donc sur les redevances qui sont la contrepartie directe des prestations fournies par le service. Normalement, elles sont exclusivement affectées à la satisfaction des besoins des redevables et le prix versé doit être une contrepartie d'un service rendu qui permet aussi de financer les programmes d'actions des agences de l'eau, et la plupart des investissements publics affectés à une amélioration de la politique de l'eau.

Ce budget apparaît déjà très limité. Est-ce que cela veut dire que les tarifs seront augmentés pour libérer la marge nécessaire, même si le prélèvement est limité à 1% ? La charge serait alors portée in fine par tous les usagers ? Et les recettes du délégataire

- titre de la PPL « solidarité des communes »
Ce titre laissait croire que la solidarité entre les communes serait aussi abordée dans la PPL, ce qui n'est pas le cas. Pourtant, on pourrait envisager un dispositif de péréquation entre communes : entre celles qui en raison de la quantité et de la qualité de la ressource en eau doivent faire beaucoup d'investissements et celles qui n'y sont pas obligées, entre les territoires situés en amont qui sont majoritairement fournisseurs de la ressource en eau et ceux situés en aval qui en profitent et bénéficient des investissements réalisés...

Ce dispositif pourrait permettre de réduire les écarts de prix de l'eau existant en fonction des territoires.

- La PPL évoque dans les bénéficiaires de l'aide communale, toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence. **Mais les auteurs de la PPL n'entrent pas dans la définition de cette catégorie d'usagers bénéficiaires de cette**

aide : où doit-on placer le curseur ? S'agit-il d'une action préventive ou curative une fois que les personnes sont endettées ?

La LEMA évoque des conditions économiquement acceptables par tous ce qui pose la question de la définition d'un prix abordable et non de la gratuité. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement, la facture d'eau devrait représenter moins de 3% du budget d'un ménage. Or dans les régions où l'eau est plus chère, pour les personnes à faible revenu, ce taux est largement dépassé alors qu'il s'agit de dépenses incompressibles et vitales.

- Dans l'exposé des motifs, les sénateurs de la majorité soulignent **ces subventions directes versées par les communes ne prendront en charge que le niveau de consommation correspondant au minimum vital d'accès à l'eau.** Encore une fois, il n'y a pas de définition s'agit-il du seuil de 50m³ par an communément admis ? ou des 40 premiers litres d'eau par jour ?

- Les Fonds de solidarité logement créés dans les départements sont tenus d'apporter leur aide en cas d'impayés d'eau. **Selon la PPL, les FSL ne fonctionneraient pas bien mais il n'y a pas de propositions pour améliorer leur fonctionnement.**

Quand un usager ne peut régler sa facture d'eau, la collectivité en charge de ce service contacte les centres communaux d'action sociale qui se tournent ensuite vers les FSL qui disposent d'un « fonds eau » qui après examen de la situation peuvent prendre en charge les factures d'eau impayées. Toutefois, il faut que ces usagers soient abonnés directement à un service, ce qui n'est pas possible pour les personnes qui résident en habitat collectif et qui paient l'eau dans leurs charges car autrement la demande de prise en charge des impayés relève du FSL général dont les montants ne sont pas assez élevés. D'ailleurs, le montant de l'aide ne peut s'élever qu'à 30% de la facture, une fois par an et il s'agit d'une prise en charge a posteriori quand le foyer est déjà endetté. Les contributions des entreprises de l'eau à ce fonds sont volontaires : 2,2 millions de remises

en 2007 alors que la facturation d'eau s'élevait à 11,8 milliards d'euros. Il s'agit en fait d'un mécanisme d'abandon de créances. Comment régler ces problèmes de financement ? **Comment harmoniser les niveaux d'aides qui sont très différents selon les départements ?**

Quels sont les moyens existants permettant de mettre en œuvre ce droit à l'eau ?

La LEMA a ouvert plusieurs possibilités complémentaires qui sont de nature plus préventives que curatives mais qui sont pour l'instant très peu utilisées :

1) Définir une tarification progressive par tranche d'eau consommée

Dans le même article L.224-12-4 du Code général des collectivités territoriales que celui modifié par la PPL, le paragraphe III dispose que :

« A compter du 1er janvier 2010 et sous réserve du deuxième alinéa du I, le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume réellement consommé peut être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. Cette facture fait apparaître le prix du litre d'eau. [...] Lorsque le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales définit un tarif progressif ou dégressif en fonction des consommations d'eau, il peut définir, pour les immeubles collectifs d'habitation, un barème particulier tenant compte du nombre de logements. »

En fait, certaines communes ou communautés de communes se sont déjà lancées dans l'expérience d'une tarification progressive par tranches de consommation. La première tranche souvent dite vitale qui correspond à l'impératif d'alimentation et d'hygiène individuelle de la LEMA s'établit souvent à 50m³ avec un niveau de facturation inférieur au prix moyen ou prix pivot. Il est possible de tenir compte du nombre de personnes composant le foyer.

Exemple : dans la communauté de commune de Moselle et Madon, les 50 premiers m³ seront facturés à 70% du prix pivot qui s'établit à 1,32 euros, soit 92 ct d'euros.

Les répercussions attendues sont sociales car les petits revenus sont souvent ceux qui consomment le moins et que la fixation d'un tarif plus faible pour les premières tranches de consommation allège la facture des consommateurs de base. Mais elles sont aussi écologiques puisque cette tarification incite les consommateurs à économiser l'eau.

Dans l'habitat collectif, cette tarification progressive peut aussi s'appliquer en tenant compte du nombre de logement ou de personnes habitant dans l'immeuble afin que tout le monde puisse bénéficier du tarif moins élevé de la première tranche mais il est vrai que l'effet incitatif à l'économie est réduit. Cette tarification progressive est bien entendue facultative et laissée au libre choix des communes.

Doit-on imposer cette progressivité par la loi? ou tout du moins, imposer une première tranche de consommation à tarif réduit qui pourrait être dite vitale et correspondrait aux restrictions inscrites dans l'article 1er de la LEMA : **pour son alimentation et son hygiène** » ?

2) Appliquer un tarif uniforme spécial à une catégorie définie d'usagers à revenus modestes

Il existe déjà une tarification sociale relative à l'énergie en France : depuis 2005 pour l'électricité avec le tarif de première nécessité (TPN) et 2008 pour le gaz avec le tarif social.

Elle est ouverte aux personnes physiques bénéficiant de la couverture maladie universelle dont les ressources annuelles demeurent inférieures à un plafond fonction de la composition familiale du foyer.

Le TPN est automatiquement attribué par les distributeurs d'électricité sur la base de la condition de ressources aux ayants droits de la CPAM. (environ 1,2 millions de ménages)

La réduction tarifaire de 30 à 50% s'applique sur l'abonnement et sur la consommation dans la limite de 100kWh par mois (tranche de consommation) et elle est financée par une taxe

prélevée sur la facture de tous les clients d'EDF (compensation des charges de services publics) et par les entreprises.

Le tarif social du gaz prévu par la loi sur l'énergie de décembre 2006 est ouvert aux personnes ayant droit de la couverture maladie universelle dont les revenus n'excèdent pas 620 euros.

Le fonctionnement de cette tarification sociale de l'énergie n'est pas exempt de difficultés toutefois dans le financement et la mise en œuvre.

La LEMA autorise la création de catégorie d'usagers pour l'accès à l'eau.

Même si les motifs sociaux ne sont pas clairement énoncés par la loi, on peut considérer qu'une telle discrimination sociale peut facilement apparaître comme une « conséquence nécessaire » de l'article 1er qui pose le principe d'un droit à l'eau dans des conditions économiquement acceptables par tous comme le soulignent les professeurs Jacques Moreau et Philippe Billet dans leur article « Prix de l'eau : discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale. »

Puisque ce sont les collectivités qui déterminent le tarif de l'eau, elles pourraient définir une catégorie d'usagers ayant droit à un tarif social de l'eau au niveau municipal en raison de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence.

Récemment, le gouvernement a déclaré qu'il envisageait d'introduire un tarif social pour l'internet haut débit au prétexte qu'il est devenu un outil essentiel. Si cela était nécessaire et suffisant comme condition, un tarif social de l'eau devrait exister depuis bien longtemps car il n'y a pas plus essentiel et vital pour l'homme que l'eau.

Pour plus de sécurité juridique, cette possibilité pourrait être inscrite dans le code général des collectivités territoriales.

Par contre, il serait regrettable que des disparités territoriales demeurent dans ces tarifs sociaux de l'eau qui dépendront de chaque collectivité. Un tarif uniforme au niveau régional ou national ne pourrait-il pas être décidé pour cette catégorie spécifique d'usagers ?

3) Mettre en œuvre un dispositif d'aide à l'accès à l'eau pour les revenus les plus modestes

L'article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles prévoit que :

« Dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement. »

Ce dispositif social a abouti à la faculté de bénéficier d'une aide du FSL en cas de non paiement de la facture d'eau or on aurait pu l'interpréter comme un droit à une aide en amont, de façon préventive avant d'arriver à des situations d'impayés.

L'Observatoire des usagers de l'assainissement en Ile-de-France a d'ailleurs récemment proposé qu'une allocation « eau » soit versée par les caisses d'allocations familiales aux personnes les plus démunies tout en veillant à corriger les inégalités territoriales :

- pour des conditions économiquement acceptables, le poids de la charge d'eau doit être inférieur à 3% des revenus
- ce droit à l'eau doit concerner l'ensemble des personnes percevant des minima sociaux dont la charge d'eau à partir du coût moyen constaté par département dépasse le seuil de 3% pour une consommation moyenne de 40m³ par an et par personne.
- cette allocation serait versée par les CAF sur le principe d'attribution que l'allocation personnalisée au logement (APL) et l'allocation logement (AL).
- cette aide serait directe ou versée aux bailleurs et s'adresserait aux résidents d'un logement privé ou collectif.
- un fonds régional pourrait être créé alimentant les CAF départementales en fonction du nombre d'ayants droits. (péréquation régionale)
- ce fonds serait alimenté par la contribution financière des syndicats de distribution et d'as-

sainissement, des collectivités territoriales, de l'Etat et des grands groupes de l'eau (une part de leurs plus values)

Cette proposition a été reprise par le groupe CRC au Sénat dans sa PPL n°109 sur la mise en œuvre du droit à l'eau. La même PPL a été déposée à l'Assemblée nationale par le groupe communiste.

- Mise en place d'une allocation de solidarité pour l'eau garantissant que la charge d'eau ne dépassera jamais 3% des revenus. Elle tient compte de la charge d'eau par ménage en fonction d'un volume vital d'eau (50m³ par personne)

- Cette allocation serait versée par les CAF par délégation du fonds national de l'habitat et en s'appuyant sur les comités régionaux de l'habitat.

- Cette allocation serait financée par les entreprises de l'eau et les collectivités publiques.

Les entreprises délégataires du service public seraient taxées sur leur chiffre d'affaire à un taux de 1%. Les syndicats d'eau et d'assainissement, l'Etat et les collectivités locales seraient aussi soumis à une participation subsidiaire à définir.

- Rapport annuel du Comité national de l'eau afin d'évaluer la mise en œuvre du droit à l'eau

Note de travail

Projet de loi tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale

Projet de loi n° 1237

Calendrier :

Urgence déclarée

- Lecture AN 18 et 24 Novembre 2009 rapporteur Jean Paul Garraud rapport n° 2007

- Examen du rapport de JR Lecerf en commission 3 février 2010

- Lecture Sénat les 17 et 18 février 2010

Responsables pour le Groupe Socialiste au Sénat : Alain Anziani, Virginie Kles, Charles Gautier

Objet : Initialement inspiré du rapport Lamanda , demandé par le Président de la République à la suite de la censure partielle par le Conseil constitutionnel de la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, le présent projet de loi, déposé en novembre 2008, a été inscrit à l'ordre du jour et largement modifié par l'Assemblée Nationale, à la suite de l'assassinat de Marie-Christine Hodeau, en septembre 2009, par un délinquant sexuel récidiviste. Quatrième loi sur la récidive en quatre ans, ce projet s'inscrit dans une surenchère répressive alors même que cette doctrine a démontré son inefficacité en termes de lutte contre la délinquance. Ce texte a pour principaux objectifs de porter de 1 à 2 ans la durée de la surveillance de sûreté et d'abaisser de 15 à 10 ans les seuils pour y recourir. Or, nous savons que le non respect des obligations de la surveillance de sûreté conduit la personne condamnée à être placée en rétention de sûreté, le texte contourne ainsi la décision du Conseil constitutionnel qui a considéré que la « rétention de sûreté ne saurait, eu égard à sa nature privative de liberté et à la possibilité de son renouvellement sans limitation de durée, être applicable à des per-

sonnes condamnées avant la publication de la loi ou condamnées postérieurement à cette date pour des faits commis antérieurement ». Or, la surveillance de sûreté étant une mesure de sûreté et non une peine, elle est rétroactive. Il prévoit également de généraliser le recours à la « castration dite chimique » et foule aux pieds le secret médical en prévoyant pour le médecin traitant une obligation de dénonciation au juge. Le texte prévoit enfin, la création d'un répertoire des données à caractère personnel collectées dans les procédures judiciaires.

Contexte

La loi du 25 février 2007, à la suite de quelques faits divers, tire de l'état dangereux de certains criminels deux applications. D'abord, après exécution d'une peine de réclusion criminelle d'au moins quinze ans, l'auteur des faits peut se voir imposer une rétention de sûreté, mesure privative de liberté, comportant des soins et révisable chaque année, donc une peine après la peine. Ensuite, le criminel atteint d'un trouble mental grave peut cependant comparaître devant une juridiction pénale qui appréciera l'imputabilité matérielle des faits et qui pourra appliquer certaines mesures de sûreté. Dans les deux cas, les victimes et les experts sont au cœur de la réforme.

La décision du Conseil constitutionnel :

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision de n° 2008-562 DC du 21 février 2008, avait censuré deux dispositions et formulé deux réserves d'interprétation. **Le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs parties de l'article 13 :**

- les dispositions qui prévoyaient la possibi-

lité, à titre exceptionnel, de placer en rétention de sûreté une personne condamnée antérieurement au 1er septembre 2008 si les obligations résultant du placement sous surveillance électronique apparaissaient insuffisantes pour prévenir la récidive ;

- la disposition qui permettait de placer en rétention de sûreté ou sous surveillance de sûreté les personnes faisant l'objet d'une condamnation prononcée après la publication de la loi pour des faits commis avant cette publication ;

- la disposition qui prévoyait de rendre l'évaluation de la dangerosité prévue par le nouvel article 717-1 A du CPP applicable aux personnes condamnées avant la publication de la loi.

Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que la « rétention de sûreté ne saurait, eu égard à sa nature privative de liberté et à la possibilité de son renouvellement sans limitation de durée, être applicable à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou condamnées postérieurement à cette date pour des faits commis antérieurement ». **En revanche**, le Conseil constitutionnel n'a pas censuré la disposition qui permet l'application immédiate des dispositions relatives à la rétention de sûreté aux personnes qui méconnaîtraient les obligations de la surveillance de sûreté. Le Conseil a jugé que dans ce cas, la rétention est fondée sur la méconnaissance des obligations imposées dans le cadre de la surveillance de sûreté, méconnaissance qui est, par nature, postérieure à l'entrée en vigueur de la loi.

Il a également censuré une disposition de moindre importance à l'article 12 de la loi :

Cet article subordonnait à l'avis favorable de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté toute décision du tribunal d'application des peines d'accorder une libération conditionnelle à une personne condamnée à la réclusion criminelle à perpétuité. Le Conseil constitutionnel a estimé que cette disposition constitue un empiétement d'une autorité administrative sur une décision juridictionnelle contraire tant à

l'indépendance de l'autorité judiciaire qu'à la séparation des pouvoirs. Seul le mot « favorable » a été censuré.

Il a fait deux réserves d'interprétation :

- **nécessité pour la juridiction régionale de la rétention de sûreté de vérifier les conditions de prise en charge du condamné pendant la durée de la rétention :** le Conseil constitutionnel, a estimé que « le respect de ces dispositions garantit que la rétention de sûreté n'a pu être évitée par des soins et une prise en charge pendant l'exécution de la peine ; qu'il appartiendra, dès lors, à la juridiction régionale de la rétention de sûreté de vérifier que la personne condamnée a effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, de la prise en charge et des soins adaptés au trouble de la personnalité dont elle souffre ; que, sous cette réserve, la rétention de sûreté applicable aux personnes condamnées postérieurement à la publication de la loi déférée est nécessaire au but poursuivi ».

- **exclusion de l'inscription au casier judiciaire des jugements ou arrêts de déclaration d'irresponsabilité pénale ne comportant pas de mesures de sûreté :** le Conseil constitutionnel a estimé que « Considérant que la décision de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental ne revêt pas le caractère d'une sanction ; que, lorsque aucune mesure de sûreté prévue par l'article 706-136 du code de procédure pénale n'a été prononcée, cette information ne peut être légalement nécessaire à l'appréciation de la responsabilité pénale de la personne éventuellement poursuivie à l'occasion de procédures ultérieures ; que, dès lors, eu égard aux finalités du casier judiciaire, elle ne saurait, sans porter une atteinte non nécessaire à la protection de la vie privée qu'implique l'article 2 de la Déclaration de 1789, être mentionnée au bulletin n° 1 du casier judiciaire que lorsque des mesures de sûreté prévues par le nouvel article 706-136 du code de procédure pénale ont été prononcées et tant que ces interdictions n'ont pas cessé leurs effets ; que, sous cette réserve, ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ». Moins de 24 heures après cette censure du Conseil consti-

tutionnel, le Président de la République a chargé le premier président de la Cour de cassation, Vincent Lamanda, de réfléchir à des propositions **permettant d'appliquer immédiatement la loi**.

Le présent projet de loi, présenté en Conseil des ministres **le 5 novembre 2008**, tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 21 février 2008 et du rapport remis le 30 mai 2008 par Vincent Lamanda.

Analyse du projet de loi

L'assassinat de Marie-Christine Hodeau le 28 septembre 2009 par un criminel sexuel récidiviste, condamné à 11 ans d'emprisonnement et dont la peine a été réduite par le jeu des remises de peine pour bonne conduite, en libération conditionnelle au moment des faits, a relancé le débat sur la question de la récidive. Comme toujours, le Président de la République a annoncé que des mesures allaient être prises pour lutter contre la récidive. Le présent projet de loi, **mis en sommeil depuis 2008**, s'est trouvé être le support idéal pour concrétiser législativement les annonces présidentielles. Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte le 22 octobre 2009. Il a été largement remanié par l'Assemblée Nationale.

Ce projet de loi constitue la 4^{ème} loi sur la récidive en 4 ans¹ et s'inscrit dans une surenchère répressive qui repose sur le postulat selon lequel le délinquant restera, quoiqu'il advienne, une personne dangereuse qu'il faut surveiller et contraindre sa vie durant. «Peu importe que cette doctrine ait déjà démontré son inefficacité en terme de lutte contre la délinquance - laquelle selon les statistiques officielles ne fait qu'augmenter ces dernières années en dépit d'un dispositif répressif sans égal - il s'agit de poursuivre une politique aveugle qui réduit le délinquant à son acte et lui conteste toute capacité réelle d'évolution. Peu importe que la notion de dangerosité ne soit pas réellement définie et puisse donc être l'objet de tous les arbitrages, il s'agit, en son nom, de restreindre le champ des libertés pour s'inscrire dans une logique de sûreté et donc de méfiance généralisée envers tous ceux qui, un jour, ont enfreint la loi.»²

Ce projet de loi qui se présente pourtant sous une forme très technique, comporte des dispositions très attentatoires à nos principes démocratiques. Reprenant le considérant n°21 du Conseil constitutionnel, le projet de loi prévoit que la juridiction régionale de la rétention de sûreté, devra vérifier que la personne condamnée à la rétention de sûreté a effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, de la prise en charge et des soins adaptés au trouble de la personnalité dont elle souffre. Il faut noter que cette réserve d'interprétation s'impose d'ores et déjà aux juridictions et qu'il n'était donc pas utile de l'inscrire dans le CPP.

Le projet de loi, au motif qu'une année est trop courte au regard de la durée de la procédure conduisant au renouvellement de la mesure, porte la durée **de la surveillance de sûreté de un an à deux ans**. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une mesure qui s'applique à l'issue de la peine, et qui vient s'ajouter à celle-ci, non pas en fonction de nouveaux faits commis par l'individu, mais à raison de sa supposée dangerosité, impliquant des obligations non négligeables et le non respect d'une ou plusieurs de ces obligations peut conduire à son placement en rétention de sûreté. L'allongement de cette durée n'est donc négligeable. Reprenant la recommandation n° 12 de Vincent Lamanda, le projet de loi précise explicitement qu'en cas de violation des obligations de la surveillance de sûreté, la possibilité de soumettre l'intéressé à de nouvelles obligations de contrôle, la rétention de sûreté restant l'ultime recours.

Il pose les modalités d'articulation entre une mesure de rétention de sûreté ou de surveillance de sûreté et un placement en détention postérieur au début de l'une ou l'autre des mesures. Le texte propose **de baisser de 15 à 10 ans le quantum de la peine susceptible d'être suivie d'une surveillance de sûreté** après une surveillance judiciaire. En abaissant le quantum de la peine suite à laquelle une surveillance de sûreté peut être ordonnée, on abaisse indirectement le quantum de la peine permettant de prononcer une rétention de sûreté de 15 à 10 ans.

En effet, en sachant que le non respect des obligations de la surveillance de sûreté conduit la personne condamnée à être placée en rétention de sûreté, le texte contourne la décision du Conseil constitutionnel qui a considéré que la « rétention de sûreté ne saurait, eu égard à sa nature privative de liberté et à la possibilité de son renouvellement sans limitation de durée, être applicable à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou condamnées postérieurement à cette date pour des faits commis antérieurement ». Or, la surveillance de sûreté étant une mesure de sûreté, elle est rétroactive. Le texte ouvre le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux personnes retenues dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté. Il crée un **nouveau répertoire des données à caractère personnel** collectées dans le cadre des procédures judiciaires afin de centraliser l'ensemble des informations relatives à la santé et à la personnalité réalisées pendant une procédure judiciaire ainsi que pendant l'exécution des peines ou mesures de sûreté, « afin de faciliter la connaissance de la personnalité ou l'évaluation de la dangerosité des personnes poursuivies ou condamnées pour les infractions ou le suivi socio-judiciaire est encouru. Il est regrettable que les modalités de recueil, d'accès, d'alimentation, d'effacement, du droit d'accès de la personne concernée ne figurent pas dans la loi mais soient renvoyées à un décret. Il s'agit pourtant de données sensibles : santé, préférences sexuelles... Quid également des données recueillies concernant des personnes relaxées.

Le projet prévoit également de généraliser le recours à « castration chimique » et foule aux pieds le secret médical, pierre angulaire de la relation de soins, en prévoyant pour le médecin traitant une obligation de dénonciation au juge. Le texte modifie de nombreuses dispositions du code pénal et du code de procédure pénale relatives aux interdictions de paraître ou de rencontrer des victimes. Il prévoit également une retenue de 24 heures, calquée sur le régime de la garde à vue, en cas de violation par le condamné des interdictions auxquelles il est soumis. Un autre type de retenue par les services de police ou de gendarmerie est prévu pour les personnes placées sous surveillance de

sûreté qui ne respectent pas leurs obligations. Il modifie les procédures relatives au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes. Il prévoit la communication aux services de police et de gendarmerie de l'identité et de l'adresse des personnes condamnées pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru même si ce dernier n'a pas été prononcé par le tribunal.

Le projet de loi prévoit, dans l'hypothèse d'une procédure de révision ou de réexamen d'une décision pénale consécutif au prononcé d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme, de suspendre l'exécution de la peine et de fixer à la personne condamnée des obligations semblables à celles de la libération conditionnelle jusqu'à la fin de l'examen de la procédure. Il vise à ne permettre l'inscription au casier judiciaire des décisions d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental que lorsque celles-ci sont assorties d'une mesure de sûreté et pendant la durée de celle-ci, reprenant la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 février 2008. Là encore, cet ajout dans le CPP n'était nullement utile puisque cette réserve d'interprétation s'impose déjà aux juges. Le texte prévoit que sont inscrites au fichier national automatisé des empreintes génétiques les personnes ayant fait l'objet d'une déclaration d'irresponsabilité soit au stade de la clôture de l'instruction, soit à la suite d'une déclaration de culpabilité, ainsi que les personnes ayant été déclarées coupables mais dispensées de peine, allant contre la jurisprudence de la Cour de cassation qui considère que l'inscription n'est pas possible en cas de dispense de peine. Il prévoit enfin que les dispositions relatives à la surveillance judiciaire, ainsi que celles précisant les modalités d'exécution du suivi socio-judiciaire ou d'une libération conditionnelle, sont immédiatement applicables après la publication de la présente loi.

¹ Loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales ; loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs ; loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental

² Note du Syndicat de la magistrature

Note de travail

Projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat n° 582 rectifiée du 22 juillet 2009

[en séance publique le lundi 22 février 2010]

Calendrier :

- **Rapporteur de la Commission des affaires étrangères/défense** : Joseph Kergueris (Union centriste).
- **Rapporteur pour avis de la commission affaires culturelles** : Louis Duvernois (UMP).

Débat en séance publique : lundi 22 février.
Délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au mercredi 17 février 2010, à 11 heures.

Présentation du PJJL :

I. Annoncé dès 2002 le gouvernement Fillon présente enfin son projet de loi sur la réforme de l'action extérieure de l'Etat. Il se place, selon le gouvernement, dans le prolongement de la réorganisation de l'administration centrale et du réseau à l'étranger et dans la lignée du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France.

Depuis quelques mois, les annonces ont été nombreuses, ainsi, par exemple, le ministre des Affaires étrangères et européennes avait annoncé, à l'occasion de la conférence de presse du 25 mars 2009, la fusion des instituts déjà existants, des centres culturels français et des services culturels des ambassades sous le label unique « Institut français », placés sous l'autorité de l'ambassadeur, ainsi que le projet de créer une nouvelle agence qui devrait étendre les missions actuelles de CulturesFrance.

De son côté, le Sénat avait contribué avec un **rapport d'information** fait au nom de la com-

mission des Affaires culturelles et de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de l'action culturelle extérieure (Jacques Legendre et Josselin de Rohan, N° 458, juin 2009). Les recommandations de ce rapport ont été adoptées à l'unanimité.

II. Inscrit avec engagement de la « procédure accélérée » depuis le 22 juillet 2009, ce texte ne trouve sa place dans le calendrier parlementaire que six mois plus tard. Première lecture au Sénat. Débat en séance publique le 22 février 2010.

Ce projet de loi doit être analysé dans le cadre très contraint défini par la révision générale des politiques publiques. Il n'arrive donc pas pour donner de la force au dispositif d'action extérieure mais plutôt pour organiser la pénurie des moyens et pour faire comme si la volonté d'une action extérieure dynamique existait encore.

La devise du ministre Kouchner semble être « faire moins avec moins » tout en utilisant un langage ampoulé et creux pour masquer son inaction... c'est la « nouvelle diplomatie d'influence de la France ».

D'un côté des intentions ambitieuses sont affichées, de l'autre, les moyens appropriés ne suivent pas.

Les crédits en diminution du budget 2010 et la fonte continue des effectifs le prouvent ; (à ce propos lire le rapport **Action extérieure de l'Etat** - rayonnement culturel et scientifique, N° 102 - Sénat ; sénatrice Monique Cerisier ben Guiga, novembre 2009).

Cette réorganisation du Ministère et de ses actions, sur fond de déficits publics et de crise économique et sociale, porte la marque idéologique du « moins d'Etat ». Ce mouvement est en harmonie, il faut le reconnaître, avec la perte d'influence de la France dans le monde et avec une politique extérieure indigente, sans souffle et sans autonomie.

III. Ce projet de loi est censé contribuer à l'adaptation de l'outil diplomatique et à l'amélioration de l'efficacité de notre dispositif d'action extérieure.

Pour mener à bien une telle entreprise, il serait indispensable d'obtenir parmi les personnels de toute sorte concernés par les réformes un minimum de consensus et d'acceptation des objectifs de la réforme. Or cela ne semble pas être le cas aujourd'hui.

Les syndicats du MAE sont très critiques face à ce projet de loi, ils sont inquiets par l'avenir des personnels concernés (statut, rémunérations), aussi par le caractère « commercial et industriel » des établissements publics créés et, plus globalement, par l'absence de moyens et par la « privatisation de l'action culturelle du ministère des affaires étrangères », (le groupe de travail sur le PJJ doit les auditionner, le mercredi 27.01). Les syndicats contestent fortement le choix d'un EPIC pour « l'agence culturelle ».

Un rapport du Conseil économique, social et environnemental, juillet 2009, « préconise de transformer CulturesFrance en établissement public industriel et commercial, le statut d'EPIC offrant plus de souplesse pour l'action que celui d'établissement public administratif »¹. Le document « contribution pour la réforme du ministère des affaires étrangères et européennes »² du sénateur Richard Yung, considère que « le statut d'EPIC présente de nombreux avantages.

A la différence du statut d'association, il permettrait, par exemple, de lever des fonds auprès de mécènes. Le statut d'EPIC pourrait également être perçu comme plus rassurant par les partenaires ».

IV. Le projet de loi prévoit la mise en place en 2010, sous la forme d'établissements publics industriels et commerciaux, de deux agences³ :

-l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales, issue de la fusion d'Egide, France coopération internationale et Campus France, qui sera chargée de la « politique d'attractivité » (promotion des études en France; accueil des étudiants étrangers; bourses; expertise technique internationale).

-l'Agence pour l'action culturelle extérieure, qui naîtra de la transformation de l'actuelle association CulturesFrance, chargée de la « rénovation profonde de notre diplomatie d'influence ».

Rappel : Créée sous forme d'association, en 2006, CulturesFrance constitue la fusion des anciennes AFAA (Association française d'action artistique, créée en 1922, chargée de la promotion à l'étrangers des artistes français) et ADPF (Association pour la diffusion de la pensée française, créée en 1946, chargée de la promotion, à l'étranger, des écrivains français).

L'Agence CulturesFrance, placée sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de la culture, a pour objet la promotion et le développement de l'action culturelle extérieure de la France. CulturesFrance travaille en liaison avec les centres culturels et instituts français (environ 150- dont certains, depuis une dizaine d'années, fusionnent en Centres de culture et de coopération -) qui dépendent des ambassades et les Alliances françaises (structures autonomes locales mais bénéficiant généralement de financement public, environ 280).

Avec ces deux types d'acteurs dans la promotion de la culture française, la situation française constitue un cas à part, dans la politique culturelle extérieure, au niveau international. Ce double réseau empêche une efficacité et une identification optimales de la politique culturelle française extérieure. En Allemagne, l'action culturelle extérieure est identifiée à celles

des Goethe Institüte ; au Royaume Uni, à celle du British Council (qui sont constitués sous forme de sociétés indépendantes de toute administration).

Présidée par Olivier Poivre d'Arvor et dotée d'une centaine de collaborateurs, l'Agence CulturesFrance est dotée de 6 départements (dont 4 opérationnels : Echanges et coopération artistiques ; Développement et stratégies ; Livre et écrit ; Cinéma) pour l'accomplissement des

missions (qui ont été élargies au 1^{er} janvier 2009, principalement au cinéma et à l'audiovisuel) que l'on peut ainsi résumer :

- Promotion et diffusion de la création et des œuvres (cinématographiques audiovisuelles, écrites) françaises dans tous les secteurs d'activité culturelle
- Organisation des festivals et saisons culturels en France et à l'étranger
- Aide au développement dans le secteur culturel (formation, résidence, échanges d'artistes, attribution du Fonds d'Alembert pour l'aide à la publication)
- Créations et ventes de produits culturels ciblés pour les publics locaux

Dotée d'un budget annuel d'environ 30 millions €, l'Agence est, à l'heure actuelle, financée :

- à 55% par le ministère des affaires étrangères (environ 17 M€) ;
- à 8% par le ministère de la culture (environ 2 M€) ;
- pour le reliquat, par des collectivités territoriales et des partenaires privés.

L'étude d'impact souligne clairement les ambiguïtés du projet : souhait de l'Etat de se défausser sur des partenaires privés du financement de l'action culturelle extérieure mais volonté des diplomates de maintenir sous leur tutelle une partie de ce réseau :

- Ainsi, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, la création du nouvel opérateur n'au

rait pas d'« impact budgétaire immédiat ». Le statut d'EPIC « devrait faciliter l'amélioration du taux d'autofinancement (et donner à l'établissement) la possibilité de bénéficier de fonds multilatéraux ».

• Par ailleurs, la même étude d'impact justifie l'impossibilité de réunir, sous une forme inspirée de celle du British Council, les différentes structures de coopération culturelle existant car de nature à « fragiliser le rôle de l'ambassadeur... » !

Le recours au statut d'EPIC peut paraître injustifié compte tenu du mode de financement (pour l'heure, majoritairement public) et des missions effectivement exercées par CulturesFrance. Néanmoins, la loi ne précise aucunement ces missions, si ce n'est « concourir à l'action culturelle extérieure de la France ». Il semblerait donc opportun de d'abord davantage **préciser les missions de l'EPIC**, de reprendre, par exemple, les attributions actuellement exercées par l'association, voire de les étendre comme certains le souhaitent. Compte tenu du secteur d'activités (culturel), le recours au statut d'EPA aurait aussi bien pu être appliqué; il s'agit du statut retenu pour nombre d'institutions françaises à vocation culturelle : les grands musées ayant pris leur autonomie par rapport à la Réunion des musées nationaux (Centre Pompidou, Le Louvre, Orsay, Guimet, Versailles...), l'INRAP (Institut national de recherche d'archéologie préventive, né de la transformation d'une ancienne association, l'AFAN).

Derrière la transformation de l'association en EPIC, on ne peut exclure que plane le souhait de l'Etat de se défausser sur l'initiative et le financement privés pour tout ce qui a trait à l'action culturelle extérieure (cf l'étude d'impact citée supra). **Sur la question du financement du futur EPIC**, il serait donc pertinent de **garantir une part budgétaire** dans celui-ci afin d'éviter une érosion des dotations budgétaires, déjà en chute libre depuis plusieurs exercices.

Les garanties concernant le transfert des contrats des anciens employés de l'association sont conformes au droit commun du travail puisque les clauses substantielles de ceux-ci devront être reprises, notamment pour ce qui a trait aux rémunérations. On rappellera que très peu de clauses sont retenues par la jurisprudence comme non substantielles (et justifiant un licenciement pour refus du salarié d'accepter cette modification): la possibilité d'affecter un salarié dans un autre lieu à condition que le trajet soit de durée équivalente fait, par exemple, partie des clauses non substantielles retenues par le juge (Cour de cass, ch. Sociale, arrêts n os 1605 et 1606 du 3 juin 2003).

Néanmoins, la distinction clauses substantielles/cloauses non substantielles a été généralement abandonnée par les juges au profit de la distinction entre ce qui relève du contrat de travail et justifie l'adhésion de l'employé, de ce qui relève du pouvoir unilatéral de l'employeur et qui expose le salarié, en cas de refus, à une sanction (Cour de cass, ch. Sociale, 10 juillet 1996).

En cas de refus des modifications de clauses non substantielles, les anciens salariés de l'Agence se verront soumis à une procédure de licenciement, ce qui est également conforme au droit commun. Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence sociale, **il pourrait être opportun de préciser, aux termes de la loi, la notion de « clauses substantielles du contrat de travail ».**

De manière moins directe, se pose le problème **de savoir si les fonctionnaires du MAE, affectés au réseau culturel, seront, à terme, intégrés ou non à l'EPIC.** La question a, pour l'heure, été ajournée, compte tenu des réticences internes (cf supra) ; néanmoins, il a été indiqué aux personnels concernés que le périmètre définitif de CulturesFrance ne serait arrêté qu'en 2013 (intégration ou non du réseau culturel du MAE et de ses personnels). Il serait opportun que les fonctionnaires du ministère concernés et la représentation nationale soient consultés sur les conditions d'un tel transfert.

V. Ce projet de loi cherche aussi à rénover le cadre juridique de l'expertise technique internationale (coopération-aide au développement). Par ailleurs, il propose de créer une « allocation au conjoint » versée au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger qui n'exerce pas d'activité professionnelle. Le projet de loi aborde un autre dossier qui n'a rien à voir avec les précédents points du texte, puisque le titre IV tend « à responsabiliser les ressortissants français qui se rendent sans motif légitime dans des zones dangereuses ; l'Etat pourra leur demander le remboursement de tout ou partie des frais induits par les opérations de secours. Cette faculté sera également ouverte à l'encontre des opérateurs de transport, compagnies d'assurance et voyagistes, qui auront failli à leurs obligations ».

¹ Rapport présenté par Mme Julia Kristeva-Joyaux, Année 2009 - N° 19

² 14 décembre 2009.

³ Le rapporteur CAED-Sénat pourrait proposer que les établissements publics portent le nom d'Agences.

Questions cribles...

Copenhague et après ?

par Didier GUILLAUME, sénateur de la Drôme et Daniel RAOUL, sénateur du Maine-et-Loire

[en séance publique le mardi 26 janvier 2010]

« Échec », « faillite », « désastre », « flopopenhague » : que n'a-t-on entendu à l'issue de ce sommet ! Si ses résultats sont effectivement décevants, comme cela a été rappelé, pouvions-nous attendre autre chose d'un rassemblement de 192 pays ? En tout état de cause, les mesures contraignantes font défaut.



Tout d'abord, monsieur le ministre d'État, la France et l'Union européenne seront-elles capables, après la conférence de Copenhague, de reprendre la main afin de remettre la communauté internationale en mouvement pour sauvegarder la planète ? Par ailleurs, je constate que jamais un sommet des Nations unies n'avait suscité des attentes aussi fortes et un intérêt aussi intense de la part des peuples, des citoyens du monde, et notamment des Français. La déception, cruelle, a été à la mesure de ces attentes.

Que comptez-vous faire pour remobiliser nos concitoyens, auxquels on demande toujours plus : rouler moins, fermer le robinet pour économiser l'eau, se chauffer moins, trier les déchets... alors même que les taxes d'enlèvement ne cessent d'augmenter. Ils constatent que les chefs d'État et de gouvernement sont incapables de se mettre d'accord pour sauver la planète et se demandent s'ils doivent continuer à accomplir ces gestes quotidiens et à assumer cette responsabilité individuelle, sur laquelle la responsabilité collective n'a pu prendre le pas.

Alors qu'ils risquent de payer une nouvelle taxe, la taxe carbone, comment faire pour les remobiliser et les inciter à défendre notre planète ?

La France a un rôle particulier à jouer au sein de l'Union européenne. Pouvez-vous nous dire comment elle agira dans les semaines et les mois à venir ?

Réponse de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État.

Monsieur le sénateur, au risque d'être politiquement incorrect, permettez-moi de vous dire que je ne partage pas cette vision, largement répandue depuis la fin du mois de décembre, de la conférence de Copenhague.

En effet, une réunion s'analyse par rapport à la situation de la veille. Il s'agit de savoir, en réalité, si le schéma retenu pour la première phase du protocole de Kyoto allant jusqu'à 2012 a avancé significativement. Auparavant, un financement international destiné à aider les pays les plus vulnérables avait-il été prévu ? Tel n'était pas le cas pour ce qui concerne la forêt et les énergies renouvelables. Lors de la conférence de Copenhague, une aide de 10 milliards de dollars par an, portée à 100 milliards de dollars à partir de 2012, a été retenue. Le problème est de mettre effectivement en place cette véritable révolution.

Par ailleurs, avant la conférence de Copenhague, les Chinois, les Brésiliens, les Indiens raisonnaient-ils en termes d'engagement, voire d'information ? La réponse est non. Désormais, ils se sont engagés, à compter du 31 janvier, à réduire l'intensité de leurs émis-

sions de CO2 dues à leur croissance, position conforme aux engagements adoptés lors de la conférence de Bali.

Enfin, s'agit-il d'engagements contraignants à la mode européenne ? La réponse est non. En fait, c'est de notre propre projection culturelle sur la forme des accords que résulte notre déception ! Qui pouvait imaginer sérieusement que de grands pays auraient conclu des engagements sous la forme retenue par les pays européens, lesquels ont accepté, dans le cadre d'une Europe de la Paix, de reconnaître la souveraineté de l'Europe dans le domaine du climat ?

Pour relancer la mobilisation des citoyens, il faut des victoires et analyser la situation avec une parfaite lucidité.

La parole est à M. Daniel Raoul, pour la réplique.

L'issue de la conférence de Copenhague ne m'a pas trop surpris. Elle a eu un résultat positif : amplifier le besoin de gouvernance mondiale. En tous les cas, l'ensemble des 193 pays rassemblés avaient sans doute des préoccupations autrement plus prioritaires que la réduction des gaz à effet de serre. La ville d'Angers, dont je suis conseiller municipal, étant jumelée avec Bamako, je peux vous affirmer, monsieur le ministre d'État, que les préoccupations premières du Mali sont tout autres !



De fait, l'évolution démographique de notre planète posera, à terme, de véritables problèmes. En effet, lorsque la population mondiale atteindra neuf milliards d'habitants, comment pourra-t-on lui assurer l'alimentation et la fourniture d'énergie nécessaires ?

Je peux donc admettre les réticences de certains pays qui n'avaient pas compris la nécessité d'une gouvernance mondiale pour maîtriser non seulement la consommation d'énergie mais aussi la consommation courante. On a évoqué l'eau. On pourrait aussi viser les denrées alimentaires, sujet de préoccupation bien plus important pour eux que les gaz à effet de serre.

Questions cibles...

Copenhague et après ?

par Jacques MULLER, sénateur du Haut-Rhin

[en séance publique le mardi 26 janvier 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre d'État, mes chers collègues, nous nous retrouvons plus d'un mois après la fin de la conférence de Copenhague. Si l'intérêt des médias décroît, drame de Haïti oblige, force est de constater que l'urgence climatique demeure d'actualité.



Cette urgence nous impose de ne pas nous abriter derrière l'échec de cette conférence pour rester les bras croisés : si ces négociations ont capoté, c'est surtout parce que le club des pays industrialisés a refusé de reconnaître et d'honorer sa dette écologique à l'égard du reste de la planète. Face à la Chine et aux États-Unis, l'Europe n'a pas su ou voulu assumer le leadership que l'humanité pouvait attendre.

La majeure partie des habitants du monde affichent des émissions encore inférieures à un niveau « soutenable », soit moins de deux tonnes de CO₂ par an, tout simplement parce qu'ils sont pauvres.

L'actuel dérèglement climatique, qui entraîne sécheresses, ouragans, notamment, doit donc être inscrit au passif des pays du Nord, qui polluent l'atmosphère depuis plus de 150 ans. Gardons à l'esprit que les gaz que nous avons émis demeurent toujours.

Monsieur le ministre d'État, je souhaite vous poser deux questions.

Tout d'abord, le gouvernement français est-il prêt à reprendre et à défendre lors du prochain Conseil européen, avec toute la volonté politique requise, la résolution adoptée par le Parlement européen le 25 novembre 2009, qui fixe, d'une part, un objectif de réduction des gaz à effet de serre émis par l'Union européenne de 40 % d'ici à 2020 et, d'autre part, des transferts massifs de moyens financiers vers les pays du Sud – 30 milliards d'euros par an – pour les aider à financer des systèmes écologiques plus respectueux de l'environnement ?

Par ailleurs, pour être un tant soit peu crédible vis-à-vis de ses partenaires européens et pour commencer d'honorer sa propre dette écologique, quel effort budgétaire spécifique la France est-elle prête à engager dans le cadre de la prochaine modification budgétaire ?

Réponse de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État.

J'ai beaucoup de mal à comprendre ce principe de flagellation permanente, contraire à la mobilisation que vous souhaitez. Ce n'est pas parce que vous répéterez dix fois que Copenhague a échoué ou que la position européenne était mauvaise que cela deviendra un début de vérité !

Monsieur Muller, la France, tout d'abord, respecte le protocole de Kyoto, ce que font très peu de pays. Ensuite, elle s'est dotée d'un ensemble législatif et fiscal qui lui permet d'enregistrer aujourd'hui la plus importante baisse des émissions de gaz à effet de serre en Europe.

Enfin, la France a affirmé qu'elle voulait aller plus loin, et qu'elle en était capable.

C'est elle qui a proposé le plan « justice-climat » entre les pays du Nord et ceux du Sud, c'est-à-dire une aide annuelle de dix milliards d'euros, qui sera portée graduellement à cent milliards d'euros en 2020, donc bien au-delà des trente milliards d'euros que vous évoquiez. Qui a imaginé le plan « énergies renouvelables-forêts » au profit des pays africains, du Bangladesh, du Cambodge et du Laos ? C'est la France !

Monsieur Muller, je comprends et respecte parfaitement les mouvements internes à notre pays. Toutefois, j'attire votre attention sur un point : attention à ne pas devenir le porte-parole de « l'à-quoi-bonisme », cette attitude qui consiste à se demander à quoi bon agir puisque les autres ne font pas le nécessaire, ne respectent pas les engagements, ne sont pas conscients de l'enjeu.

Monsieur Muller, je ne mets absolument pas en doute vos intentions : je sais que vous êtes un passionné de cette cause. Mais attention : nous devons conserver à celle-ci un peu de sa magie.

La parole est à M. Jacques Muller, pour la réplique.

M. Jacques Muller. Monsieur le ministre d'État, je ne veux rien moins que faire de l'autoflagellation ! Si Copenhague a échoué, me semble-t-il, c'est justement parce que, au-delà des discours, nous ne nous sommes pas engagés concrètement, à la hauteur des enjeux.

En matière de dette écologique, je me suis amusé à réaliser un petit calcul. Voilà tout de même quelque cent cinquante ans que nous rejetons des gaz à effet de serre. Toutefois, si nous prenons simplement en compte les émissions produites depuis vingt ans, soit depuis 1990, car c'est à partir de cette date que l'on a commencé à les comptabiliser, il apparaît que la France a rejeté, selon les chiffres officiels, 7,4 milliards de tonnes de carbone, soit environ 370 millions de tonnes par an.

Si nous convertissons ces quantités en euros, en retenant le chiffre de la taxe carbone « Sarkozy », c'est-à-dire 17 euros par tonne, nous obtenons, pour la seule France, un total de 126 milliards d'euros en vingt ans, soit 6,3 milliards d'euros par an.

Monsieur le ministre d'État, très concrètement, êtes-vous prêt, à l'occasion du prochain collectif budgétaire, à augmenter de 6,3 milliards d'euros l'aide publique au développement, alors que nous ne respectons toujours pas aujourd'hui les objectifs que nous nous sommes fixés en la matière ?

Questions cibles...

Copenhague et après ?

par Bernadette BOURZAI, sénatrice de la Corrèze et Nicole BRICQ, sénatrice de Seine-et-Marne

[en séance publique le mardi 26 janvier 2010]

Monsieur le ministre d'État, que l'on considère Copenhague comme un demi-succès ou comme un demi-échec, notre déception est à la hauteur des attentes qu'avait suscitées la préparation de ce Sommet. Il est temps de tenir un langage de vérité sur l'environnement, me semble-t-il : les négociations internationales sur le climat mettent en jeu des intérêts nationaux, qui peuvent paraître négligeables au regard du temps long et à l'échelle de la planète, mais que les négociateurs ne sont pas prêts à sacrifier à court et à moyen terme.



Si notre pays considère qu'une politique ambitieuse de réduction des émissions de gaz à effet de serre est incontournable et nécessaire, comme je le crois, il doit cesser de délocaliser ses pollutions et consentir aux efforts de mise en valeur de ses propres ressources. En dehors de tout accord global et juridiquement contraignant à l'issue de Copenhague, et alors que le marché des quotas de CO2 n'est pas sérieusement régulé, que fait la France, en tant qu'acteur important de l'Union européenne, pour s'opposer aux importations de produits fabriqués et acheminés dans des conditions plus défavorables, en termes de bilan carbone, qu'ils ne le seraient en Europe, hormis, je vous l'accorde, monsieur le ministre d'État, défendre les engagements d'aide que vous avez cités ? Et que fait-elle sur son propre territoire ?

Je pense en particulier à l'engagement du Président de la République de tripler le tarif

d'achat de l'électricité produite à partir de la biomasse. Cet objectif s'est traduit par un arrêté tarifaire qui pose des conditions si restrictives, notamment une puissance électrique minimale de 5 mégawatts, que, dans la pratique, la plupart des entreprises concernées, qui sont pourtant proches des ressources du terrain et les mieux à même de mettre en œuvre des réseaux de chaleur et d'électricité de proximité favorisant le développement local, perdent le bénéfice de cette annonce, qui est dès lors réservé aux seuls grands groupes des secteurs du papier ou de la chimie !

Réponse de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État.

Madame la sénatrice, vous avez posé deux questions.

J'aborderai tout d'abord les négociations internationales. Je le répète, Copenhague constitue une étape sur le chemin du post-Kyoto. Le week-end dernier, les représentants des grands pays émergents réunis à New Delhi ont déclaré qu'ils soutiendraient et amplifieraient Copenhague.

Dans trois jours, à Addis-Abeba, cinquante-quatre pays africains, menés, vous le savez, par le Premier ministre éthiopien, M. Meles Zenawi, et le ministre de l'environnement algérien, M. Chérif Rahmani, demanderont, du moins je le pense, que le processus de Copenhague soit confirmé et amplifié.

Ainsi, en quelques semaines, avant le 31 janvier prochain, les pays souhaitant confirmer, soutenir et amplifier Copenhague seront passés de 28 à 130 ou 140 !

Notre problème, à présent, est d'engager des actions concrètes et de mettre en œuvre, notamment, le plan « justice-climat ».

J'en viens à la politique que nous menons dans le cadre national. Je vous remercie, madame la sénatrice, d'avoir évoqué brièvement la biomasse. Vous le savez, nous avons élaboré un plan ambitieux en la matière. La semaine dernière, nous avons d'ailleurs sélectionné, dans le cadre d'un appel d'offres, trente-deux centrales de biomasse.

Le point particulier que vous évoquez fait partie de nos contradictions, et celles-ci sont habituelles en pareille matière : nous devons concilier le développement de la biomasse avec les dispositions du plan « santé-environnement » relatives aux particules.

Vous le savez, les entreprises qui produisent plus de 5 mégawatts, et qui bénéficient donc de tarifs plus élevés, puisque ceux-ci ont été triplés conformément aux engagements, possèdent des filtres à particules. En dessous de ce seuil, elles n'en disposent pas. Or, pour l'instant, nous ne souhaitons pas un développement massif de la biomasse produite sans filtres à particules. Ce point fait partie des difficultés que nous rencontrons, mais j'espère que nous surmonterons bientôt cette contradiction.

La parole est à Mme Nicole Bricq, pour la réplique.

Monsieur le ministre d'État, nous pourrions en effet considérer que le demi-échec de Copenhague n'empêchera pas d'arriver un jour à un traité global.



Toutefois, ce qui est certain, c'est que l'idée que l'on puisse fixer un prix mondial pour le carbone a reculé à Copenhague. Nous sommes donc au pied du mur, et nous attendons des États, et surtout de l'Union européenne, qu'ils fixent un cadre aux agents économiques privés, qu'il s'agisse des entreprises ou des ménages, pour que ceux-ci s'organisent en vue de la transition énergétique.

Or, depuis les années 1990, l'Union européenne a tout misé sur le marché du carbone, puisqu'elle a refusé en son temps une taxation européenne de ces émissions.

Dès lors, soit nous continuons de privilégier le marché, et alors donnons-nous les moyens de le réguler et de le superviser, soit, et cette idée revient aujourd'hui en force, nous nous dotons d'une fiscalité – je n'évoque pas la taxe aux frontières, qui constitue un mécanisme de protection –, ce qui suppose que les États membres de l'Union européenne soient unanimes, et donc que nous soyons capables de convaincre !

En tout cas, nous devons accomplir ce travail, d'autant qu'il nous faudra, à partir de 2012, fixer les enchères pour le marché des quotas, car, à 13 euros la tonne, celui-ci ne peut fixer le prix du carbone ni à l'échelle de l'Europe ni à celle du monde !

Lutte contre les violences au sein des couples

Lors d'une conférence de presse, qui s'est déroulée ce jour au Sénat, Roland COURTEAU, Yannick BODIN, Nicole BONNEFOY, Maryvonne BLONDIN, Françoise CARTRON, Claudine LEPAGE ont présenté à la presse la nouvelle proposition déposée par le Groupe socialiste du Sénat, relative aux violences à l'égard des femmes au sein des couples, qui viendra en discussion en séance publique au Sénat le mercredi 10 février.

Cette proposition de loi, dont Roland COURTEAU est l'initiateur, vise à compléter la loi du 4 avril 2006 dont le sénateur socialiste avait été aussi à l'origine. Cette loi qui a levé bien des tabous sur les violences familiales et enclenché une dynamique de prise de conscience et de lutte contre le fatalisme de ce fléau nécessite d'être compléter .

Cette nouvelle proposition de loi propose d'engager une nouvelle étape en prenant de nouvelles dispositions relatives aux victimes de violences conjugales.

Elle propose, comme c'est déjà le cas en Espagne, d'introduire dans le code pénal le délit de violence psychologique au sein du couple. En effet la violence peut détruire, par des coups ou par des mots.

Au titre de la prévention la proposition de loi prévoit :

- l'extension de la compétence du juge aux affaires familiales aux situations de concubinage et de PACS : celui-ci pourrait ainsi ordonner l'éviction du parent violent du domicile familial, dans l'intérêt du parent victime des violences, comme dans l'intérêt des enfants ;

- de dispenser dans les écoles, les collèges et les lycées une information sur le respect mutuel et l'égalité entre les sexes à raison d'au moins une séance mensuelle.

En complément de cette information, il convient de renforcer les campagnes générales de sensibilisation (par voie de presse, radio, télévision) à toutes les formes de violence au sein des couples et d'instituer une journée nationale d'information et de prévention sur les violences à l'égard des femmes en général et au sein des couples en particulier.

Toujours dans un souci de prévention, de dépistage et de protection des victimes de violences conjugales, il est proposé de sensibiliser, notamment dans les programmes de formation initiale et continue, un certain nombre de personnels au service de la médecine, de la police ou de la justice.

Enfin le texte prévoit que les victimes de violences conjugales bénéficieront de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources.

diffusion le 3 février 2010

Réforme territoriale : une instrumentalisation des Préfets intolérable

Au nom du groupe socialiste, Jean-Pierre Sueur, sénateur du Loiret, a interpellé le gouvernement sur la campagne de presse en cours dans certains départements, menée par les Préfets de la République, sur la réforme territoriale. **Il s'agit là d'un scandale intolérable et d'une instrumentalisation grave du rôle des représentants de l'Etat.**

Munis de dossiers de presse favorables à cette réforme, les Préfets organisent des conférences de presse pour « vendre » un texte non encore adopté par les représentants du peuple !

Le rôle des Préfets, et il faut leur rendre hommage, est d'appliquer dans les régions et les départements la politique de la nation. Un Préfet se doit donc de veiller à l'application d'une loi votée, mais en aucun cas il ne doit intervenir dans une discussion parlementaire.

A l'interpellation des sénateurs socialistes, le Ministre Marleix a répondu en renvoyant aux années 1981 et 1982 à la mise en place de la décentralisation. **Le Ministre oublie qu'à l'époque, les préfets étaient chargés d'informer sur des lois adoptées par le Parlement, et non sur des projets de loi !**

Ainsi, le Président du groupe socialiste, Jean-Pierre Bel, va écrire au Premier ministre pour lui demander une réponse sur cette question : a-t-il été donné des instructions aux Préfets pour intervenir dans une discussion parlementaire en cours ? **Si ces instructions existent, le groupe socialiste du Sénat entend faire toute la lumière sur cette instrumentalisation.**

diffusion le 2 février 2010

Suicides de personnes détenues : encore un rapport pour rien ?

Alain ANZIANI (Gironde) au nom du Groupe socialiste, tient à manifester son inquiétude après l'annonce par le Garde des sceaux du nombre de suicides de personnes détenues en 2009. **Le chiffre officiel de 115 suicides de personnes détenues donne à la France un triste record en Europe de l'Ouest.** La progression du nombre de suicides démontre l'inefficacité funeste de la politique de prévention mise en œuvre par le gouvernement.

Alain Anziani rappelle que le chiffre de 115 suicides ne tient pas compte des suicides de personnes en semi-liberté, en permission de sortie, en hospitalisation ou sous bracelet électronique, ce qui porterait à 122 me nombre de suicides en 2009. Ce chiffre ne reflète qu'une partie de la réalité, puisque l'administration pénitentiaire refuse toujours de reconnaître comme suicides un certain nombre de décès accidentels survenus après ingestion de médicaments.

La progression du nombre de suicides fournit la preuve de l'incurie de la politique gouvernementale en la matière. En matière de prévention des suicides des personnes détenues, il est aujourd'hui urgent de rompre avec la logique actuelle, qui ne vise qu'à empêcher les personnes détenues de mourir. Ainsi, les mesures prises depuis l'été 2009 ne relèvent pas de la prévention, mais d'une logique de surveillance et de limitation des risques. Les « kits de protection » prônés par le Garde des sceaux, comprenant draps indéchirables, pyjamas en papier ou matelas anti-feu, ne sauraient tenir lieu de politique de prévention.

Pour réellement prévenir les suicides, il faut d'abord restaurer la personne détenue dans sa dignité d'homme. Aujourd'hui, cette dignité n'est pas respectée, notamment du fait de la surpopulation carcérale et de la violation systématique du principe de l'encellulement individuel. **La mise en place d'une telle politique nécessite une véritable rupture avec la logique gouvernementale actuelle. Il faut ainsi passer de la culture de la seule punition à celle de la réinsertion.**

Alain Anziani regrette que ce volet réinsertion soit systématiquement occulté par le gouvernement. Il rappelle que les dispositions allant en ce sens dans le rapport du Dr Louis Albrand avaient été censurées par la Chancellerie, ce qu'avait vivement dénoncé l'auteur.

La politique de prévention du suicide souffre également du peu de moyens alloués dans le budget 2010 à la mise en œuvre de la Loi pénitentiaire adoptée à l'automne. Alain Anziani demande à la Garde des sceaux de revenir explicitement sur le moratoire de l'application des règles pénitentiaires européennes décidé par son prédécesseur.

Sans volonté politique, sans moyens, les droits créés par la loi pénitentiaire resteront lettre morte, et la condition carcérale ne cessera de se dégrader. Alain Anziani appelle donc le gouvernement à rompre avec le cycle suicidogène de sa politique pénale et carcérale.

diffusion le 1er février 2010

L'insécurité : thème électoraliste de la Droite !

Le groupe socialiste du Sénat rappelle à M. Brice Hortefeux qu'il est ministre de l'intérieur en charge de la sécurité intérieure

Comme à l'accoutumée, en période d'élection, le Gouvernement rejoue le thème de l'insécurité, tel un adjuvant électoral pour masquer son impuissance sur les questions économiques et sociales !

Brice Hortefeux, lors des « rencontres de Beauvau », réunion organisée mardi 26 janvier, a dénoncé « **le piètre bilan des régions socialistes en matière de sécurité** » (Le Figaro du 26 janvier 2010).

Charles Gautier (Loire-Atlantique), au nom du groupe socialiste du Sénat rappelle que Brice Hortefeux est ministre de l'intérieur chargé de l'ensemble des questions concernant la sécurité intérieure et que dans l'exercice de ses attributions, il a autorité sur la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale. Ainsi, en protestant contre les mauvais résultats dans les régions en matière de sécurité, Brice Hortefeux dresse son propre bilan.

En effet, **s'agissant des résultats de la politique qu'il mène en matière de lutte contre la délinquance, les chiffres sont mauvais.** La situation ne cesse de se dégrader en particuliers par rapport à certains indicateurs importants, comme les atteintes volontaires à l'intégrité des personnes ou les vols à main armés.

Le malaise des policiers est grandissant. Ils dénoncent eux-mêmes, non sans raison, **une politique du chiffre** qui les conduit à multiplier les amendes pour infractions routières ou à contrôler 10 consommateurs de drogue plutôt que de s'attaquer à un dealer.

Par l'accent mis sur le développement des moyens technologiques de la police et de la gendarmerie, en particulier sur le développement de la vidéosurveillance, le gouvernement cherche à donner le change. **Mais l'outil technologique, quel qu'il soit, et quelle que soit sa performance, ne peut fonder, à lui seul, une politique de sécurité.**

Avec la poursuite du rapprochement police/gendarmerie, la protection des territoires s'amenuise. **Cette réforme défait le maillage territorial,** assuré aujourd'hui par la présence des brigades de gendarmerie. Les difficultés d'application qu'elle rencontre témoignent d'ailleurs de ses effets pernicieux.

En matière de prévention de la délinquance, l'échec de la loi du 5 mars 2007 est patent.

La politique sécuritaire menée par le Gouvernement traduit bien l'incapacité du pouvoir en place.

diffusion le 27 janvier 2010



Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat

avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

Aïcha Kraï

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26

a.krai@senat.fr

Reprographie : Sénat