



**Bulletin
du Groupe Socialiste
du Sénat**

n° 148

Jeudi 10 juin 2010

L'Edito du Président	3
Notes de travail	4
Point sur	15
Interventions	19
Question d'actualité au Gouvernement	41
Dans la presse	47
Communiqués de presse	50



S O M M A I R E

- 3 **L'Édito du Président...**
- 4 **Notes de travail...**
- Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation
 - Proposition de loi «Maisons départementales des personnes handicapées et politique du handicap»
 - Action de groupe : proposition de loi sur le recours collectif de N. Brick, R. Yung, JP. Bel et plusieurs sénateurs du groupe socialiste, apparentés et rattachés
- 15 **Point sur...**
- Les frontières de l'Union Européenne
- 19 **Interventions...**
- **Défenseur des droits** : interventions de Jean-Claude PEYRONNET, Jean-Pierre MICHEL, Richard YUNG, Alima BOUMEDIENE-THIERY et Louis MERMAZ dans la discussion générale
 - **Question préalable défendue par Robert BADINTER**
 - **Projet de loi de finances rectificative pour 2010** : intervention de Nicole BRICQ dans la discussion générale.
- 41 **Question d'actualité au Gouvernement**
- «Statut de la SNCF» par Michel TESTON
 - «L'assaut israélien au large de Gaza» par Monique CERISIER Ben GUIGA
 - «Avenir de l'école» par Françoise CARTRON
- 47 **Dans la presse...**
- «**Défenseur des droits : le Parlement bafoué**» par Jean-Pierre SUEUR [Le Monde - article paru dans l'édition du 9 juin 2010
 - «**La HALDE cannibalisée**» par Bariza KHIARI et Alain ANZIANI [Le Monde - article paru dans l'édition du 3 juin 2010]
- 50 **Communiqués de presse...**
- **Action de groupe : une idée qui prend forme**
 - **En supprimant le Défenseur des Enfants le Gouvernement humilie le Parlement**
 - **Education nationale : la RGPP se transforme en DGSE - Démantèlement Général du Service public de l'Éducation**
 - **Statut de la SNCF : la casse des services publics continue**

L'édito du Président...

Défenseur des droits :

Le double recul du Sénat et des libertés

Comment ne pas revenir dans ces lignes sur le terrible désaveu subi, la semaine dernière, par le Sénat ? La « palinodie parlementaire » - j'emprunte l'expression à notre ami Robert Badinter - à laquelle nous avons assisté a fait deux victimes : les libertés, d'une part, le Sénat, de l'autre.



Les libertés publiques sont la première victime de ce malheureux épisode. En effet, le Défenseur des droits, ce sont des droits sur la défensive ! Le Défenseur des droits, c'est une OPA hostile sur chacune des autorités administratives indépendantes qui existent aujourd'hui et qui concourent à la protection des droits et libertés dans leurs domaines respectifs. Dans notre travail parlementaire, un souci fort nous inspire au quotidien : c'est la protection des libertés publiques. Or, la fusion des différentes autorités administratives indépendantes en une seule entité va faire reculer la protection de ces libertés, en raison d'une moindre prise en compte des spécificités de chaque domaine. Nous le savons tous : sans la CNDS, jamais la question de la garde à vue ne serait ainsi venue sur le devant de la scène. Sans le Défenseur des enfants, jamais les souffrances des mineurs n'auraient été mises en lumière aussi finement, et jamais la protection des êtres les plus faibles et les plus démunis de notre société aurait fait l'objet d'une telle vigilance.

Jamais, sans l'action déterminée de la HALDE, la lutte contre les discriminations n'aurait fait des progrès aussi concrets dans notre pays, grâce aux méthodologies d'action innovantes mises en œuvre.

Pour le Sénat, la volte-face en séance est une nouvelle marque de mépris et d'abaissement. Comment considérer une Chambre où le vote du lendemain annule le vote de la veille, où négociations de cabinet et tractations de couloirs conduisent à remettre en cause l'expression du suffrage sur un sujet aussi essentiel ? La faiblesse des hommes est connue, mais les institutions, nos institutions ont été conçues et n'ont de légitimité que lorsqu'elles les canalisent et permettent des décisions librement consenties. Ce vote fera date, tristement. C'est un nouveau désaveu pour tous ceux qui promettaient un Sénat fort, respecté, capable de faire entendre sa voix dans le concert des pouvoirs publics et d'apporter utilement sa pierre à la construction de l'œuvre législative. C'est, aussi, un vote aberrant pour la Chambre haute, dont le rôle est de légiférer sereinement, à l'écoute de la société mais à l'abri des passions.

Retenons cette leçon dans notre réflexion sur l'avenir du bicamérisme dans notre pays. Mettons tout en œuvre pour que le Sénat, constitutionnellement protégé de toute dissolution, retrouve la place qui lui revient au cœur de nos institutions et redevienne un acteur incontournable de la protection des libertés.

Jean-Pierre BEL

Note de travail...

Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation Seconde lecture

(discussion en séance publique le 21 juin 2010)

Calendrier :

Assemblée nationale

- 1ère lecture à l'assemblée nationale : les 24 mars, 8 et 9 avril, et le 27 avril 2010

La commission des affaires économiques est saisie au fond : rapport 2150 de F. Loos

Trois autres commissions ont été saisies pour avis :

- La commission des lois : rapport 2131 de Eric Diard

- La commission des finances : rapport 2139 de François Goulard

- La commission des affaires sociales : rapport 2129 Valérie Rosso-Debord

Vote du groupe SRC : contre

Sénat

- **Seconde lecture au sénat** : le lundi 21 juin et le mardi 22 juin

- Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 7 juin

- Examen du rapport (Dominati) et du texte de la commission spéciale : 9 juin

- Délai limite pour le dépôt des amendements pour la séance : 17 juin à 12h

- Examen des amendements extérieurs en commission spéciale : lundi 21 juin

- Durée globale de la DG : 1h30 soit 26' pour le groupe socialiste

Alors qu'en période de faible activité économique et de recrudescence du chômage, le nombre de ménages surendettés explose, il aura fallu attendre un an avant de voir revenir au Sénat en deuxième lecture, le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation,

empêchant ainsi, une nouvelle fois la France de respecter ses obligations européennes qui fixait le délai de transposition de la directive au 12 mai 2010.

Si quelques avancées ont été obtenues lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, force est de constater qu'au regard des enjeux actuels, des améliorations plus importantes restent à faire. Le texte vise surtout à mieux informer les consommateurs et à tenter autant que faire se peut de responsabiliser l'ensemble des acteurs (prêteurs et emprunteurs).

On peut tout de même noter l'adoption, à l'initiative du gouvernement, de quelques propositions issues du rapport remis par Mme Cohen Branche, chargée par la ministre de l'économie, de l'emploi et de l'industrie, d'une mission sur les relations entre les personnes surendettées et les établissements de crédits¹.

Mais l'essentiel des mesures qui auraient pu éviter à certains consommateurs de basculer dans le mal-endettement voire dans le surendettement ou contenir les multiples dérives liées aux crédits faciles n'ont pas été prises. Enfin, et quelques soient les mesures d'encadrement que l'on pourrait prendre (en matière de publicité, de primes...), la politique de crédit demeurera d'autant plus agressive que le pouvoir d'achat sera en berne.

De plus, de nombreuses dispositions du texte sont assorties de décrets dont le contenu pourrait au final réduire comme peau de chagrin les avancées supposées. Comme le souligne Reine Claude Mader, présidente de l'association CLCV « la loi prévoit des dispositions intéressantes mais renvoie au décret.

On peut donc s'attendre au meilleur, si l'administration se révèle plus sévère que les parlementaires, comme au pire, sur la publicité ou le nouveau mode de calcul de l'amortissement, qui devrait conduire à amoindrir le coût du crédit ».

Ainsi, sans être exhaustif, plusieurs insuffisances demeurent :

- **La réforme engagée sur taux de l'usure n'est que poudre aux yeux** puisque l'essentiel n'a pas été fait : à savoir baisser de manière conséquente un taux de l'usure actuellement de 20%, voire plus.

- **Sur le crédit renouvelable** : si désormais le vendeur est obligé de proposer plusieurs types de crédit (et non comme cela se fait actuellement uniquement un crédit renouvelable), force est de constater que les primes demeurent qui conduisent les vendeurs à « forcer » la vente de crédits, même si les consommateurs n'en n'ont pas besoin.

Par ailleurs, et c'est positif, le consommateur pourra conclure un crédit amortissable et non se voir imposer un crédit renouvelable. Mais reste que le seuil renvoyé par décret est important car c'est souvent en deçà d'un certain montant entre 3000 et 6000€ que les consommateurs se voient proposer un crédit renouvelable. La mesure aura plus ou moins d'effet selon le niveau de seuil fixé.

Quoiqu'il en soit, certains ménages continueront sans doute à se voir proposer des crédits à des taux extrêmement élevés, ou uniquement des crédits renouvelables du fait même de leurs revenus trop modestes. Au pire, ils seront exclus de l'accès au crédit.

- **La proposition de séparation entre carte de crédit et carte de fidélité** (que nous avons proposée) n'a pas été adoptée alors qu'elle peut conduire à faire basculer des consommateurs dans le mal-endettement.

- **Les primes** liées à la vente de crédits, de cartes de crédit ne sont ni supprimées ni même enca-

drées alors qu'elles participent aussi à une offre offensive de crédits souvent mal adaptés, ne répondant pas aux réels besoins des consommateurs.

- **L'extension du champ du microcrédit** adopté à l'Assemblée nationale ne peut remplacer la mise en place, souhaitée par les sénateurs socialistes, d'un véritable crédit social pour permettre l'accès au crédit des personnes les plus pauvres ou en situation précaire, auprès des établissements classiques.

- **Quant au « fichier positif »**, il est difficile de croire, comme le déclare la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, que sa création est dorénavant actée. La mise en place à l'Assemblée nationale d'un comité de préfiguration, chargé de remettre un rapport dans un délai d'un an, ne permet pas de lever les doutes quant à une mise en place à court terme de ce dispositif de prévention du surendettement. En effet, l'imprécision actuelle du texte du projet de loi, pourrait nécessiter, si aucune modification n'est apportée au Sénat, une nouvelle loi pour respecter les recommandations de la CNIL, entraînant par conséquent un report sine die de la création de ce fichier.

L'inertie du gouvernement est d'autant plus grave que depuis un an, date de la première lecture de ce texte au Sénat, la situation du surendettement en France n'a fait qu'empirer.

Selon le baromètre du surendettement publié par la Banque de France, **le nombre de dossier déposés auprès des commissions de surendettement de janvier 2005 à décembre 2009 s'élève à plus de 954 000 dossiers, soit en moyenne 190 986 par an²**. 216 396 dossiers ont été déposés en 2009 contre 188 485 dossiers en 2008, soit une hausse de 14,8 %.

A la fin du mois de décembre 2009, **le nombre de ménage « en cours de désendettement » est évalué à 751 300, soit 41 300 ménages supplémentaires en un an**. Ainsi depuis 2005, ce sont **plus de 810 000 dossiers qui ont été déclarés éligibles aux procédures de traitement de surendettement**.

De même, **le niveau d'endettement moyen par dossier explose** (44 000€ fin décembre 2009, contre 38 500€ fin décembre 2008). A ce titre, **les montants d'engagements sont plus élevés pour les crédits non assortis d'une échéance** (crédits non affectés, renouvelables ou permanents etc.), avec un montant de 22 400€, contre 17 600€ pour les crédits assortis d'une échéance (prêts personnels, crédits affectés etc.).

Preuve des effets néfastes d'une distribution irresponsable des crédits à la consommation non assortis d'une échéance, dont les crédits renouvelables, ces crédits sont présents dans 91% des dossiers de surendettement contre 50% pour les crédits assortis d'un terme et 10% pour les crédits immobiliers.

De même, bien que le taux de bancarisation des ménages pauvres se soit amélioré depuis 10 ans (96% des bénéficiaires de minimas sociaux ont un compte de dépôt contre 92% en 2001), **l'accès au crédit pour ce public reste nettement insuffisant**³. Ils sont aujourd'hui 21% à détenir un crédit à la consommation contre 13% ces dernières années et 36% dans la population générale. L'écart est encore plus important avec le crédit immobilier, dont le taux de possession est seulement de 5% (contre 29% en population générale).

Le contexte actuel de la crise risque de renforcer les besoins des populations les plus défavorisées en les rendant captifs des crédits les plus chers alors que la tendance générale devrait plutôt s'orienter à la baisse de la contraction de crédit, la majorité des ménages cherchant plutôt à reconstituer ou consolider leur épargne de précaution.

Sur fond de crise de confiance, de baisse du moral des français et de ralentissement de la consommation, **la production du nombre de crédit à la consommation a chuté de 13,3% en 2009**⁴, retrouvant ainsi son niveau de 2001. Le nombre de crédit renouvelables a chuté de 11,2% en 2009, poursuivant ainsi sa chute de 2008 (0,7%).

Face à ce constat, il est d'autant plus urgent de renforcer le contrôle et la distribution du crédit pour donner à tous l'accès à un meilleur crédit au risque a contrario de déboucher sur l'accroissement des situations de surendettement.

Au final, cette situation aux ingrédients particulièrement dépressifs, se traduit par un accroissement du taux d'épargne des français, symptomatique d'une insuffisance de l'investissement compromettant la reprise de la consommation.

¹ maintien du compte de dépôt des personnes surendettées - bien qu'il soit renvoyé aux professionnels le soin d'édicter les nouvelles règles -, impossibilité pour les banques de se rembourser des découverts bancaires de leurs débiteurs suite à la décision de recevabilité du dossier de surendettement, confidentialité du dépôt du dossier de surendettement afin d'éviter les recouvrements sauvages, notamment de la part des banques.

² A titre de comparaison, seulement 70 000 dossiers de surendettement ont été déposés entre 1991 et 1995 !

³ Chiffre du rapport remis par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie au Comité consultatif du secteur financier en mai 2010. Prenant acte de ce rapport, la ministre de l'économie, de l'emploi et de l'industrie a demandé au Président du CCSF de lui proposer d'ici l'été « des mesures concrètes pour améliorer l'accès aux services bancaires des ménages en situation de pauvreté ».

⁴ Chiffre publié par l'Association française des sociétés financières

Pour de plus amples informations, je vous invite à consulter la note détaillée sur l'extranet du site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr>

Note de travail...

Proposition de loi «Maisons départementales des personnes handicapées et politique du handicap»

(discussion en séance publique le 24 juin 2010)

Calendrier des examens :

Sénat :

PpL n°191

Commission : 9 juin 2010

Dépôt limite des amendements : 8 juin

Rapporteur : P. Blanc.

Séance : 24 juin 2010

Dépôt limite des amendements : 21 juin

I) Rappel :

Les maisons départementales des personnes handicapées ont été créées par la loi du 11 février 2005 relative à « l'égalité des droits et des chances, participation et citoyenneté des personnes handicapées ». Elles sont juridiquement constituées depuis le 1er janvier 2006 sous la forme d'un GIP dont la tutelle administrative et financière est confiée au conseil général. Elles sont opérationnelles dans l'ensemble des départements depuis 2007.

L'article 64 de cette loi prévoyait pour ces nouvelles structures, l'exercice d'une mission d'accueil, d'écoute, d'information et de conseil des personnes handicapées dans le cadre d'un « guichet unique ».

Ces maisons sont également chargées de l'organisation et du fonctionnement :

- **de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées** (commission unique qui se substitue aux sites pour la vie autonome « SVA », aux commissions départementales d'éducation spéciale « CDES » et aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel « Cotorep »).

Cette commission composée notamment de représentants du département, des services de l'Etat, des organismes de protection sociale et de personnes qualifiées désignées par les associations doit prendre sur la base de l'évaluation réalisée par l'équipe pluridisciplinaire, les décisions d'ouverture des droits au bénéfice des personnes handicapées.

NB : Elle obéit aux mêmes règles de principe que les commissions précédentes aux quelles elle se substitue (décisions relatives à l'orientation scolaire et professionnelle, désignation des établissements d'accueil, attributions des cartes, reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, appréciation de l'état et du taux d'incapacité justifiant l'attribution d'allocation...).

- **de l'équipe pluridisciplinaire** (qui procédant à l'évaluation des besoins devait proposer un plan personnalisé à partir duquel seraient déterminés le montant de la prestation de compensation et les aides techniques nécessaires).

NB : Dans la pratique, on doit déplorer que le projet de vie des personnes handicapées soit rarement pris en compte dans l'évaluation des besoins. Il constituait pourtant dans la philosophie de la loi de 2005 un élément essentiel pour l'élaboration du plan personnalisé de compensation du handicap (PPC).

De façon générale lorsqu'un plan personnalisé de compensation du handicap est réalisé, il l'est sous une forme administrative et limitée ne répondant pas aux besoins individualisés.

Certainement pour en finir avec ce problème, la PpL « simplification et amélioration de la qualité du droit » (article : 9) n'a rien trouvé de mieux que de rendre optionnel ce PPC !

Remarques : lors du vote du dispositif des maisons départementales des personnes handicapées et de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, le groupe socialiste s'était interrogé à différents égards sur les modalités de sa mise en place : outre l'aspect quelque peu stigmatisant de l'appellation « maison des handicapés », le groupe s'était montré sceptique sur la capacité de « ce guichet » unique à faciliter réellement le quotidien des personnes handicapées et avait exprimé ses craintes face à une opération qui faute de moyens risquait de se limiter à un changement de contenant sans amélioration de contenu.

En terme d'accessibilité à ces maisons, le groupe avait notamment insisté sur l'importance de faciliter les liaisons électroniques et la mobilité des équipes. Dans la pratique, si des efforts semblent avoir été faits en faveur de l'accessibilité des bâtiments et des services, il s'avère en revanche, que l'équipe pluridisciplinaire ne se rend que très rarement sur le lieu de vie des personnes handicapées (ce qui nuit à l'appréciation des contraintes de leur environnement et à l'élaboration de solutions adaptées pour améliorer leur quotidien). Si bien que comme l'avait pressenti le groupe, on est loin de noter une amélioration par rapport aux équipes labellisées des sites de la vie autonome (lesquelles prenaient soin de se déplacer chez les personnes handicapées au besoin).

En terme de fonctionnement, le groupe avait déjà dénoncé des financements et des moyens plus qu'incertains et estimé que la fusion des CDES et des COTOREP présentée comme « La Solution » ressemblait dès lors un peu à « un miroir aux alouettes ». Il avait notamment fait valoir que tous les rapports rendus sur les CDES et COTOREP avaient toujours conclu à la même nécessité de renforcer les moyens en terme de personnels, sur le plan technique, et donc en terme financier pour qu'elles puissent effectuer correctement leurs missions, mais que jamais les efforts réalisés n'avaient été à la hauteur des besoins. On ne peut que constater que sur ce point là aussi, le groupe avait vu juste,

puisque comme prévu l'Etat ne respecte pas ses engagements initiaux (figurant dans les conventions constitutives) sur le plan financier comme sur les moyens humains. Il en résulte aujourd'hui, une dégradation dans le fonctionnement des MDPH alors même que de nouvelles missions leurs sont confiées : PCH adultes et enfants, réforme de l'AAH... Si bien que malgré l'engagement des conseils généraux, des équipes professionnelles et du monde associatif, l'avenir semble morose.

Pour Ch. Dupré, présidente de l'association des directeurs des maisons des personnes handicapées (ADMPH), « on est aujourd'hui non seulement très loin de conduire une politique de l'autonomie » mais aussi face à « une crise qui grossit chaque jour avec des risques de dérives évidentes » tant les MDPH se retrouvent prises en tenailles dans un système éclaté avec des solutions avant tout locales et différenciées.

II) Présentation générale :

Cette PpL fait suite au rapport d'information n°485 (2008-2009) de M. P. Blanc et Mme A. Jarraud-Vergnolle : « les maisons départementales des personnes handicapées sur la bonne voie : premier bilan, quatre ans après la loi du 11 février 2005 ».

Ce rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales et déposé le 24 juin 2009 propose 25 recommandations pour améliorer le fonctionnement des MDPH autour de quatre axes principaux :

- Faire de l'accueil une priorité et faciliter les démarches des personnes handicapées ;
- Adapter la prestation de compensation du handicap ;
- Renforcer les moyens des équipes pluridisciplinaires et de la commission des droits et de l'autonomie pour améliorer l'instruction des demandes ;
- Stabiliser l'organisation et les moyens des MDPH.

Deux difficultés sont particulièrement visées :

- L'instabilité des personnels et la diversité de leurs statuts ;
- L'insuffisance des garanties à court terme sur les moyens financiers.

Cette proposition de loi pourvue de 15 articles traduit législativement une partie des recommandations visant à l'amélioration du fonctionnement des MDPH. Le titre Ier, propose des mesures techniques susceptibles d'y parvenir alors que le titre II, tend à l'amélioration de la prestation de compensation du handicap et de la gouvernance des politiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

Pour de plus amples informations, je vous invite à consulter la note détaillée **sur l'extranet du site du groupe socialiste** : <http://www.senateurs-socialistes.fr>

Note de travail...

ACTION DE GROUPE

Proposition de loi n° 277 sur le recours collectif de N. Bricq, R. Yung, JP. Bel et plusieurs sénateurs du groupe socialiste, apparentés et rattachés (séance publique le 24 juin 2010)

Calendrier

Sénat

- Examen du Rapport de la commission des lois : mercredi 9 juin 2010 (Laurent Béteille)

- Discussion en séance publique : 24 juin 2010

En parallèle, la commission des Lois a examiné le 25 mai 2010 le rapport d'information n° 499 de Laurent Béteille et Richard Yung intitulé « L'action de groupe à la française : parachever la protection des consommateurs »

La commission des Lois examine les conclusions du rapport de Laurent Béteille sur la proposition de loi n° 277 relatif au recours collectif, mercredi 9 juin 2010.

Cette proposition de loi, déposée le 9 février 2010 et signée par quatre-vingt-six membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés (dont 11 signataires siègent à la commission des Lois) marque la volonté de ne pas se satisfaire des atermoiements dont fait preuve le Gouvernement depuis plusieurs années pour introduire dans le droit positif un mécanisme de recours collectifs.

Cette procédure correspond à une action de procédure civile permettant à un ou plusieurs requérants d'exercer, au nom d'une catégorie de personnes (classe ou groupe), une action en justice. Elle permet de mutualiser les moyens et offre une économie des coûts procéduraux qui la rendent attractive quand les actions individuelles ne le sont pas.

Elle est l'écho d'une proposition de loi initiale déposée en 2006 sur le même sujet et fait suite à plusieurs tentatives, tant au Sénat, qu'à

l'Assemblée nationale visant à donner corps à cette initiative.

Elle s'inscrit dans les réflexions engagées au niveau européen dans le cadre de la protection des consommateurs.

Elle propose de créer la version française d'une procédure qui existe déjà en Allemagne, au Royaume-Uni en Suède et au Portugal.

Elle a pour objet de rééquilibrer les relations qui unissent les professionnels des entreprises commerciales dont la responsabilité est engagée et les consommateurs. Ces derniers ne font pas le poids, en particulier lorsque, pris individuellement, la demande de réparation du préjudice subi est de faible montant. Dans ce contexte, la complexité de la procédure, le temps et l'argent les dissuadent d'agir. Elle vise la mise en place de « contrepouvoirs de la société civiles et des associations face aux conglomérats industriels et commerciaux (cf. exposé des motifs de la proposition de loi).

Cette proposition de loi est examinée alors que la commission des Lois vient de prendre connaissance des 27 recommandations émises dans un rapport d'information co-rapporté par Laurent Béteille et Richard Yung sur le même sujet. Ce rapport fait suite à la mise en place, en octobre 2009, d'un groupe de travail de la commission.

Cette conjonction pourrait se révéler heureuse. Le groupe socialiste a attendu la fin des travaux du groupe de travail pour inscrire à l'ordre du jour du Sénat, dans le cadre de la journée réservée au groupe, la discussion de son texte.

On ne peut que constater qu'il existe de nombreux points de convergence entre les mesures inscrites dans la proposition de loi et celles figurant dans le rapport, sous forme de préconisations.

Il n'est donc pas interdit de penser que le Sénat choisisse d'avancer et d'inscrire dans le droit positif la procédure du recours collectif en s'appuyant sur la proposition de loi socialiste.

Malheureusement, sans qu'il soit nécessaire de se ranger dans la lignée des devins et des pythies, il y a fort à parier que la majorité UMP, fidèle à la position velléitaire adoptée jusque là par le Gouvernement, refusera d'examiner au fond les articles de la proposition de loi, dans l'attente du dépôt de son propre texte.

Le nouvel estampillage ne garantit d'ailleurs en rien l'adoption future de la procédure du recours collectif dans notre droit car le MEDEF, l'AFEP, la CGPME ont fait état de leur hostilité de principe à l'action de groupe. Les représentants des entreprises craignent de voir l'action de groupe se transformer en un handicap pour les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes. La FFSA, la Fédération française des sociétés d'assurance, a estimé de son côté que l'introduction de l'action de groupe mènerait à l'augmentation substantielle du montant des primes d'assurance de responsabilité civile des entreprises qui s'imputerait au final sur les coûts facturés aux consommateurs.

Cependant, observons qu'il n'a pas été établi d'effet sur la compétitivité des entreprises européennes par rapports aux autres entreprises, de même qu'entre les entreprises européennes elles-mêmes, selon qu'il existe ou non un mécanisme d'action collective.

Les groupes français internationalisés, disposant notamment d'activités aux Etats-Unis, sont déjà exposés aux class-actions américaines. Enfin, les propositions émises, tant dans la proposition de loi socialiste que dans les recommandations du rapport d'information Béteille/Yung adaptent la procédure d'action de groupe aux principes procéduraux français

afin d'éviter les risques de dérives des class actions à l'américaine.

Reporter à nouveau l'adoption de cette réforme revient à nuire gravement à l'équilibre et à l'équité dans les relations économiques et commerciales entre les professionnels et les consommateurs. C'est entretenir une anomalie pour le bon fonctionnement du marché et une asymétrie entre la demande et l'offre, cette dernière imposant des coûts indus et illégitimes. C'est altérer la confiance des consommateurs envers les acteurs économiques.

Cette proposition de loi sera examinée en séance publique le 24 juin 2010.

Présentation des articles de la proposition de loi

En pratique, les auteurs de la proposition de loi constatent que l'action en représentation conjointe, introduite par la loi du 18 janvier 1992 (loi Neiertz renforçant la protection des consommateurs) et permettant à un groupe de justiciables de poursuivre en contentieux par l'intermédiaire d'une association s'est révélée être une procédure lourde et compliquée.

Ils proposent de lui substituer une nouvelle procédure : le recours collectif, en insérant dans le code de la consommation les articles 422-1- à 422-1-8.

L'article 1er instaure la procédure du recours collectif

L'article 1er de la proposition de loi remplace l'article L 422-1 du code de la consommation en vigueur relatif à l'action en représentation conjointe. Ce dernier permet à plusieurs consommateurs ayant subi des préjudices individuels causés par le fait d'un même professionnel et qui ont une origine commune de mandater toute association agréée et reconnue représentative sur le plan national pour agir en réparation devant toute juridiction au nom de ces consommateurs.

Selon l'exposé des motifs, les auteurs de la proposition de loi expliquent que l'action en représentation conjointe « a indubitablement permis de faire progresser le droit de la consommation. Cependant, dix-huit ans après l'adoption de la loi « Neiertz », il apparaît nécessaire de donner une réelle effectivité au droit de la consommation en substituant à l'action en représentation conjointe, telle que prévue à l'article L. 422-1 du chapitre II du titre II du Livre IV du code de la consommation, le recours collectif, qui paraît mieux à même de rééquilibrer les relations entre les consommateurs et les entreprises. »

Les caractéristiques du recours collectif s'inspirent de l'action en réparation conjointe :

- Il vise les consommateurs en tant que tels mais plus généralement les personnes ;
- le préjudice est individuel mais sa répétition et son origine commune sont une condition de l'action ;
- peut agir, si elle est dûment mandatée, toute association agréée et reconnue représentative en application des dispositions nouvelles (le texte en vigueur pour l'action en représentation conjointe exige une représentativité reconnue sur le plan national) ;
- les mandants doivent constituer une pluralité (deux personnes au minimum ou des consommateurs) ;
- contrairement à l'action en réparation conjointe, l'association peut agir devant une seule juridiction.

L'article 2 autorise la sollicitation publique des mandants

Les auteurs de la propositions de loi considèrent que l'interdiction de la sollicitation publique des mandats par une association représente « un point de blocage majeur » de l'actuelle action en représentation conjointe.

En conséquence, si l'article 2 de la proposition de loi propose de maintenir l'exigence d'au moins deux mandats pour solliciter l'association, il autorise la sollicitation publique des mandats, à condition qu'elle respecte les condi-

tions prévues à l'article L. 422-1-3 proposé pour modifier le code de la consommation. (cf. art 5 de la proposition de loi).

Article 3 : champ d'application du recours collectif

L'article 3 de la proposition de loi précise que le recours collectif s'applique aux litiges entre les personnes physiques et un professionnel selon des secteurs et domaines d'activité déterminés par décret en conseil des ministres.

Article 4 : nouveau titre du chapitre II du titre II du livre IV du code de la consommation

L'article 4 de la proposition de loi modifie le titre du chapitre II du titre II du livre IV du code de la consommation qui devrait s'intituler : Recours collectif.

Article 5 : procédure du recours collectif

L'article 5 de la proposition de loi crée un nouvel article L. 422-1-3 du code de la consommation visant à décliner les étapes de la procédure du recours collectif.

Dans une première étape, il réserve exclusivement l'action en déclaration de responsabilité pour préjudice de masse à toute association agréée et reconnue représentative en application des dispositions du titre Ier du livre IV du code de la consommation. Il revient au juge de vérifier la réalité du préjudice de masse et donc de vérifier qu'il y a bien faute du professionnel.

Dans un deuxième temps qui dure un mois, l'instance est suspendue permettant au juge de procéder à l'évaluation individuelle des préjudices de chaque victime et de fixer les dommages intérêts dus à chacun, sauf recours intenté, en référé¹ et au plus tard avant l'expiration de la période mensuelle. Cette période sera mise à profit par l'association pour informer et retrouver les personnes lésées. L'exposé des motifs précise que la recherche des victimes potentielles peut être réalisée par un cabinet d'avocat.

Article 6 : condition dans laquelle la publicité est possible

L'article 6 de la proposition de loi insère un article L. 422-1-4 dans le code de la consommation.

Lorsqu'il n'a pas été contesté dans le mois ou en cas de rejet du recours de la déclaration de préjudice de masse, le présent article autorise l'association à retrouver les victimes potentielles du préjudice de masse en ayant recours au démarchage et à la publicité par voie de presse.

Les auteurs de la proposition de loi limitent l'autorisation du démarchage aux seules associations agréées.

Article 7 : régime de l'opt-in

L'article 7 crée un article L. 422-1-5 dans le code de la consommation.

Différence essentielle avec le droit américain, l'article 7 de la proposition de loi prévoit la mise en oeuvre du mécanisme selon lequel l'action en réparation n'est applicable qu'aux victimes qui ont expressément manifesté le souhait d'être partie à l'instance comme victime du préjudice de masse. Selon cette procédure, le silence vaut refus. Les auteurs de la proposition de loi craignent que dans le cas contraire (l'opt-out où sont représentés tous les membres du groupe même ceux qui ne se sont pas exprimés), la procédure aurait présenté des risques d'inconstitutionnalité.

Les article 8 et 9 fixent les règles relatives à la répartition des réparations et dommages intérêts

Si l'article 8 de la proposition de loi qui crée un article L. 422-1-6 dans le code de la consommation, dispose que le juge fixe le montant de la réparation due à chacune des victimes ayant manifesté la volonté d'être partie à l'action, l'article 9 de la proposition de loi (article L. 422-1-7 nouveau du code de la consommation) laisse le soin à l'association de répartir dans un délai de trois ans au plus, les dommages intérêts entre les membres du groupe victime

du préjudice de masse. Par sécurité, il oblige à consigner les dommages intérêts à la CDC.

Article 10 : recours possible à la transaction

L'article 10 crée un article L. 422-1-8 dans le code de la consommation afin de permettre à tout moment aux parties de réaliser une transaction. Afin de préserver les intérêts des membres du groupe, cette dernière est subordonnée à l'approbation du juge. Elle donne lieu à un avis qui leur est communiqué. Elle doit faire enfin n l'objet d'une homologation financière.

Les travaux menés en parallèle par la Commission des Lois

Suite aux déclarations, au cours des assises de la consommation du 26 octobre 2009, d'Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé entre autre de la consommation qui s'est prononcé pour « la mise en place d'une action de groupe à la française, précisément encadrée pour éviter les dérives à l'américaine », la commission des lois du Sénat a décidé de constituer, en octobre 2009, un groupe de travail sur le sujet, afin d'examiner l'opportunité de la mise en place d'une action de groupe en droit français, dans la continuité des auditions publiques qu'elle a menées en 2006 et de son rapport d'information sur la responsabilité civile en 2009 (rapport d'information de Laurent Bêteille et Alain Anziani).

Composé de deux co-rapporteurs, Laurent Bêteille et Richard Yung, ce groupe de travail a procédé à une trentaine d'auditions et a effectué un déplacement à Bruxelles auprès des institutions communautaires et de la représentation permanente de la France.

Le rapport d'information issu des travaux de ce groupe de travail, examiné le 25 mai 2009 prône la mise en place d'une procédure d'action de groupe à la française, encadrée par les principes de la procédure civile française et les règles déontologiques de la profession d'avocat.

Les auteurs du rapport partagent les mêmes motivations que ceux de la proposition de loi :

renforcer la protection des consommateurs, limiter les risques de dérives, s'inscrire dans le contexte européen et international, favorable à la création d'une telle action de groupe.

Ils formulent 27 recommandations et préconisent :

✓ **d'ouvrir le champ de l'action de groupe** en la limitant à certains types de dommages (réservé au droit de la consommation, de la concurrence et à certaines infractions au droit financier et boursier). En dehors de ces cas et pour limiter tout risque d'abus, s'appliquerait les principes généraux du droit de la responsabilité civile. Seuls seraient visés les litiges (il n'y a pas de plafond sur le montant des préjudices) contractuels imputables à un professionnel, ayant causé un préjudice matériel et relevant du juge judiciaire ;

✓ **de réserver la conduite de l'action de groupe à des associations agréées**, compétentes et représentatives, chargées de jouer le rôle de filtre et intervenant devant des tribunaux de grande instance spécialisés, désignés pour traiter ces contentieux de masse.

✓ **d'instituer une procédure en deux phases :**

1°) **vérification de la recevabilité de l'action et décision de principe** suivie sur la base de cas exemplaires présentés par l'association, sans nécessité d'avoir recours au mandat de plusieurs consommateurs. Le cas échéant, examen des recours contre le jugement + Publicité du jugement afin de le faire connaître aux victimes potentielles et de constituer le groupe avec celles qui le souhaitent, sur la base d'une adhésion volontaire (« opt in »).

2°) **vient ensuite la phase de l'indemnisation :**

- soit dans le cadre d'une médiation entre l'association et le professionnel avec homologation par le juge ou détermination par le juge du montant de l'indemnité pour chaque consommateur ;

- soit par la définition par le juge d'un schéma d'indemnisation (critères de liquidation, mode de calcul...) à appliquer à chaque cas individuel. La réparation pourrait être effectuée, si cela s'y prête, en nature.

✓ **de s'appuyer sur les dispositifs existants** pour limiter les coûts de la procédure et financer les actions de groupe en excluant toute modification, dans le cadre des actions de groupe, des règles déontologiques des avocats.

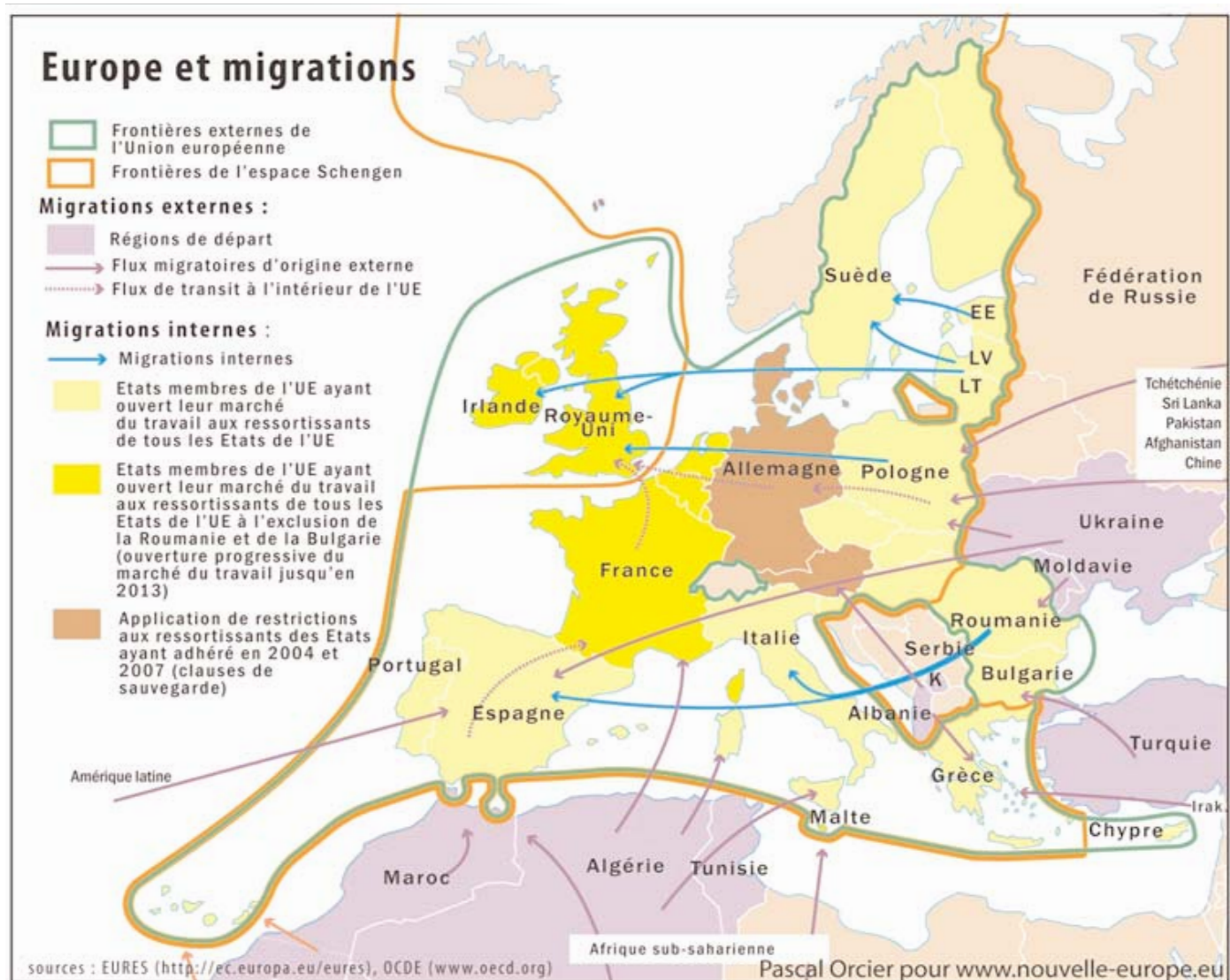
✓ **d'ajuster la procédure d'action de groupe** lorsqu'il existe des autorités régulatrices telles que l'Autorité de la concurrence ou l'Autorité des marchés financiers. Dans ces conditions, soit l'autorité est reçue à l'action civile lorsqu'elle n'a pas été elle-même saisie des mêmes faits, soit le juge sursoit à statuer lorsque l'autorité est appelée à rendre une décision sur les faits.

Comme on peut s'en rendre compte, les conclusions du rapport d'information ne sont guère éloignées des dispositions contenues dans la proposition de loi soumises à l'examen de la commission des Lois.

Cette proposition de loi, inscrite dans le cadre de la journée d'initiative réservée aux groupes parlementaires, sera examinée en séance publique le jeudi 24 juin 2010.

Point sur...

Les frontières de l'UE Commission des Affaires européennes Rapport d'information de P. Fauchon (8 juin 2010)



L'UE : Une Union aux frontières mouvantes mais une Union devenue forteresse ?

Depuis sa création, l'Union européenne a connu six élargissements. **Chacun de ces élargissements l'a orientée géographiquement, mais également institutionnellement et politiquement.** Pour schématiser, l'adhésion du Royaume-Uni fut synonyme de développement du marché intérieur et de frilosité envers une construction fédéraliste de l'Europe,

l'adhésion des pays nordiques d'une forte impulsion dans la politique européenne environnementale et de liens privilégiés avec les pays baltes, ou encore l'adhésion des anciens pays de l'Est d'une nouvelle vision de la souveraineté nationale au sein de l'UE. Au gré de son développement, l'Europe est ainsi passée d'un club à six, fondé sur le couple franco-allemand à un vaste marché intérieur de 27 Etats membres réunissant plus de 490 millions d'habitants.

Les frontières de l'UE ont donc été mouvantes et dessinées par les élargissements successifs. Mais à mesure qu'elle s'élargit, un double phénomène peut être constaté : tout d'abord, le cloisonnement de l'UE. Aux frontières extérieures, la surveillance s'intensifie pour dissuader les non-européens voulant migrer dans cet espace commun. Les effets de cette dissuasion sont minces, les flux migratoires dans cette zone étant parmi les plus importants dans le monde.

Comme le rappelle Michel Foucher, « **deux notions sont essentielles pour appréhender les frontières, celles des bornes et celles des limites. Une limite signifie l'existence de l'autre alors qu'une borne la nie, c'est le mur** »¹. Aujourd'hui, les frontières de l'UE ressemblent plus à un mur. Dans le rapport 2010 d'Amnesty International sur l'état des droits de l'Homme dans le monde, l'ONG dénonce d'ailleurs l'attitude des dirigeants européens qui présentent l'UE comme l'emblème des droits de l'Homme, alors que « la réalité montre de graves violations des droits de l'Homme au sein de ses frontières en contradiction avec cette rhétorique », tels l'expulsion de potentiels demandeurs d'asile. Cette situation crée aux frontières de l'Union **des anti-chambres de l'immigration** au sud (comme au Maroc) et à l'est, où les conditions des migrants sont déplorables et le trafic croissant². Cette situation est constamment dénoncée par les socialistes européens.

Ce premier phénomène s'accompagne paradoxalement de l'abolition des frontières à l'intérieur de l'Union et de la libre circulation des personnes, l'un des fondements de la construction d'un espace européen commun. L'UE des frontières a un double visage...

Elargissement & approfondissement : le problème de la « capacité d'intégration »

Il convient de noter la spécificité et la portée du dernier élargissement aux « anciens pays de l'Est », provoquant une véritable « révolution du nombre ».

Jamais avant, l'UE n'avait eu à gérer l'intégration d'autant de pays d'un coup et avec un tel écart de développement. Avec l'élargissement de 2004, la population de l'UE croît de 20% tandis que son PIB n'augmente que de 5%. **Devenu un impératif politique de réconciliation du continent après la chute du mur de Berlin pour les gouvernements à l'Ouest, un espoir de développement et d'ancrage dans le monde occidental pour les peuples de l'Est, les populations de l'Ouest ne l'ont toutefois pas vécu de la sorte, illustrant par là même un décalage grandissant entre les décisions européennes prises au plus haut niveau et un certain malaise populaire vis-à-vis du projet européen.**

Cet élargissement d'une importance sans précédent, n'a en effet pas été précédé et/ou accompagné d'un approfondissement démocratique, social, économique de l'UE, ce que les tenants d'une Europe plus intégrée (fédérale ?) n'ont eu de cesse de dénoncer depuis. Si la Commission reconnaît dans sa dernière communication sur l'état des négociations que « l'adhésion de l'opinion publique au processus d'élargissement est essentielle », elle n'en donne néanmoins pas des pistes de solution : « Il importe que les autorités des États membres, des pays partenaires et des institutions européennes encouragent la compréhension par le grand public de la politique d'élargissement de l'Union européenne » (...). C'est un peu court !

Or aujourd'hui, les citoyens européens se montrent particulièrement sceptiques quant aux perspectives d'élargissement de l'Union européenne. Ils sont ainsi 43% seulement, à se prononcer en faveur de futurs élargissements, la France se situant parmi les pays les plus sceptiques avec 63% d'opinion défavorable³. **Pourtant, les négociations d'adhésion se poursuivent avec un certain nombre de pays, et l'UE comportera bientôt près de 30 membres⁴ sans que ce déficit d'adhésion des populations n'ait été comblé. Et ce ne sont pas les initiatives populistes et démagogiques de Nicolas Sarkozy (l'idée d'un référendum pour**

les prochains élargissements) **qui permettront de résoudre ce problème, pourtant essentiel à l'avenir politique et démocratique de l'UE.**

Dans une résolution de juillet 2008, il est intéressant de noter que **le Parlement européen a défini une nouvelle notion, celle de « capacité d'intégration » comme condition supplémentaire au processus d'adhésion (en plus des critères de Copenhague⁵).** Cette notion inclut les quatre éléments suivants : « 1) les futurs Etats membres devraient contribuer, et non pas nuire, à la capacité de l'Union à maintenir son élan vers la réalisation de ses objectifs politiques ; 2) le cadre institutionnel de l'Union devrait permettre une administration rationnelle et performante ; 3) les ressources financières de l'Union devraient être suffisantes pour lui permettre de répondre aux défis que posent la cohésion sociale et économique et les politiques communes de l'Union ; 4) une stratégie de communication globale devrait être mise en place afin d'informer l'opinion publique des conséquences de l'élargissement ». **Cette notion a l'avantage de poser clairement l'intégration et la préservation du projet européen dans son ensemble comme conditions préalable à l'élargissement.**

La finalité du projet européen en question

Malgré une opinion publique de plus en plus sceptique, la Commission européenne réaffirme dans son dernier rapport sur l'état des négociations d'adhésion combien « le processus d'adhésion renforce la paix et la stabilité en Europe » sans toutefois s'interroger sur les causes de cette « délégitimation » croissante de l'élargissement aux yeux des Européens. **Or c'est bien la légitimité de la construction européenne dans son ensemble qui s'en trouve affectée. Une Union qui n'en finit pas de s'élargir pose des questions fondamentales en termes de projet. Une Union qui dans un même temps, se crispe sur ses frontières et face à « l'autre », « l'étranger » semble être en contradiction avec les valeurs de progrès et de tolérance qu'elle prône publiquement. Ainsi, l'UE deviendrait un vaste marché-forteresse,**

beau projet conservateur en perspective !

Si le débat sur les frontières de l'UE est tabou ⁶et souvent instrumentalisé à des fins populistes (Nicolas Sarkozy par rapport à la Turquie par exemple), il n'en demeure pas moins que c'est un thème sur lequel les socialistes doivent cliver avec la droite tant les enjeux sont importants. A l'heure de la crise économique et financière de la zone euro, l'approfondissement de l'UE, ou du moins de la zone euro, est inévitable afin que l'UE relève les défis économiques, sociaux et environnementaux qui se posent à elle. **La différenciation devient aujourd'hui une conséquence inévitable de l'élargissement.**

Pour reprendre les termes de Michel Foucher⁷, **« L'Europe politique -celle de l'Union- n'est pas une utopie au sens étymologique de non-lieu. Elle ne peut plus l'être, sauf à abandonner toute espérance de réussite durable, nécessaire à une utopie de sens commun. Il est urgent de donner réponse à des questions qui se sont imposées dans l'espace public, en fixant des bornes à cette institution géopolitique [...] pour mieux redéfinir ses finalités à l'ère de la mondialité, échelle additionnelle de référence, en concevant ses limites politiques stabilisées comme des horizons d'action ».**

Annexe - Synthèse du processus d'élargissement en cours



Source : Commission européenne, DG Elargissement

En vert : Pays candidats (Croatie, Turquie, Ancienne République yougoslave de Macédoine)
En jaune : Pays candidats potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro, Serbie) auxquels il faut désormais ajouter l'Islande.

¹ « Les frontières de l'UE : effacement ou renforcement ? », conférence organisée par la Maison de l'Europe de Paris, 18 février 2010.

² Intervention de Catherine Wihtol de Wenden directrice de recherche au CNRS, *ibid.*

³ Eurostat, septembre 2009.

⁴ Voir annexe.

⁵ Ces critères définis en 1993, sont les suivants : Des institutions stables et un régime démocratique garantissant l'Etat de droit, les libertés fondamentales et le respect des minorités ; Une économie de marché viable ; La capacité des candidats à assumer les obligations découlant de la qualité de membre et notamment l'acceptation des objectifs de l'Union politique, économique et monétaire (« capacité d'intégration »).

⁶ Le rapport du 7 mai dernier du « groupe de réflexion » présidé par l'ancien premier Ministre espagnol Felipe Gonzalez ne se prononce pas sur la question des frontières, contrairement aux velléités initiales du Président de la République français... pour disqualifier la candidature de la Turquie !

⁷ Michel Foucher, « L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons », *Esprit*, n°11, novembre 2006.

Intervention...

Défenseur des Droits

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

[séance du mercredi 2 juin 2010]

Monsieur le président, madame le ministre d'État, mes chers collègues, lorsque nous avons auditionné en commission des lois Mme Rachida Dati, alors garde des sceaux, sur le périmètre des compétences du Défenseur des droits institué par l'article 71-1 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du mois de juillet 2008, nous avons noté - c'est le moins que l'on puisse dire - un certain flottement dans ses réponses...



Pour notre part, nous n'étions pas franchement opposés à la création du Défenseur des droits. Même si nous aurions préféré en rester à une constitutionnalisation du Médiateur de la République, ce n'est pas pour cette raison que nous n'avons pas voté la révision constitutionnelle. Mais à tout le moins fallait-il que nous puissions savoir quelles autorités administratives indépendantes seraient absorbées par la nouvelle institution.

Dès l'origine, chacun avait bien compris que le Médiateur de la République, très demandeur de la création d'une telle institution, en formerait le corps principal. Pour le reste, seule la CNDS fut évoquée par l'ancienne garde des sceaux, sans la moindre justification. Par la suite, on nous a expliqué que le Défenseur des droits constituerait un progrès notable en matière de protection des administrés, que sa saisine serait facilitée et ne serait pas réservée

aux seuls citoyens français et que cette nouvelle institution aurait vocation à remplacer toutes les autorités chargées de recueillir les plaintes des personnes s'estimant lésées par le fonctionnement d'un service public. Toutes les autorités ? Soit, mais encore ? Desquelles s'agit-il ? La CNDS, on vous dit ! La CNDS ! On nous a toujours cité cette institution, et aucune autre.

À tel point que la suspicion s'est immiscée dans nos esprits et que nous nous sommes dès lors demandé si une telle création, suivie de la disparition de la CNDS, n'était pas un prétexte pour se débarrasser d'une institution particulièrement gênante pour tout le monde, qu'il s'agisse de la hiérarchie ou des syndicats de la police, de la gendarmerie et de l'administration pénitentiaire.

Avouons que cette suspicion ne s'est pas totalement dissipée à la lecture du projet de loi du Gouvernement. Nous nous demandons toujours si le Défenseur des droits n'a pas été absorbé par le Défenseur des droits par simple similitude ou effet collatéral. Car quelle logique préside à tout cela ? Et pourquoi s'arrêter en si bon chemin ?

Monsieur le rapporteur, vous avez poussé plus loin la logique et transféré les compétences de la HALDE au Défenseur des droits. Nous n'approuvons pas nécessairement ce choix, mais il est logique. Alors, pourquoi ne pas poursuivre cette logique et faire disparaître, par fusion, la Commission d'accès aux documents administratifs, la CADA, ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ? Sur ce dernier, vous nous expliquez que la situation n'est pas encore mûre, mais qu'on pourrait aisément concevoir une telle fusion, ne serait-ce que

parce qu'un conflit risque de survenir entre les délégués du Défenseur des droits, qui pourront être présents dans les prisons, et ceux du Contrôleur.

Quoi qu'il en soit, enfin munie du texte gouvernemental après deux ans d'attente, la commission des lois a auditionné les autorités administratives indépendantes qui étaient concernées par la fusion avec le Défenseur des droits ou qui pouvaient l'être : autrement dit, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, la CNDS, la Défenseure des enfants, le Médiateur de la République, la CADA, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE, et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Vous en avez été témoin, monsieur le rapporteur, ce fut une levée de boucliers ! Toutes ces autorités – à l'exception du Médiateur, tout acquis ! – ont manifesté une opposition forte, claire et sans nuance, faisant valoir que la création du Défenseur des droits risquait d'affaiblir la protection des droits des citoyens.

Leurs inquiétudes s'articulaient autour de cinq idées essentielles : une perte d'indépendance, une dégradation de leur visibilité et de leur notoriété, un alourdissement de la procédure, une dilution de leur savoir-faire et de leurs compétences et la disparition d'une partie des missions qui leur sont actuellement confiées par la loi. La CNDS, tout comme la Défenseure des enfants ont par ailleurs déploré ne pas avoir été entendues avant que la décision concernant leur avenir ne soit prise.

Il se trouve que, pendant six années et jusqu'au mois de février dernier, j'ai participé de façon plutôt assidue aux travaux de la CNDS, au sein de laquelle je représentais le Sénat. Je m'appuierai donc sur cette expérience très enrichissante pour exprimer l'opposition de mon groupe à la disparition de cette institution, dont l'audience et la crédibilité n'ont cessé de croître au fil des ans, en France comme à l'étranger. Cette commission était composée de quatre membres du Parlement – deux députés et deux

sénateurs, désignés sur une base paritaire entre majorité et opposition –, de membres de la Cour de cassation, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de personnalités qualifiées : hauts fonctionnaires de police, médecins, éducateurs, etc. La polyvalence de ces membres a représenté une grande richesse et favorisé une réelle collégialité, sur la base de laquelle les recommandations de la CNDS étaient adoptées. Cette décision collégiale clôturait un travail très approfondi des instructeurs, lesquels n'hésitaient pas, dans nombre de cas, à se déplacer pour auditionner toutes les parties prenantes de l'affaire concernée : plaignants, fonctionnaires suspectés de manquement à la déontologie, ou témoins.

Si le texte du Gouvernement était resté en l'état, la disparition de cette collégialité aurait représenté à l'évidence un amoindrissement de l'impartialité des avis et recommandations émis. De plus, contrairement à ce que prétend le Gouvernement, madame la ministre d'État, les pouvoirs d'enquête du Défenseur des droits auraient été limités. Ainsi le projet de loi prévoyait-il que les autorités mises en cause par une réclamation pouvaient interdire au Défenseur des droits toute investigation sur place, en invoquant des motifs tenant à « la sécurité publique » ou « à des circonstances exceptionnelles » : ces dispositions demeurent, mais elles ont été revues et atténuées par le rapporteur.

Par ailleurs, le texte initial du projet de loi disposait que le secret de l'enquête, en cas de procédure judiciaire, pouvait être opposé au Défenseur, ce qui le privait de l'accès aux pièces du dossier.

Enfin, le projet de loi prévoyait que le Défenseur n'avait pas à motiver ses décisions de rejet : cette disposition inadmissible a été également corrigée. Si le texte originel était resté en l'état, le Contrôleur de la déontologie de la sécurité se serait donc trouvé empêché de tous côtés de contrôler les services de sécurité et le Défenseur des droits n'aurait pas été tenu de justifier en droit ses propres décisions !

Monsieur le rapporteur, vous avez parfaitement mesuré les risques, les insuffisances et les incohérences du texte gouvernemental et vous avez réalisé un travail très important et très remarquable. Il est habituel de rendre hommage au rapporteur lorsque l'on intervient à la tribune, mais je le fais avec conviction car vos modifications sont très positives. Au demeurant, si la situation est désormais moins grave, elle n'est pas pour autant satisfaisante.

Vous avez beaucoup travaillé sur les collègues, qui font l'objet du chapitre premier du titre III du projet de loi organique, en particulier les articles 11 et 12 existants et les articles 11 A et 12 bis nouveaux. Vous étoffez de façon très significative la composition des collègues, dont l'effectif initialement prévu était limité à trois personnes, pour en faire, éventuellement, une transposition des conseils d'administration des différentes autorités administratives indépendantes concernées : la CNDS, la Défenseure des enfants et la HALDE. La collégialité pourrait ainsi être préservée.

C'est la pratique plus que la norme qui dira si, avec le temps, ces « sections » du Défenseur des droits – vous n'employez pas le terme – pourront acquérir une véritable originalité de fonctionnement et une relative autonomie. Vous ne pouviez pas aller plus loin, je le reconnais. Mais, du coup, vous laissez dépendre du comportement du Défenseur des droits lui-même la manière dont sa formation interviendra en matière de déontologie de la sécurité, de défense des droits ou de lutte contre les discriminations.

C'est un pari ! Mais il est un peu risqué, car le Défenseur des droits aura tous les moyens, s'il le veut, de faire acte d'autorité : c'est lui, et lui seul, qui propose et nomme ses adjoints, l'avis des commissions permanentes du Parlement n'étant que de pure forme – du moins, telle est mon opinion !

La présidence effective des nouveaux collègues sera ou non assurée par les vice-présidents, à la discrétion du Défenseur des droits.

Le texte de la commission ouvre la possibilité d'une large délégation au bénéfice des vice-présidents, mais il n'élimine pas du tout la possibilité d'un fonctionnement très centralisé : le Défenseur des droits, et lui seul, en décidera. Vous comprendrez que cette tutelle d'inspiration monarchique ne nous satisfasse pas réellement !

Je conclurai par deux remarques critiques : la première renforce notre scepticisme à l'égard du projet de loi, même réécrit par la commission, et la deuxième, que vous connaissez déjà, nous oriente vers une ferme opposition.

Premièrement, à l'exception notable du Médiateur, les autorités comme la CNDS et la Défenseure des enfants sont de petites structures, la première citée pouvant même être qualifiée de toute petite structure. Cette taille n'a pas nui à leur efficacité ; au contraire, elle leur a donné une grande souplesse de fonctionnement qui a joué pour beaucoup dans la qualité de leur action.

À l'inverse, vous créez une structure lourde, qui risque d'être très administrative, au mauvais sens du terme, entraînant lenteur, manque de lisibilité et coûts excessifs. L'histoire administrative de notre pays nous offre des exemples de ce type fâcheux d'évolution. Cette dérive pourra-t-elle être évitée ? J'en doute. En tout cas, j'invite par anticipation le Parlement à être vigilant et à bien exercer son pouvoir de contrôle administratif et financier.

À ce sujet, j'ajoute que le sort réservé aux délégués du Médiateur, de la Défenseure des enfants ou aux correspondants locaux de la HALDE ne semble pas clair. Les missions sont nouvelles : défense ou médiation, ce n'est pas exactement la même chose. Les délégués seront-ils omniscients ou continueront-ils à être spécialisés ?

L'intervention de Mme la ministre a semblé apporter une réponse, mais j'aimerais que ce point soit précisé. J'attire l'attention du Sénat sur le fait que, dans le premier cas, nous nous

priverions de cette irremplaçable culture du bénévolat, qui faisait la richesse des anciennes autorités indépendantes, nourrie par une longue expérience professionnelle. Au demeurant, si la professionnalisation des délégués se confirmait, elle serait l'assurance d'un coût supplémentaire.

Deuxièmement, même si vous n'y pouvez rien, monsieur le rapporteur – et vous avez d'une certaine façon répondu par avance –, le texte que vous défendez reste entaché du péché originel de l'article 13, dernier alinéa, de la Constitution.

En l'état, le mode de désignation qui y est prévu ne donne aucune garantie d'objectivité et, comme le Défenseur des droits choisira ses vice-présidents, l'absence de garantie entourant sa nomination s'étendra à ceux-ci. Ce n'est pas le simulacre de la confirmation par deux cinquièmes des membres de chaque commission des assemblées – puisque l'opposition doit réunir trois cinquièmes – qui peut masquer l'absence de démocratie présidant à ces choix.

Monsieur le rapporteur, vous le savez bien, car nous l'avons remarqué ensemble, en Europe, partout ou presque, les nominations importantes sont effectuées par le Parlement à la majorité qualifiée, qui oblige au consensus. Cette obligation n'expose pas à un risque de médiocrité, comme cela a été dit ; au contraire, elle représente un gage d'objectivité et de qualité, l'expérience l'a démontré. Certes, il ne vous appartenait pas de modifier la Constitution. Il demeure que ce mode de désignation est pour nous rédhibitoire : à lui seul, il renforce et justifie notre opposition.

Intervention...

Défenseur des Droits

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

[séance du mercredi 2 juin 2010]

Monsieur le président, madame le ministre d'État, mes chers collègues, instituer un Défenseur des droits procède d'un postulat selon lequel la Constitution de 1958 n'offre pas de garanties suffisantes en matière de protection des droits et des libertés. Est-ce si exact que cela ? Personnellement, je ne le crois pas : les droits sont garantis et protégés par l'autorité judiciaire !



La dénomination « Défenseur des droits » est d'ailleurs curieuse. Il aurait mieux valu, n'en déplaise à notre cher président de la commission des lois, parler de Défenseur des libertés, car, pour défendre des droits, encore faut-il pouvoir sanctionner leur violation. Or le Défenseur des droits n'aura aucun pouvoir de coercition.

Mais il y a plus grave. La réforme proposée vaut en fait condamnation implicite de nombreuses autorités indépendantes. Pourtant, rien ne donne à penser qu'elles ont démérité, au contraire ; j'en veux pour preuve qu'elles sont de plus en plus sollicitées.

Le regroupement arbitraire – pourquoi les unes et pas les autres ? – sous une même autorité de compétences par nature différentes et obéissant à des logiques divergentes n'offrira pas les mêmes garanties de visibilité et risquera d'aboutir à une dilution des compétences.

Cette décision n'était donc pas indispensable, monsieur le rapporteur, même si je tiens à saluer le travail que vous avez accompli.

La Constitution ne fixant pas de périmètre pour les pouvoirs du Défenseur des droits, il vous était loisible d'y mettre ce que vous vouliez. En sus des pouvoirs prévus par le Gouvernement, vous y avez donc inclus la HALDE. Pourquoi ne pas y avoir ajouté la CADA, la CNIL ou le Contrôleur général des lieux de privation de libertés ? J'ai une petite idée sur la réponse, mais nous y reviendrons tout à l'heure.

En attendant, je limiterai mon intervention à la suppression du Défenseur des enfants, qui est absolument inacceptable. La personne de l'enfant doit en effet être prise en compte en tant que telle. Or cela ne sera plus le cas. Contrairement à ce que l'on pense souvent, dans une société de plus en plus injuste et égoïste comme l'est la société française, les enfants ne sont épargnés ni par la maltraitance ni par l'exploitation sexuelle. Tous ceux qui, de près ou de loin, s'occupent de la protection de l'enfance le savent.

Eh bien, désormais, les enfants ne trouveront plus l'oreille attentive que la loi du 6 mars 2000 leur avait offerte. C'est un recul par rapport aux engagements internationaux de la France, qui a été l'une des premières à ratifier la convention internationale des droits de l'enfant, comme par rapport à la convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant, adoptée à Strasbourg le 25 janvier 1996 et ratifiée par notre pays le 1er août 2007. À ce jour, le Défenseur des enfants a traité environ 20 000 réclamations. Le nombre de saisines a même été en augmentation de plus de 10 % ces dernières années, ce qui prouve que l'institution a

trouvé ses marques. D'ailleurs, 8 % des saisines émanent des mineurs eux-mêmes et un quart d'entre elles concerne des enfants âgés de onze à quinze ans. Ces chiffres prouvent bien que l'institution est connue et reconnue, notamment par la population concernée. Or je doute fort qu'autant de réclamations concernant des enfants arrivent jusqu'au Défenseur des droits.

Il est en effet à craindre que cette nouvelle institution, dont l'appellation ne correspond pas au vocabulaire que connaissent les enfants, fasse perdre sa spécificité à une instance qui a su prouver son efficacité et assurer sa visibilité.

Le texte tel qu'il est rédigé est en net recul par rapport aux missions actuelles du Défenseur des enfants, qui défend non seulement les enfants, mais également les droits qui leur sont attribués par la loi et par les conventions internationales auxquelles nous avons souscrit. En outre – et c'est peut-être là que le bât blesse le plus –, cette institution est appelée à donner son avis sur les différents projets de loi et décrets relatifs à la protection de l'enfance et au statut des enfants.

La France, comme je viens de le dire, a été l'un des premiers pays à ratifier la convention internationale des droits de l'enfant et à avoir mis en place cette autorité. Alors que quatre-vingts pays l'ont suivie en créant des autorités spécialement dédiées aux droits des mineurs, le dernier en date étant la Fédération de Russie, en 2009, notre pays fait aujourd'hui marche arrière ! C'est d'autant plus affligeant que, le 22 juin 2009, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU rendait un rapport dans lequel il notait les avancées de la France, mais où il pointait aussi ses insuffisances en l'invitant « à continuer à renforcer le rôle du Défenseur des enfants et à lui allouer les ressources financières et humaines suffisantes ». Ce même comité avait d'ailleurs noté, en 2002, que l'accès des enfants aux organismes susceptibles de protéger leurs droits était en général limité. Il est vrai que, depuis 2002, des progrès ont été accomplis à cet égard.

Quoi qu'il en soit, les recommandations des

deux Défenseurs des enfants que nous avons connues ont permis des évolutions législatives notables sur plusieurs points : l'accès des familles à leur dossier d'assistance éducative, l'accès des individus à leurs origines, la lutte contre les mariages forcés en élevant l'âge du mariage des jeunes filles de quinze à seize ans, la prise en charge des mineurs en zone d'attente.

Les Défenseurs des enfants successives ont émis des critiques contre la loi relative à la prévention de la délinquance, qui instaure des peines planchers. Elles ont également pointé les graves dysfonctionnements de la France en matière de traitement des mineurs étrangers isolés et des familles étrangères retenues dans des centres de rétention administrative. La disparition programmée de la Défenseure des enfants, à moins que le Sénat n'ait un sursaut de dignité, mes chers collègues, comme celle de la CNDS et, grâce à M. Gélard, de la HALDE paraissent donc en cohérence avec une volonté très actuelle de limiter au maximum l'influence de certains contre-pouvoirs. Il faut croire que leur indépendance dérange le pouvoir en place...

En fait, le Gouvernement prend le prétexte d'une réforme constitutionnelle qui ne l'y obligerait nullement pour faire disparaître des institutions indépendantes qui le dérangent. Trois institutions, qui sont autant d'exemples, sont supprimées : la CNDS, qui pointe chaque année les manquements des autorités de police et de gendarmerie ; la HALDE, qui a pris position contre les tests ADN – ils ont d'ailleurs été abandonnés depuis – ; la Défenseure des enfants, qui a critiqué la situation des mineurs étrangers en détention.

Si toutes les autorités indépendantes qui ont des compétences en matière de libertés individuelles avaient été regroupées sous la seule entité constitutionnelle du Défenseur des droits, alors oui, peut-être, la situation aurait été différente. Mais tel n'est pas le cas. Il faut donc bien l'admettre : le texte qui nous est présenté ne peut pas être voté en l'état.

Intervention...

Défenseur des Droits

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

[séance du mercredi 2 juin 2010]

Monsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, deux ans, c'est le temps qu'il aura fallu au Gouvernement pour donner corps au Défenseur des droits. Cela prouve que l'introduction dans notre



Constitution de l'article 71-1 a été quelque peu improvisée, en particulier s'agissant du périmètre de cette nouvelle autorité. Il a été rédigé de telle sorte que le Défenseur des droits puisse absorber tout ou partie des autorités administratives indépendantes. Dès lors, cet article apparaît comme une sorte d'« objet constitutionnel non identifié ».

Depuis 2008, le Gouvernement n'a jamais clairement livré sa vision concernant le périmètre de cette nouvelle autorité. Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle, la précédente garde des sceaux, Mme Rachida Dati, avait même refusé de répondre à nos questions sur ce sujet. Je rappelle que le comité Balladur sur les institutions proposait seulement de substituer le Défenseur des droits au Médiateur de la République et de lui conférer une existence constitutionnelle. C'est d'ailleurs la position qu'avaient défendue Robert Badinter, en commission, et Bernard Frimat, à Versailles, devant le Congrès.

Je voudrais formuler quelques remarques sur la version initiale du projet de loi organique. Je tiens d'abord à souligner les déficiences de la méthode d'élaboration des deux présents

textes. Il est inacceptable que le Gouvernement n'ait pas consulté en amont les autorités qu'il propose de rattacher au Défenseur. Il aurait pu au moins prendre connaissance de leurs critiques.

Si le Médiateur de la République a exprimé sa satisfaction, il n'en va pas de même des responsables des autres autorités. Bien sûr, ce ne sont pas eux qui font la loi, mais, au moins par courtoisie, il convenait de les interroger et de prendre note de leurs observations.

La Défenseure des enfants et le président de la CNDS nous ont justement fait part, lors des auditions, de leurs inquiétudes les plus vives. Ils craignent une perte d'indépendance et redoutent une dégradation de leur visibilité ou de la visibilité de leur action, tant à l'égard des réclamants que de leurs partenaires étrangers. Ils ne partagent pas non plus l'idée selon laquelle la création du Défenseur des droits, avec des compétences larges, peut conduire à un meilleur service rendu aux usagers. L'étude d'impact m'a semblé pour le moins lacunaire. En 2008, dans son rapport relatif au projet de loi constitutionnelle, le président Hiest, qui nous guide avec sagesse, considérait que l'opportunité du regroupement d'autorités existantes au sein d'une même autorité constitutionnellement reconnue méritait une étude approfondie. Or, cette étude approfondie, nous l'attendons encore !

Pardonnez-moi, monsieur le président, mais l'étude d'impact dont nous disposons n'est pas une étude approfondie ! Ce devrait l'être, en tout cas selon ma conception ! Le principe qui sous-tend la réforme proposée, c'est-à-dire la fusion-absorption, est également contestable.

Certes, les conventions internationales signées ou ratifiées par la France n'imposent pas que chacune des missions que le Gouvernement souhaite confier au Défenseur des droits soit attribuée à une autorité spécifique, mais les autorités que le Gouvernement entend supprimer ont déjà trouvé leur place dans le paysage social français et européen, voire international.

En outre, les instances internationales des droits de l'homme ont salué l'action de la CNDS et du Défenseur des enfants, et elles recommandent le maintien de ces autorités, le renforcement de leur rôle ainsi que l'augmentation de leur budget.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme, grande autorité morale, a exprimé un avis très critique sur ce projet de loi organique. Pour elle, « la disparition d'autorités administratives indépendantes spécialisées au profit du Défenseur des droits constituerait une régression pour la protection des droits de l'homme en France ».

Fin juriste, notre excellent rapporteur a considérablement amendé la copie du Gouvernement. Certaines dispositions qui lui paraissaient critiquables, voire irrecevables, ont été modifiées ou supprimées. Il a cherché à aligner le plus possible les pouvoirs du Défenseur des droits sur ceux des trois autorités fusionnées-absorbées. Il a voulu également combler certaines lacunes. Ainsi, à l'article 4 du projet de loi organique, il a complété le texte du Gouvernement, qui ne faisait pas référence à la défense et à la promotion des droits de l'enfant consacrés par la loi.

Notre collègue Gélard a aussi amélioré les modalités de saisine d'office et les conditions dans lesquelles le Défenseur des droits peut être saisi par d'autres personnes que la personne lésée.

Autre amélioration notable : le Défenseur pourrait être saisi ou se saisir des différends susceptibles de s'élever entre les personnes publiques ou des organismes chargés d'une mission de service public et leurs agents.

L'élargissement de la composition des collèges du Défenseur des droits va dans le sens du respect de la pluridisciplinarité, qui était un des points forts de la CNDS et du Défenseur des enfants.

Je constate enfin que le rapporteur a supprimé la notion de « circonstances exceptionnelles » de la liste des motifs autorisant les personnes publiques à s'opposer à une visite du Défenseur, renforçant par là même ses droits.

Vous le voyez, nous ne sommes pas uniquement dans une posture critique : nous reconnaissons les avancées significatives que le rapporteur a pu faire faire au texte.

Pour autant, le projet de loi organique continue, selon nous, de soulever un certain nombre de problèmes importants. Il est même devenu d'autant moins acceptable, pour les raisons de fond que vous connaissez, que le rapporteur propose de faire absorber la HALDE par le Défenseur des droits, en créant un collège compétent en ce domaine.

En fait, nous avons le sentiment que la HALDE, la CNDS et le Défenseur des enfants font les frais de l'irritation du Président de la République et d'un certain nombre d'autres personnes. Cette réforme est un prétexte pour supprimer des autorités dont il n'est nullement prouvé qu'elles aient démerité, bien au contraire, comme l'a d'ailleurs souligné le rapporteur dans son intervention. L'augmentation du nombre de requêtes traitées par chacune de ces autorités prouve leur utilité. D'après un sondage réalisé l'an dernier, 83 % des personnes connaissent par ailleurs l'existence de la HALDE.

L'absorption de la HALDE par le Défenseur n'est pas une surprise, car la presse s'est récemment fait l'écho de rumeurs persistantes allant en ce sens. Depuis sa création en 2004, elle a fait l'objet de nombreuses attaques de la part du pouvoir exécutif et de certains parlementaires... de la majorité. Chaque année, des députés UMP présentent des amendements visant à réduire les crédits de cette autorité qui dérange. Il en va de même pour la CNDS.

D'aucuns affirment que le Président de la République s'agacerait depuis plusieurs mois de l'influence grandissante de la HALDE, qui se serait prétendument arrogée des pouvoirs comparables à ceux du législateur et du juge constitutionnel. En particulier, le chef de l'État n'aurait pas apprécié que cette autorité s'oppose à certaines dispositions concernant le RSA et critique le projet de mise en œuvre des tests ADN pour les candidats à l'immigration, lequel a suscité un débat dont chacun se souvient.

Contrairement aux rumeurs qui circulaient, pour faire disparaître la HALDE, notre rapporteur ne propose même pas d'attendre la fin – prévue le 17 avril 2015 – du mandat de sa nouvelle présidente, Mme Jeannette Bougrab. J'avais pourtant cru comprendre que chaque autorité serait absorbée à l'expiration des fonctions de son président...

Au demeurant, monsieur le rapporteur, vous n'avez pas non plus pris en considération l'avis de Mme Bougrab. Bien sûr, vous êtes libre d'agir ainsi, mais avouez que c'est lui faire une curieuse manière que de la remercier deux mois à peine après qu'elle a été nommée !

Je crains également pour la survie du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, même si, pour l'instant, celui-ci est préservé, au motif que son travail, tout à fait spécifique, permettra de faire évoluer sensiblement la situation de nos prisons et autres lieux de privation de liberté. Pour ma part, je pense qu'il fera beaucoup pour la défense des libertés, mais je ne crois pas qu'il pourra faire grand-chose pour l'amélioration de l'état des prisons. Nous savons tous – ce n'est pas la peine de diligenter de nouveaux rapports pour nous en assurer : des pièces entières en sont déjà remplies ! – qu'il ne permettra pas de régler le problème.

Certes, monsieur le président de la commission, elle s'est améliorée dans la période récente ; mais c'est parce que vous avez mis en œuvre la politique que nous proposons depuis longtemps, à savoir le développement des mesures alternatives à l'incarcération !

C'est bien grâce aux solutions que nous proposons que les prisons n'accueillent plus aujourd'hui que 60 000 personnes et nous sommes heureux de constater que nos idées ont fini par marquer les esprits.

Les conditions de la nomination du Défenseur des droits – les trois cinquièmes des membres des commissions parlementaires concernées peuvent s'opposer à la décision du Président de la République –, ne sont pas acceptables pour nous. Certes, monsieur le président, mais ce n'est pas là un bon argument ! Nul ne peut se prévaloir de la turpitude d'autrui !

On aurait pu saisir l'occasion de la révision constitutionnelle pour améliorer ce système et faire en sorte, par exemple, que le Parlement désigne le Défenseur des droits et qu'une commission parlementaire suive le travail de défense des libertés ; c'est d'ailleurs ce qui se passe dans de nombreux pays. Une telle réforme aurait marqué un véritable progrès. Qu'elle n'ait pas été réalisée dans le passé ne justifie nullement qu'on ne la réalise pas aujourd'hui !

Il s'agit là du péché originel de la réforme, et il ne peut être effacé – pas même par la confession ! – parce qu'il est de nature constitutionnelle. Je suis huguenot, monsieur le président de la commission ; je ne suis donc peut-être pas le plus qualifié sur ces questions !

Madame la garde des sceaux, lors de votre audition devant notre commission, vous déclariez vouloir créer une autorité qui soit, en quelque sorte, un modèle en matière de défense des droits et des libertés. Or je crois que le regroupement au sein d'une même institution de ces organismes de nature différente n'offrira pas des garanties identiques, en termes de visibilité, de lisibilité et d'efficacité.

Pour toutes ces raisons, nous proposons le maintien et le renforcement des autorités administratives indépendantes, ainsi que la constitutionnalisation et la consolidation du Médiateur de la République. Nous déposerons des amendements en ce sens.

Intervention...

Défenseur des Droits

par Alima BOUMEDIENE-THIERY, sénatrice de Paris

[séance du mercredi 2 juin 2010]

Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, pour commencer, permettez-moi de m'adresser à notre rapporteur, M. Gélard, qui m'a interpellée tout à l'heure, afin de lui indiquer que, étant démocrate, je me conformerai à la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, votée le 21 juillet 2008, sans ma voix il est vrai.



Je me félicite d'ailleurs que cette réforme ait été utile sur un point au moins : en constitutionnalisant le Défenseur des droits. Il est vrai que la France, à l'instar de ses voisins européens, se devait de disposer d'une autorité constitutionnelle en matière de protection des droits fondamentaux.

Toutefois, nous n'avons jamais envisagé que l'autorité constitutionnelle ainsi créée puisse se transformer en une holding administrative des droits, dont les contours répondent peut-être plus à une volonté de rationalisation budgétaire qu'au souci d'assurer une protection effective des droits de nos concitoyens.

En effet, le projet de loi organique substitue le Défenseur des droits à plusieurs autorités administratives indépendantes, au premier rang desquelles se trouve le Médiateur de la République. Sur ce point précis, nous sommes parfaitement en phase avec le texte.

Néanmoins, selon nous, cette démarche d'absorption aurait dû s'arrêter là.

En effet, la constitutionnalisation d'une autorité chargée de défendre les citoyens répondait parfaitement au souci du constituant d'assurer une protection renforcée des libertés et des droits fondamentaux.

Je comprendrais et j'accepterais tout à fait que nous élevions le Médiateur de la République à ce rang constitutionnel. Malheureusement, madame la garde des sceaux, vous allez beaucoup plus loin à travers ce projet de loi organique puisque vous étendez cette démarche à diverses autorités indépendantes aux compétences spécifiques, chargées de la protection des droits et des libertés dans des domaines tels que la sécurité et la déontologie, pour la CNDS, du droit des enfants, pour le Défenseur des enfants, ou encore, désormais, de la lutte contre les discriminations, pour la HALDE.

Monsieur le rapporteur, si nous pouvons vous donner acte d'avoir largement enrichi ce texte, par exemple à travers la saisine directe du Défenseur des droits, la mention explicite de l'indépendance de ce dernier, le caractère pluridisciplinaire des collègues, l'intégration d'une mission de promotion des droits de l'enfant et la motivation des refus de se saisir d'une situation, en revanche, nous regrettons que vous ayez parachevé le processus de fusion en intégrant la HALDE dans le périmètre de compétence du Défenseur des droits. Il s'agit là d'un point essentiel de désaccord entre la majorité et l'opposition : nous refusons en effet toute opération de dilution des autorités administratives indépendantes existantes.

Or le projet de loi organique que nous examinons aujourd'hui prévoit en réalité une véritable braderie des droits fondamentaux : quatre autorités administratives indépendantes pour le prix d'une !

Pour couronner le tout, on ne garantit pas la poursuite des contrats de droit public des agents non titulaires puisque seuls les magistrats et les fonctionnaires en détachement ou mis à disposition seront concernés par le principe de la continuité.

Il s'agit là, selon nous, d'une grossière erreur, qui ne manquera pas d'entraîner des conséquences néfastes en ce qui concerne l'effectivité de la protection des droits fondamentaux de nos citoyens. La grosse machine institutionnelle qui va naître de ce texte nous inquiète, et cela pour plusieurs raisons.

La première concerne l'indépendance de cette autorité, ainsi que celle des collègues qui lui seront adjoints. La réforme constitutionnelle de 2008 a gravé dans le marbre un principe qui, en lui-même, était contestable, celui de la nomination du Défenseur des droits par le Président de la République, selon la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution.

Or cet article n'encadre nullement le pouvoir de nomination du chef de l'État, dans la mesure où les commissions des assemblées ne peuvent s'opposer à la décision du Président de la République qu'à la faveur d'un avis négatif réunissant les trois cinquièmes de leurs membres. Le pouvoir ainsi offert au Parlement est totalement illusoire et largement inutilisable ! Dès lors, le Président de la République sera en réalité le seul commandant à bord : il pourra choisir le candidat qui lui conviendra.

Cette procédure, appliquée aujourd'hui au Défenseur des droits et hier, déjà, à d'autres institutions, comme vous l'avez signalé, monsieur le président de la commission, n'offre pas les gages d'une indépendance effective.

Nous nous trouvons là au cœur du problème : par leur indépendance, les autorités adminis-

tratives appelées à être supprimées gênent. Elles sont le poil à gratter de l'état de droit. Elles nous rappellent que nul ne peut se soustraire au respect des libertés et des droits fondamentaux, et moins encore les organes de l'État.

Je prendrai pour exemple la CNDS, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, que je sollicite assez fréquemment et qui, depuis plus de neuf ans, accomplit un travail extraordinaire. Avis après avis, cette autorité a prouvé, en dépit des moyens dérisoires qui lui sont dévolus, la pertinence de son action et de ses méthodes. Elle a su s'installer durablement dans le paysage français de la protection des libertés et du respect des droits.

De même, c'est grâce à son indépendance que la Défenseure des droits a pu pointer du doigt le traitement réservé en France aux mineurs isolés ou aux enfants placés dans les centres de rétention administrative.

Nul ne sait si, sans l'indépendance de ces autorités, tous ces problèmes auraient reçu l'attention qu'ils méritaient. Que deviendront, demain, ces institutions, une fois qu'elles auront été fusionnées au sein du Défenseur des droits ? Un simple bureau des plaintes à caractère strictement administratif, j'en ai bien peur !

Le deuxième problème que pose ce projet de loi organique porte sur la fin de la spécialisation des autorités administratives. En effet, ce principe garantit aujourd'hui la visibilité des actions que ces institutions ont su entreprendre depuis des années ; en outre, il permet à ces dernières de bien connaître leur champ d'intervention, et donc d'être véritablement efficaces.

Il s'agit là d'un point essentiel : à des autorités identifiées selon des problématiques précises se substituera une entité « froide », globalisante, dans laquelle les spécialités seront assurées par des collègues aux pouvoirs très limités. Toute initiative procédera du Défenseur lui-même, qui appréciera souverainement les réclamations ou les avis qui lui seront soumis.

Les collègues ainsi que les adjoints du Défenseur ne pourront agir que dans la mesure où ils y seront autorisés. Ils seront, en quelque sorte, placés sous la tutelle du Défenseur des droits.

D'ailleurs, il suffit de lire les amendements déposés par le Gouvernement pour comprendre que, en réalité, la logique suivie à l'égard des collèges spécialisés consiste à les museler, voire à les effacer. En effet, le Gouvernement ne souhaite leur donner aucune indépendance ni aucune autonomie : ils ne procèdent que de la volonté du Défenseur, qui lui-même ne relève que de celle du Président de la République.

Mes chers collègues, je vous renvoie à cet égard à l'amendement n° 89 au projet de loi organique, qui vise à supprimer la mention d'une quelconque indépendance des adjoints du Défenseur ; on imagine aisément que celle-ci serait source de gêne pour un Gouvernement dont les méfaits dans le domaine des libertés publiques sont patents !

Certes, monsieur le rapporteur, nous reconnaissons que votre résistance, votre opposition catégorique à certaines tentatives du Gouvernement sont louables, mais nous verrons quelle vision l'emportera au cours du débat.

En tout cas, cette centralisation et la perte de visibilité qu'elle entraîne représentent un véritable danger pour les droits fondamentaux dans notre pays. En effet, la fin de la spécialisation et de la compétence ne manquera pas d'aboutir, à terme, à une moindre efficacité dans le contrôle.

Le troisième problème que pose le projet de loi organique concerne les missions consultatives des autorités administratives indépendantes.

C'est une mission de ce type qui a permis à la HALDE, par exemple, d'adopter une position ferme contre les tests ADN prévus pour les candidats au regroupement familial par la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

C'est au titre de ce même pouvoir consultatif que la Défenseure des enfants a émis régulièrement, à l'adresse du Gouvernement et des parlementaires, des propositions de réforme législative entrant dans le champ de la protection de l'enfance ; je pense, par exemple, à la justice des mineurs ou à la rétention administrative de ces derniers.

Or ces missions consultatives disparaîtront purement et simplement avec ce texte.

Il ne faut pas chercher loin pour comprendre la raison de cette disparition : là encore, les autorités administratives irritent en ce qu'elles constituent des freins salutaires aux emballages sécuritaires du Gouvernement.

Madame la ministre d'État, mes chers collègues, vous le savez, les autorités administratives indépendantes sont aujourd'hui parfaitement identifiées par les citoyens qui sont victimes de violations de leurs droits. Que ce soit la HALDE, la CNDS ou la Défenseure des enfants, ces institutions sont désormais connues des Français, et elles bénéficient d'une large visibilité. Qu'en sera-t-il demain ? Avec cette fusion, la dynamique de visibilité qui s'est construite au fil des années sera réduite à néant !

Si, aujourd'hui, nous refusons l'architecture institutionnelle qui nous est proposée, ce n'est pas parce que nous nous sommes opposés à la révision constitutionnelle de juillet 2008. Je le répète, celle-ci est votée et nous nous y conformerons. Mais cette réforme-là n'est pas à la hauteur. En effet, comme l'a rappelé la Commission nationale consultative des droits de l'homme, mais aussi d'autres structures telles que Amnesty International, le Défenseur des droits devrait être avant tout le garant de l'indépendance des diverses AAI œuvrant dans le champ des droits humains et des libertés fondamentales. Le Défenseur des droits aurait pu être un moteur ; il aurait pu assurer une synergie dans la protection des droits fondamentaux en France par les différentes autorités existantes. Or j'ai l'impression que nous allons rater le coche !

Pour notre part, nous regrettons que le Gouvernement et la commission des lois n'aient pas souhaité renforcer les moyens de ces autorités en leur accordant plus d'autonomie et en confiant au Défenseur des droits la mission de garantir leur indépendance et leur visibilité.

Au contraire, le choix a été fait d'une suppression pure et simple de ces autorités, en contrepartie d'une reprise partielle de leurs compétences par des collèges dépourvus de pouvoirs effectifs puisque le Défenseur des droits sera souverain.

Les Verts réaffirment avec force et vigueur le nécessaire maintien de la CNDS, de la HALDE et du Défenseur des enfants dans leur forme actuelle. C'est pourquoi ils ne peuvent soutenir ce texte, qui organise leur dilution.

Intervention...

Défenseur des Droits

par Louis MERMAZ, sénateur de l'Isère

[séance du mercredi 2 juin 2010]

Monsieur le président, madame la ministre d'État, mes chers collègues, le Médiateur de la République, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, le Défenseur des enfants, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ont jusqu'à ce jour rempli leurs fonctions de façon satisfaisante.



Je note cependant que la mission du Médiateur de la République ne lui fixe pas les mêmes objectifs de contrôle, d'alerte, de respect des droits et des libertés, de redressement des abus, de proposition de réformes. De ce point de vue, le Gouvernement aurait dû éviter de tomber dans la confusion et dans la réduction d'attributions aussi diverses et spécifiques.

Le projet de loi organique et le projet de loi relatifs au Défenseur des droits font suite à la révision constitutionnelle de 2008, par laquelle a été, notamment, introduit un titre XI bis, composé du seul article 71-1. Je fais toutefois observer que, aux termes de cet article voté par le Parlement réuni en Congrès, « le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés », mais que, dans le projet de loi organique, ce même Défenseur a perdu au passage l'attribution de veiller au respect des libertés. C'est regrettable, me semble-t-il. En outre, le projet de loi organique aurait pu se dispenser de supprimer trois autorités indépendantes !

Le champ d'application des dispositions prévues a été élargi par un amendement sénatorial qui permet de fusionner des autorités préexistantes. Le Gouvernement s'est donc engouffré dans la brèche : il a accepté d'inclure la suppression de la HALDE et de prévoir son absorption par la nouvelle autorité.

Devant la régression qu'entraînera à notre sens l'adoption de ce texte, ce que ne laisse pas augurer son intitulé réduit, la commission des lois, dont nous examinons le texte, a proposé quelques modifications qui ont valu au rapporteur des compliments, dans la tradition de la maison, mais qui ne remettent pas en cause l'économie générale du projet de loi organique initial. Je relève d'ailleurs, après d'autres, que le Gouvernement n'a pas cru bon de consulter les autorités indépendantes qui sont condamnées à disparaître.

Pourtant, ces instances ont accompli, chacune dans son domaine, et dans un esprit d'indépendance, un travail remarquable, salué tant en France que hors de nos frontières.

Depuis sa création, le Défenseur des enfants a eu à traiter des milliers de cas d'enfants en souffrance.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité est intervenue, à la suite de réclamations, dans de nombreux lieux de privation de liberté : dans des commissariats de police, où elle a constaté, en matière de garde à vue, les nombreux abus dont le Gouvernement porte la responsabilité ; dans des prisons, dont chacun ici sait qu'elles sont surpeuplées et qu'y prévalent des conditions de détention indignes ; dans des centres de rétention administrative, où les

personnes retenues ne disposent pas vraiment des moyens de faire valoir leurs droits et où la situation faite aux mineurs pose de graves problèmes.

La HALDE a traité, sur le front des discriminations, où il reste tant à accomplir, des milliers de réclamations par an et s'est opposée à la pratique des tests ADN sur les migrants.

Autant dire que ces autorités indépendantes ont souvent fait tomber le masque d'un pouvoir autocratique. Le coup que le Gouvernement est en train de leur porter est à la hauteur du devoir qu'elles ont accompli.

Le Gouvernement propose donc la création d'un Défenseur des droits apoplectique, que le Président de la République nommera après consultation des commissions des lois des deux assemblées ; toutefois, il est peu probable que les trois cinquièmes des votes exprimés au sein des deux commissions soient atteints et fassent obstacle au choix du chef de l'État. Le Défenseur des droits coiffera les anciennes autorités, réduites à l'état de « collègues », qu'il présidera ou fera présider par un adjoint nommé par lui, après avoir consulté les commissions compétentes des deux assemblées, lesquelles, bien sûr, ne seront pas non plus parvenues à réunir une majorité des trois cinquièmes pour s'y opposer. Ces adjoints, du reste, il pourra les révoquer à tout moment, selon son bon vouloir, ce qui limite tout de même leurs possibilités d'action.

L'article 11 A du projet de loi organique, qui a été ajouté par la commission des lois, établit de la façon la plus nette, pour ceux qui en douteraient, la subordination des collègues au Défenseur des droits. Il précise en effet que les collègues « l'assistent pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, de déontologie en matière de sécurité, ainsi que de lutte contre les discriminations ».

C'est encore le Défenseur des droits qui reçoit les réclamations et les ventile entre les collègues. Toutefois, l'article 20 précise qu'il apprécie sou-

verainement si les faits qui font l'objet d'une réclamation ou qui lui sont signalés méritent une intervention de sa part. Voilà qui réduit la portée de la saisine du Défenseur des droits par nos concitoyens ! Et le Gouvernement n'avait pas eu froid aux yeux, qui avait prévu que le Défenseur des droits ne serait pas tenu d'indiquer les motifs pour lesquels il déciderait de ne pas donner suite à une saisine !

Faisant preuve d'une audace inouïe, la commission des lois a préféré que le Défenseur des droits indiquât ses motifs. Cependant, elle a déjà réduit la portée de cette disposition en amendant les articles 11, 12 et 13 : le Défenseur des droits pourra, finalement, s'écarter des avis émis par chacun des trois collègues, à la seule condition d'avoir fait connaître ses motifs.

Enfin, pour faire bonne mesure, le Défenseur des droits nommera lui-même les personnalités qualifiées destinées à compléter les deux collègues visés aux articles 11 et 12, alors que les autorités procédaient auparavant par cooptation ou disposaient d'un comité consultatif, ce qui apportait une garantie d'indépendance et de pluridisciplinarité à ces institutions.

La commission des lois n'est intervenue qu'à la marge, même si plusieurs articles ont pris du ventre ou si quelques aspérités ont été dissimulées ou adoucies. Prenons un exemple. Le Gouvernement avait omis de qualifier le Défenseur des droits d'autorité indépendante, alors qu'il est de nature constitutionnelle, on ne cesse de nous le rappeler. La commission des lois a discrètement réparé cet oubli révélateur, mais à l'article 2 seulement.

Malgré toutes les précautions prises et quoi que l'on prétende, le Défenseur des droits ne dispose pas d'un véritable pouvoir d'injonction. Certes, il peut alerter, publier des textes au Journal officiel, mais il voit sa liberté d'action et de mouvement restreinte de manière vétilleuse, même après le passage du texte en commission. Ainsi, et nous le vérifierons notamment au cours de l'examen de l'article 18, le droit de visite et d'investigation du Défenseur des droits est très encadré.

Mes chers collègues, par quelque bout que nous le prenions, le projet de loi organique apparaît comme marqué par la volonté de réduire de façon drastique les prérogatives des anciennes autorités indépendantes. Son objectif principal est même de les supprimer !

Accumulation de contradictions et confusion : telles sont les caractéristiques de ce texte, qui vient compléter un arsenal de lois votées depuis dix-sept ans, à un rythme accéléré ces dernières années. Et toutes ces dispositions législatives conduisent, sur fond de crise sociale que le Gouvernement actuel comme les précédents ont laissé prospérer, à la réduction de nos libertés, sans nous apporter, il s'en faut de beaucoup, la sécurité et la tranquillité publiques ! Hypocrisie suprême : chaque fois qu'une loi de régression nous est soumise, on la présente comme une loi de protection du citoyen, alors qu'elle va en sens rigoureusement inverse !

Question préalable...

Défenseur des Droits

défendue par Robert BADINTER, sénateur des Hauts-de-Seine

[séance du mercredi 2 juin 2010]

Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, bien entendu, nous le savons, le Défenseur des droits a désormais une existence constitutionnelle. Pour autant, la définition que l'on



trouve à l'article 71-1 de la Constitution est loin de régler tous les problèmes. C'est même l'extraordinaire flou de sa rédaction qui n'a cessé de susciter chez nous des interrogations. C'est en effet la première fois que je vois une grande institution compétente en matière de libertés naître constitutionnellement sans que ses compétences aient été définies au préalable. Nous n'avons jamais obtenu d'éclaircissements à ce sujet au cours des débats, et ce n'est pas faute, madame, d'avoir questionné votre prédécesseur !

Si nous opposons la question préalable au projet de loi organique qui nous est soumis aujourd'hui, c'est tout simplement parce qu'il nous paraît méconnaître la finalité recherchée : améliorer la défense des droits des citoyens et des personnes étrangères résidant en France.

Vous avez raison, monsieur le président : améliorer la défense des droits des citoyens, de ceux qui sont appelés à le devenir et des personnes étrangères résidant en France. On aurait pu parler des « droits des personnes ». J'ai d'ailleurs toujours été étonné par les termes retenus, dans la mesure où tous les droits ont

des titulaires. Comme cela a été dit, il aurait fallu à tout le moins compléter l'intitulé pour adjoindre à la défense des droits celle des libertés. Mais là n'est pas, et de loin, le sujet, car notre principale préoccupation est la suivante : ce qui nous est proposé sert-il la cause des libertés ? Je réponds d'emblée : non ! Et c'est là précisément le fondement de la question préalable.

Comment se présente la situation actuelle, celle qui est donc vouée à disparaître bientôt ?

Il existe un certain nombre d'autorités administratives compétentes dans des domaines particuliers et pour des missions spécifiques. Dans cette constellation, l'une d'entre elles se détache très largement : c'est la médiation, créée en 1973, variante limitée de l'Ombudsman.

Les titulaires successifs du poste, à qui je tiens à rendre un hommage particulier, notamment à M. Delevoye, ont su, grâce à leurs efforts, acquérir une vraie reconnaissance. De ce fait, si l'on avait proposé, comme je m'y attendais, la constitutionnalisation de la médiation, en élargissant sa saisine, en développant ses pouvoirs, en renforçant ses prérogatives, tout le monde aurait été d'accord ! Au lieu de cela, on a voulu tout rassembler en une main. Je me suis longuement interrogé sur l'origine d'une telle idée, dont, je l'avoue, je n'avais trouvé trace nulle part avant que cette innovation nous soit présentée. Vous-même, monsieur Gélard, dans votre excellent rapport de 2006 sur les autorités administratives indépendantes, n'aviez pas émis l'idée de créer un Défenseur des libertés appelé à rassembler l'ensemble de ces autorités administratives agissant dans ce domaine.

C'est au sein du comité présidé par M. Balladur qu'une personnalité éminente, étincelante même, a proposé que l'on s'inspire de l'exemple espagnol du Défenseur du Peuple.

Je me dois de rappeler que, dans la Constitution espagnole de 1978, l'instauration du Défenseur du Peuple avait été rendue nécessaire pour une raison simple : le franquisme avait régné sans partage depuis les tristes événements des années 1930, et cela faisait trente ans que l'administration espagnole était entièrement devenue franquiste. En 1978, comme on ne voulait pas purger l'administration, il fallait bien placer face à celle-ci un organe doté de pouvoirs considérables. C'est la raison pour laquelle – raison historique tout à fait particulière – on a créé le Défenseur du Peuple.

On sait également que la structure administrative de cette institution est totalement différente. Comme nous l'a indiqué le Défenseur du Peuple lui-même, des organes similaires sont présents dans chacune des Communautés autonomes, qui sont en fait des provinces dotées d'une complète autonomie.

Tout autre est la situation en France.

Encore une fois, ce qui doit nous guider, c'est l'efficacité dans la défense des droits des administrés. À cet égard, la voie que vous avez choisie nous mènera, si ce n'est à l'impasse – je n'irai pas jusque là – du moins à la confusion et à la bureaucratisation. Pour quelles raisons ?

Je remarque d'abord que chacune des autorités existantes que vous êtes en train de fusionner a acquis, à des titres divers, une reconnaissance nationale et internationale. On les supprime quand même !

Par ailleurs, une autorité indépendante chargée de défendre les droits des citoyens face à des administrations – je ne reprendrai pas ici la nomenclature que nous connaissons – et ses titulaires doivent se voir reconnaître les qualités suivantes : premièrement, l'indépendance, et cette indépendance doit exister à l'égard de tous, ce qui exclut tout rapport hiérarchique ;

deuxièmement, le sens des responsabilités pour agir dans le domaine concerné ; troisièmement, une compétence au regard de l'objet spécifique de la mission attribuée.

C'est pourquoi parler de holding, comme l'a fait M. Portelli si j'en crois le compte rendu des débats en commission qui figure dans l'excellent rapport de M. Gélard me semble inapproprié, car: il s'agit bien d'une fusion-absorption !

À cet égard, j'invite chacun d'entre vous, mes chers collègues, à se reporter au schéma de la page 38 de ce rapport : la création proposée correspond plus à celle d'une très grande entité. On n'y est pas encore, mais on est sur cette voie : le Défenseur se trouve au sommet d'une structure pyramidale, puisqu'il nomme des adjoints et préside des collèges consultatifs. Une telle organisation aura, à l'évidence, les conséquences que chacun peut imaginer.

On peut d'ailleurs se demander pourquoi ces trois formations collégiales ne comptent pas le même nombre de personnalités qualifiées : douze dans le cas du respect de la déontologie de la sécurité, neuf dans les deux autres.

Au sein de cette structure pyramidale sont réunies des missions tout à fait différentes, voire hétérogènes. On ne peut comparer la fonction de médiation et celle de contrôle ; nous avons abordé la question lors du débat sur le Contrôleur des lieux de privation de libertés.

En outre, une telle organisation a fatalement pour conséquence une dilution des responsabilités. Surgiront des conflits de compétences, des conflits de personnes, des conflits d'autorités, inévitables dans les grandes structures bureaucratiques. Loin de l'efficacité, vous aurez donné naissance, sinon à un monstre bureaucratique – ce serait sans doute trop dire –, à un géant bureaucratique lesté de toutes les pesanteurs inhérentes à ce type d'administration.

Au sommet de la pyramide, se trouve le Défenseur des droits. Il lui faudra satisfaire à de nombreuses obligations : gestion, représentation, présidence des collèges, même si cer-

taines attributions peuvent être déléguées aux adjoints ; il devra aussi se plier à l'inévitable obligation de remettre à l'exécutif un rapport qui sera ensuite présenté devant le Parlement ; il devra évidemment entretenir avec ces deux pouvoirs, législatif et exécutif, les relations institutionnelles que lui impose sa fonction ; enfin, il devra subir la pesanteur médiatique – même si les médias peuvent aussi exercer sur lui ou elle un certain attrait –, car il faudra bien que le Défenseur s'explique.

Bref, compte tenu de l'étendue de ces attributions, l'homme ou la femme que l'on nommera Défenseur des droits, contrairement au Médiateur, ne sera plus « au contact », c'est-à-dire qu'il ou elle n'aura plus avec les administrés la relation aussi directe que possible que ceux-ci attendent. Or nous aurions pu conserver cette proximité si, comme je l'avais vivement souhaité, nous avions élargi les pouvoirs et ouvert la saisine directe du Médiateur.

On nous dit que, aujourd'hui, les administrés ne savent pas très bien à qui ils s'adressent. Eh bien, moi, je vous garantis que, quand ils s'adresseront à cette instance nouvelle, à l'éventail de compétences si élargi, ils se retrouveront simplement face à une bureaucratie de plus, devant laquelle ils seront encore plus perdus !

La raison de la question préalable est là : je pense que l'institution d'un Défenseur des droits est une erreur. Je le répète, il fallait constitutionnaliser le Médiateur, élargir ses pouvoirs, conserver les instances, quitte éventuellement à mieux délimiter leurs missions, préserver en tout état de cause à chacune ses attributions spécifiques.

Tout bien considéré, je ne vois qu'une raison à cette innovation, à la naissance de cette entité complexe, et finalement condamnée à une relative impuissance. Lorsque les autorités administratives indépendantes sont séparées et diverses, l'adjectif « indépendant » prend tout son sens. Or vous les rassemblez sous l'autorité d'un seul, créant ainsi une structure pyramidale.

Le pouvoir de choix du Président de la République qui s'exerçait auparavant pour plusieurs présidences s'appliquera désormais au seul Défenseur des droits, lequel absorbera, à terme, toutes les autres autorités. Même si les collèges disposent d'un pouvoir et l'exercent, un seul interlocuteur aura la confiance présidentielle, car sa nomination, quel que soit le rôle des commissions parlementaires à cet égard, procédera bien du Président de la République.

Je perçois très clairement les dérives auxquelles nous expose un tel projet, et nous ne nous engageons certainement pas sur le droit chemin des libertés.

Nous verrons dans quelques années si la création de cette entité était une bonne idée ou si, comme je le crains, cette nouvelle institution n'a apporté que confusion, lourdeur bureaucratique et déresponsabilisation des acteurs.

Pour l'heure, elle marque une fois de plus le progrès de cette monocratie qu'est devenue la Ve République.

Intervention...

Projet de loi de finances rectificative pour 2010

par Nicole BRICQ, sénatrice de Seine-et-Marne

[séance du jeudi 3 juin 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, cette troisième loi de finances rectificative pour 2010 concrétise l'engagement de la France, qui fait suite à l'accord intergouvernemental intervenu au sein de l'Eurogroupe le 9 mai, après une semaine de tourmente où, comme aux pires moments de la crise financière de 2008, le marché interbancaire s'est grippé et les marchés d'actions ont chuté.



Lors de la discussion de la précédente loi de finances rectificative, où il était question d'être solidaires avec la Grèce, nous avons reproché l'attentisme des États de la zone euro qui avait, par sa durée, du 11 février au 23 avril, alimenté la spéculation. Cette fois, ces États ont réagi vite et conclu un accord à l'arraché qu'il nous faut transcrire dans la loi nationale.

Le groupe socialiste votera donc l'engagement de la France, qui porte sur une garantie de 111 milliards d'euros. Nous le voterons pour les mêmes raisons que nous avons voté le plan de solidarité avec la Grèce, au motif du respect de nos engagements européens et de la solidarité que nous devons exprimer aux pays de la zone euro qui seraient en difficulté pour refinancer leur dette. Lors de ce débat, nous avons appelé à la constitution d'un fonds monétaire européen, une revendication partagée de longue date par tous les partis socio-démocrates européens.

Nous n'y sommes pas encore, mais, si l'on est optimiste, le Fonds européen de stabilité financière, bien qu'il soit limité à trois ans, pourrait en être l'amorce, puisque sa vocation est avant tout préventive. Qui vivra, verra ! Par ailleurs, mais dans le même mouvement, la Banque centrale européenne reprend les titres des États, ce qu'elle avait déjà fait pour la Grèce - j'avais dit alors qu'elle avait franchi le Rubicon -, apportant ainsi de la liquidité aux banques.

Madame la ministre, je l'ai bien noté, alors qu'elles sont souvent vilipendées - pour de bonnes raisons, du reste -, les banques allemandes ont pris l'engagement de conserver les titres qu'elles détiennent sur la Grèce, et les banques françaises sont appelées à faire de même. Espérons qu'elles le feront aussi pour les autres pays où leur exposition est autrement plus importante ; je pense à l'Espagne et au Portugal.

Au passage, je relève tout de même qu'il s'agit d'une monétisation de la dette qui, en fonction de son ampleur, pourrait constituer une nouvelle « bulle » tout aussi dangereuse que celle que nous avons connue. Cette garantie devrait être rémunérée mais, au moment où nous parlons, nous n'en connaissons pas le taux final. Sera-t-il aussi lourd que celui qui a été arrêté pour le prêt consenti à la Grèce ? Ce ne serait pas souhaitable, car à quoi bon fixer des taux élevés si les États en difficulté ne peuvent pas rembourser ? Si la situation ne s'arrangeait pas, il faudrait bien se poser la question du rééchelonnement et de la restructuration de la dette de certains États. Au moment où nous débattons, les conditions d'application du mécanisme qui a été adopté le 9 mai sont en effet inconnues, mais nous savons qu'elles font l'objet

d'après discussions, notamment avec nos partenaires allemands, à qui le Gouvernement français entend manifestement donner des gages de sérieux. Au demeurant, les craintes des investisseurs ne se sont pas calmées après le 9 mai. S'il s'agissait de les rassurer, ce n'est pas totalement un succès. S'il s'agissait pour les États de conserver les notes qui leur ont été décernées par les agences de notation, cela n'a pas mieux fonctionné, au moins pour un des pays de la zone euro, l'Espagne, et je relève que notre ministre du budget lui-même a également parlé des tensions qui pesaient sur la note de la France. Il est vrai qu'une dégradation de notre note pourrait nous coûter très cher. Ainsi, selon le rapport Champsaur-Cotis, une progression du taux d'emprunt à sept ans de 2,5 % à 3 % coûterait 2 milliards d'euros de charges d'intérêt supplémentaires en 2010, 3 milliards d'euros en 2012 et 4 milliards en 2013. M. Fourcade, qui connaît tout cela par cœur, pourra nous confirmer ces chiffres.

Qui veut-on rassurer, finalement ? L'Allemagne, les marchés, les agences de notation ? Pour l'instant, les résultats se font attendre. Une chose est sûre, si j'en crois la lecture des indicateurs du moral des ménages, c'est que l'on ne rassure pas les Français... En revanche, nous commençons à apercevoir les linéaments des contreparties attendues des États de la zone euro, qui apparaissent moins clairement dans ce plan, et qui nous renvoient au débat national, et donc au Parlement. Par petites touches, en effet, le Gouvernement nous propose, ni plus ni moins, une cure d'austérité. C'est bien le terme qu'il faut employer quand le Gouvernement confirme à la Commission européenne son engagement de ramener le déficit public à 3 % du PIB d'ici à 2013.

Sans doute, monsieur le président de la commission des finances, mais encore faut-il que cet objectif soit réaliste et compatible avec nos difficultés de croissance. La confirmation de cet engagement pris par le Gouvernement en début d'année doit être complétée par les annonces faites par le Président de la République, notamment lors de la conférence sur les déficits publics du 20 mai. Je les rappelle : réduction de

10 % des dépenses d'intervention de l'État et gel en valeur des dotations aux collectivités locales.

Il s'agit donc bien d'une cure d'austérité, qui prend le risque de tuer toute éventuelle croissance, alors que celle que nous enregistrons est d'à peine 0,1 % au premier trimestre. Le Gouvernement ne modifie d'ailleurs pas sa prévision de croissance à l'occasion de cette loi de finances rectificative, préférant attendre le résultat du deuxième trimestre. Mais, en tout état de cause, la croissance est très faible et la conjoncture inspire beaucoup de prudence, voire de l'inquiétude au consensus national des économistes.

En tout cas, les bourgeons de la reprise n'ont pas encore éclos. Si tous les pays de la zone euro adoptaient des plans d'austérité, ce serait dramatique, car nous savons bien que les échanges intra-européens sont essentiels, pour l'Allemagne, qui réalise plus de 60 % des siens à l'intérieur de la zone euro, et pour la France, dont le chiffre est également très important. Si les flux commerciaux s'arrêtent, nous aurons à coup sûr une récession. Par conséquent, nous devons à la fois continuer à soutenir l'économie par une politique ajustée et réduire nos déficits ; mais encore faut-il le faire progressivement. C'est pourquoi cette période de trois ans n'est pas réaliste : madame la ministre, cela tuera le malade ! Que le malade meure guéri est sans doute assez bon pour les médecins de Molière, monsieur le rapporteur général, mais vous savez très bien que la saignée n'est pas le meilleur des remèdes !

Le Président de la République a annoncé une nouvelle réforme constitutionnelle et nous aurons bientôt le débat d'orientation budgétaire où nous serons amenés à reparler des conditions dans lesquelles on peut raisonnablement restaurer nos finances publiques. Nous y sommes particulièrement attachés, nous l'avons déjà dit à cette tribune, et depuis longtemps.

Je rappelle, à cet égard, qu'il y a deux ans la Constitution a été révisée pour prévoir désor-

mais que « la programmation des finances publiques s'inscrit dans l'objectif d'équilibre des comptes. »

Or, monsieur le rapporteur général, sans remonter très loin dans le temps - vous ne remontez pas avant 2002 -, je vous signale que, à peine adoptée, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, que vous avez adoptée en février 2009, n'a pas été respectée. Nous avons été amenés à le dire, elle est devenue caduque. Nous avons été ici même témoins à plusieurs reprises de cette caducité.

La règle constitutionnelle n'a pas empêché cette dérive, vous avez continué. Je ne veux pas revenir sur le débat fiscal, mais tout de même... Voyez toutes les exonérations que vous avez consenties. Et vous envisagez même de constitutionnaliser les dépenses fiscales, auxquelles vous êtes maintenant très attachés. Je pense à la TVA sur la restauration. Je passe, tout le monde aura compris... Mais vous l'avez votée, pas nous ! Au demeurant, renforcer la normativité constitutionnelle n'est pas une mince affaire. Madame la ministre, j'ai lu le rapport d'étape du groupe Camdessus et nous attendons pour la fin juin le rapport final. On souligne dans ce document que toute norme doit comporter une marge de flexibilité pour affronter les crises. Les Allemands avaient dans leur Constitution une norme très forte, mais la digue s'est rompue quand la crise financière est arrivée.

Nous reviendrons ultérieurement à ce débat, il sera forcément très intéressant. Si je l'évoque aujourd'hui, c'est parce que cette promesse faite par le Président de la République à l'horizon 2012 et, sans doute, la réforme des retraites - on en reparlera - doivent, dans l'idée du Gouvernement, avoir non seulement auprès de la Commission européenne - la France fait tout de même l'objet d'une procédure -, mais aussi auprès des agences de notation, peut-être même aussi de l'Allemagne et des marchés, une fonction de réassurance. Quand on regarde les périodes où les déficits se sont creusés et l'endettement s'est accru - et là on pourrait remonter avant 2002 - toute réassurance qui serait donnée par un gouvernement et une

majorité parlementaire qui n'ont jamais, absolument jamais pourvu au désendettement dans les périodes de croissance ferait réfléchir, à défaut de pouvoir faire sourire.

Dans cette période tourmentée, il ne faut pas se tromper de remède. Le temps gagné sur la spéculation ne doit pas être du temps perdu pour la construction européenne, celle qui doit reprendre sur des bases nouvelles, car si l'on regarde les dernières années, cela n'a pas été très brillant.

Ce travail doit reprendre au-delà de l'épreuve.

La gouvernance économique, si souvent réclamée par le groupe socialiste, ne se confond pas dans notre esprit avec une politique de réduction drastique de l'action publique au détriment des plus faibles. Selon les chiffres communiqués par l'Organisation internationale du travail, si des cures d'austérité sont imposées partout dans le monde, ce sera dramatique, car plus de 100 millions de personnes seront abandonnées dans la crise, et nous pouvons nous faire du souci. Par ailleurs, cette gouvernance économique ne doit pas se faire non plus au détriment des investissements nécessaires pour retrouver les chemins de la croissance. Nous le ressentons tous, il ne s'agit pas aujourd'hui d'une énième crise venant succéder aux crises nombreuses qui ont jalonné la constitution de l'Europe depuis sa création : la présente crise peut être fondatrice comme elle peut signer notre déclin. Voter ce plan de stabilisation financière nous fera gagner du temps ; il est nécessaire, mais il ne nous masque pas les choix de fond auxquels nous devons être attentifs.

Le choix de fond qui est posé concerne la méthode : on ne pourra pas continuer longtemps dans l'intergouvernemental, nous en sommes convaincus, et cela renvoie effectivement à un débat politique profond sur ce que nous voulons pour cette construction européenne.

Question d'actualité...

Statut de la SNCF

par Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche

[séance du jeudi 3 juin 2010]

La Commission européenne a adressé, le 11 février 2010, un courrier au Gouvernement demandant qu'il soit mis fin à la garantie publique illimitée de l'État à la SNCF, au motif qu'elle conférerait à celle-ci un avantage concurrentiel. Cela revient à demander un changement de statut. Depuis ces annonces, le Gouvernement, qui n'avait pas communiqué sur ce sujet jusqu'alors, a fait savoir qu'il conteste le point de vue exprimé par la Commission européenne, qu'il n'entend pas modifier le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial de la SNCF et qu'il saisira la Cour de justice de l'Union européenne.



Les membres du groupe socialiste tiennent à exprimer leur opposition à la lecture idéologique libérale que fait l'actuelle Commission européenne du droit communautaire et à souligner les conséquences que cela pourrait entraîner pour le service public des transports. Nous doutons aussi de la sincérité du Gouvernement lorsqu'il déclare ne pas vouloir changer le statut de la SNCF.

En effet, depuis 2002, les gouvernements successifs ont mis en œuvre une stratégie globale, dont Nicolas Sarkozy est le grand inspirateur, consistant à mettre en concurrence les services publics, y compris les services sociaux, à transférer des missions au secteur privé, à réduire les effectifs ou encore à changer les sta-

tuts afin d'ouvrir la voie à une privatisation ultérieure – je pense à EDF et à La Poste – ou immédiate – je pense à GDF.

Notre scepticisme quant à la détermination du Gouvernement s'explique aussi par son attitude dans deux enquêtes ouvertes par la Commission européenne, l'une relative au livret A et l'autre concernant La Poste, au sujet, là encore, de la garantie publique illimitée. Dans les deux cas, après avoir présenté ses observations, le Gouvernement s'est incliné sans mener la bataille jusqu'au bout, c'est-à-dire sans attendre les conclusions de la Cour de justice de l'Union européenne.

Ma question est donc la suivante : le Gouvernement va-t-il céder une nouvelle fois aux exigences de la Commission européenne, qui n'a pourtant aucune compétence pour se prononcer sur le statut des entreprises, et faire subir à la SNCF le même sort qu'à La Poste, en la transformant elle aussi en société anonyme, première étape vers la privatisation ? Sachez que si tel devait être le cas, notre opposition serait aussi déterminée que pour La Poste !

Réponse de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.

Monsieur le sénateur, dans la première partie de votre propos, vous avez rappelé tout à fait objectivement la position du Gouvernement, qui conteste, tout comme le groupe socialiste, le point de vue de la Commission européenne. La seconde partie de votre intervention était consacrée à d'autres considérations, sur lesquelles je ne reviendrai pas...

La Commission européenne conteste le fait que la SNCF soit un établissement public à caractère industriel ou commercial et que cela lui ouvre le bénéfice d'une garantie illimitée de la part de l'État. Nous lui avons répondu très clairement que nous ne changerions pas le statut de la SNCF. Nous avons de surcroît saisi la Cour de justice de l'Union européenne pour faire valoir notre point de vue.

Mon collègue chargé des affaires européennes, M. Pierre Lellouche, a rencontré avant-hier le président de la SNCF pour lui rappeler, au nom du Gouvernement, quelle position nous défendrons à Bruxelles.

Pour le reste, nous acceptons la démarche de l'Union européenne. En 1997, les infrastructures ont ainsi été séparées du réseau. J'observe d'ailleurs que M. Gayssot, ministre chargé des transports de 1997 à 2002, n'a pas remis en cause la création de Réseau ferré de France.

Nous avons accepté la libéralisation du secteur du fret ferroviaire. Aujourd'hui, les entreprises concurrentes de la SNCF assurent à peu près 15 % du trafic. Il s'agit d'entreprises privées, mais aussi de filiales d'entreprises publiques comme Deutsche Bahn.

Nous acceptons naturellement l'ouverture du trafic international de voyageurs à la concurrence. C'est déjà une réalité avec Thalys, Eurostar et Lyria, qui sont des sociétés transnationales de transport de personnes à l'échelon européen.

Le sénateur Francis Grignon a mené une réflexion sur les TER ; ce travail n'ayant pas fait l'objet, dans un premier temps, d'une concertation avec les régions, nous lui avons demandé de le poursuivre.

En tout état de cause, monsieur Teston, les choses sont claires : nous nous opposons à la position de la Commission européenne. Étant sûrs de notre bon droit, nous défendrons notre point de vue jusqu'au bout.

Question d'actualité...

L'assaut israélien au large de Gaza

par Monique CERISIER Ben GUIGA, sénatrice représentant les Français établis hors de France
[séance du jeudi 3 juin 2010]

Ma question s'adresse à M. le ministre des affaires étrangères et européennes. Les neuf victimes de l'arraisonnement de la « flotille de la paix » n'auront pas sacrifié leur vie pour rien : le secrétaire général de l'ONU a enfin déclaré qu'il devait être mis fin au blocus de la bande de Gaza. Voilà leur éloge funèbre.



Mais pendant ces trois années d'enfer à Gaza, qu'a fait le Gouvernement français ? D'une main, il envoyait une aide humanitaire, aléatoirement distribuée en fonction de l'arbitraire kafkaïen du blocus ; de l'autre, il offrait un appui diplomatique sans faille à ceux-là mêmes qui entravaient son aide, en soutenant le rehaussement du partenariat d'Israël avec l'Union européenne, en émettant un vote favorable à l'entrée d'Israël dans l'OCDE : autant de feux verts diplomatiques au blocus. Quelle logique ! Quelle cohérence !

Il aura fallu que des militants accomplissent le geste politique d'enfreindre le blocus pour que le monde se réveille et que M. Kouchner déclare, après trois ans de silence : « Le blocus de Gaza n'est pas soutenable. »

Il aura fallu le révélateur de cet arraisonnement pour qu'on prenne conscience que cette violence s'exerce quotidiennement à l'encontre des Palestiniens : rafles, expulsions, destructions de maisons, construction du mur.

Les Palestiniens de Gaza ont surtout besoin d'être libres de produire des richesses sur des terres restaurées et dans leurs usines reconstruites, de rebâtir maisons, écoles et dispensaires bombardés.

Ils ont besoin de la liberté.

Ce blocus renforce l'extrémisme. Il renforce la dépendance du Hamas envers l'Iran. C'est un crime ; c'est aussi une erreur.

La France va-t-elle s'engager pour qu'il soit mis fin au blocus dans des délais impératifs ? La France est-elle prête à établir, avec d'autres États européens, un pont maritime avec Gaza pour rompre ce blocus qui renvoie ses habitants non à l'âge de pierre, mais à l'âge de la boue ?

Réponse de M. Alain Joyandet, secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie.

Madame la sénatrice, nous partageons tous votre très vive émotion après cette opération militaire, que le Président de la République a immédiatement condamnée, de même que M. Kouchner.

Le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté à l'unanimité une motion la condamnant également et demandant une enquête transparente et impartiale, qui réponde aux règles et aux normes de la communauté internationale. Ce n'est pas à la France de décider qui doit conduire cette enquête, mais nous voulons en tout cas absolument connaître la vérité.

Je rappelle que la France a aussi indiqué qu'elle souhaitait qu'il soit mis fin le plus rapidement possible au blocus de Gaza, dans le respect de la sécurité du peuple israélien, conformément à l'esprit de la résolution 1860 des Nations unies. En cela, la France est totalement fidèle à la position de la communauté internationale.

Malgré ces faits dramatiques, le processus de paix devra se poursuivre, le dialogue devra être maintenu. À cet égard, la France salue l'attitude de M. Mahmoud Abbas, qui a déclaré que les discussions allaient continuer, parce que la solution est forcément politique.

En conclusion, madame la sénatrice, je rappellerai les propos tenus par le Président de la République en marge du sommet de Nice. Si les Palestiniens pouvaient s'administrer eux-mêmes, si les Israéliens pouvaient avoir l'assurance qu'ils vivent en sécurité dans un pays reconnu par l'ensemble de ses voisins, il ne se produirait plus d'événements aussi dramatiques. C'est à cela que la diplomatie française s'attache inlassablement, parce qu'il n'y aura de règlement que par le dialogue politique.

Question d'actualité...

Avenir de l'école

par Françoise CARTRON, sénatrice de la Gironde

[séance du jeudi 3 juin 2010]

Ma question s'adresse à M. le ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement. Trouver des « gisements d'efficience » : tel est l'objectif que vous vous êtes fixé, monsieur le ministre, si l'on en croit les documents internes à votre ministère qui ont été publiés lundi dernier. Ce jargon managérial masque mal la violence du projet. En dépit de promesses répétées, il s'agit, en fait, d'appliquer brutalement la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux dans l'éducation nationale. C'est ainsi que 16 000 postes seraient supprimés en 2011 !



Quels sont donc ces fameux « gisements » ? Il s'agit d'augmenter le nombre d'élèves par classe, de supprimer la scolarisation des enfants âgés de 2 à 3 ans, de réduire les besoins en termes de remplacement, de fermer les petites écoles rurales, de supprimer les RASED, les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté, de procéder à la « mise en extinction » – je reprends vos propres termes, monsieur le ministre ! – des psychologues scolaires, de systématiser le recours aux vacataires pour assurer les remplacements, de supprimer les assistants de langue... Je m'arrête là, car la liste est déjà trop longue ! En treize fiches, qui n'ont rien de pédagogique, vos services dressent le portrait d'une école démantelée, qui sera évidemment incapable d'assurer correctement ses

missions, surtout envers les élèves les plus fragiles.

Pour accomplir cette besogne, vous n'hésitez pas à revenir sur des promesses formulées ici même : celles de votre prédécesseur, qui avait garanti, à la tribune de la Haute Assemblée, la préservation des postes RASED restants. Vous reniez aussi vos ambitions éducatives : quel enseignement des langues allez-vous dispenser sans assistants étrangers ? Concernant les enfants âgés de 2 à 3 ans, vous avez trouvé une méthode infallible pour faire des économies : supprimer les élèves pour supprimer les professeurs ! Voilà une solution imparable ! Et ne nous dites pas qu'il ne s'agit là que de projets : la plupart d'entre eux sont déjà à l'œuvre dans nos départements !

Il s'agit non plus de la RGPP, la révision générale des politiques publiques, mais du DGSE, le démantèlement général du service public d'éducation ! Pourtant, le rapport de la Cour des comptes de mai dernier pointe un déficit de financement de l'école primaire par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, à hauteur de 15 %. Quant aux territoires ruraux, ils seront abandonnés. Les petites écoles seront supprimées ou regroupées de force.

Dans quelques jours, les futurs bacheliers vont plancher. Pour votre part, monsieur le ministre, pouvez-vous nous commenter la citation suivante : « La question centrale est donc celle de la qualité de la dépense publique. La logique de la rigueur l'occulte parce qu'elle conduit à ne plus s'interroger que sur les conséquences budgétaires à court terme des décisions que l'on prend. » ? Voilà ce que déclarait Nicolas Sarkozy en juin 2009, devant le Congrès de Versailles.

Réponse de M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement.

Madame le sénateur, j'ai déjà eu l'occasion tout à l'heure de rappeler l'importance des moyens votés par le Parlement en faveur de l'éducation nationale.

Je compléterai mon propos en précisant que l'école de la République accueille aujourd'hui 700 000 élèves de moins qu'au début des années quatre-vingt-dix, mais qu'elle compte pourtant 50 000 enseignants de plus ! Encore une fois, les moyens, nous les avons ! Toutefois, l'éducation nationale, premier budget de l'État, employeur de la moitié des fonctionnaires de notre pays, ne saurait s'exonérer de l'effort de maîtrise de la dépense publique que vous appelez tous, mesdames, messieurs les sénateurs, de vos vœux. Cet effort, s'agissant en particulier du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, nous le menons avec discernement.

Faire preuve de discernement, c'est ne pas hésiter à créer des postes ou à ouvrir une structure lorsque se manifestent des besoins nouveaux. Cette année, parce que la démographie l'exigeait, nous avons ainsi ouvert 500 classes supplémentaires ! La lutte contre l'insécurité à l'école devenant une priorité, nous avons créé les équipes mobiles de sécurité, et rattaché 500 personnels aux recteurs.

Parce que la politique d'accueil des enfants handicapés est, à nos yeux, une priorité, nous avons ouvert 200 unités pédagogiques d'intégration supplémentaires.

C'est donc avec discernement que nous menons la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Il y a deux manières de faire : soit l'on décide de façon autoritaire de supprimer un nombre donné de postes dans telle ou telle académie ou dans telle ou telle catégorie de personnel, soit l'on part des besoins constatés sur le terrain, de la réalité des établissements

des difficultés des élèves, pour répartir de façon différenciée les moyens que nous affectons à l'éducation nationale. C'est cette seconde méthode que j'ai choisie !

Nous nous donnons aujourd'hui les moyens de mener un projet éducatif de qualité. Simplement, nous devons mieux répartir ces moyens sur l'ensemble du territoire, comme le préconisent d'ailleurs tous les observateurs du système éducatif français.

Dans la presse...

Défenseur des droits : le Parlement bafoué

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

(Le Monde - article paru dans l'édition du 9 juin 2010)

Ce qui s'est passé le jeudi 3 juin au Sénat ne relève pas des incidents habituels de la vie parlementaire, c'est beaucoup plus grave.

La veille, le Sénat avait à une large majorité adopté des amendements déposés par Hugues Portelli (UMP) et Nicolas About (Union centriste) visant à maintenir l'institution du Défenseur des enfants, distincte du nouveau Défenseur des droits. Le débat avait été approfondi, les scrutins avaient été publics, le vote sans appel.

Le lendemain matin, une instance élyséenne décrète que ce vote est insupportable. Il faut derechef que la majorité du Sénat revienne sur son vote. Celle-ci va s'exécuter dans la plus pitoyable confusion.

Une seconde délibération étant demandée à l'Assemblée, la commission des lois doit se réunir. Elle se réunit, mais il n'y a pas en son sein de majorité pour voter les amendements commandés par le gouvernement et présentés par le rapporteur. Qu'à cela ne tienne ! Ce dernier retire tous ses amendements... et annonce qu'ils seront repris en séance par le gouvernement. Vive la séparation des pouvoirs !

Il faut passer !

Retour dans l'Hémicycle. Mme Alliot-Marie reprend effectivement les amendements du rapporteur. Nouvelle réunion de commission. Il n'y a toujours pas de majorité. Le gouvernement se fait battre par 17 voix contre 10.

Qu'importe, il faut passer ! Le rapporteur annonce que la commission des lois a rejeté la volonté gouvernementale, mais qu'il votera les

amendements à titre personnel. Les représentants de trois groupes quittent la séance, non sans avoir dénoncé cette mascarade. La majorité de la majorité s'exécute, à la notable exception d'Hugues Portelli.

Reste une question. Pourquoi, alors que le débat ne faisait que commencer, qu'il se poursuivra à l'Assemblée nationale, cette rage, cette obstination à vouloir faire plier le Sénat ? La réponse est évidente. Le nouveau Défenseur des droits est en réalité un étouffoir.

Le pouvoir en place reproche aux autorités indépendantes d'être indépendantes. Il ne supporte pas, comme l'a expliqué mon collègue Alain Anziani, que la Halde (Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) ait dénoncé les tests ADN pour le regroupement familial, que la Défenseure des enfants ait enquêté sur la présence des enfants en centre de rétention et que la Commission nationale de déontologie de la sécurité se soit intéressée aux gardes à vue et aux fouilles à nu.

Le contrôleur des lieux de privation de liberté ne perd, quant à lui, rien pour attendre. On nous l'a dit : son tour viendra. Quand un pouvoir somme ainsi sa majorité sur un tel sujet, et que celle-ci se laisse sommer, cet acte trahit une incommensurable panique devant la si précieuse séparation des pouvoirs et devant l'indispensable liberté d'investigation d'instances libres.

Dans la presse...

La HALDE cannibalisée

par Bariza KHIARI, sénatrice de Paris et Alain ANZIANI, sénateur de la Gironde

(Le Monde - article paru dans l'édition du 3 juin 2010)

Quelques semaines après la nomination médiatisée de sa nouvelle présidente, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), est enterrée. Brutalement, au détour d'un amendement de la commission des lois du Sénat. Sans consultation, la voici cannibalisée par ce nouveau défenseur des droits qui avait déjà englouti la défenseure des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le médiateur.

La réforme constitutionnelle de 2008 avait donné naissance à un fantôme au nom séducteur, le défenseur des droits, mais sans chair ni os, sans contenu ni périmètre. Depuis, cette créature bureaucratique a vampirisé quatre autorités indépendantes, qui avaient en commun d'avoir irrité le pouvoir. La CNDS a stigmatisé les abus de gardes à vue ou la pratique systématique de la fouille à nu ; la défenseure des enfants a émis de vives critiques sur le traitement des mineurs dans les centres de rétention.

La Halde, créée en 2004 pour satisfaire une exigence européenne, a elle aussi souvent déplu à l'exécutif. Ses avis sur les statistiques ethniques et sur l'introduction de tests ADN dans les procédures de regroupement familial ont contrecarré les projets gouvernementaux. Et la Halde a franchi les frontières de l'acceptable en publiant les résultats accablants d'un testing réalisé sur les entreprises du CAC 40. La lutte contre les discriminations s'arrête aux amis du Fouquet's...

De 2005 à 2009, le nombre de réclamations adressées à la Halde a été décuplé pour dépasser 10 000. Connue par 40 % des Français, elle

s'est affirmée comme l'une des autorités administratives indépendantes les plus dynamiques. La Halde a-t-elle failli ? Ou bien, au contraire, trop connue, trop efficace, est-elle devenue si gênante qu'elle devait rentrer dans le rang ?

Les partisans de cette absorption assurent faire disparaître la Halde pour mieux la fortifier. Cet amour du paradoxe cache mal une manoeuvre que nous devons dénoncer. Comme les autres autorités administratives indépendantes qui seront fusionnées, la Halde sortira dénaturée de cette opération. Aujourd'hui, elle dispose d'un président inamovible, nommé pour cinq ans, d'un pouvoir de recommandation générale, d'un rapport annuel, autant d'éléments qui ont contribué à son indépendance et à son influence.

A la différence des autres autorités, la Halde disposait également, en plus de son collège, d'un comité consultatif. Cette instance, qui participe à l'élaboration des délibérations, constituait un véritable lien avec la société civile, et a largement contribué à faire connaître la Halde et affirmer sa légitimité auprès des associations et du public.

Demain, l'autorité indépendante deviendra un rouage parmi d'autres dans une grande machine qui décidera de son orientation, de ses publications, de ses recommandations. Son délégué sera révocable à tout moment, son collège n'aura qu'une voix consultative, ses délégations régionales ne sont pas assurées de continuer d'exister, et le dialogue continu avec les acteurs sociaux sera définitivement rompu.

La création de la Halde procédait d'une prise de conscience des discriminations dans notre

société. Enfin, elles étaient considérées comme de nouvelles inégalités à combattre. Enfin, les victimes pouvaient espérer que leur sexe, leur origine, leur orientation sexuelle ou leur handicap cessent de les exposer à une mort sociale. La Halde démontrait que l'égalité républicaine pouvait être un droit réel, et non un simple slogan de campagne électorale.

La dilution de la Halde s'inscrit dans une longue liste de renoncements et de reculades du gouvernement en matière d'égalité et de cohésion sociale. Le fameux plan Marshall des banlieues a fait long feu ; le CV anonyme, adopté par le Parlement, n'a jamais été appliqué. Que reste-t-il des promesses faites par le candidat Sarkozy aux jeunes des quartiers populaires ? Rien. D'autres chantiers ont été jugés prioritaires : le funeste débat sur l'identité nationale et l'obsession de la burqa...

Communiqué de presse...

Action de groupe : une idée qui prend forme

Le rapport de Richard Yung (PS) et de Laurent Béteille (UMP), de la commission des Lois du Sénat, vient à point nommé pour rappeler qu'il est **nécessaire d'ouvrir un nouveau droit à réparation de préjudices matériels de masse lié à un litige contractuel**.

Le Groupe socialiste y voit un signe positif, alors qu'il défendra le 24 juin prochain sa proposition de loi, déposée une première fois en 2006 puis à nouveau en février 2009.

Les sénateurs socialistes se réjouissent que les sénateurs de la Commission des Lois rejoignent, pour l'essentiel, ses propositions : sur l'étendue du périmètre, droit de la concurrence, de la consommation, droit financier et boursier ; sur une procédure en deux temps (un temps consacré à l'examen de la recevabilité de la responsabilité de l'entreprise puis un temps consacré à l'indemnisation des victimes) ; sur le choix du filtre associatif et le choix de « l'opt-in » qui permet aux victimes de se faire connaître après la publicité opérée par le juge. Les sénateurs de la Commission des Lois ont ainsi pris le soin de préciser les étapes de la procédure.

En inscrivant sa proposition de loi à l'ordre du jour du Sénat le 24 juin, le Groupe socialiste a voulu prendre en compte ce rapport. **Il espère que le Sénat choisisse d'avancer dans la voie désormais ouverte à l'introduction du recours collectif dans le droit français.**

Si le Sénat décidait d'attendre encore, il ne tiendra alors qu'au groupe UMP de déposer sa propre proposition de Loi et de l'inscrire à l'ordre du jour qui lui est réservé au mois de juin et les deux textes pourraient être alors débattus conjointement. **Le Sénat accomplirait ainsi un travail fructueux et utile.** Le Gouvernement, après bien des promesses, serait alors bien inspiré de tenir compte de cette volonté commune.

diffusion le 8 juin 2010

Communiqué de presse...

En supprimant le Défenseur des Enfants

le Gouvernement humilie le Parlement !

Les sénateurs des groupes Socialiste, apparentés et rattachés, CRC-SPG et RDSE s'indignent du mauvais coup porté par le Gouvernement contre le Défenseur des enfants. Ils ont déposé plusieurs amendements pour refuser l'intégration des autorités administratives indépendantes que sont la CNDS, la HALDE et le Défenseur des enfants dans la nouvelle institution du Défenseur des droits.

A propos du Défenseur des enfants, ils ont considéré que le droit des enfants est un droit spécifique, tant sur le plan national qu'international et ont eu gain de cause sur ce point.

Après un débat riche et constructif, le Sénat a rejeté l'intégration du Défenseur des enfants dans la nouvelle institution du Défenseur des droits.

Le Sénat s'est prononcé en connaissance de cause en adoptant une position qui a dépassé les clivages partisans.

Mécontent de ce résultat et contrarié de voir tous les amendements du gouvernement rejetés, l'Élysée a organisé une réunion pour remettre dans le rang les sénateurs récalcitrants. Le Gouvernement a ensuite demandé une nouvelle délibération, de pas moins de 15 articles, visant à réintégrer le Défenseur des enfants dans le dispositif du Défenseur des droits.

La commission des Lois a rejeté ces amendements, ce qui n'a en rien changé l'attitude du gouvernement.

En agissant de la sorte, le Gouvernement humilie le Sénat et impose sa réforme en ramenant dans le rang les voix divergentes qui se sont exprimées au sein de sa majorité.

Les sénateurs de ces trois groupes ont quitté l'hémicycle pour protester contre cette marque scandaleuse d'autoritarisme à laquelle une majorité de sénateurs de droite a - hélas !- souscrit. Cela ne présage rien de bon pour l'avenir d'une institution soi-disant indépendante mais qui représente en réalité une régression pour la protection des droits fondamentaux et des libertés.

diffusion le 3 juin 2010

Communiqué de presse...

Education nationale : la RGPP se transforme en DGSE

Démantèlement Général du Service public d'Education

Lors des questions d'actualité au Sénat, **Françoise CARTRON**, Sénatrice de la Gironde, a interpellé le Ministre de l'Education Nationale **sur les annonces de suppressions de postes divulguées par la presse** en début de semaine.

En dépit de promesses répétées, le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite sera appliqué, non avec discernement comme l'affirme le ministre, mais avec tout l'aveuglement du dogme du chiffre, pour tenir l'objectif de 16 000 suppressions de postes pour l'année scolaire 2010-2011. Car c'est bien le portrait d'une école démantelée que dressent les 13 fiches « anti-pédagogiques » du ministère. Leur jargon managérial ne parvient pas à masquer la violence des coupes budgétaires prévues.

Les Sénateurs Socialistes dénoncent avec vigueur le cynisme des projets ministériels. C'est pourquoi, à l'initiative de Serge LAGAUCHE, sénateur du Val de Marne, le Groupe socialiste a décidé d'inscrire la question de l'égalité des chances à l'école, à l'ordre du jour du Sénat, au travers d'un débat avec M. Luc CHATEL Ministre de l'Education nationale, le 24 juin prochain.

Sous les ciseaux de Luc CHATEL, la RGPP se transforme en DGSE : Démantèlement Général du Service public d'Education. Ces projets seront particulièrement funestes pour les zones rurales, qui verront disparaître leurs derniers services publics.

diffusion le 3 juin 2010

Communiqué de presse...

Statut de la SNCF : la casse des services publics continue...

Michel TESTON, sénateur de l'Ardèche, a interrogé le Secrétaire d'Etat chargé des transports sur la position du gouvernement français concernant **le statut de la SNCF au regard du droit communautaire**, lors des Question d'actualité au Sénat.

En effet, dans une lettre du 11 février dernier, **la Commission européenne demande à la France de mettre fin à la garantie publique illimitée de l'Etat à la SNCF** au motif qu'elle lui conférerait un avantage concurrentiel, ce qui revient à demander un changement de statut de la SNCF, préalable à une future privatisation.

Le gouvernement assure qu'il se battra contre cette exigence et qu'en aucun cas, le statut de la SNCF sera remis en question. Vœu pieu ! Le groupe socialiste n'a pas manqué de rappeler au Secrétaire d'Etat que dans une affaire similaire concernant la Poste, **le gouvernement après avoir promis que le statut de la Poste ne changerait pas, s'est finalement incliné devant les exigences ultralibérales de la Commission européenne et a transformé la Poste en société anonyme début 2010 !** L'excuse européenne est bien pratique...

Le groupe socialiste suivra avec grande attention ce dossier, car après des années de casse des services publics, il devient difficile de croire ce gouvernement sur parole.

diffusion le 3 juin 2010



Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

A ï c h a K r a ï

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26 - a.krai@senat.fr

Site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Reprographie : Sénat