



# Bulletin du Groupe Socialiste Sénat

N° 59 - Mardi 3 juillet 2007



# S O M M A I R E

## Politique générale

p.3

- ▶ Intervention de Jean-Pierre BEL, au nom du Groupe socialiste, en réponse à la déclaration de politique générale du Premier ministre

## Notes de Travail

- ▶ Projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs p.6
- ▶ Projets de loi portant organisation de la nouvelle université p.13

## Mission d'information

- ▶ Centres de décision économique - Contribution du Groupe socialiste p.16

## Discours

- ▶ Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement
  - ▶ Didier BOULAUD p.19
  - ▶ Jean-Claude PEYRONNET p.25

## Communiqué de presse

- ▶ Le Groupe socialiste est prêt à assumer la présidence de la Commission des Finances du Sénat p.27
- ▶ Service de renseignement : ni un alibi, ni un leurre, nous voulons un véritable organe de contrôle démocratique p.28
- ▶ Le Groupe socialiste dénonce le refus de la majorité sénatoriale de mettre en oeuvre un engagement du Chef de l'Etat p.29



# Intervention du Président

Intervention de Jean-Pierre BEL, au nom du Groupe socialiste, en réponse à la demande d'approbation d'une déclaration de politique générale du Premier ministre - séance du mercredi 4 juillet 2007.

**M**onsieur le Président, Chers collègues. Les différents scrutins que nous venons de vivre ont constitué un temps fort de notre démocratie. Ils ont suscité un grand intérêt dans l'opinion, et le choix des Français s'impose à tous.

J'ai 10 minutes pour répondre au nom de mon groupe. 10 minutes, c'est peu. Mais je me consolerais en me disant que vous-même, monsieur le Premier ministre, vous n'êtes guère mieux loti tant est étroite la marge de manœuvre qui vous est consentie par un chef de l'Etat omnipotent.



Il y a un vrai sujet d'interrogation : celui de la relation Premier ministre - Président de la République, non pas pour s'enfermer dans des discours qui n'intéressent que les constitutionnalistes, mais parce que derrière ce sujet il y a celui, important, du rôle et des pouvoirs du Parlement devant lequel le Premier ministre est responsable.

Vous le savez, si vous souhaitez la confrontation de nos points de vue sur les avancées institutionnelles à promouvoir, nous y sommes prêts. Mais alors il faudra aller jusqu'au bout, ne pas se contenter de quelques mesures alibis, mais prendre en compte l'intégralité de cette question, c'est-à-dire poser les sujets de fond : comment agir pour un Parlement plus respecté dans son rôle de législateur, comment agir pour un Parlement qui exerce mieux son devoir de contrôle.

Vous nous avez annoncé quelques propositions notamment sur l'ordre du jour, le rôle des commissions, les nominations.

J'ajouterai : osez la suppression du 49-3, soyez novateur pour permettre au Parlement de mieux évaluer les politiques publiques, développez un meilleur contrôle de la politique européenne, conférez des droits nouveaux et concrets à l'opposition, en commençant par le Sénat qui ne doit pas être le grand oublié de vos bonnes intentions, et dont il faudra très rapidement imaginer sa réforme.

Nous vous proposons de la même manière de mener à bien les grands chantiers de la démocratie ; les sujets ne manquent pas : la question de la représentativité, de la négociation collective et bien sûr celle du pluralisme, à commencer par celui de la presse.

Mais qu'une chose soit claire, Monsieur le Premier ministre, si vous voulez que nous discutons, il faut que les règles soient sans ambiguïté. Pour nous, la véritable ouverture, c'est l'ouverture sur les idées, sur les questions de fond, pas le débaugeage des personnes en quête de promotion de carrière.

Nous ne confondons pas, de notre côté, dialogue et connivence. Nous croyons, pour notre part, qu'il est utile pour le pays et la République d'échanger sur le fonctionnement des institutions mais il ne peut s'agir de confondre les genres et de vouloir effacer les clivages consubstantiels de notre démocratie. Si vous voulez respecter l'opposition, ne lui demandez pas de renoncer à ce qu'elle est.

Vous êtes aujourd'hui, Monsieur le Premier ministre, à la tête de toutes les instances de décision ; votre pouvoir est immense, mais votre responsabilité aussi.

Cette situation vous donne certes les coudées franches mais elle comporte également des risques... Dans ce contexte, nous avons, les uns et les autres, à procéder aux analyses qui s'imposent, à nous interroger sur le sens des scrutins récents.

Certes les Français ont, le 17 juin, fait le choix de la cohérence des majorités parlementaire et présidentielle.

Le poids des institutions de la Vème République qui font de l'élection présidentielle l'élection majeure produit des effets quasi-mécaniques qui ont été amplifiés par la réduction du mandat présidentiel et par la chronologie de ces scrutins.

Mais le vote du second tour des élections législatives sonne aussi comme un avertissement. Est-ce que vous saurez l'entendre ou bien considérez-vous qu'il n'est dû qu'à l'excès de franchise de l'un d'entre vous ?

Je crois, pour ma part, que le message qui vous a été envoyé devrait vous inspirer à la fois sur le fond mais aussi sur la méthode dont vous nous avez parlé aujourd'hui.

Sur le fond, je vois dans ce 17 juin inattendu le signe d'une sorte de réflexe des Français devant des projets qui ne profitent qu'à une minorité d'entre eux.

Mes chers collègues, nous avons tous à tirer les leçons de ce qui vient de se passer, majorité comme opposition, chacun à sa place, et à faire face aux défis de la France de 2007, répondre aux questions clefs, aux préoccupations des Français qui ont émergé durant la campagne électorale.

De notre côté nous aurons à adopter une attitude claire, nette et compréhensible pour nos concitoyens. Cette attitude sera responsable, constructive quand l'intérêt du pays l'imposera mais sans complaisance et sans ambiguïté par rapport aux valeurs et aux convictions qui sont les nôtres et dans lesquelles se sont retrouvés des millions de Françaises et de Français.

Sur la méthode, votre comportement sacrifie le temps du Parlement et du débat au temps de l'instinct et de l'image.

Je note que cette session extraordinaire est malheureusement assez ordinaire par la précipitation que vous nous imposez de voter dans l'urgence les 4 textes principaux...

Ce qui était dénoncé hier ne semble plus poser problème aujourd'hui.

Nous aurons, Monsieur le Premier Ministre, à apprécier très rapidement dès demain votre action dans le domaine de la lutte contre la délinquance. Au moment où vous nous soumettez un nouveau texte, il faut se rappeler que le précédent date du 5 mars de cette année ; il nous a été présenté par M. Sarkozy, alors Ministre de l'Intérieur. Avant même d'être réellement appliqué vous nous proposez la 3ème réforme de la récidive en 3 ans qui, par ailleurs risque bien elle aussi de passer à côté du sujet puisqu'elle se limite à une pure réponse carcérale tout en remettant en cause le principe fondamental pour nos libertés d'individualisation des peines.

Sur la question essentielle de la politique économique et financière et de nos finances publiques, vous n'avez pas voulu soumettre au Parlement un collectif budgétaire vous préférez passer par une loi ordinaire ce qui a pour effet de retarder l'heure de vérité. Je crois pouvoir dire que vous êtes, là aussi, en contradiction avec les règles que vous aviez vous-même fixées : celles de la transparence budgétaire et de l'information du Parlement.

J'ai entendu vos propositions sur la fiscalité : nous ne les partageons pas. C'est devenu une évidence, votre bouclier fiscal vise seulement à protéger les contribuables les plus aisés, le «paquet fiscal» conduira à dépenser plus de 10 milliards d'euros en quelques semaines et il n'aura pas d'effet positif sur le pouvoir d'achat, la croissance ou l'emploi.

C'est votre choix et pourtant il y a tellement à faire pour réduire notre dette, moderniser l'école, investir dans le logement social, les transports, la sécurité...

Votre projet d'augmentation de la TVA, à l'origine de votre embarras et de vos hésitations, est la conséquence des exonérations nombreuses que vous avez accordées aux plus favorisés.

Si vous voulez une mesure qui ne contribue pas à la hausse des prix et qui soit favorable au travail, alors il faut vous résoudre à une véritable imposition du capital.

Sinon, dites franchement que vous demandez au consommateur, sans distinction de son niveau social, de payer l'addition. Vous comprendrez que dans ces conditions, nous dénonçons le paquet fiscal : injuste pour les Français, inefficace pour la croissance et dangereux pour les finances publiques.

Votre solution à vous consiste à alourdir la contribution des collectivités locales. Mais vous savez bien, Monsieur le Premier Ministre, qu'après 5 ans de désengagement de l'Etat les départements sont exsangues et les finances régionales ne vont guère mieux.

Ce n'est pas ainsi que vous remettez la France dans la compétition mondiale et que vous préparez son avenir en Europe.

A ce propos, laissez-moi vous dire qu'associer le Parlement aux travaux européens, c'est bien et c'est naturel, mais consulter les Français sur les étapes importantes de la construction européenne, ce serait mieux.

A ce stade, je me contenterai de dire que ce mini-traité manque d'ambition : j'en veux pour preuve, entre autre, l'absence de l'indispensable Charte des droits fondamentaux.

En conclusion Monsieur le Premier Ministre, mes chers collègues, le contrat que vous proposez aujourd'hui aux Français pourrait s'apparenter à un jeu de dupe.

Les mots clés figurent : croissance, travail, développement durable. Mais les premiers actes contredisent les intentions et ont pour objectif de dégager votre responsabilité. Ce sera toujours la faute des autres : des fonctionnaires, des RMIstes, des chômeurs, des syndicats...

Et pourtant, nos concitoyens sont conscients des réformes à engager. Ils sont prêts à se mobiliser sur un programme de préparation de l'avenir : recherche, éducation, écologie, place de la jeunesse, logement, technologies ; ils sont prêts à des efforts, s'ils sont justement répartis et si on respecte le principe de solidarité.

Dans cette législature, les sénateurs socialistes joueront tout leur rôle pour être utiles. Disponibles lorsque l'essentiel est en cause : la lutte contre le terrorisme, la paix, le développement, l'Europe ; ouverts lorsqu'il y a le respect et le dialogue ; vigilants sur les valeurs de la République notamment l'Ecole et la laïcité ; combattifs sur les propositions alternatives.

Nous ne pratiquons pas la politique du pire ; nous souhaitons la réussite pour la France. Vous avez 5 ans pour faire face aux défis qui s'annoncent, 5 ans, c'est long. Mais ce que vous avez proposé risque d'appauvrir l'Etat sans enrichir les Français, d'affaiblir les solidarités sans stimuler l'économie, d'abaisser les droits sociaux sans valoriser le travail. Jugeons donc vos résultats à la mesure du temps. Prenons rendez-vous avec la réalité.

Mais pour l'instant, si votre discours pratique l'incantation de la rupture, il s'inscrit sans surprise dans la lignée de la politique précédente, une politique qui a échoué. Notre sentiment est donc que vous perséverez dans l'erreur et c'est pourquoi les sénateurs socialistes ne vous accorderont pas la confiance.

Jean-Pierre BEL

*[Seul le prononcé fait foi]*

# Note de travail

## Projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

**N**icolas Sarkozy, lors de sa campagne présidentielle, s'était engagé à introduire des peines-planchers pour les délinquants multirécidivistes. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une nouveauté ; en effet, l'ex-ministre de l'intérieur avait déjà tenté d'introduire dans notre droit ce principe mais avait dû reculer face à l'opposition parlementaire.

Le présent projet de loi vise à instaurer des peines-planchers à partir d'une peine encourue de trois ans, dès la première récidive.

Les adolescents de 16 à 18 ans sont concernés par ces dispositions dans les mêmes conditions. A la deuxième récidive, l'atténuation de la peine applicable aux mineurs est levée en principe, et son maintien devient l'exception.

Ce projet relègue le principe d'individualisation de la peine au rang d'exception (le juge pourra déroger aux peines-planchers par motivation spéciale fondée sur la personnalité du mis en cause ou sur les circonstances de l'infraction). Il est tout à fait inacceptable qu'un des principes fondamentaux de notre droit pénal soit soumis de cette manière à la bonne volonté du juge.

Cette bonne volonté sera d'autant plus difficile à mobiliser qu'à la seconde récidive, seule des garanties exceptionnelles de réinsertion pourront justifier de ne pas appliquer la peine minimale.

Même si la possibilité de prononcer des peines alternatives n'est pas remise en cause, l'effet conjugué de ce texte avec la loi du 12 décembre 2005 limitant les possibilités de sursis aura pour effet de faire déborder les prisons, déjà surpeuplées, et de mettre en place un système pénal rompant définitivement avec toute conception humaniste de la sanction. Il installera définitivement la réponse carcérale au centre des décisions judiciaires. Les exemples sont parlants : une personne jugée pour la deuxième fois pour un vol de

DVD dans un supermarché sera par principe, condamnée à un an d'emprisonnement.

Toutefois, alors qu'Emmanuelle Mignon, conseiller du Président de la République, dans un entretien au Monde du 12 mai dernier, n'hésitait pas à dire que si les mesures proposées étaient contraires à la Constitution on réformerait cette dernière, le texte présenté montre qu'un certain bon sens a prévalu ; il semble que la rédaction évite l'inconstitutionnalité.

Une lettre rectificative devrait introduire de nouveaux articles dans le projet de loi relatifs au suivi socio-judiciaire. Annoncé par le Premier ministre François Fillon dans son entretien au Figaro le vendredi 15 juin, cet additif au projet de loi sur la récidive complète le dispositif institué en 1998 pour prévenir la récidive des délinquants sexuels et modifié en 2005. Le texte prévoit d'exclure des réductions de peine et d'une libération conditionnelle, les détenus qui refuseront de se soumettre au suivi socio-judiciaire.

\* \* \* \* \*

### **H**istorique de l'introduction des peines-planchers

Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, lors de l'émission « 100 minutes pour convaincre » le 20 novembre 2003, avait proposé d'instaurer pour les délinquants récidivistes des « peines planchers ». Il avait ensuite détaillé son projet le 12 décembre 2003 lors de sa visite à l'ENM.

L'ancien ministre de l'intérieur estimait « que la loi pénale n'est pas assez dissuasive vis-à-vis des récidivistes, notamment les délinquants d'habitude. Il faut instaurer pour eux des « peines planchers » afin qu'ils comprennent que le risque qu'ils prennent n'en vaut pas la chandelle. Il ne s'agit pas d'un automatisme de la peine, mais d'un minimum. Les français ne supportent plus de voir une infime minorité se comporter en situation de quasi-totale impunité ».

Le Garde des Sceaux, Dominique Perben, avait émis des réserves sur cette disposition qui diminuerait le pouvoir d'appréciation des magistrats. « La justice, ce n'est pas un questionnaire à choix multiples. Attention à ne pas s'enfermer dans un catalogue de peines », avait-il souligné le 4 décembre 2003 à Montluçon devant les commissaires de police. Contre les systèmes automatiques, Dominique Perben a insisté sur la nécessité de « tenir compte de la personnalité » des délinquants.

Pour contourner le ministre de la Justice, 150 députés UMP, proches de Nicolas Sarkozy et menés par Christian Estrosi, avaient déposé le 29 janvier 2004, une proposition de loi instituant des peines planchers automatiques pour les récidivistes.

Plusieurs éléments ont relégué ce projet à l'arrière-plan. En premier lieu, la condamnation à une peine d'inéligibilité automatique d'Alain Juppé du 30 janvier 2004 dans l'affaire du financement de l'ex-RPR, l'inflation carcérale problématique avec un nombre record de détenus. Or chacun s'accordait à dire que les peines planchers auraient mécaniquement contribué à remplir un peu plus les prisons. Enfin Dominique de Villepin, nommé ministre de l'Intérieur, rejoignait le Garde des Sceaux en se déclarant opposé à l'automaticité des peines et favorable à l'individualisation ce qui peut supposer une aggravation de la sanction pour les multirécidivistes.

Le dossier a finalement été confié à une mission d'information parlementaire « relative au traitement de la récidive des infractions pénales » présidée par Pascal Clément, Président de la commission des lois de l'AN, futur Garde des sceaux. Composée de 14 députés, cette mission a été installée le 4 mars et chargée d'établir un tableau précis de la récidive en France et « examiner, le cas échéant, les réponses qu'appelle la prise en compte par la justice d'un phénomène que les

français ne peuvent accepter ». Elle a rendu ses conclusions le 17 juillet 2004<sup>1</sup>. La proposition de loi à l'origine de la loi relative à la récidive du 12 décembre 2005 reprenait les propositions de nature législative de cette mission.

Nicolas Sarkozy, candidat à la présidence de la République, avait fait de l'instauration des peines-planchers et du durcissement de la réponse judiciaire envers les mineurs délinquants l'une des promesses phares de sa campagne électorale. Taxés de laxistes, les juges devaient être encadrés afin de s'assurer d'une réponse judiciaire sévère envers les récidivistes.

La nouvelle ministre de la justice, Rachida Dati, a repris à son compte le texte déjà écrit par l'équipe de campagne du candidat Sarkozy. Il devrait le premier voté de la nouvelle législature.

### L e traitement de la récidive à ce jour

La récidive est une **circonstance aggravante générale**. C'est à dire que quand elle est constituée, elle aggrave la répression de l'infraction poursuivie en augmentant le maximum de la peine encourue.

Elle est **générale** car elle n'a pas besoin d'être expressément prévue par le législateur pour s'appliquer à une infraction, contrairement aux circonstances aggravantes spéciales. Par exemple, les violences volontaires sont aggravées si elles sont commises en réunion (par deux personnes ou plus) : c'est prévu par la loi, article 222-12 du code pénal.

La réunion est une circonstance aggravante spéciale de l'infraction de violences volontaires. En revanche, aucun article du Code pénal ne réprime expressément les violences volontaires en récidive : c'est inutile, la récidive s'appliquant à toutes les infractions entrant dans son domaine d'application qui recouvre tous les crimes et les délits.

Parmi les récidives, on distingue la récidive générale de la récidive spéciale, et la récidive perpétuelle de la récidive temporaire.

<sup>1</sup> Voir les conclusions de la mission d'information Clément.

La **récidive générale** n'exige pas que le comportement illégal qui est jugé soit de même nature que celui qui a déjà donné lieu à condamnation. La **récidive spéciale** exige au contraire que le comportement soit identique ou assimilé par la loi.

La **récidive perpétuelle** s'applique quel que soit le laps de temps qui s'est écoulé entre la première infraction et la deuxième. La **récidive temporaire** suppose que le deuxième terme survienne dans un délai maximal fixé par la loi.

La répartition entre ces catégories se fait naturellement en fonction de la gravité des faits, comme nous allons le voir.

La récidive supposant la répétition d'un comportement, on parle de **premier terme** de la récidive pour désigner la première infraction, et de **second terme** pour celle qui est sur le point d'être jugée. Pour constituer le premier terme de la récidive, il faut que cette première infraction ait donné lieu à une **condamnation définitive** au moment où la deuxième infraction est commise. Une condamnation est définitive quand plus aucune voie de recours ne peut être exercée contre elle, soit que les délais de recours aient expiré, soit que ces recours aient été rejetés.

Il existe donc trois catégories de récidives, plus une un peu à part.

## **A** nalyse du projet de loi

Le projet qui nous est soumis change la philosophie du système français en proposant des peines distributives : la motivation va devenir l'exception et la détention le principe.

### **Le principe : l'instauration de peines minimales de privation de liberté**

Les articles 1er et 2 du projet de loi créent les articles 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal afin d'instaurer des peines minimales de privation de liberté applicables dès la première récidive pour l'ensemble des crimes et pour les délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement.

Pour les crimes, la peine minimale d'emprisonnement, de réclusion ou de détention est fixée aux seuils suivants (article 132-18-1 du code pénal) :

- cinq ans, si le crime est puni de quinze ans de réclusion ou de détention ;
- sept ans, si le crime est puni de vingt ans de réclusion ou de détention ;
- dix ans, si le crime est puni de trente ans de réclusion ou de détention ;
- quinze ans, si le crime est puni de la réclusion ou de la détention à perpétuité.

Ces seuils sont supérieurs aux seuils minimaux prévus par le droit en vigueur, qui sont applicables alors même que l'accusé n'est pas en état de récidive. En effet, aux termes de l'article 132-18 du code pénal, la cour d'assises ne peut prononcer une peine inférieure soit à deux ans d'emprisonnement lorsque le crime est puni de la réclusion ou de la détention à perpétuité, soit à un an d'emprisonnement lorsque le crime est puni de la réclusion ou de la détention à temps.

Pour les délits, la peine minimale d'emprisonnement est fixée aux seuils suivants (article 132-19-1 du code pénal) :

- un an, si le délit est puni de trois ans d'emprisonnement ;
- deux ans, si le délit est puni de cinq ans d'emprisonnement ;
- trois ans, si le délit est puni de sept ans d'emprisonnement ;
- quatre ans, si le délit est puni de dix ans d'emprisonnement.

### **L'exception : possibilités d'adaptation des peines minimales de privation de liberté**

Dès la première récidive, le principe est que la juridiction prononce une peine privative de liberté pour la durée minimale fixée par la loi.

Il est toutefois possible d'y déroger dans certaines conditions.

La juridiction pourra prononcer une peine privative de liberté pour une durée inférieure au seuil minimal, si les circonstances de l'infraction, la personnalité de son auteur ou ses garanties d'insertion ou de réinsertion le justifient. Cette disposition s'appliquera aussi bien pour les crimes (sixième alinéa de l'article 132-18-1) que pour les délits (sixième alinéa de l'article 132-19-1).

S'il s'agit de délits, le tribunal devra motiver spécialement sa décision.

Pour les délits, mais pas pour les crimes, il reste toutefois possible de prononcer une peine autre que l'emprisonnement (amende ; travail d'intérêt général ; peine alternative comme l'interdiction de certaines activités, la sanction de réparation du préjudice causé à la victime, la confiscation, l'annulation du permis de conduire, etc.). Le tribunal devra motiver spécialement sa décision au regard des circonstances précitées. Le gouvernement semble avec cette disposition vouloir éviter la censure du Conseil constitutionnel.

Un régime plus sévère est prévu lorsque les crimes ou les délits sont commis une nouvelle fois en récidive.

En effet, si l'auteur est poursuivi une nouvelle fois en état de récidive pour un crime, quel qu'il soit, le principe est que la cour d'assises ne pourra prononcer une peine d'emprisonnement, de réclusion ou de détention inférieure au seuil minimal (septième alinéa de l'article 132-18-1).

De même, si l'auteur est poursuivi pour un délit, le tribunal ne pourra prononcer une peine d'emprisonnement inférieure au seuil minimal (septième alinéa de l'article 132-19-1).

Cette dérogation répond à des conditions plus strictes que celles prévues pour une première récidive.

En premier lieu, pour les délits concernés et eux seuls, le tribunal ne pourra pas prononcer une peine autre que l'emprisonnement.

En second lieu, pour les crimes comme pour les délits concernés, seules des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion pourront permettre à la juridiction de prononcer une peine inférieure au seuil minimal prévu. Là encore, le tribunal devra statuer par une décision spécialement motivée.

### **L'adaptation du régime de l'atténuation de responsabilité pénale des mineurs**

Les dispositions relatives aux peines minimales de privation de liberté sont applicables de plein droit aux mineurs.

**L'article 3** en tire les conséquences, pour tenir compte du principe de l'atténuation de la responsabilité pénale pour les mineurs âgés de plus de treize ans.

Le 1° du I de l'article 3 complète à cette fin le premier alinéa de l'article 20-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante en disposant que le quantum de ces peines minimales est diminué de moitié.

Le principe d'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs est en effet maintenu, afin de ne pas remettre en cause les exigences constitutionnelles relatives à la justice des mineurs.

Deux dérogations à ce principe seront désormais prévues, par les dispositions issues du 2° du I de l'article 3.

Comme c'est le cas depuis la loi du 5 mars 2007, il est prévu que pour les mineurs de plus de seize ans, l'atténuation de responsabilité pourra être écartée par la juridiction de jugement, en raison des circonstances et de la personnalité du mineur, ou parce qu'il y a récidive de certains crimes ou de certains délits, et sans qu'il soit nécessaire pour le tribunal pour enfants de motiver sa décision si celle-ci est fondée sur l'état de récidive.

Toutefois, la liste des délits dont la récidive permet d'écartier sans motivation l'atténuation de responsabilité est complétée : à côté des violences volontaires et des agressions sexuelles sont cités les délits commis avec la circonstance aggravante de violences.

La seconde dérogation, qui constitue une innovation du projet de loi, résultera de la loi elle-même qui exclut l'atténuation des peines dans des cas, strictement définis, de multirécidive.

Ainsi, pour les seuls mineurs âgés de plus de seize ans, et dans le seul cas où ils se trouvent une nouvelle fois en état de récidive légale pour l'une des infractions les plus graves (crime d'atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique de la personne ; délit de violences volontaires, d'agressions sexuelles ; délit commis avec la circonstance aggravante de violence), l'atténuation de responsabilité pénale sera écartée. Il en résulte notamment que le seuil minimal des peines privatives de liberté ne sera alors pas diminué de moitié.

Le projet de loi ne supprime pas pour autant toute appréciation de la juridiction. Celle-ci pourra toujours décider de rétablir l'atténuation. Lorsqu'elle sera prise par le tribunal pour enfants, cette décision devra être spécialement motivée. Lorsqu'elle sera prise par la cour d'assises, elle résultera de la réponse à la question spécifique sur l'applicabilité ou non de l'atténuation de responsabilité, l'article 20 de l'ordonnance de 1945 étant modifié en conséquence par le II de l'article 3. L'atténuation de responsabilité devient donc l'exception.

### **Une lettre rectificative devrait compléter le projet de loi afin d'imposer un suivi médical et judiciaire obligatoire pour les personnes condamnées pour certaines infractions**

Elle rend par principe obligatoire l'injonction de soins chaque fois qu'une expertise conclut qu'un traitement est possible pour les auteurs des infractions pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru. Cette obligation s'appliquera dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, du suivi socio-judiciaire, de la libération conditionnelle ou du placement sous surveillance judiciaire. Si le condamné refuse les soins, la peine d'emprisonnement sera appliquée.

### **C e projet de loi appelle de nombreux commentaires.**

- Ce durcissement des peines se veut dissuasif, le délinquant, avisé de la sévérité des peines qu'il encourt, renoncera à commettre une nouvelle infraction. Or l'étude de législation comparée réalisée par le service des affaires européennes du Sénat montre que les pays qui ont choisi d'instaurer des peines minimales obligatoires n'ont pas fait la démonstration que ce choix politique avait eu des conséquences effectives sur la diminution de la délinquance. Bien au contraire, le coût exorbitant pour les finances publiques et la désorganisation dont elles ont été la cause dans les administrations pénitentiaires des pays concernés, font qu'elles sont partout en voie de démantèlement.

- Par ailleurs, la peine capitale pour sanctionner les crimes les plus graves, n'avait jamais dissuadé les criminels de passer à l'acte ;

- Si la prévention de la récidive est un objectif totalement légitime, les statistiques officielles ne

démontrent aucunement que le système répressif actuel basé sur l'individualisation de la peine, est inefficace.

- Puisque les chiffres de la récidive étaient difficilement utilisables, la solution retenue par Nicolas Sarkozy était de choisir un fait divers, un crime commis par un récidiviste et de le monter en épingle. Mobiliser l'opinion publique sur ces crimes sordides est d'une grande facilité : ils font naître à juste titre, une émotion considérable. Qui ne s'identifierait pas à ces victimes ? La responsabilité du politique est de tenir un langage de raison dans ces affaires et de laisser la police, les experts, la justice faire son travail. Or Nicolas Sarkozy a fait le choix inverse. Il a utilisé le meurtre de Nelly Crémel par Patrick Gateau. Ce dernier avait été condamné en 1990 par la cour d'assises de Lyon à la réclusion criminelle à perpétuité pour le meurtre d'une femme commis en 1984 alors qu'il était déjà connu pour vols, violences, attentat à la pudeur. En 2003, il avait bénéficié d'une libération conditionnelle, après 16 ans et 4 mois de prison, sur décision de la juridiction régionale de libération conditionnelle, décision collective et non d'un seul juge. Nicolas Sarkozy reviendra inlassablement sur les circonstances de ce meurtre en s'en servant pour justifier et illustrer ses propositions.

Le but de cette campagne est double : mettre le projecteur sur la récidive alors que la masse des affaires commises en état de récidive ne justifie pas la politique qu'il entend mettre en œuvre et jeter le discrédit sur la justice en affirmant qu'elle relâche avec inconscience et légèreté des individus dangereux et qu'il faut donc la contraindre à frapper plus durement les délinquants récidivistes.

Or le laxisme des juges est pure invention, il suffit de regarder les chiffres de l'administration pénitentiaire .

Les juges sont très sévères pour les récidivistes : ils les condamnent presque systématiquement à la prison et 80% d'entre eux se voient infliger des peines d'emprisonnement ferme.

- On peut se demander pourquoi Nicolas Sarkozy s'obstine dans cette voie : son but n'est nullement de s'attaquer à la récidive mais de mener une opération politique, apparaître comme le champion de la sécurité et si sa politique ne donne pas de résultats c'est à cause des juges qui sont trop laxistes.

- La récidive est un sujet grave qui réclame des solutions sérieuses. Le principe de l'aggravation de la peine prévu par le code pénal avant la loi de 2005 sur la récidive était déjà suffisant et laissait au juge une marge de manœuvre satisfaisante. Si la recherche de l'efficacité de la peine est le souci premier, c'est exactement la politique inverse de celle adoptée par Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, puis Président de la République. La pire des solutions, et de loin, face à la récidive est l'automatisme de la peine. La vraie réponse est, tout au contraire, une plus grande individualisation de la sanction. Ce qui ne signifie pas que cette sanction ne doit pas être moins sévère. En effet, la récidive est le signe évident d'une personnalité plus complexe qu'on ne le croyait ou d'un contexte plus difficile à appréhender ; le devoir de la justice est donc de rechercher plus précisément les facteurs de cette répétition et le pourquoi de l'échec des précédentes sanctions.

- S'agissant des mineurs, on ne peut que se réjouir que le Gouvernement ait renoncé à supprimer l'excuse de minorité, par crainte de la censure du Conseil Constitutionnel. De même le Gouvernement a entendu qu'abaisser la majorité pénale à 16 ans poserait des problèmes au plan international et amènerait à abaisser la majorité civile à 16 ans ce qui nous aurait ramené à 1906. Les mineurs récidivistes encourront donc une peine d'au moins un an si les poursuites sont sur des faits valant trois ans d'emprisonnement. La barre est placée très bas puisque 3 ans est la sanction prévue pour un vol simple. Le vol de bonbons en récidive vaudra un an d'incarcération à un jeune de 16 ans. Deux ans si la peine encourue est de 5 ans, 3 ans si la peine encourue est de 7 ans (par exemple, le fait d'arracher un téléphone portable à son propriétaire), 4 ans si la peine encourue est de 10 ans (vol d'un téléphone avec violences en réunion dans un train).

Mais par une décision motivée, le juge pourra ne pas appliquer cette peine, il n'y est pas contraint. Il suffit de trouver le temps de rédiger et de savoir résister à la pression de l'audience. De même à la deuxième récidive, mais il faudra justifier de « circonstances exceptionnelles de réinsertion ». Tout cela est subjectif, illusoire ! L'atténuation de la peine est reléguée au rang d'exception à la seconde récidive d'infraction violente. Par ailleurs, le fait de faire de l'emprisonnement et des peines minimales obligatoires pour les mineurs une référence, peut paraître contraire à

l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui indique que l'emprisonnement d'un enfant ne peut être « qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible ».

Il faut rappeler que, depuis 2002, les moyens accordés à la pjj ont été centrés sur le carcéral au détriment de la prise en charge en milieu ouvert. Le projet de construction d'établissements pénitentiaires pour mineurs qui prévoit de créer 420 places de prison en est une parfaite illustration. Ainsi, les juridictions pour mineurs qui prononcent des mesures éducatives doivent attendre souvent plusieurs mois avant que la mesure ne soit appliquée. C'est cette carence des pouvoirs publics qui participe à l'idée de laxisme des juges et d'impunité des délinquants.

- Le dispositif retenu aura pour conséquence d'augmenter les détentions : pour cela il va falloir construire des prisons. Or comme le dénonçait Alain Peyrefitte en 1976, la prison est l'école du crime, y compris les prisons-écoles qu'on nous profile et qui commencent à sortir de terre sachant qu'avec 530 places d'ici deux ou trois ans on sera loin du compte ! Il faudrait développer le travail social en mobilisant les compétences positives des jeunes, celles de leur famille ou de leur groupe social mais cela suppose des moyens qui ne sont pas accordés.

- Le projet de loi aura pour effet mécanique d'augmenter la population carcérale dans des proportions importantes alors même que l'état des prisons est unanimement dénoncé . Ainsi, une étude réalisée par Pierre Tournier du 5 juin 2007 relative aux peines-planchers a élaboré une projection en terme d'augmentation de la population carcérale due à l'application de la future loi.

Ce scénario est basé sur le postulat que la nouvelle loi n'aura pas l'effet dissuasif escompté et que les juges appliqueront les seuils fixés faute de temps et de moyen. Aux termes des projections opérées, il évalue à 10 000 le nombre des détenus supplémentaires par an. La population carcérale dépassera les 70 000 détenus. Par ailleurs, le recours aux aménagements de peine ne pourra en aucun cas compenser l'effet de la loi.

En effet, pour bénéficier d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur ou de placement sous surveillance électronique, le reliquat de peine à purger ne doit pas être supérieur à 1 an. Dès lors, les peines-planchers prononcées ne pourront pas être aménagées de manière rapide. De plus, la libération conditionnelle ne pourra intervenir qu'au 2/3 de la peine et non à mi-peine. Enfin, l'aménagement de peine n'a qu'un effet marginal sur la population carcérale. Ainsi, en 2005, sur une population pénale d'environ 60 000 détenus, le nombre d'aménagements de peine s'établit de la manière suivante :

- Semi-liberté : 6440
- Placement extérieur : 2310
- Libération conditionnelle de la compétence du jap : 5671

- De même, on va rendre les juges responsables de l'échec de cette politique alors qu'on ne leur aura pas donné les moyens de faire ce qui s'imposait.

- S'agissant du dispositif soumis au conseil d'Etat, relatif à la généralisation des l'injonction de soin, il prévoit qu'à chaque fois que le ssj est encouru et qu'une expertise psychiatrique en a confirmé la pertinence, le principe posé est d'imposer l'injonction de soins. Pour y déroger, le juge devra spécifiquement en décider autrement. Ces dispositions opèrent une confusion entre délinquance et pathologie psychiatrique. Les psychiatres ont besoin d'instaurer une relation de confiance avec leur patient ; il faut que le patient reconnaisse les faits, c'est le point de départ de l'adhésion aux soins : le texte ne respecte pas cette donnée scientifique.

Par ailleurs aucun bilan n'a été dressé de l'injonction de soins créée en 1998. Il faut rappeler que l'injonction de soin suppose de recruter des médecins coordonnateurs chargés de faire l'interface entre le jap et le médecin traitant ; or on manque de médecins coordonnateurs (rémunération insuffisante et manque de psychiatres dans le milieu hospitalier) et de médecins traitants ( peu de psychiatres travaillant dans le secteur privé acceptent de prendre en charge des condamnés et le secteur public est débordé).

Quant aux experts, auxquels le texte confie une grande responsabilité, il est à craindre qu'ils ne

soient tentés de conclure à la nécessité des soins de manière systématique. Par ailleurs, les cours d'appel ont beaucoup de mal à recruter des experts.

# Note de travail

## Projet de loi portant organisation de la nouvelle université

**M**algré les promesses du candidat Sarkozy à l'élection présidentielle de faire de l'Université « La » priorité et malgré les compromis de dernière minute visant à éviter un blocage de l'Université, par l'ensemble de la communauté universitaire furieuse du dispositif de l'avant projet de loi, **le texte qui sera finalement présenté au parlement ne répond aucunement aux enjeux auxquels doit faire face l'Université française.**

Ce projet de loi, **de portée extrêmement restreinte** (la seule gouvernance des établissements d'enseignement supérieur), **ne s'attaque pas aux principaux maux dont souffre l'Université :**

- les conditions de vie, de réussite et d'insertion dans le monde professionnel des étudiants ;
- le manque criant de moyens humains et financiers dans ce secteur.

*Qui plus est, il n'est accompagné d'aucun moyen financier, le premier milliard destiné à ce secteur, promis par le Président de la République, ne devant être financé qu'en 2008.*

### L'AUTONOMIE ACTUELLE DES UNIVERSITÉS FRANÇAISES

Les universités françaises disposent déjà, à l'heure actuelle, d'une certaine marge d'autonomie, en vertu de deux textes législatifs : la loi « Faure » n°68-978 du 12 novembre 1968, modifiée par la loi « Savary » n° 84-52 du 26 janvier 1984 (désormais intégrées au Code de l'éducation).

A l'heure actuelle, l'autonomie des Universités, théoriquement, « pédagogique et scientifique, administrative et financière »

(article L.711 1 - 1° alinéa du Code de l'éducation) s'exerce dans différentes directions :

- le Conseil d'administration de l'Université vote son budget (article L.712-3) ;
- il fixe la répartition des emplois (article L.712-3) ;
- il exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard des enseignants-chercheurs, des enseignants et des usagers (article L.712-4) ;
- les universités déterminent leurs besoins et investissements dans le cadre des contrats de plan avec l'Etat (article L.711-1 alinéa 5) ;
- les universités peuvent mettre librement en place des disciplines et formation (mais pas de grades et de titres dont l'Etat garde le monopole - article L.613-1) ;
- elles peuvent créer des filiales, après approbation du conseil d'administration (article L.712 3), notamment pour gérer les contrats de recherche ;
- les universités peuvent sélectionner les étudiants tout au long de leur scolarité (mais pas à l'entrée de l'université, tout bachelier étant libre de s'inscrire dans l'établissement de son choix, relevant de l'académie où il a obtenu son baccalauréat - article L.612-3) ;
- le président a autorité sur l'ensemble des personnels (article L.712-2).

Cette autonomie connaît néanmoins des limites :

- les enseignants sont recrutés et rémunérés par l'Etat ;
- les universités sont financées par des dotations octroyées automatiquement en fonction de critères fixes (norme San Remo) venant compléter les dotations contractuelles versées par l'Etat (renégociation quadriennale des contrats - cf supra -) ;

- le patrimoine immobilier occupé par les Universités ne leur appartient pas ;
- la part des ressources financières propres est faible (contrats de recherche et de formation continue, taxe d'apprentissage) ;
- les universités ne peuvent pas sélectionner les étudiants lors de l'accès en première année des formations qu'elles dispensent (article L.612 3) ;
- elles ne peuvent fixer, librement, les frais de scolarité ;
- elles ne peuvent attribuer directement les bourses, accordées par l'Etat (article L.821-1).

**On rappellera que les précédents projets de réforme des universités menés par des gouvernements de droite ont tous échoué :**

- *la réforme Devaquet, en 1986*, proposant de laisser les universités libres de sélectionner les étudiants, s'est soldée par le retrait du projet de loi et la démission du ministre ;
- *la réforme, prévue en 1993* par le ministre de l'enseignement supérieur, F. Fillon, n'a pas reçu l'aval du Conseil d'Etat ;
- *l'avant projet de loi de Luc Ferry, en 2003*, prévoyant de confier aux universités un budget global intégrant les crédits de personnels et de renforcer le pouvoir des équipes présidentielles a été retiré, compte tenu de l'ampleur du mouvement de protestation étudiant.

## LE CONTEXTE POLITIQUE

Dans son programme pour l'élection présidentielle, le candidat Sarkozy faisait de **l'enseignement supérieur et de la recherche une « priorité absolue »** devant bénéficier de **moyens substantiellement accrus** et promettait **« une autonomie réelle » pour les universités « volontaires »**. Il proposait un **droit d'accès à l'université pour tout bachelier**, tout en prévoyant la **possibilité de clauses d'accès restrictives à certaines filières, en fonction des « réalités du marché du travail »**. Il souhaitait enfin que **« l'argent ne soit jamais un obstacle à la poursuite des études »**, sans préciser les modalités à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif.

**Annoncée parmi les premières lois** devant être votées par le parlement, cet été, **la réforme tendant à l'autonomie des universités ne sera, fina-**

**lement pas être étendue à d'autres sujets ayant également trait à l'Université et extrêmement polémiques, tels la fixation libre, par les établissements, des droits d'inscription et de scolarité ou l'instauration d'une sélection à l'entrée de l'Université** (ce dernier point apparaissant pourtant en filigrane dans le programme de l'élection présidentielle et dans le dispositif -cf infra, article 19-).

Valérie Pécresse, Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a lancé une concertation sur la « réforme de l'enseignement supérieur » le 31 mai 2007 auprès des partenaires du monde de l'Université et de la recherche.

**La concertation s'est déroulée autour de trois grands thèmes jusqu'au 21 juin :**

- gouvernance des universités ;
- périmètre de l'autonomie ;
- modalités de mise en œuvre de la réforme.

**La réflexion s'est tenue sans aucun document de référence, l'avant projet de loi n'ayant été communiqué aux partenaires sociaux que le mardi 19 juin, au soir !**

**Le projet de loi ainsi examiné dans l'urgence et rejeté par le CNESER (33 voix contre 15 et 5 abstentions), vendredi 22 juin 2007, a suscité de telles critiques (UNEF, CPU, syndicats enseignant....) que le Président de la République s'en est saisi, à son tour et a reçu les différents partenaires sociaux les 25 et 26 juin 2007.**

De l'avis général des principaux partenaires sociaux, l'avant projet de loi contenait **trois points d'achoppement majeurs :**

- le recul de la démocratie dans les instances gouvernantes de l'université au profit d'une présidentialisation du système ;
- le caractère optionnel de l'autonomie qui s'appliquera aux seules universités qui le voulaient et le pouvaient, source d'inégalités amplifiées entre les universités et de précarisation de la situation des personnels ;
- la sélection à l'entrée du master.

A l'issue de la concertation avec le Président de la République, **le projet de loi a été modifié et les principaux points de désaccord en ont été retirés :**

- **la composition des conseils d'administration** a été assouplie avec une représentation quelque peu améliorée des étudiants et autres personnels (par rapport à la première version - cf article 8) ;
- **les compétences des universités** en matière budgétaire de ressources humaines ne seront plus optionnelles mais s'appliqueront à l'ensemble des 85 universités françaises, dans les 5 années (cf articles 18 et 35);
- **l'article ayant trait à la sélection à l'entrée en master (niveau M1) a été supprimé.**

## **UN PROJET DE LOI QUI NE RESOUDRA EN AUCUN CAS LES MAUX ENTACHANT LE SYSTEME UNIVERSITAIRE FRANÇAIS**

Malgré les avancées obtenues par les partenaires du système éducatif, ce projet de loi s'apparente à un « **coup d'épée dans l'eau** ». Il est vain de présenter une réforme des universités (la réforme la plus importante de la session, selon les dires du Président de la République) qui ne s'attaque qu'à la gouvernance de celle-ci. Certes l'Université souffrent de problème de gestion mais des maux autrement plus conséquents l'affectent :

- **manque de moyens humains et financiers ;**
- **échec massif en licence**
- **problème de l'insertion des diplômés et des doctorants dans le monde du travail**
- **meilleure articulation avec le secteur de la Recherche** et, notamment, les grands organismes.

La ministre de l'enseignement supérieur a engagé **une concertation, parallèlement à la présentation du projet de loi, autour de 5 piliers visant à s'attaquer aux chantiers primordiaux des conditions de vie, de réussite et d'insertion des étudiants.** Ces thèmes devraient entraîner des mesures, certes, de nature réglementaire (sur lesquelles le parlement n'aura pas à se prononcer) ; **mais pourquoi ne pas avoir commencer par ces questions essentielles ?**

Enfin, **quel crédit peut on accorder à la politique éducative d'un gouvernement qui, au moment même où il s'engage à accorder davantage de moyens à l'université française, supprime 10 000 postes dans l'enseignement scolaire ?**

Est-ce ainsi qu'il entend financer, par transfert de moyens, sa réforme ? Est-ce en préparant moins bien les élèves dans l'enseignement scolaire qu'il prétend les faire ensuite réussir à l'Université ?

**Le Président de la République a annoncé une enveloppe de 5 milliards € sur 5 ans pour l'Université mais le premier euro n'est même pas financé pour 2007 et seulement 1 milliard est annoncé pour 2008 et, ce, alors que les lois de finances rectificatives et autres collectifs budgétaires se succèdent...**

L'urgence budgétaire est pourtant plus que jamais à l'ordre du jour, **notamment pour financer l'application des dispositions visant au transfert de propriété des bâtiments dévolus aux universités dont la remise en état préalable à ce transfert, par l'Etat, s'impose.** La situation de vétusté et d'insalubrité de nombre de ces bâtiments est notoire ; **comment l'Etat entend-il financer ces travaux massifs de remise à niveau ?** La réponse ne figure pas aux termes du projet de loi.

*La réponse aux ambitions affichées du candidat Sarkozy n'est pas à la hauteur des enjeux et des promesses : la loi programme pour l'Université, les personnels, les étudiants et en faveur de leur insertion se fait toujours attendre.....*

# Mission d'information

## “Centres de décision économique”

### Contribution du Groupe socialiste

Dans une économie fortement mondialisée, peut-on conserver un sens à la question de la nationalité des entreprises ? Quels sont les atouts de la France et ses handicaps de compétitivité ? Quels sont les points forts et les points faibles qui encouragent ou qui nuisent à l'attractivité des territoires pour garder, développer ou attirer les centres de décision ? L'Etat a-t-il un rôle à jouer dans cette compétition économique et si oui, lequel ?

Telles sont les questions essentielles que s'est posé la mission d'information.

Nous y avons travaillé en bonne intelligence avec l'écoute du rapporteur, et sous la conduite attentive du président. Nous remercions ici les administrateurs qui n'ont pas ménagé leurs efforts, pour nous aider à trouver les compromis rédactionnels tenant compte, à chaque fois que cela était possible, des idées des uns et des autres.

Il reste que les réponses fournies dans le rapport sous la forme de 29 propositions, ainsi que certaines formulations et descriptions à portée politique lourde ne font pas l'unanimité. Nous insistons donc dans cette contribution sur ce qui nous distingue et sur nos désaccords, en privilégiant quatre axes :

- La réglementation du travail ;
- Les questions fiscales ;
- L'affectation de l'épargne ;
- Le rôle et la place de l'Etat dans l'Economie, en particulier dans les secteurs stratégiques.

\*\*\*

**1) Concernant la réglementation du travail,** on ne s'étonnera pas de notre désaccord avec les commentaires négatifs bien qu'atténués sur les 35 heures, quant à leur portée handicapante pour notre économie.

Ils nous apparaissent en quelque sorte dépassés, compte tenu de la décision gouvernementale de vider ce dispositif de son sens, par le biais de l'incitation aux heures supplémentaires. Si la réglementation du travail est une singularité nationale, on ne peut la qualifier de handicap majeur.

Nous estimons que notre pays souffre avant tout d'un volume global de travail insuffisant, ce qui est d'ailleurs mentionné dans le rapport, tant est difficile l'entrée dans la vie active des plus jeunes, et prématuré le départ de la vie professionnelle des plus âgés, hormis la prise en compte de la pénibilité des métiers.

Si notre droit du travail a été jugé par les chefs d'entreprises auditionnés comme complexe, il n'est pas cité comme un handicap majeur.

Les vertus prêtées au « contrat unique » mises en évidence dans le rapport pour « libérer » l'Economie ne sont pas démontrées. Nous admettons que des réformes puissent être envisagées, mais elles sont inséparables de la sécurisation des parcours professionnels. La négociation engagée entre les partenaires sociaux nous éclairera sur les possibilités d'une telle combinaison.

Nous sommes attachés aux droits économiques des salariés : les reconnaître et les développer est un impératif pour parvenir à un mode de gouvernance pleinement démocratique, où les représentants des salariés ne seront plus considérés comme des « empêcheurs de tourner en rond », mais bien comme des parties prenantes décisionnelles.

A bon escient, le rapport a retenu l'exemple des « works Councils » néerlandais, pour mettre en avant le droit à consultation des salariés en cas d'OPA. Encore faut-il préciser que la consultation doit avoir lieu suffisamment en amont pour obliger l'initiateur à s'expliquer, notamment sur son projet industriel. Le droit actuel doit être modifié à cette fin.

La proposition du rapport de renforcer la présence de salariés dans les conseils d'administration et conseils de surveillance est bienvenue, encore faut-il que les grands groupes ne constituent pas des holdings « coquilles vides », sans salariés, aux filiales multiples et sans réalité juridique.

2) **Sur les questions fiscales**, nul ne sera surpris de notre désaccord au sujet de la TVA dite « sociale ». S'il est nécessaire de trouver une solution pérenne au financement de la protection sociale, nous n'acceptons pas pour autant la solution qui nous est prescrite ici comme la seule et la meilleure. D'autres pistes peuvent être explorées, notamment du côté de la CSG. Celle-ci a l'avantage d'être universelle (elle repose à la fois sur les revenus du capital et du travail), donc juste.

Quant aux bienfaits que la TVA sociale apporterait à la compétitivité, ils ne sont pas démontrés. D'autres mesures à portée structurelle que l'on n'a pas encore décelée dans les projets gouvernementaux sont à mettre en oeuvre pour renforcer l'offre, en encourageant la formation et la recherche principalement.

Présentée comme une arme « anti délocalisation », elle nous paraît très insuffisante quant à son impact en cas de délocalisation vers les pays à bas revenus. Bien plus utile serait un soutien aux relocalisations, dont il nous a été dit lors d'une audition, qu'un mouvement général était en cours aux Etats-Unis et qu'il ne manquerait pas d'arriver en Europe compte tenu des coûts élevés de transports et des défaillances de la main d'oeuvre dans les pays à bas coûts.

Du reste, la confusion qui a accompagné l'annonce gouvernementale a mis en évidence le fait que les contours et objectifs de la TVA sociale méritent la poursuite du débat avant toute expérimentation.

Pour ce qui est des propositions en matière de fiscalité directe, nous retenons que d'après le classement des critères de localisation des quartiers régionaux européens effectué par l'AFIL, la fiscalité tant des sociétés que des personnes physiques n'arrive qu'au 6ème rang, bien après la position géographique, la qualité de la main d'oeuvre et des infrastructures.

Concernant plus précisément les mesures d'optimisation fiscale proposées par le rapport, nous nous interrogeons sur leurs effets supposés positifs

sur la compétitivité de nos entreprises. Alors que l'une de nos faiblesses structurelles, mise en avant par maintes études économiques et par le présent rapport, réside dans la faiblesse du tissu des « grosses » PME, il ne nous a pas été démontré que ces mesures d'optimisation seraient de nature à profiter à ces PME.

3) **S'agissant de l'affectation de l'épargne**, nous sommes d'accord avec la nécessité de favoriser l'épargne de long terme, et sensibles à l'attention portée au capital « patient » et au capital risque. Il nous semble en effet plus utile que l'assurance vie se tourne plus vigoureusement vers les placements utiles à l'Economie productive que vers les OAT qui financent la dette de l'Etat !

Concernant l'épargne retraite, il nous apparaît que les outils d'épargne retraite collective doivent être valorisés.

Nous rappelons notre attachement à la retraite par répartition. A ce titre, nous sommes satisfaits que la nécessité de l'abondement régulier du **Fonds de Réserve des Retraites** figure au rang des propositions du rapport, encore faut-il qu'il le soit dans des proportions suffisantes pour atteindre ses objectifs de financement à l'échéance de 2020. Nous considérons en effet que son rôle a été sous estimé dans la dernière période.<sup>1</sup>

Par ailleurs, il s'agit d'un outil de participation indirecte de l'Etat à l'Economie. C'est pourquoi, la décision d'allocation stratégique devrait, sans préjudice de l'impératif de prudence, être plus franchement orientée vers le capital productif et les intérêts économiques nationaux.

4) Enfin, l'attention à porter **aux secteurs stratégiques** et par la même, **au rôle que nous entendons voir jouer par l'Etat, et d'une manière plus large par la puissance publique**, nous semble devoir être développée. Au niveau communautaire, nous déplorons, comme nos collègues de la majorité, la prééminence donnée par la Commission aux règles de la concurrence sur tout autre impératif économique, mais nous n'en tirons pas les mêmes conséquences.

<sup>1</sup> Abondement annuel du FRR : 5,5 milliards d'euros en 2002, 3,3 mds en 2003, 2,2 mds en 2004, 1,5 mds en 2005, 1,5 mds en 2006, 1,6 mds en 2007.

Le décret du 30 décembre 2005 visant à protéger nos secteurs sensibles est - nous en convenons - sous la surveillance courroucée de la Commission, ce qui n'est pas propice au déploiement de son périmètre. Nous considérons qu'il n'en demeure pas moins indispensable de définir des secteurs stratégiques où l'Etat dispose d'un rôle protecteur. Cette proposition figure désormais dans le rapport, sous la forme d'une réflexion ; c'est peu, mais cela va dans le bon sens.

Pour nous, l'énergie figure au premier rang de ces secteurs stratégiques.

En conséquence, affirmer la présence de l'Etat par une participation directe ou indirecte dans le capital des entreprises relevant de secteurs stratégiques ne nous paraît pas une incongruité mais bien la meilleure des protections.

\*\*\*

En conclusion, nous estimons que, tant les auditions que les déplacements effectués chez nos voisins européens nous ont donné des clés pour mieux comprendre que les centres de décisions, sièges sociaux ou centres secondaires ne sont jamais ici ou là par hasard. La culture et la nationalité de leurs dirigeants ne sont jamais indifférentes aux choix qu'ils font. A notre sens, la France a plus d'atouts que de handicaps, mais elle est dans un moment charnière où elle doit choisir de faire fond sur les premiers pour surmonter les seconds. Pour nous socialistes, elle le fera d'autant plus à travers des mécanismes de régulation trop souvent ignorés par les partisans du libéralisme économique. C'est précisément parce que nous affrontons la mondialisation les yeux ouverts que nous voulons fixer des règles du jeu. Et c'est justement à lumière de cette philosophie générale que nous examinons les textes en débat.



# Discours

## Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement.

### Intervention pour le groupe socialiste Didier BOULAUD

Discussion générale - 27 juin 2007

**M**adame la Présidente, Monsieur le Secrétaire d'Etat, mes Chers collègues, nous sommes aujourd'hui réunis pour tenter de mettre fin à une singularité française, que dis-je à une véritable anomalie de notre système démocratique ! En effet, comme le reconnaît le rapporteur, M. Garrec, « [...] notre Parlement [est] le dernier des grandes démocraties occidentales à ne pas être doté d'un organe parlementaire ad hoc dédié au suivi ou au contrôle des services de renseignement ».



En effet, la France ne dispose pas d'une structure parlementaire ou « paraparlementaire » de contrôle des services de renseignement. Il n'est pas souhaitable, au nom bien sûr de l'efficacité, que le Parlement s'immisce dans les affaires de renseignement, nous a-t-on souvent dit. Or la généralisation quasi totale de ce type de contrôle fait douter que l'existence d'une telle commission soit un frein à l'action des services de renseignement, ici ou ailleurs.

Sur un tel sujet, un peu d'histoire est indispensable. Toutefois, point n'est nécessaire de remonter jusqu'à l'affaire Dreyfus ou d'exposer ici ce qu'un livre récent appelle l'histoire secrète de la Ve République.

Il suffirait de rappeler dans l'histoire proche les nombreuses demandes des parlementaires qui ont réclamé, ici même ou à l'Assemblée nationale, voilà encore quelques mois, la création d'une telle instance parlementaire pour le renseignement.

Mes chers collègues, nos rapporteurs ont très bien relaté cette histoire, et je n'y reviendrai donc pas dans le détail. Laissez-moi toutefois évoquer un souvenir personnel.

À la lueur crépusculaire du XXe siècle finissant, j'ai eu l'honneur de présider les réunions de la commission de la défense de l'Assemblée nationale consacrées au débat et à l'adoption de la proposition de loi Quilès, Paetch, Boulaud, Sandrier, Voisin tendant à la création de deux délégations, propres à chaque chambre, chargées du suivi des services de renseignement. Cette proposition de loi, déposée le 25 mars 1999, fut adoptée par la commission de la défense et des forces armées le 23 novembre 1999. Elle est restée lettre morte, hélas ! Je me souviens aussi que le représentant du RPR, M. Galy-Dejean, avait voté contre cette proposition de loi en considérant que « la culture du renseignement en France n'avait rien de commun avec celle que connaissent d'autres pays et que les exemples étrangers n'étaient pas transposables ». Je suis heureux de constater que le RPR d'hier, devenu aujourd'hui l'UMP, a changé d'avis. À la même époque, en février 1999, M. Vinçon, notre rapporteur pour avis d'aujourd'hui, déposait devant le Sénat une proposition de loi sur le même sujet. Celle-ci portait création de comités parlementaires à l'évaluation de la politique nationale de renseignement à l'Assemblée nationale et au Sénat. En proposant une instance dans chaque assemblée, il avait déjà raison !

Je souhaite donc reprendre cette idée, à mon avis bonne, émise naguère par M. Vinçon et par les députés déjà cités, de créer une délégation dans chaque assemblée. Mon collègue M. Peyronnet

reparlera de ce point lors de l'examen de l'article unique du projet de loi en présentant une proposition concrète.

Revenons sur une histoire encore plus récente : lors du débat sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, proposa, en réponse aux amendements des députés et des sénateurs, la création d'un groupe de travail réunissant les représentants des groupes parlementaires des deux assemblées et les fonctionnaires au plus haut niveau des services de renseignement.

Les conclusions de ce groupe de travail devaient être rendues avant le 15 février 2006 afin qu'une proposition de loi ou un projet de loi puisse être rapidement déposé.

Or cette promesse ne fut que partiellement tenue. S'il y a bien eu un projet de loi, déposé par M. Cuq, il n'y a pas eu de groupe de travail comprenant des parlementaires, a fortiori des parlementaires de l'opposition !

Je m'interroge : cette promesse non tenue explique-t-elle que ce projet de loi soit si peu attentif aux propositions exprimées naguère par les parlementaires ?

Pendant la dernière campagne électorale, l'heure était à la dénonciation du domaine réservé du chef de l'État. Il s'agit maintenant de confronter les promesses à la dure réalité de l'action, notamment de l'action parlementaire.

Nous ne devons pas nous contenter d'un « moignon » de commission ou d'un office quelconque donnant l'impression qu'une information est communiquée alors que le domaine du secret est étendu. Nous devons obtenir des droits nouveaux, dont de véritables capacités d'enquête et de contrôle.

Cela procède d'une gestion tout à la fois moderne et démocratique de la chose publique. Sinon, le domaine réservé du chef de l'État, condamnable et si condamné en période électorale, aura encore de beaux jours devant lui !

Bien évidemment, le travail parlementaire en ce domaine doit respecter strictement des règles et des normes différentes du travail parlementaire classique.

Le secret défense s'impose à nous et nous oblige. Le maniement des informations classifiées doit bien évidemment s'effectuer avec précaution.

La difficulté du travail des parlementaires en matière de renseignement, difficulté bien connue en France et à l'étranger, réside dans la nécessité d'assurer la protection maximale des informations couvertes par le secret défense ainsi que dans une certaine culture du secret qui dépasse parfois le raisonnable.

Toutefois, nous n'acceptons pas les préjugés inutiles ou les procès d'intention : depuis 2002, le travail de la commission de vérification des fonds spéciaux accepté par la « communauté du renseignement » témoigne qu'il est possible d'oeuvrer de manière responsable et sérieuse pour le plus grand bénéfice du Parlement, du Gouvernement et des services en question.

Il faut, bien entendu, faire preuve de précaution et de vigilance. Certes, l'action et la réussite des services de renseignement dépendent en grande partie du secret qui entoure les activités de ces derniers. Néanmoins, trop de secret tue le secret, et le mystère qui accompagne trop souvent nos services de renseignement n'aboutit qu'à conforter une réputation parfois sulfureuse.

La question de la confiance mutuelle est essentielle : s'il n'y a rien de répréhensible à cacher, pourquoi prêter le flanc aux critiques ?

Il faut établir et développer une relation de confiance entre les parlementaires et les responsables des services. Je dirai également qu'il ne faut pas s'arrêter en si bon chemin. Il faut que la confiance et le respect règnent aussi entre les citoyens et tous les agents de ces services, agents qui sont avant tout au service de la République et non pas au service d'un parti ou d'un clan !

Ainsi un apport non négligeable de ce projet de loi pourrait-il être de sortir le monde du renseignement de son isolement actuel. On éviterait ainsi les malsaines tentations d'utiliser ces services à des fins partisans ou personnelles, tentations qui font les délices d'un hebdomadaire satirique aimant bien se déchaîner quand il s'agit des barbouzes !

Je me félicite de constater qu'aujourd'hui un consensus existe et que chacun s'accorde à penser que le suivi parlementaire des services de renseignement est utile à la démocratie.

Toutefois, le Parlement se heurte aux frontières imposées par le secret défense. Il faut que cette situation évolue.

Comme les rapporteurs du Sénat l'ont signalé, à l'heure actuelle, la seule limite réelle, acceptable, à la compétence du Parlement est celle qui a été tracée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 27 décembre 2001 concernant son intervention dans les opérations en cours.

Le moment est venu de créer une instance parlementaire spécialisée ayant accès aux informations classifiées dans le cadre du strict respect de règles de confidentialité et du secret défense. L'existence de deux délégations, une à l'Assemblée nationale et une au Sénat, pourra contribuer efficacement au développement d'une culture du renseignement en France.

L'évolution du contexte stratégique, la construction européenne, l'apparition de réseaux criminels transfrontaliers, la menace terroriste font que, à l'heure actuelle, la distinction entre les dimensions intérieures et extérieures de la sécurité nationale est devenue moins évidente, moins pertinente.

Face à des menaces opaques, multiples et diverses, l'État mobilise toute une panoplie qui comprend les moyens du ministère de l'intérieur - la Direction de la surveillance du territoire et la Direction centrale des renseignements généraux -, du ministère de la défense - la Direction du renseignement militaire, la Direction de la protection et de la sécurité de la défense et la Direction générale de la sécurité extérieure -, du ministère de la justice - section antiterroriste du parquet de Paris - et du ministère de l'économie et des finances - douanes, TRACFIN.

Face à la nouvelle donne stratégique, le renseignement est le pivot de la sécurité nationale.

Le renseignement est ce qui peut permettre une action efficace dans le domaine de la sécurité à partir d'une action de prévention, c'est-à-dire en agissant avant que la menace ou le péril ne devienne trop dangereux.

Dans un cadre de mondialisation de l'économie et de relations internationales instables, le besoin de

renseignements est indispensable. Il constitue le premier rempart et la première des actions destinées à protéger la population française.

Les menaces sont en constante évolution. L'efficacité de ces services se mesure à leur capacité à anticiper, à empêcher les menaces en amont, très en amont...

Il est difficile de mesurer l'efficacité et la performance de ces services. En effet, c'est quand il ne se passe rien qu'ils sont performants.

Or cet état de fait est mal accepté par les médias et par un certain public avide de sensations fortes et d'images choc.

Par ailleurs, l'opacité dans laquelle baignent les actions des services n'arrange pas les choses. La transparence démocratique sera donc la bienvenue afin d'éviter les malentendus.

Cette première ligne de défense, comme on la qualifie parfois, est constituée des services de renseignement, qui se divisent en France en service de renseignement intérieur - notamment la DST et la DCRG - et de renseignement extérieur - principalement la DGSE. Leur coordination est toujours un sujet problématique.

Si certaines structures sont chargées de cette coordination - notamment le comité interministériel du renseignement, dont le secrétariat est assuré par le Secrétariat général de la défense nationale-, celle-ci n'a aucun caractère opérationnel, la coopération entre les services reposant principalement sur les relations directes entre les cadres et les agents des différents services - cela est signalé dans le rapport Marsaud déposé à l'Assemblée nationale le 16 novembre 2005.

À l'heure actuelle, il semblerait qu'un rapprochement des services devrait prendre une dimension plus concrète avec le déménagement en cours, sur un même site, à Levallois-Perret, de la DST, de la DCRG, mais aussi de la Division nationale anti-terroriste, ou DNAT, qui traite judiciairement la majorité des dossiers de terrorisme d'origine interne dont s'occupent les renseignements généraux en matière de police administrative.

Il serait à mon avis nécessaire que l'organe parlementaire que nous allons créer puisse rapidement suivre les évolutions proposées par le pouvoir exécutif en matière de renseignement.

On voit surgir des projets de fusion des services, des instances nouvelles - conseil de sécurité nationale -, des tentatives de redéfinition des rôles entre l'extérieur et l'intérieur, la défense et la police, etc...

Des interrogations se font jour sans qu'apparaisse encore la logique de la politique à l'oeuvre. Par exemple, le déménagement de la DCRG, de la DST et d'une partie de la police judiciaire dans les locaux communs à Levallois-Perret est-il l'acte de naissance non avoué aujourd'hui d'une direction générale de la sécurité intérieure ? Voilà du pain sur la planche pour les délégations au renseignement !

En conséquence, ces délégations sont une nécessité. Cependant, pour être efficaces, elles doivent remplir certaines conditions.

Tout d'abord, l'opposition doit être représentée et l'équilibre des opinions politiques doit être respecté. L'exigence d'une composition pluraliste de la délégation parlementaire doit être pleinement assurée. Un effectif trop réduit ne permettrait pas de respecter ce principe.

Nos amendements, monsieur le secrétaire d'État, iront dans ce sens. L'idée de proposer un nombre réduit de membres pour garantir le secret, comme je l'ai entendu dire tout à l'heure par l'un de mes collègues, ne nous semble pas pertinente. Laisser entendre que le respect du secret dépend du nombre de sénateurs participant à la délégation serait faire injure à la représentation parlementaire !

Ainsi, les amendements que nous avons déposés tendent à augmenter raisonnablement le nombre des membres de la délégation, tout en respectant le principe de pluralité d'opinions en son sein. Je souhaite dire ensuite un mot sur les missions de la délégation.

Je crains que le projet de loi ne place la future délégation dans un rôle purement passif et étroit. Au contraire, la délégation doit pouvoir jouer un rôle actif. Elle doit être un organisme parlementaire vivant et non le simple spectateur de l'action gouvernementale en matière de renseignement. Une bonne définition de sa mission est donc essentielle.

Être informé n'est pas synonyme de contrôler.

Le Parlement doit aussi étudier les questions liées à la coordination des services de renseignement, aux budgets qui leurs sont alloués et à leur utilisation. Il doit également analyser les orientations stratégiques de leur travail.

Le rayon d'action doit être élargi. Le projet de loi semble limiter énormément le champ des compétences de la délégation proposée : seuls les services de renseignement placés sous l'autorité des ministres de la défense et de l'intérieur sont inclus.

Or il est nécessaire de couvrir l'ensemble des activités de renseignement ; à cet égard, je pense en particulier aux services qui dépendent du ministère de l'économie et des finances, à savoir les douanes et TRACFIN.

Je souhaite que l'on donne la priorité à une vision globale, stratégique, du renseignement, vision susceptible de couvrir toutes ses facettes : financière, politique, militaire, économique, sanitaire, spatiale, etc...

À des menaces changeantes et protéiformes, nous devons opposer un renseignement tous azimuts capable de s'adapter en permanence, et les délégations parlementaires ad hoc doivent pouvoir y contribuer.

Voilà pourquoi, monsieur le secrétaire d'État, je soutiens aussi que cet organisme inédit et novateur doit prendre en compte le caractère interministériel du renseignement en couvrant toute l'action du Gouvernement en la matière, y compris celle du Premier ministre.

Il aura à traiter la question de la coordination des services, de leur pilotage et de la définition d'orientations stratégiques les concernant.

Il ne peut s'agir d'un simple suivi du travail des services à partir exclusivement des informations transmises par les services eux-mêmes.

Interrogeons-nous : les membres de cette instance pourront-ils demander à se faire communiquer des informations et des documents qui sembleraient utiles à leur mission ? Les ministres décideront-ils seuls des informations transmises ?

Un autre point important concerne l'augmentation des personnalités susceptibles d'être auditionnées. Nous proposerons des amendements en ce sens.

Il s'agit de permettre à cette instance de connaître, d'analyser et de suivre le développement du renseignement d'une façon globale. Elle pourra aussi, si le besoin s'en fait sentir, se pencher sur l'essor du renseignement privé.

Dans le cadre strict du respect de la loi et du secret défense, les parlementaires de la délégation doivent être libres de travailler en cherchant les informations et la documentation là où elles se trouvent : auprès des ministres, bien entendu, mais aussi auprès de toute autre personne susceptible de l'éclairer. Il n'est pas acceptable que le projet de loi interdise aux parlementaires d'entendre des personnes extérieures aux services de renseignement.

Quid des agents ayant quitté le service depuis un certain temps, monsieur le secrétaire d'État, souvent très bavards dans la presse, dans des livres ou dans des émissions de télévision, et que les membres de la délégation ne pourraient pas auditionner ?

Cette méfiance - pour ne pas dire plus - à l'égard du Parlement est insupportable !

En avançant cette idée, je sais que je peux compter sur l'accord d'une large majorité dans cet hémicycle. Ainsi, M. Garrec indique ceci, à la page 32 de son rapport : « Afin de permettre à la délégation de diversifier ses sources d'information, votre commission vous propose de prévoir que la délégation peut recueillir toutes les informations utiles à l'accomplissement de sa mission. »

Par ailleurs, les membres de la délégation auront toujours un oeil ouvert sur ce qui se passe en Europe parce que les risques, les dangers doivent être de plus en plus appréhendés, pour être maîtrisés efficacement, à l'échelle de l'Union européenne.

Le projet de loi prévoit que cette instance aborde l'activité générale, l'organisation, le budget et les moyens de ces services spécialisés.

Ainsi nous pourrions nous pencher utilement sur les questions du recrutement et de la formation des agents pour suivre leur adaptation aux nouvelles missions en fonction de nouvelles menaces.

Que cette instance ne puisse pas connaître les activités opérationnelles en cours me semble s'inscrire dans la droite ligne de la logique gouvernementale.

Cependant, en ce qui concerne les activités opérationnelles passées, le débat doit s'ouvrir. Je pense notamment au travail qui pourrait être effectué sur des situations passées afin de mieux comprendre les situations à venir et de mieux préparer l'adaptation de nos services aux nouvelles situations.

Je suis d'accord avec la proposition de rédaction d'un rapport public qui puisse informer des travaux des délégations, tout en respectant le secret défense, bien sûr, et la confidentialité des informations recueillies.

D'autres propositions méritent que l'on s'y attarde. Le projet de loi tend à bien délimiter la mission des délégations, notamment en ce qui concerne les informations touchant aux relations entretenues par nos services spécialisés avec des services étrangers.

Je comprends bien le pourquoi de cette limitation voulue par le Gouvernement. Toutefois, cette contrainte s'applique-t-elle seulement aux échanges d'informations et de « services » entre les services nationaux et étrangers ou doit-elle aller jusqu'à nous interdire d'analyser la politique générale qui sous-tend ces relations et, en conséquence, la direction prise par une politique de coopération et d'alliances ?

Comme le signale M. Garrec dans son rapport, la délégation, si elle avait existé, n'aurait donc pas été informée, par exemple, de la création de la cellule « Alliance-base » en collaboration avec la CIA et d'autres services occidentaux sur le territoire français.

Un autre exemple est celui des enquêtes parlementaires qui ont lieu autour du dossier dits des « vols de la CIA ».

Des membres de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont pu mener une mission d'information en essayant d'établir les liens et les actions développées par des services des pays européens en coopérant avec des services non européens - c'est le rapport Marty présenté au Conseil de l'Europe en juin 2007.

Je m'interroge, je vous interroge, monsieur le secrétaire d'État : pourrions-nous mener un travail de ce type à l'avenir ?

Il faut faire attention à ne pas brider les capacités de l'instance que nous sommes en train de créer, à force d'en limiter les compétences ; l'effet obtenu pourrait en effet être négatif.

Malgré les imperfections que je viens de signaler, ce projet de loi a le mérite d'exister ; il constituera un premier pas dans la bonne direction si nos débats servent à apporter de substantielles modifications.

Je souhaite par conséquent que nos amendements, destinés à améliorer ce texte, soient pris en compte par la Haute Assemblée. Toutefois, je sais déjà qu'il ne faudra pas s'arrêter en si bon chemin. Les premiers travaux de ces délégations nous permettront de voir, au bout d'une année, si nous devons en rester là ou si des points doivent être améliorés.

En effet, après un si long silence des assemblées en matière de renseignement, nous allons « essuyer les plâtres », et je vois le travail de ces délégations dans un mouvement perfectible. In fine, nous aurons à réajuster et les méthodes et le champ de travail de cette instance, en coopération avec les services de renseignement eux-mêmes.



# Discours

## Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement.

### Intervention pour le groupe socialiste Jean-Claude PEYRONNET

Discussion de l'article unique - 27 juin 2007

**M**adame la Présidente, M. le Secrétaire d'Etat, mes chers collègues, cet amendement vise à une nouvelle rédaction de l'article unique du présent projet de loi sur des points qui nous semblent importants.

En effet, ainsi que l'a rappelé mon ami Didier Boulaud, nous sommes tous d'accord sur les objectifs de ce projet de loi.



Toutefois - et je m'adresse tout particulièrement à M. Fourcade -, le fait que les services de renseignement soient convaincus par ce dispositif pourrait avoir - je n'affirme pas que c'est le cas - une cause perverse. En effet, peut-être estiment-ils que la délégation parlementaire pour le renseignement n'ira pas très loin dans l'investigation et cela ne concerne pas uniquement les services de renseignement, les directeurs d'administration centrale sont rarement enchantés de voir des parlementaires exercer leur mission de contrôle !

Monsieur le secrétaire d'Etat, je comprends votre argumentation, qui rejoint d'ailleurs les propos de M. Fourcade s'agissant du contrôle financier. Pour que la délégation parlementaire et les services de renseignement travaillent en bonne harmonie, il faudra effectivement qu'une certaine confiance s'instaure.

Mais vous avez une drôle de manière de présenter les choses. Ce n'est pas aux services de renseignement qu'il appartient de faire confiance au Parlement ! Sur ce point, votre discours est tout de même curieux. Non, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est bien ce que vous avez dit ! Mais peut-être vos propos ont-ils dépassé votre pensée...

Quoi qu'il en soit, c'est à nous, parlementaires, qu'il appartient d'imposer - si nous pouvons convaincre, c'est encore mieux - le contrôle du Parlement sur les différents services de l'Etat, en l'occurrence sur les services de renseignement. Cela étant, vous l'avez compris, nous ne sommes pas opposés à ce texte législatif. Pour nous, l'alternative est simple. Si nos amendements sont acceptés, nous émettrons un vote positif sur ce projet de loi. En revanche, s'ils font l'objet d'un rejet pur et simple et si aucune de nos préoccupations n'est prise en compte, nous nous abstenons sans doute.

L'amendement n° 26 vise à réécrire l'article unique. Le dispositif que nous proposons reprend l'essentiel des suggestions émises par Didier Boulaud au nom du groupe socialiste lors de la discussion générale. En effet, selon nous, ce projet de loi présente une formule inaboutie qui ne prend pas suffisamment en compte la réalité de notre culture politique et de notre pratique institutionnelle.

De notre point de vue, votre dispositif privilégie à l'excès les impératifs liés à la protection du secret au détriment de réels pouvoirs d'investigation. Or, pour nous, il s'agit d'un enjeu majeur pour la rénovation de l'action parlementaire. En effet, si nous voulons véritablement que le Parlement retrouve une « nouvelle jeunesse » et ne soit pas qu'une simple chambre d'enregistrement, c'est bien dans le renforcement de sa mission de contrôle et d'investigation que réside l'avenir.

À cet égard, nous pourrions aller beaucoup plus loin que ce qui est proposé.

Il est indispensable que la représentation nationale, par l'intermédiaire de ses membres qui siègeront dans la nouvelle instance, soit complètement informée et que l'on ne sente pas, comme c'est actuellement le cas dans le projet de loi, une sorte de méfiance à l'égard des parlementaires. M. le rapporteur l'a d'ailleurs souligné.

Par conséquent, nous proposons une logique un peu différente, tendant à instituer un meilleur équilibre entre, d'une part, les exigences de légitimité et d'efficacité et, d'autre part, la nécessité de préserver le secret, nécessité dont nous sommes également bien conscients.

Le présent amendement vise à créer dans chaque chambre une délégation parlementaire pour le renseignement, même s'il est envisagé que les deux chambres puissent tenir des réunions conjointes, voire rédiger in fine un rapport annuel commun, ce qui ne nous pose aucune difficulté.

Bien entendu, nous pouvons avoir des appréciations divergentes pour savoir quelle option est préférable entre une commission unique et deux délégations séparées. Historiquement, et plusieurs orateurs l'ont rappelé lors de la discussion générale, les projets de contrôle parlementaire sur les services de renseignement ont été très différents. Ainsi, alors que certains prônaient un office parlementaire commun aux deux assemblées, d'autres plaidaient pour des délégations séparées.

À notre avis - certes, cela peut être discuté -, il est préférable d'avoir deux délégations séparées. D'ailleurs, il serait curieux que la Haute Assemblée, qui défend la spécificité du Sénat et le bicamérisme, ne se rallie pas à cette position.

Par ailleurs, nous souhaitons assurer le principe du pluralisme non seulement dans la composition des délégations, mais également dans la répartition des fonctions de président et de rapporteur. C'est pourquoi les délégations parlementaires seraient composées, d'une part, des présidents des commissions chargées respectivement des questions de sécurité intérieure, de défense, de politique extérieure et des affaires financières, qui en seraient membres de droit, et, d'autre part, de

membres de chacun des groupes politiques, afin que toutes les sensibilités politiques présentes au Parlement soient représentées dans ces deux délégations. Dans chaque assemblée, le président et le rapporteur de la délégation aux renseignements seraient désignés de manière à assurer une répartition pluraliste.

En outre, afin d'assurer l'information de leur assemblée respective, les deux délégations seraient chargées de suivre et d'évaluer les activités des services qui concourent au renseignement, en examinant leur organisation, leurs missions générales, leurs compétences et leurs moyens.

« Les délégations au renseignement recueillent les informations utiles à l'accomplissement de leur mission. Elles entendent le Premier ministre » - de ce point de vue, certains des amendements qui ont été déposés peuvent nous donner satisfaction -, « le secrétaire général de la défense nationale, les ministres ayant autorité sur les services qui concourent au renseignement, les directeurs de ces services ou toute autre personne placée sous leur autorité et déléguée par eux » - là encore, certains des amendements présentés par la commission vont dans le bon sens. Mais, à notre avis, les délégations doivent également pouvoir entendre « toute personne susceptible de les éclairer et ne relevant pas de ces services ». Les possibilités d'investigation du Parlement doivent être totales et sa capacité de s'informer doit être la plus large possible, dans le respect, naturellement, du secret défense, qui est la seule limite.

Enfin, le présent amendement tend à autoriser chaque délégation au renseignement à présenter « au moins une fois par an un rapport public dressant le bilan de ses activités ». Ce rapport serait « remis par le président de la délégation au Président de la République, au Premier ministre et au président de chaque assemblée ».

On peut tout à fait comprendre que l'obligation de respecter le secret soit absolue. Mais comment associer le Parlement à la réflexion sur l'évolution de nos services de renseignement et imposer la discrétion la plus totale aux travaux de la délégation ? À défaut d'un minimum de publicité, c'est la culture du secret qui se perpétuera, avec le risque de reconduire les causes qui empêchent à ce jour le contrôle parlementaire des services de renseignement.



# Communiqué de Presse

## Le Groupe socialiste est prêt à assumer la présidence de la Commission des Finances du Sénat.

Communiqué diffusé le 25 juin 2007

**J**ean-Pierre BEL, président du groupe socialiste du Sénat, vient d'indiquer, dans un courrier adressé au Président du Sénat, que le **groupe présentera un candidat à la présidence de la commission des Finances du Sénat à la rentrée d'octobre 2007.**

Le Président de la République a évoqué à plusieurs reprises pendant la campagne électorale l'attribution de la présidence de la commission des Finances à l'opposition. Il a réitéré cet engagement devant les Français lors du débat du 2 mai dernier.

A l'Assemblée nationale, les dispositions appropriées ont été prises pour mettre en œuvre sans délai cette décision.

Le président du groupe socialiste du Sénat a donc estimé « naturel » que « par souci d'équilibre et d'harmonie entre les deux chambres, cet engagement du chef de l'Etat soit également appliqué au Sénat. Il doit être assumé dans son intégralité et immédiatement ».

Le groupe socialiste du Sénat reste par ailleurs attaché à la réforme du règlement du Sénat, afin de le rééquilibrer dans un sens favorable à l'opposition. Il sera très attentif au statut de l'opposition que le chef de l'Etat compte créer, et des modifications institutionnelles qui l'accompagneront.



# Communiqué de Presse

**Service de renseignement : ni un alibi, ni un leurre, nous voulons un véritable organe de contrôle démocratique.**

**Communiqué diffusé le 26 juin 2007**

**L**e conseil des ministres a décidé, mercredi 20 juin, d'ouvrir le chantier de "la fusion des services de renseignement" civils, c'est-à-dire des renseignements généraux (RG) et de la direction de la surveillance du territoire (DST). Presqu'au même moment, le mercredi 27 juin, le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement sera débattu au Sénat.

Ainsi, le gouvernement s'engage enfin sur la voie du contrôle parlementaire des services de renseignement. On ne peut que s'en féliciter, cependant, ce projet de loi est insatisfaisant, insuffisant et inadapté.

**Insatisfaisant**, parce que la composition de la délégation telle que voulue par le gouvernement ne garantit pas le pluralisme politique ; l'opposition se verra réduite à un pauvre rôle de figurant.

**Insuffisant**, parce qu'à force de brider ses compétences, la délégation telle que voulue par le gouvernement n'aura aucun pouvoir d'enquête...elle sera une simple chambre obscure d'enregistrement.

**Inadapté**, parce que la délégation telle que voulue par le gouvernement ne pourra pas avoir un véritable rôle de contrôle et de suivi de l'ensemble des services de renseignement.

Dans un cadre de mondialisation de l'économie et des relations internationales instables, avec des menaces en constante évolution, le besoin de renseignement est indispensable et primordial. Les services de renseignement constituent le premier rempart, la première ligne de notre défense. Le Parlement devrait pouvoir s'assurer que les orientations politiques et les moyens mis à leur disposition sont adaptés aux circonstances.

Nous pensons aussi qu'il faut que la confiance et le respect règnent entre les citoyens et les agents de ces services qui ne doivent pas être au service d'un parti ou d'un clan. Or, le renseignement souffre en France d'une image très défavorable. La transparence démocratique est plus que jamais nécessaire pour éviter toute dérive, toute manipulation et pour conforter ces services dans leur rôle au service de la République.

Voilà pourquoi, si nous saluons le débat de ce texte au Sénat, nous pensons aussi qu'il faut l'amender sérieusement. D'abord, pour que le pluralisme politique soit représenté ; ensuite, pour que cette instance soit efficace et qu'elle puisse être utile aussi bien au Parlement qu'aux services de renseignement, et finalement, pour que le Parlement puisse effectivement contrôler l'action du gouvernement en la matière, à commencer par les projets - en cours ou à l'étude - concernant la réforme des services de renseignement.

**Didier BOULAUD**  
Sénateur de la Nièvre

**Jean-Claude PEYRONNET**  
Sénateur de la Haute-Vienne



# Communiqué de Presse

## Le Groupe socialiste dénonce le refus de la majorité sénatoriale de mettre en oeuvre un engagement du Chef de l'Etat

Communiqué diffusé le 29 juin 2007

**M**ardi 26, Jean-Pierre BEL, président du groupe socialiste du Sénat, avait informé le Président du Sénat, que le groupe présenterait un candidat à la présidence de la commission des Finances du Sénat à la rentrée d'octobre 2007.

Cependant, lors de la dernière conférence des Présidents, le Président du Sénat a considéré qu'il ne pouvait mettre en oeuvre cet engagement du chef de l'Etat avant le renouvellement triennal d'octobre 2008.

Cette argutie juridique démontre **l'absence de volonté réelle de la majorité sénatoriale**, hostile par ailleurs à l'introduction d'une dose de proportionnelle au Sénat, à **tout progrès dans l'équilibre des pouvoirs**.

En refusant d'accorder à l'opposition la place qui lui a été reconnue, partiellement, à l'Assemblée nationale, la majorité sénatoriale confirme son conservatisme et son hostilité à toute modernisation des institutions.



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

**avec la participation des collaborateurs du groupe**

**Tel : 01 42 34 34 21 ou 01 42 34 38 51 - Fax : 01 42 34 45 03**