

COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

Mercredi 6 février 2008

ÉGAL ACCÈS AU MANDAT DE CONSEILLER GÉNÉRAL
LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES
DÉPÔT DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES
DROITS DE L'HOMME (QUESTION ORALE AVEC DÉBAT)

SOMMAIRE

ÉGAL ACCÈS AU MANDAT DE CONSEILLER GÉNÉRAL	1
<i>Discussion générale</i>	1
<i>Discussion des articles</i>	8
Article unique	8
Article additionnel	9
<i>Intervention sur l'ensemble</i>	10
LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES (Proposition de loi)	11
<i>Discussion générale</i>	11
<i>Interventions sur l'ensemble</i>	21
DÉPÔT DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES.....	22
DROITS DE L'HOMME (Question orale avec débat).....	27

SÉANCE du mercredi 6 février 2008

61^e séance de la session ordinaire 2007-2008

PRÉSIDENCE DE M. ADRIEN GOUTEYRON,
VICE-PRÉSIDENT

La séance est ouverte à 15 heures.

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

Égal accès au mandat de conseiller général

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion en première lecture de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général.

Discussion générale

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. – Cette proposition de loi a été adoptée hier par l'Assemblée nationale sans que les objections qu'elle soulève soient occultées. Une modification du droit un an après l'adoption de la loi contrevient au principe de stabilité et de sécurité juridique auquel je suis attachée en tant que juriste et responsable politique. Et l'usage républicain veut que les règles d'une élection ne soient pas modifiées lorsque la campagne a commencé, ce qui pourrait être mal compris et mal perçu par nos concitoyens. Toutefois, la lisibilité des textes et des institutions nous oblige. (*Murmures à gauche*)

La loi du 31 janvier 2007 institue, pour l'élection au conseil général, un « ticket paritaire » avec un remplaçant de sexe différent. Les possibilités pour le suppléant ou la suppléante d'accéder au mandat de conseiller général sans recourir à une élection partielle y sont clairement limitées. Cette proposition de loi élargit ces possibilités au cas de la démission d'un parlementaire qui, nouvellement élu au conseil général, se trouve dans une situation de cumul de mandats prohibée par le code électoral. Si ce texte présente des difficultés, il ouvre de nouvelles perspectives en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

Lors de l'élaboration de la loi de 2007, le Gouvernement ne prévoyait le remplacement du conseiller général élu par son suppléant que dans le cas du décès du conseiller général, cas de vacance de

siège de loin le plus fréquent. En revanche, le remplacement était, comme pour les suppléants des députés et des sénateurs, exclu pour tous les cas de démission. Le Gouvernement a accepté une proposition parlementaire visant à élargir cette position en cas de démission du conseiller général détenteur de plus de deux mandats locaux ou titulaire de deux mandats locaux et d'un mandat de représentant au Parlement européen. Une exception à la règle a donc déjà été prévue pour les parlementaires européens.

Il s'agit aujourd'hui de l'étendre aux parlementaires nationaux. Actuellement, un candidat élu conseiller général et municipal en mars 2008 devra renoncer à l'un de ces deux mandats s'il est élu député européen en juin 2009. Parallèlement, si cette proposition est adoptée, un parlementaire national élu conseiller général et municipal pourra démissionner immédiatement de son nouveau mandat de conseiller général. Ce parallélisme des formes ne va pas sans difficultés. Il nous faut décider si nous sommes prêts à les surmonter.

J'entends les arguments à l'origine de cette proposition de loi, partagés par des députés de tous les bancs. (*M. Hyst, président de la commission des lois, et Mme Troendel, rapporteur de la commission des lois, le confirment*) Tout d'abord, je déplore la trop faible féminisation de nos assemblées départementales. Lorsque j'étais première vice-présidente d'un conseil général, celui-ci ne comptait que deux femmes. Je vois ici que la progression est lente. (*M. Gournac approuve*) L'exigence d'égalité entre les hommes et les femmes est un principe de valeur constitutionnelle qui doit s'appliquer à l'ensemble des élections. Il en va de la richesse du débat public et de la santé de notre démocratie.

Ensuite, les élections partielles ne contribuent pas à l'image de notre démocratie. L'abstention y est forte, et le taux de participation y est souvent inférieur à 25 %. Cela n'est pas nouveau, mais n'est à la gloire ni de la démocratie ni de l'assemblée concernée, surtout à l'heure où certains -et je m'y oppose fermement- souhaitent supprimer les départements et les conseils généraux. (*Applaudissements à droite*) Il ne faut pas que l'on puisse, en outre, douter de la démocratie à l'intérieur des conseils généraux.

Mesdames et messieurs les sénateurs, la question que vous devez trancher n'est pas simple. Je partage votre désir de replacer les élections cantonales au cœur de notre vie démocratique en rationalisant leur calendrier et en poursuivant notre action en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Veillons toutefois à ne pas opposer les exigences du suffrage universel et le souci louable d'égalité et de démocratie. Gardons à l'esprit l'incontestable suprématie du suffrage universel, car c'est lui et lui seul qui légitime nos décisions. (*Applaudissements à droite et au centre*)

Mme Catherine Troendle, rapporteur de la commission des lois. – Huit ans après la première application des principes posés par la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 sur la parité en politique et un an après la loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, cette proposition de loi présentée par M. Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, tend à compléter l'article L. 221 du code électoral. La promotion de la parité en politique mériterait mieux qu'une juxtaposition de mesures législatives prises en urgence. (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite et au centre*) Toutefois, ce texte complète utilement le dispositif de remplacement automatique d'un conseiller général par son suppléant.

La volonté de féminiser les assemblées départementales est l'un des principes fondamentaux posés par la loi du 31 janvier 2007, qui a pourvu les conseillers généraux de suppléants de l'autre sexe.

Cette réforme est applicable à compter du renouvellement cantonal partiel de 2008.

Ce ticket paritaire au conseil général est issu d'un double constat : d'une part, les assemblées départementales sont peu féminisées, dix-huit d'entre elles ne comprennent que des hommes et seuls trois conseils généraux sont présidés par des femmes ; d'autre part, les élections cantonales partielles mobilisent peu l'électorat. En outre, le remplacement par un suppléant de sexe opposé pour les conseillers généraux présente deux autres avantages : il permet le maintien du mode de scrutin actuel des élections cantonales qui garantit le lien personnel entre l'élu et les électeurs, et il favorise la stabilité politique des conseils généraux dont la majorité ne pourrait plus être remise en cause en raison d'une élection partielle.

En pratique, la loi du 31 janvier 2007 a prévu que l'identité et le sexe du suppléant devront figurer sur la déclaration de candidature accompagnée de son acceptation écrite. Le remplaçant ne pourra figurer sur plusieurs déclarations de candidatures ni être candidat ou remplaçant d'un autre candidat. Enfin, en cas de décès d'un candidat après l'expiration du délai prévu pour le dépôt des candidatures, son remplaçant deviendra candidat et pourra désigner à son tour un remplaçant.

Examinons à présent le cas de vacance de siège permettant le remplacement d'un conseiller général par son suppléant en l'état du droit. Dans sa version initiale, la loi du 31 janvier 2007 prévoyait de modifier l'article 221 du code électoral seulement en cas de décès du titulaire du mandat. Notre commission des lois a étendu les possibilités de remplacements à trois autres cas : la nomination du conseiller général au Conseil constitutionnel, la présomption d'absence du conseiller général au sens de l'article 112 du code civil et sa démission pour maladie rendant impossible l'exercice de son mandat ; mais cette dernière

hypothèse, qui aurait pu être source d'interprétations difficiles, a finalement été supprimée en séance publique.

Toutefois, alors rapporteur au nom de la Délégation aux droits des femmes, j'avais estimé qu'il convenait d'aller plus loin. Dans notre rapport d'information nous avons préconisé le remplacement du titulaire par le suppléant « dans tous les cas de vacance du mandat » et non uniquement dans l'éventualité d'un décès. Cela aurait eu le mérite d'éviter 90 % des élections partielles et de favoriser l'entrée d'un nombre important de femmes au sein des conseils généraux. C'est pourquoi, avec ma collègue la présidente Gisèle Gautier, nous avons proposé un amendement étendant le remplacement automatique des conseillers généraux par leurs suppléants, en cas de démission pour cumul de mandats au titre de l'article L46-1 du code électoral ou de l'article L46-2, mais également au titre de l'article L0141. Au terme d'un long débat, la commission des lois avait refusé l'extension du remplacement automatique à tous les cas de vacance, notamment pour éviter que des démissionnaires pour cause d'inéligibilité puissent être remplacés automatiquement. Mais elle avait accepté, tout comme le Sénat, d'étendre cette possibilité de remplacement dans les cas d'application des règles de non-cumul des mandats posées aux articles L46-1 et L46-2 du code. Je vous rappelle que, pour mettre fin aux incompatibilités visées par ces articles, l'élu doit faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un de ses anciens mandats, dans un délai de trente jours. A défaut d'option dans ce délai, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit.

L'article unique de cette proposition de loi tend au même but que l'amendement que nous avons déposé, il étend le remplacement automatique par le suppléant du conseiller général, par ailleurs député ou sénateur, qui démissionne pour cause de cumul de mandats. Mais si notre amendement visait l'article L.O. 141 du code, le texte soumis à notre examen mentionne plutôt l'article LO 151-1 du même code, qui précise qu'un député ou un sénateur qui acquiert un mandat électoral propre à le placer dans un des cas d'incompatibilités visés à l'article LO 141, après son élection au Parlement, dispose d'un délai de trente jours à compter de la date définitive de son élection pour démissionner du mandat de son choix. A défaut d'option dans ce délai, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit.

Permettez-moi une réserve sur ce nouveau dispositif qui, pour moi, est incomplet. La proposition de loi ne vise pas le cas du conseiller général qui est dans une situation d'incompatibilité du fait de son élection au Parlement, qui est visée cette fois à l'article L.O. 151 du code. Cet article rappelle que l'élu concerné doit alors se démettre de mandats incompatibles avec son mandat de parlementaire dans un délai de trente jours ; à défaut, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat de

parlementaire par le Conseil constitutionnel. Or, les cas d'élus locaux qui détiennent notamment un mandat de conseiller général et qui se présentent à des élections législatives ou sénatoriales ne sont pas rares et très généralement en cas de succès aux élections parlementaires, ils abandonnent leur mandat de conseiller général. Dans ce cas, malgré cette proposition de loi, une élection cantonale partielle sera organisée pour remplacer le conseiller général démissionnaire.

Mais il m'importe que le nouveau dispositif soit appliqué dès les élections partielles cantonales de mars 2008 pour faire progresser la féminisation des conseils généraux. Par conséquent, je salue la volonté d'étendre encore les cas de remplacement de conseillers généraux dont le siège est vacant par leur remplaçant de l'autre sexe. Au bénéfice de ces observations, je vous demande d'adopter cette proposition de loi sans modification. (*Applaudissements à droite ; M. Othily applaudit aussi*)

Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. – (*Applaudissements à droite*) Si, au fil des années, des avancées ont été enregistrées en ce qui concerne l'égal accès aux mandats électifs, force est de constater que les femmes n'ont pas investi les assemblées départementales en raison, notamment, du scrutin uninominal majoritaire. Et pendant qu'un nombre croissant de femmes accédait à la plupart des enceintes politiques, la sous-représentation des femmes dans les conseils généraux constituait elle-même un frein à leur accès aux assemblées parlementaires. Lors du dernier renouvellement de mars 2004, aucune femme n'a été élue dans dix-huit départements !

Aujourd'hui, on nous demande de nous prononcer sur une proposition de loi qui complète la loi sur la parité du 31 janvier 2007 en étendant aux parlementaires la disposition prévoyant le remplacement du conseiller général par un suppléant de l'autre sexe en cas de démission pour cumul des mandats.

Je m'étonne que tout juste un an après l'adoption du texte sur l'obligation du ticket paritaire...

M. Bernard Frimat. – Le ticket modérateur !

Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation. – ... cette nouvelle mesure nous soit proposée. En effet, il avait fait l'objet d'un sous-amendement que j'avais déposé avec Mmes Catherine Procaccia et Catherine Troendle, aujourd'hui rapporteur de la proposition de loi, sous-amendement qu'il nous avait été demandé de rectifier.

L'institution d'un suppléant du conseiller général, de sexe différent est une des principales avancées de la loi de janvier 2007, laquelle a complété la précédente loi sur la parité du 6 juin 2000 par trois mesures

importantes : une alternance stricte entre femmes et hommes sur les listes de candidats aux élections municipales dans les communes de plus de trois mille cinq cents habitants ; l'obligation de parité dans les exécutifs, non seulement de ces communes, mais aussi des régions -c'était là l'un de mes combats ; le renforcement des sanctions financières à l'égard des partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux législatives -disposition sur laquelle je suis plus dubitative.

Ainsi que l'avait souligné notre Délégation dans son rapport d'information *Une étape nouvelle pour la parité* de décembre 2006, ce fameux ticket paritaire est destiné, non seulement à favoriser l'accession d'un nombre croissant de femmes dans les assemblées départementales, mais aussi, plus prosaïquement, à éviter de trop fréquentes élections partielles qui, d'ailleurs, ne mobilisent que peu d'électeurs.

Cependant, notre Délégation avait recommandé que le remplacement du titulaire par le suppléant ne se limite pas à la seule éventualité d'un décès -comme le prévoyait initialement le projet de loi du Gouvernement- mais s'étende aux autres cas de vacance du mandat, à l'exception, bien sûr, de celle résultant d'une annulation de l'élection. En particulier, la Délégation avait souhaité que le dispositif s'applique aux démissions des élus devant se mettre en conformité avec la législation relative au cumul des mandats, démissions qui provoquent 37 % des élections cantonales partielles depuis 1999, tandis que les décès n'ont été la cause que de 36 % d'entre elles.

Alors que la commission des lois avait prévu d'ajouter à l'éventualité du décès les seuls cas d'« absence » au sens du code civil, et de nomination au Conseil constitutionnel -ce qui, convenons-en, ne se produit pas tous les jours-, j'avais donc déposé avec Mme Catherine Troendle un sous-amendement élargissant l'application du remplacement par le suppléant aux démissions intervenues en application de l'un des articles suivants du code électoral : l'article L. 46-1 visant le cumul de plus de deux mandats locaux ; l'article L. 46-2 relatif au cumul de deux mandats locaux et d'un mandat de député européen ; et l'article L.O. 141 concernant le cumul d'un mandat de parlementaire et de plus d'un mandat local.

La commission des lois avait conditionné son avis favorable à ce sous-amendement au retrait de cette dernière référence visant les incompatibilités applicables aux parlementaires.

Son rapporteur, M. Gélard, avait souligné le « risque qu'un parlementaire puisse être candidat aux cantonales pour assurer la désignation de son remplaçant après sa démission ». Il avait rappelé que, si les élus locaux sont obligés d'abandonner un ancien mandat et de conserver le dernier mandat acquis lorsqu'ils sont atteints par le cumul, les parlementaires ont la possibilité de démissionner du dernier mandat

acquis. Afin de parvenir à un consensus, nous avons accepté cette rectification et les incompatibilités applicables aux parlementaires n'avaient finalement pas été visées dans la loi du 31 janvier 2007. L'Assemblée nationale avait adopté sans modification le texte du Sénat.

Je me félicite que, cette fois, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale ajoute au texte issu de la loi de janvier 2007 une référence à l'article L.O. 151-1 du code électoral concernant les parlementaires qui acquièrent un mandat électoral propre à les placer dans une situation d'incompatibilité postérieurement à leur élection à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Cette disposition répond à un souci de cohérence juridique puisqu'elle harmonise les règles applicables en cas de renonciation à un mandat de conseiller général.

Je regrette que la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale ne fasse pas référence à l'article L.O. 151 du code électoral, ce qui aurait limité le nombre d'élections partielles et permis à davantage de femmes de devenir conseillères générales. Cependant, compte tenu de l'urgence si l'on veut que cette proposition de loi soit applicable dès les prochaines élections cantonales, il n'est malheureusement pas possible de la modifier. Ce n'est pas de cette façon que l'on légifère dans la sérénité.

M. Bernard Frimat. – Et vous faites quoi ?

Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation – Même si nous ne pouvons prendre en considération immédiatement cette mesure, je ne manquerai pas de la proposer dans le cadre d'un prochain texte de loi sur la parité, pour laquelle il reste encore bien du chemin à parcourir !

En conclusion, malgré les réserves que je viens d'exprimer, je ne saurais me soustraire à l'adoption de ce texte qui contribue à mettre en œuvre l'une des recommandations de notre délégation aux droits des femmes. En définitive, ce sont les femmes qui en bénéficieront. (*Applaudissements à droite, M. Othilly applaudit aussi*)

Mme Muguette Dini. – Ce petit bout de loi traduit deux mépris, celui des femmes et celui de la démocratie. (« Très bien ! » sur les bancs socialistes)

L'objectif mis en avant par les auteurs de cette proposition de loi est d'améliorer l'égal accès des femmes et des hommes aux assemblées départementales. Nous sommes donc dans le prolongement de la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, qui a mis en place le mécanisme de suppléance pour faire, soi-disant, progresser le nombre des femmes élues au sein des conseils généraux. Je ne reviendrai pas sur le fait qu'il faudrait faire mourir 45 % des hommes titulaires pour que la parité soit effective... (*Rires*)

Le même article a institué des modalités de remplacement des conseillers généraux dont le siège est vacant. Qu'il s'agisse d'un décès ou d'une démission dans des cas précis de cumul de mandats, il n'est plus procédé à une élection partielle, le suppléant remplace automatiquement le titulaire décédé ou démissionnaire.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois – Ce texte, vous l'avez voté.

Mme Muguette Dini. – Non.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – Votre groupe.

Mme Muguette Dini. – Moi, certainement pas.

Cette disposition a été saluée comme étant une avancée pour les femmes ! Lors de l'examen de la loi du 31 janvier 2007, je me suis énergiquement élevée contre une telle interprétation. Aujourd'hui, je persiste à dire que ce dispositif de suppléance ne contribue en rien à la parité entre les hommes et les femmes. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Jean-Marc Todeschini. – Très bien !

Mme Muguette Dini. – Cette proposition de loi est un faux-semblant de parité, totalement contraire à la démocratie.

Prenons l'exemple d'un député-maire. La ville dont il est élu est une ville-canton et les limites de l'un se superposent aux limites de l'autre. Il pense à une femme qu'il connaît pour le conseil général mais c'est une nouvelle et malgré toutes ses qualités et ses compétences, il doute de ses capacités à être élue. Qu'à cela ne tienne : lui, bien connu et apprécié, va se présenter aux suffrages, cette femme sera sa suppléante. Il démissionnera et elle deviendra conseillère générale sans que les électeurs aient eu leur mot à dire.

M. Jean-Marc Todeschini. – Là est le scandale !

Mme Muguette Dini. – D'une part, on aura méprisé cette femme en considérant qu'elle ne pouvait pas gagner par elle-même ; d'autre part, on aura bafoué l'électorat en lui laissant croire que le candidat pour qui il avait voté exercerait son mandat. Rien ne permet d'affirmer le contraire puisqu'il est libre de démissionner de n'importe quel mandat. Il ne peut pas non plus manifester cette intention avant l'élection et dire : « élisez- moi mais demain je démissionne et c'est Mme Untel qui prend ma place ».

Ce procédé est méprisant pour les femmes. Le présenter comme un argument en faveur de la parité, c'est considérer que les femmes ne sont pas capables de gagner les élections elles-mêmes et qu'il faut leur chauffer la place. Ce n'est pas par ce procédé médiocre et détourné que la parité va réellement progresser dans les départements.

Par contre, on sait bien que si l'on se donne la peine de mettre en place un vrai mode d'élection

paritaire, les résultats sont très satisfaisants et que la parité progresse significativement ou s'applique presque parfaitement. C'est le cas au Sénat où, grâce au scrutin paritaire dans une partie des départements, le taux des femmes sénatrices a atteint 17,2 % et progressera de nouveau en 2008 ; au niveau régional, avec une représentation féminine de 47,6 % en 2004 ; au sein des conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants, où l'on comptait, à l'issue des élections de 2001, 48 % de femmes. Pourquoi faudrait-il que les femmes entrent au sein des conseils généraux par la petite porte ?

Le principe de parité réside dans une égale candidature des femmes et des hommes aux scrutins à la proportionnelle mais aussi aux scrutins majoritaires uninominaux. Les électeurs doivent donc pouvoir choisir librement entre un homme et une femme, sans préjuger la parité du résultat. Ma proposition de loi du 6 janvier 2006 conjugue ces deux exigences de démocratie et de parité. Il s'agit de la constitution d'une liste majoritaire paritaire de deux noms, sachant que celui (ou celle) des deux qui aurait obtenu le plus grand nombre de voix serait déclaré titulaire, le second devenant suppléant. Une telle disposition promeut la parité de choix à l'occasion dudit scrutin et donne une chance véritablement égale à des candidats de chaque sexe.

Dans une démocratie, il appartient aux électeurs, et à eux seuls, d'apprécier si les candidats qui se présentent à leur suffrage ont les compétences et la disponibilité nécessaires pour exercer les mandats qu'ils leur confieraient. Ces principes fondamentaux ne se retrouvent pas dans cette proposition de loi. C'est la raison pour laquelle je voterai contre. *(Applaudissements à gauche, Mme Gourault applaudit aussi)*

M. Bernard Frimat. – A moins de cinq semaines des élections cantonales, le Sénat est invité à délibérer d'une proposition de loi votée hier par l'Assemblée nationale.

M. Yannick Bodin. – Ça urge !

M. Bernard Frimat. – Cette proposition navigue sous pavillon de complaisance.

M. Jean-Marc Todeschini. – Exactement !

M. Bernard Frimat. – Elle a peu à voir avec la volonté de faire progresser la parité.

M. Charles Gautier. – C'est un faux nez !

M. Bernard Frimat. – Le principe de l'égal accès des hommes et des femmes a été consacré dans la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 voulue par le gouvernement de Lionel Jospin. Les lois des 6 juin et 4 juillet 2000 ont mis en œuvre cette révision constitutionnelle en créant une obligation de parité au niveau des candidatures pour les scrutins de listes et en modulant l'aide publique versée aux partis politiques ne respectant pas la parité dans les

candidatures qu'ils présentent. En 2003, la majorité sénatoriale a rogné une partie de ces acquis en rétablissant le scrutin majoritaire dans les départements élisant trois sénateurs, rendant ainsi plus difficile l'accès des femmes au Sénat. Il a fallu attendre la fin de législature précédente et la loi du 31 janvier 2007 pour que soit proposée une déclinaison de l'égal accès des femmes et des hommes sur les listes. On s'est contenté alors de tirer les conséquences *a minima* des lois de 2000 : alternance stricte entre les candidats de sexe différent pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants ; égal accès des femmes et des hommes dans les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants.

Vous avez alors refusé l'occasion d'engager une nouvelle étape de la parité en rejetant toutes les avancées significatives que nous proposons : abaissement du seuil de scrutin proportionnel pour les élections municipales à 2 500 habitants ; rétablissement de ce scrutin dans les départements élisant trois sénateurs ; application dès 2007 du renforcement des sanctions financières pour les partis politiques qui ne respectent pas la parité des candidatures aux élections législatives, que vous avez reporté à 2012.

Vous vous êtes limités à un faux-semblant de parité pour les cantonales en instaurant des suppléants de sexe différent de celui du titulaire, faute de prendre en compte l'importance des pouvoirs accordés aux départements et d'y assurer une meilleure représentation des hommes et des femmes. Vous avez inventé la parité en viager. Je vous ai dit à l'époque que votre loi ferait avancer la parité à la vitesse du corbillard : une quinzaine de décès par an, c'est quatre millièmes des effectifs des conseillers généraux. Quel immense saut de puce !

Avec ce texte, il ne s'agit pas de favoriser la féminisation des assemblées départementales ni de rendre la loi plus claire mais de faciliter les modalités de remplacement pour améliorer le cumul des mandats. *(M. Bodin parle de magouille)* On ne peut donc pas dire que cette proposition de loi s'inscrive dans la modernisation des institutions et encore moins dans la moralisation de la vie politique. La modernisation serait de proposer la limitation du cumul des mandats plutôt que de favoriser les remplacements en cas de cumul.

Le rapport Mariani estime qu'il s'agit de « corriger » un « régime de suppléance lacunaire » dû aux conditions d'examen qui ont précédé l'adoption de la loi du 31 janvier 2007. Marie-Jo Zimmermann affirme qu'il s'agit d'une « imperfection » que « la prolongation de la navette parlementaire aurait sans doute pu permettre de corriger en 2007 ». Or, la relecture des débats au Sénat montrent qu'il ne s'agit pas d'un oubli comme le suggère l'Assemblée. Le Sénat, tout comme l'Assemblée, fait la loi, même si cette dernière a le dernier mot. Le débat parlementaire suppose que

chacune des assemblées examine les arguments de l'autre. Mais le rapport Mariani ne mentionne pas le débat qui a eu lieu ici sur ce point. (*Mme Troendle, rapporteur, en convient*)

Le texte initial prévoyait pour les conseillers généraux un « ticket paritaire » et le remplacement par le suppléant en cas de décès du titulaire. La commission des lois avait adopté l'amendement n°21 présenté par notre rapporteur, Patrice Gélard, étendant ce dispositif aux cas de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil et de nomination au Conseil constitutionnel. Je tiens d'ailleurs à saluer M. Gélard et je compatis à sa tristesse de ne pas rapporter ce texte.

M. Yannick Bodin. – C'est certain !

M. Bernard Frimat. – La commission a alors accepté un sous-amendement n°41 rectifié présenté par Mmes Gautier et Troendle afin de prévoir le remplacement d'un conseiller général dont le siège est vacant pour cause de limitation du cumul des mandats par la personne élue en même temps que lui, sous réserve de la suppression de la référence à l'article L.0 141 du code électoral relatif aux incompatibilités applicables aux parlementaires.

M. Patrice Gélard rappelait que si les élus locaux sont obligés d'abandonner un ancien mandat et de conserver le dernier acquis lorsqu'ils sont atteints par le cumul, les parlementaires peuvent démissionner du dernier mandat acquis si bien qu'ils peuvent être candidats aux cantonales pour assurer la désignation de leur remplaçant après leur démission.

En séance, le rapporteur a expliqué pourquoi la commission ne souhaitait pas retenir tous les cas de figure : « Tout simplement, parce que les cas d'incompatibilité sont différents selon qu'ils concernent les parlementaires ou les autres élus. Le parlementaire dispose d'une faculté supplémentaire : il peut choisir librement le mandat qu'il souhaite abandonner. Même si j'ai la plus grande confiance en mes collègues parlementaires qui se présenteraient aux élections cantonales, force est de constater que cette liberté pourrait, malheureusement, conduire à des manipulations et permettre au parlementaire d'utiliser son autorité pour choisir son successeur, ce qui serait un détournement du droit. En revanche, les autres cas d'incompatibilité sont recevables. Ainsi, un conseiller général qui devient maire de sa commune n'a pas le choix : il est obligé de choisir le dernier mandat pour lequel il a été élu et d'abandonner le précédent. En définitive, il est lié ! ». Or, aucun argument juridique nouveau n'est venu infirmer cette démonstration.

Ce texte de dernière minute est donc de circonstance. Rédigé à la hâte, il facilitera la mise en conformité avec les règles sur le cumul des mandats lorsqu'un parlementaire sera concerné.

M. Jean-Marc Todeschini. – Les petits copains !

M. Bernard Frimat. – Ainsi, au vu des résultats obtenus, celui-ci pourra, s'il le décide, démissionner du mandat de conseiller général qu'il vient d'acquérir, sans faire courir le moindre risque politique à son parti, grâce au remplacement automatique par son suppléant. De manière générale, le suppléant sera une femme. Celle-ci ne deviendra conseillère générale que par la volonté du parlementaire. Plusieurs cas peuvent se présenter : le parlementaire, en situation de cumul, démissionne du mandat de conseiller général car il a fait « la locomotive » et n'a jamais eu l'intention d'exercer ce mandat. Une telle attitude est malhonnête vis-à-vis des électeurs, équivaut à une manipulation du scrutin et accrédiée l'idée qu'une femme ne serait pas capable de conquérir ce mandat mais pourrait l'exercer, ce qui est un paradoxe. Soit il démissionne de son mandat cantonal fraîchement acquis parce que le conseil général n'a pas basculé du côté de son bord politique et qu'il n'y a plus d'enjeu. Dans ce cas, la suppléante deviendra conseillère générale mais de l'opposition. En revanche, si le parti du parlementaire obtient une majorité au conseil général, il pourra briguer la présidence et abandonner son mandat de conseiller municipal ou de parlementaire et la suppléante restera suppléante. Dans ce cas, il y aura une élection législative partielle.

Bref, c'est seulement lorsque le résultat des élections cantonales ne sera pas conforme à celui espéré ou lorsqu'il n'y aura pas d'enjeu politique que les femmes auront une chance de devenir conseillères générales.

Nous sommes bien loin de la volonté de favoriser l'accès des femmes aux fonctions de conseiller général et d'un prétendu *bug* législatif à corriger. En fait, ce qui intéresse nos collègues députés, ce n'est pas le cas de celles et ceux qui deviendront parlementaires mais celui de celles et ceux qui le sont aujourd'hui et qui sont concernés par cette modification de circonstance. Le fait que la commission des lois de l'Assemblée ne vise que l'article LO 151-1 du code électoral et non pas l'article LO 151 est une sorte d'aveu.

Vous avez rappelé à juste titre, madame la ministre, que les modifications d'une loi un an seulement après son adoption créent toujours une instabilité juridique, que l'usage républicain veut que les règles d'élection ne soient pas modifiées moins d'un an avant le scrutin et, enfin, que ce texte pourrait avoir des effets pervers. Le Gouvernement est donc réservé sur cette initiative législative et on ne peut pas dire qu'il lui apporte, par votre bouche, un soutien massif. Dans cette assemblée, nous essayons encore de faire du droit. La question est simple : la majorité sénatoriale va-t-elle se déjuger et accepter de cautionner des petits arrangements entre députés amis ? (*Applaudissements à gauche*)

M. Philippe Nachbar. – Ce texte se situe dans la droite ligne de celui que nous avons adopté le

31 janvier 2007 afin de renforcer l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux.

M. Jean-Marc Todeschini. – Mais non !

M. Philippe Nachbar. – Lors du dernier renouvellement de 2004, aucune femme n'a été élue dans dix-huit départements et seules un peu plus de 10 % de femmes ont été élues conseillères générales. Depuis cette date, quatre cent onze femmes siègent dans les conseils généraux sur trois mille neuf cent soixante-six titulaires et trois femmes seulement président un conseil général. C'est dire la nécessité d'améliorer, pas à pas, l'accès des femmes à ces mandats.

La loi du 31 janvier 2007 prévoit l'égal accès des femmes et des hommes aux exécutifs des communes de plus de trois mille cinq cents habitants et aux exécutifs des conseils régionaux, l'alternance stricte entre les candidats de sexe différent pour les élections municipales dans les communes de plus de trois mille cinq cents habitants, une réduction de l'aide financière de l'État aux partis qui ne respectent pas la parité lors des élections législatives. Ce texte a également institué, pour l'élection au conseil général, une équipe mixte formée par le candidat et son remplaçant. Grâce à ce dispositif innovant, plus de quatre mille femmes pourront participer aux prochaines élections cantonales, tandis que les modalités de remplacement en cas de vacance de siège s'en trouveront facilitées et le nombre d'élections partielles réduit. En effet, dans un nombre limité de cas, lorsque le poste devient vacant, le titulaire est remplacé par son suppléant sans qu'il soit besoin d'organiser une élection partielle. Ainsi en est-il en cas de décès du titulaire du mandat, en cas de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil, ce cas étant peu fréquent, en cas de nomination au Conseil constitutionnel, cas encore plus rare, et aux cas de démission pour cause de cumul de mandats locaux.

Cependant, les cas de cumul visés par la loi de 2007 ne concernent pas le mandat parlementaire. Ainsi, une élection cantonale partielle doit avoir lieu lorsque le détenteur d'un mandat local qui est élu conseiller général est déjà député ou sénateur et décide de renoncer à son mandat cantonal. L'institution du ticket mixte n'a donc, dans ce cas, pas d'effet, ce qui freine l'accès des femmes aux assemblées départementales.

Dans un souci de clarté et avant que n'intervienne le prochain scrutin, cette proposition de loi permet d'instituer un régime unifié de remplacement, (*M. Frimat le conteste*) sans qu'il soit nécessaire de distinguer selon le mandat de l' élu concerné. Ce texte prévoit, en effet, d'étendre le cas de remplacement du conseiller général titulaire par le suppléant d'un autre sexe aux cas de démission pour cause de cumul lorsqu'il concerne un député ou un sénateur ce qui a le mérite de compléter utilement le dispositif de 2007 et d'améliorer la parité dans les conseils généraux.

En outre, cette mesure permettra d'éviter des élections cantonales partielles qui ne sont pas à l'honneur de la démocratie compte tenu de l'abstention très forte qui oblige souvent à procéder à un deuxième tour, même quand un candidat a obtenu plus de 50 % des votes lors du premier tour, les 25 % d'inscrits n'étant pas atteints.

M. Pierre-Yves Collombat. – Supprimez les élections pour ne plus avoir de problème !

M. Philippe Nachbar. – Nos concitoyens veulent des assemblées départementales efficaces et de proximité. Avec ce texte, nous les rendrons encore plus représentatifs de la société française. C'est pourquoi le groupe UMP le votera. (*Applaudissements à droite*)

M. Jean-Marc Todeschini. – Vous êtes en service commandé.

M. Yannick Bodin. – C'est dur d'avoir à dire le contraire de ce qu'on a dit un an plus tôt.

Mme Josiane Mathon-Poinat. – En mars 2004, le dernier renouvellement des conseillers généraux montra que les inégalités entre hommes et femmes restaient écrasantes : dans dix-huit départements, aucune femme n'a été élue ; seulement six conseils généraux comportent plus de 20 % de femmes ; celles-ci représentent en moyenne 9,3 % des conseillers. D'autre part, peu de femmes ont été élues maires ou présidentes d'un conseil général.

Lors des débats de l'année dernière sur la parité pour les mandats électoraux et les fonctions électives, nous avons souligné le retard des élections cantonales en ce domaine. Mais l'inscription tardive du texte à l'ordre du jour n'avait guère laissé de latitude pour sortir des sentiers balisés par le Gouvernement.

Une même précipitation caractérise la présente discussion, puisqu'aucune modification ne nous est proposée afin de résorber la ségrégation dont les femmes sont victimes. L'instauration de suppléants a eu pour seule conséquence de reléguer les femmes au rang de suppléantes. Le dispositif proposé permettrait surtout à des parlementaires d'être candidats, mais sans intention de siéger au conseil général.

Prenons un exemple parmi d'autres. M. Jean-Claude Mignon, député de Seine-et-Marne, maire de Dammarie-les-Lys et président de la communauté de communes...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission.* – D'agglomérations !

Mme Josiane Mathon-Poinat. – ...de Melun-Val-de-Seine vient de se porter candidat aux élections cantonales. S'il est élu, abandonnera-t-il un mandat ancien ou laissera-t-il le siège à sa suppléante ?

La vraie modernisation institutionnelle limiterait le cumul des mandats, mais vous préférez camoufler vos ambitions derrière l'instrumentalisation de la parité.

Pourtant, la loi sur la parité n'est pas la panacée.

Il faut tout d'abord l'accompagner de mesures concrètes en direction de tous les élus. J'ai évoqué ce sujet le 22 janvier, lorsque nous avons abordé le statut de l'élu local. En effet, il faut mettre fin aux nombreuses discriminations de tous ordres et prendre en compte les contraintes familiales pour que plus de femmes puissent mener leur engagement jusqu'au bout.

Au demeurant, on ne peut ignorer l'effet du mode de scrutin : même M. Mariani, rapporteur de ce texte à l'Assemblée nationale, reconnaît que le scrutin majoritaire uninominal ne favorise pas la parité. Le mieux serait d'introduire la représentation proportionnelle dans les conseils généraux.

L'égalité d'accès aux fonctions électives appelle donc une réflexion globale sur le statut des élus, sur la place des femmes dans la société, sur le mode de scrutin et le cumul des mandats. En légiférant dans l'urgence, pour satisfaire à de petits calculs ou pour réparer les omissions induites par l'inflation législative que tous dénoncent...

Jean-Jacques Hyst, *président de la commission*. – Absolument !

Mme Josiane Mathon-Poinat. – ...vous ne résoudrez rien.

La tradition républicaine interdit de modifier les règles d'une élection à cinq semaines du scrutin. La manœuvre est grossière. Hélas, les prochaines élections cantonales me donneront sans doute raison !
(*Applaudissements à gauche*)

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Article unique

M. le président. – Amendement n°1 présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer cet article.

M. Bernard Frimat. – J'ai déjà détaillé les raisons pour lesquelles nous voulions mettre fin à la seule qualité du texte : sa brièveté.

Cette proposition permettra aux parlementaires d'utiliser leur notoriété pour se présenter aux élections cantonales dans le seul but de faire élire la personne qu'ils auront choisie, par affection politique, par affection familiale, voire par affection tout court. Nous verrons bientôt jusqu'où le cœur peut rejoindre la politique et la raison...

Cette modification *in extremis* du régime électoral altérera la transparence, la sincérité et la lisibilité du scrutin, sans parler du respect dû aux électeurs.

La féminisation des conseils généraux mérite des textes clairs et dénués de manipulations !
(*Applaudissements à gauche*)

Mme Catherine Troendle, *rapporteur*. – La commission n'ayant pas examiné l'amendement, je constate à titre personnel qu'il coupe court à tout progrès dans la féminisation des conseils généraux.
(*Mme Borvo Cohen-Seat s'esclaffe*)

Après avoir entendu M. Frimat aujourd'hui et M. Gélard le 31 janvier 2007, je ne peux croire qu'un parlementaire soit candidat au conseil général sans avoir l'intention de siéger. (*Rires et quolibets à gauche où l'on propose de prendre le pari*)

Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre*. – Je me suis déjà exprimée sur ce sujet. Cette proposition d'origine parlementaire tend à simplifier le régime électoral et à favoriser la féminisation concrète des assemblées tout en réduisant le nombre d'élections partielles, donc l'atteinte à la crédibilité de nos institutions résultant d'un taux très élevé de l'abstention.

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Les électeurs ne se déplacent guère ? Peut-être parce que les candidats ne réussissent pas à les mobiliser...

La règle républicaine interdit de changer le mode de scrutin moins d'un an avant l'élection. Et je refuse que la parité soit réduite à servir de prétexte.

M. Yannick Bodin. – C'est la parité cache-sexe !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Ou cache-misère !

M. Pierre-Yves Collombat. – Jusqu'à présent, la parité tendait à corriger les effets négatifs pour les femmes du vieux principe républicain voulant que ni les citoyens ni leurs représentants n'aient de sexe. Sieyès a formulé ce principe mieux que personne dans son célèbre *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* : « Le droit de se faire représenter n'appartient aux citoyens qu'à cause des qualités qui leur sont communes et non pas par celles qui les différencient. »

Or, cette proposition de loi pervertit l'aspect positif du principe de parité : quel que soit l'emballage sous lequel on nous présente ce produit -pour diminuer le nombre d'élections partielles, la solution radicale consiste à les supprimer-, il permet à une personnalité de se transformer en locomotive au service de quelqu'un qui ne serait pas élu pour ses qualités personnelles.

On aurait pu admettre que l'élection au Parlement d'un conseiller général conduise à faire siéger sa suppléante au niveau départemental, mais on nous propose l'inverse : qu'un parlementaire élu au conseil général démissionne dès le lendemain du scrutin sans qu'une élection partielle n'ait lieu. C'est un peu gros.

Je conclurai en paraphrasant Mme Roland sur l'échafaud : Ô parité, parité chérie, que de tripataouillages on commet en ton nom !

M. Patrice Gélard. – Je ne prendrai part à aucun vote sur ce texte afin de ne pas me déjuger par rapport à ce que j'ai dit l'an dernier. (*Applaudissements nourris sur les bancs socialistes*)

L'amendement n°1 n'est pas adopté.

L'article unique est adopté.

(*Plusieurs sénateurs du groupe UMP ayant rejoint l'hémicycle juste avant le vote sur l'amendement, M. Bodin déclare : « Les supplétifs ont voté. »*)

M. Jean-Claude Carle. – Il vaut mieux être supplétif que rien du tout !

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission* – Il n'y a pas ici de suppléants !

Article additionnel

M. le président. – Amendement n°2 présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article unique, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La disposition de la présente loi s'applique à partir du 1^{er} janvier 2009.

M. Yannick Bodin. – Cet amendement tend à lever les doutes sur les motivations du texte : nous proposons qu'il s'applique à partir du 1^{er} janvier 2009.

M. Bernard Frimat. – Ce serait déjà mieux !

M. Yannick Bodin. – Les candidatures pourront être déposées dans moins d'une semaine.

La campagne officielle débute dans trois semaines, le 25 février, et le scrutin aura lieu dans moins d'un mois, le 9 mars. Bref, vous modifiez le code électoral alors que le processus électoral est déjà engagé. Voilà un record qui mérite inscription au *Guinness* !

Le doyen Gélard a rappelé qu'une règle constitutionnelle non écrite, mais validée par le Conseil constitutionnel, veut que les règles du scrutin ne soient pas modifiées moins d'un an avant les élections. Et M. Hortefeux, alors ministre des collectivités territoriales, ne déclarait-il pas, lors de débats de décembre 2006, que c'était là « une question d'honnêteté » ? (*Rires sur les bancs socialistes et CRC*)

M. Charles Gautier. – Et il avait raison !

M. Yannick Bodin. – Il s'agit donc bien, ici, d'un texte d'opportunité politique, fait pour servir les intérêts de la majorité. S'il en fallait une preuve supplémentaire, en voici une, flagrante : au moment même où ce projet était voté à l'Assemblée nationale, M. Mignon, député de Seine-et-Marne et maire de Dammarie-les-Lys, se déclarait, dans le journal *Le*

Parisien, brusquement favorable à la promotion des femmes. La vérité est que la droite veut prendre la présidence du Conseil général.

M. Philippe Adnot. – Et M. Hollande ? (*On renchérit sur les bancs UMP*)

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans ce cas, votez l'amendement !

M. Yannick Bodin. – Or, dans le département, la droite est minoritaire d'un siège. Il est clair que le seul souci de M. Mignon est de faire avancer la cause des femmes ! (*M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission, proteste*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Bien sûr !

M. Yannick Bodin. – C'est cousu de fil blanc ! Et je comprends que Mme le ministre de l'intérieur ait jugé utile de déclarer, le 5 février, devant l'Assemblée nationale : « Veillons à nous prémunir contre tout détournement. ». Il est accompli ! Je comprends les déclarations de Mme Papon, lors de nos débats de décembre 2006, évoquant les conséquences catastrophiques pour le Parlement d'une telle disposition et craignant que, les parlementaires pouvant, à la différence des autres élus, ne pas conserver le dernier mandat qu'ils ont acquis, l'on n'assiste à une multiplication de candidatures non sincères destinées à tirer profit du prestige de la fonction.

Je l'ai dit, en faisant appel aux témoignages les plus éminents, y compris ceux de représentants du Gouvernement, il n'est pas possible de se prononcer en faveur de ce texte, contre lequel nous voterons. Mais s'il venait à être adopté, que ce soit au moins, pour le faire revenir à plus de moralité, en ne le rendant applicable qu'à compter de 2009. Au moins vous pourriez vous regarder sans rougir dans la glace !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – La délégation aux droits des femmes ne devrait pas permettre une telle instrumentalisation !

Mme Catherine Troendle, *rapporteur.* – Cet amendement n'ayant pu être examiné par la commission, c'est encore une fois à titre personnel que je m'exprimerai. J'ai toujours soutenu ce dispositif, qui doit contribuer à la lente féminisation des conseils généraux. (*Exclamations ironiques à gauche. Mme Borvo Cohen-Seat rit*) Quand une femme accède aux charges électives, y fût-elle arrivée à la suite d'une démission discutable, je suis convaincue -pour répondre à M. Frimat- qu'elle va s'engager pleinement dans ses nouvelles fonctions et mériter rapidement d'être titulaire. (*Nouvelles exclamations*)

M. Bernard Frimat. – Alors faites leur confiance ! Qu'elles soient candidates !

Mme Catherine Troendle, *rapporteur.* – On sait, de surcroît, combien peu mobilisatrices sont les élections partielles : le dispositif proposé présente

l'avantage de contribuer à assurer la stabilité politique au sein des conseils généraux. Je donne donc un avis défavorable, à titre personnel.

M. Charles Gautier. – Sinistre comédie !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Quand on pense que c'est une femme qui nous joue cette farce !

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre. – J'ai dit le souci et l'inquiétude que suscitaient en moi certaines dispositions. Mais je ne goûte guère l'hypocrisie. Pour avoir lu des textes de membres de parti socialiste approuvant cette proposition de loi...

MM. Charles Gautier et Bernard Frimat. – Lesquels ?

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre. – ...j'estime déplacée votre façon de montrer la majorité du doigt ! En particulier, je déplore le ton agressif qui a été celui du défenseur de l'amendement, plein de sous-entendus et de mensonges. (*Exclamations à gauche*) Je ne peux donc en aucun cas le soutenir. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

M. Charles Gautier. – C'est vous qui maniez le sous-entendu à merveille !

M. Yannick Bodin. – Sachez que nous sommes prêts à entendre tous les arguments, mais pas des insultes ! Mensonges, dites-vous ?

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Hélas !

M. Yannick Bodin. – Parlons des vôtres ! Nous avons cité les propos de ceux que nous convoquons à l'appui de nos arguments, M. Gélard ; Mme Papon, M. le ministre Hortefeux, que n'avez-vous eu le courage d'en faire autant ? Vous avez lu des textes, dites-vous ? Lesquels ?

Mme Josiane Mathon-Poinat. – S'il n'y a ni sous-entendu, ni manœuvre, que n'acceptez-vous cet amendement ? Je suis scandalisée par vos propos ! On ne peut défendre la cause des femmes avec plus d'indigence ! (*Applaudissements à gauche*)

Mme Muguet Dini. – Je ne participerai pas au vote sur cet amendement. Étant résolument opposée à cette proposition de loi, voter pour qu'elle s'applique dans un an ne me satisfait pas.

L'amendement n°2 n'est pas adopté.

Intervention sur l'ensemble

M. Bernard Frimat. – Je regrette qu'une fois de plus nous trahissions dans l'urgence d'une question qui mériterait plus de hauteur de vue. Le groupe socialiste du Sénat, comme celui de l'Assemblée nationale l'a déjà fait, votera contre ce texte. Que les choses soient bien claires : personne, au sein du parti socialiste, n'y est favorable. Et je vous mets au défi, madame la

ministre, de produire les écrits auxquels vous avez fait allusion !

M. Charles Gautier. – Ils sont introuvables !

M. Bernard Frimat. – Les débats du Parlement, heureusement, sont publics, et c'est pourquoi nous demandons un scrutin sur ce texte. Bon nombre de nos collègues, suivant en cela la position de la majorité sénatoriale, ont voté l'an dernier contre ces dispositions. Si retournement il doit y avoir aujourd'hui, qu'il s'exprime dans la plus grande clarté, et que chacun en soit comptable !

Le temps viendra où nous pourrons mesurer combien vos solutions sont fausses. Ce qui a fait avancer la cause des femmes, ce sont les lois de 1999 et de 2000, qui ont favorisé la représentation des femmes dans les conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants, les conseils régionaux et aux élections européennes, pour qu'ils soient mieux à l'image de notre pays. La cause des femmes mérite des pistes plus audacieuses. C'est la proportionnelle qui, au Sénat, les a le mieux servies.

Lors de notre débat de 2006, monsieur Hiest m'en donnera acte, nous avons, d'un commun accord, estimé qu'en égard à la proximité du scrutin électoral, nous ne pouvions mettre en chantier une réforme du mode de scrutin. Le Sénat s'honorerait en conservant sa position. Mais le propre du mandat de parlementaire est qu'il n'est pas impératif : chacun ayant la liberté de voter en conscience sera comptable de son vote. Comptez sur nous pour le faire connaître, par respect pour ce que devrait être l'action publique !

À la demande du groupe socialiste, la proposition de loi est mise aux voix par scrutin public.

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

Nombre de votants.....	317
Nombre de suffrages exprimés.....	315
Majorité absolue des suffrages exprimés	158

Pour l'adoption	173
Contre	142

Le Sénat a adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Je déplore toujours que la passion se mêle à nos débats. Mme la rapporteur a raison en souhaitant que la réforme s'applique à tous les mandats, y compris aux parlementaires ! Pourquoi des règles différentes ? Le Sénat a fait du chemin, en instituant la proportionnelle, et donc la parité, pour la moitié des départements, il ne doit pas être seul à faire cet effort. Je n'aime pas, ensuite, que le débat devienne personnalisé : quand on n'a jamais pu être élu qu'à la proportionnelle et quand on a toujours été battu au scrutin majoritaire par celui dont a cité le nom, on est mal placé pour donner des leçons ! (*Protestations à gauche*)

M. Jean-Marc Todeschini. – C'est méchant et inutile !

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission.* – J'entends les opposants à cette réforme prétendre en tirer un bénéfice moral, j'espère qu'ils n'en chercheront pas un bénéfice politique, en se présentant aux cantonales pour ne pas siéger ensuite au Conseil général ! (*Applaudissements à droite ; exclamations à gauche*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – C'est petit !

M. Jean-Marc Todeschini. – Il a payé son écot !

Libertés et responsabilités locales (Proposition de loi)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Jean-Marc Todeschini et des membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés tendant à abroger l'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Discussion générale

M. Jean-Marc Todeschini, *auteur de la proposition de loi.* – L'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a rendu obligatoire la participation d'une commune au financement des dépenses de fonctionnement d'une école privée d'une autre commune, sous contrat d'association, dès lors que cette école privée accueille un enfant d'une famille résidant dans cette première commune. Ce faisant, cet article remet en cause les équilibres, quant au financement, entre les écoles publiques et les établissements privés d'enseignement, impose une charge nouvelle obligatoire aux communes et il porte atteinte au principe de laïcité. Dès la rentrée scolaire 2004-2005, les maires ont exprimé leur mécontentement.

L'interprétation de la nouvelle disposition législative s'est révélée particulièrement difficile, certains considérant que l'obligation de financement incombe à toute commune dont des élèves sont scolarisés dans une école primaire privée hors du territoire communal, d'autres considérant que cette obligation ne peut dépasser celle imposée aux communes pour les élèves scolarisés dans une école publique. Cependant, aucune autorité n'a tranché entre ces interprétations. Une circulaire interministérielle du 2 décembre 2005 a confirmé l'existence d'une nouvelle obligation à la charge des communes, sans y apporter d'autre précision que le principe selon lequel les avantages accordés aux écoles privées ne peuvent être supérieurs aux avantages dont bénéficient les écoles publiques. Cette formulation très générale laissait toute la place aux divergences d'interprétation.

Pour l'Association des maires de France, la commune est tenue de verser une contribution financière uniquement dans les cas prévus par l'article L. 212-8 du code de l'éducation pour les écoles publiques. Dans la plupart des cas, cette interprétation conduit à n'accorder une compensation financière que lorsque la scolarisation dans une école privée hors du territoire communal intervient, soit en raison de l'absence de capacité d'accueil dans la commune, soit avec l'accord préalable du maire de la commune de résidence, pour des raisons médicales, en raison des obligations professionnelles des parents ou en raison de l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement de la même commune.

La deuxième interprétation, défendue par le secrétariat général de l'enseignement catholique, considère que le versement d'une participation financière est justifié dès lors qu'un élève est scolarisé dans une école privée hors de sa commune de résidence.

Dans son rapport d'application sur la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, notre collègue député UMP M. Gest a souhaité que la réglementation tranche entre ces interprétations. Les recours en annulation de la circulaire déposés en février 2006 devant le Conseil d'État, laissaient espérer une jurisprudence sur le fond. Las ! Si le juge a annulé la circulaire précitée le 4 juin 2007, il l'a fait pour des motifs de forme, ajoutant même que le fond n'en était nullement remis en cause. Aussi le ministère de l'éducation nationale a-t-il pu, dans une nouvelle circulaire du 27 août 2007, reprendre les termes de la première, en précisant toutefois la liste des dépenses de fonctionnement à prendre en compte. M. Hortefeux, en réponse à une question orale, avait pourtant reconnu qu'il fallait trancher la divergence d'interprétation ! La nouvelle circulaire confirme l'obligation faite à une commune de participer aux dépenses de fonctionnement d'une école privée d'une commune voisine où sont inscrits un ou plusieurs enfants de familles résidant sur son propre territoire, y compris lorsque la commune dispose d'une école publique.

A l'automne 2007, le comité national d'action laïque et l'association des maires ruraux de France ont déposé un recours en annulation contre la nouvelle circulaire, en souhaitant que la juridiction administrative se prononce sur le fond.

Il est donc urgent de voter une disposition législative car les associations de maires ne peuvent se satisfaire de la situation actuelle. L'association des maires ruraux de France a appelé ses membres à ne payer aucune des sommes qui pourront leur être réclamées, sauf en cas d'accords locaux préalables. L'article 89 est en effet lourd de conséquences dans les petites communes rurales, où les élus se voient contraints de financer l'école privée d'une autre commune alors qu'ils luttent pour maintenir l'école publique ouverte ! Cet article a rompu l'équilibre du

régime établi depuis la loi « Debré », grâce à laquelle l'enseignement privé a été maintenu. L'AMF évalue à 60 millions le coût de cette mesure. Or, le nombre d'enfants scolarisés dans les écoles primaires privées sous contrat d'association a augmenté, grâce à cet article 89. Le forfait communal appliqué aux élèves scolarisés dans l'enseignement primaire privé sous contrat d'association varie fortement selon les communes et les départements et s'établit en moyenne à 500 euros par an

Les élèves scolarisés dans une classe élémentaire d'une école privée sous contrat située hors de leur commune de résidence représenteraient, d'autre part, environ 35 % des élèves scolarisés dans ces classes, soit plus de 120 000 élèves. C'est sur ces bases que l'on peut estimer à plus de 60 millions d'euros le coût de l'article 89. Cette disposition coûteuse intervient alors que la loi de finances pour 2008 a remis en cause le contrat de croissance et de solidarité qui assurait aux communes des dotations de l'État supérieures à l'inflation : des efforts supplémentaires sont demandés aux communes alors que leurs marges financières se réduisent.

De plus, les contraintes financières imposées aux communes en matière de financement de l'enseignement privé sont plus lourdes que celles imposées aux départements ou aux régions. Le décret du 22 avril 1960 prévoit ainsi qu'un département ne doit participer aux charges de fonctionnement des collèges privés sous contrat situés dans un autre département que dans la mesure où 10 % au moins des élèves résident dans le département. Il en va de même pour la participation des régions, à ceci près que le seuil est fixé à 5 % dans le cas d'un lycée d'enseignement professionnel.

De plus, l'article L. 442-8 du code de l'éducation prévoit que doivent participer aux réunions de l'organe de l'établissement primaire compétent pour délibérer sur le budget des classes sous contrat d'association non seulement un représentant de la commune siège de l'établissement mais également un représentant « de chacune des communes où résident au moins 10 % des élèves et qui contribue aux dépenses de fonctionnement des classes fréquentées ». Cette disposition toujours en vigueur, issue de la loi Chevènement du 25 janvier 1985, incite à penser qu'une participation financière aux dépenses de fonctionnement des classes primaires privées sous contrat ne devrait pouvoir être demandée qu'au-delà d'un seuil significatif d'élèves scolarisés dans ces classes, comme cela est prévu pour l'enseignement secondaire.

Au-delà de l'aspect financier, l'article 89 est préjudiciable au développement de l'enseignement public en ce qu'il favorise l'enseignement privé au détriment de ce dernier et l'enseignement hors du territoire communal au détriment de l'enseignement sur le territoire de la commune. Il peut encourager la fuite des élèves et rendre ainsi plus difficile le maintien

dans la commune d'une école publique. Un tel maintien est au demeurant problématique dans les zones de baisse démographique non seulement à cause de la concurrence des écoles privées, les parents étant à juste titre libres de choisir le type d'enseignement qu'ils souhaitent, mais aussi parce que, pour éviter une fuite vers les écoles des communes centre, accentuée par la suppression progressive de la carte scolaire, les petites communes font des efforts considérables en faveur du secteur périscolaire.

L'enseignement privé sous contrat d'association bénéficie déjà d'un traitement au moins aussi favorable que l'enseignement public : alors qu'il n'accueille que 17,1 % des enfants, il dispose de 20 % des postes d'enseignants. Et la loi de finances pour 2008 prévoit davantage de suppressions de postes d'enseignants dans le public que dans le privé...

Or l'enseignement public est le seul qui assure pleinement le respect des principes républicains, dont la laïcité ; il accueille tous les enfants dans l'école de la République. Insensiblement, c'est le cœur du service public de l'enseignement qui aurait à pâtir d'une trop grande complaisance à l'égard de l'enseignement privé.

Il importe en outre de mettre en cohérence les dispositions législatives. Alors que le premier alinéa de l'article 89 dispose que « les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation sont applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association », le premier alinéa de l'article L. 442-9 dispose « l'article L. 212-8 du présent code, à l'exception de son premier alinéa, et l'article L. 216-7 du présent code ne sont pas applicables aux classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés ». Il faut réduire cette contradiction manifeste.

Des motifs d'inconstitutionnalité peuvent également être soulevés. Le Conseil constitutionnel, saisi par les sénateurs socialistes de la loi relative aux conditions d'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, a censuré en janvier 1994 un article qui laissait les collectivités territoriales libres d'octroyer aux établissements d'enseignement privés sous contrat une aide aux investissements, dans la seule limite du montant des investissements réalisés dans l'enseignement public. L'un des motifs de censure était l'absence « de garanties suffisantes pour éviter que des établissements d'enseignement privés puissent se trouver placés dans une situation plus favorable que celle des établissements d'enseignement public, compte tenu des charges et obligations de ces derniers ». L'article 89 aurait pu encourir la même censure pour le même motif. Dans la même décision, le Conseil constitutionnel a considéré « que si le principe de libre administration des collectivités locales

a valeur constitutionnelle, les dispositions que le législateur édicte ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi relative à l'exercice de la liberté de l'enseignement dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire ; que les aides allouées doivent, pour être conformes aux principes d'égalité et de liberté, obéir à des critères objectifs ; qu'il incombe au législateur (...) de définir les conditions de mise en œuvre de ces dispositions et principes à valeur constitutionnelle ; qu'il doit notamment prévoir les garanties nécessaires pour prémunir les établissements d'enseignement public contre des ruptures d'égalité à leur détriment... »

En l'état actuel de la législation, la manière dont le financement des écoles primaires privées concernées est assuré dépend de l'interprétation de l'article 89 par la commune. Si le conseil municipal fait preuve de bienveillance à l'égard de l'enseignement privé, il considérera qu'il faut accorder une aide financière pour tout élève scolarisé dans l'enseignement privé hors du territoire communal ; s'il est attaché à un enseignement public, laïque et républicain, il n'accordera cette aide que dans la mesure où la scolarisation d'un élève dans un établissement d'enseignement privé sous contrat intervient soit faute d'une école publique sur le territoire communal, soit en raison de l'accord donné par le maire, soit pour l'un des trois motifs prévus par l'article L. 212-8. Une telle diversité d'application n'est pas acceptable.

J'ajoute que la disposition en cause, d'origine parlementaire, aurait probablement dû être déclarée irrecevable au titre de l'article 40.

Notre proposition de loi est enfin éclairée d'un jour nouveau par les déclarations récentes du Président de la République et sa défense d'une conception de la laïcité en rupture avec la tradition républicaine.

C'est en gardant présent à l'esprit ce contexte qu'il faut aborder l'examen d'une disposition qui conduit à traiter mieux une école privée qu'une école publique, à remettre en cause le principe de parité et à fragiliser l'école publique. J'invite mes collègues de la majorité sénatoriale à ne pas se réfugier derrière l'identité de l'auteur de l'amendement à l'origine de l'article 89 pour refuser de légiférer. M. Charasse a en effet affirmé à plusieurs reprises qu'il entendait en réserver l'effet aux seules communes ne disposant plus sur leur territoire d'une école publique.

M. Michel Charasse. – En effet !

M. Jean-Marc Todeschini, auteur de la question. – Je rappelle aussi que cet amendement a été voté ici dans la plus grande perplexité, la commission des lois préférant ne pas se prononcer sur le fond et le Gouvernement donnant son accord avec un empressement suspect. L'Assemblée nationale n'a pu en débattre, le Gouvernement ayant fait usage de l'article 49-3 pour faire adopter le texte.

La représentation nationale ne peut se satisfaire de la situation actuelle. Le groupe socialiste veut rétablir un équilibre rompu au détriment de l'enseignement public, le financement des écoles privées par les communes d'accueil étant automatique et celui des écoles publiques se faisant sous conditions. Chacun sait qu'il faut des aménagements ; je regrette donc le caractère un peu idéologique du rapport de M. Carle.

Pour être en conformité avec la Constitution, pour respecter l'équité, pour ne pas peser trop lourdement sur les budgets des petites communes rurales, pour simplifier notre droit, enfin pour éviter de rallumer la guerre scolaire, je vous demande de voter cette proposition de loi. (*Applaudissements à gauche*)

M. Jean-Claude Carle, rapporteur de la commission des affaires culturelles. – L'école est une passion républicaine, mais cette passion, aussi vive et partagée qu'elle soit, ne doit pas troubler notre jugement, au risque de réveiller une querelle ancienne et heureusement éteinte. Notre premier souci doit être de retrouver la sérénité qui préside depuis toujours à nos échanges et qui fait la sagesse du Sénat.

C'est ce souci qui a animé la commission des affaires culturelles avant même qu'elle soit saisie du présent texte. Mme David, auteur d'une proposition de loi identique, s'était penchée sur les problèmes posés par l'article 89 et avait rendu compte de son excellent travail à notre commission avant de la quitter pour celle des affaires sociales. C'est fort de ses réflexions qu'il nous faut aborder avec recul le texte que nous examinons aujourd'hui, recul qui est le meilleur gage de la sagesse de nos travaux. Cette sagesse exige que nous ne séparions pas l'article 89 de tout l'édifice juridique et politique qui l'entoure, un édifice équilibré fondé sur deux principes constitutionnels : la liberté d'enseignement, un des principes fondamentaux consacrés par le Préambule de 1946 et l'organisation d'un enseignement public gratuit et laïc, dont le même Préambule fait « un des principes particulièrement nécessaires à notre temps ».

Il importe de garder ces deux principes à l'esprit et de s'efforcer de les concilier. C'est ce à quoi le Conseil constitutionnel a invité par deux fois le législateur, en 1985 et 1994 ; en ces deux occasions, la France tout entière a exigé de la majorité d'alors qu'elle ne rallume pas la guerre scolaire. Il nous revient donc de faire preuve de cette juste mesure qui est, aux yeux d'Aristote comme de Confucius, la marque de l'éternelle sagesse.

Ce souci d'équilibre a permis à la loi Debré d'apaiser les tensions durant des années. Selon le principe de parité, l'article L.442-5 du code de l'éducation prévoit qu'une école privée sous contrat d'association bénéficie d'une prise en charge dans les mêmes conditions que les classes correspondantes de l'enseignement public. Les communes sont donc tenues de financer les dépenses de fonctionnement

des écoles primaires publiques et privées sous contrat d'association situées sur leur territoire.

Le législateur a veillé au respect de cet équilibre. La loi du 22 juillet 1983 -la majorité d'alors était peu suspecte d'accorder des avantages indus aux écoles privées- a prévu que, comme il est d'usage pour le public, les communes dont les enfants fréquentent une école privée sous contrat d'association doivent répartir entre elles les charges de fonctionnement de l'établissement. Cette obligation n'a pas été créée par l'article 89, puisqu'elle était déjà inscrite dans la loi depuis vingt-et-un ans. Mais si la loi de 1983 prévoyait l'obligation pour les communes de résidence des élèves de participer au financement des écoles privées extérieures sous contrat d'association, elle ne permettait pas de trancher les désaccords entre communes sur le montant de leur contribution respective et aucune sanction n'était prévue à l'endroit d'une commune récalcitrante. L'obligation restait donc lettre morte. Certaines communes d'accueil ou de résidence prirent en charge les frais de fonctionnement concernés, mais parfois aucune ne voulait les acquitter. La scolarité de certains élèves n'était prise en charge par personne.

Cette situation peu satisfaisante était contraire aux principes de la loi Debré, d'autant plus que, pour les écoles publiques, l'article L. 212-8 du code de l'éducation prévoit, en cas de désaccord entre communes, un arbitrage par le préfet, qui répartit entre elles les charges de fonctionnement. De l'existence de cet arbitrage pour les écoles publiques et de son absence pour les écoles privées découlait une inégalité que rien ne pouvait justifier. Une ligne de fracture se dessinait entre écoles publiques et privées, qui traversait aussi les écoles privées : si un enfant fréquentait un établissement situé dans sa commune, les charges de fonctionnement étaient obligatoirement prises en charge ; s'il fréquentait une école privée en dehors de sa commune, elles ne l'étaient pas.

Par un paradoxe étonnant, ce déséquilibre pouvait aussi peser sur les écoles publiques. Un maire pouvait être tenté de conseiller aux familles d'inscrire leurs enfants dans une école privée voisine, et non dans une école publique, car, dans le premier cas, sa commune n'avait rien à payer, dans l'autre, elle y était contrainte. Cela a conduit notre collègue Michel Charasse à proposer cet amendement, auquel le Gouvernement a donné un avis favorable, et que le Sénat a adopté. L'article 89 de la loi du 13 août 2004 assure un parallélisme entre écoles publiques et privées en étendant à ces dernières le principe de l'arbitrage par le préfet. Il garantit qu'un forfait communal sera versé pour chaque enfant, quelle que soit l'école fréquentée, publique ou privée sous contrat d'association. Il s'agit, dans l'esprit de la loi Debré, de faire respecter l'exigence de parité dans toutes ses dimensions. De plus, l'arbitrage tient compte des ressources de la commune de résidence, afin d'éviter

qu'une petite commune rurale n'ait à acquitter des sommes excessives.

Dans son principe, l'article 89 me paraît donc indiscutable. Je ne souhaite pas, non plus que la commission ou la majorité de nos compatriotes, le contester, au risque de balayer avec lui l'équilibre institué par la loi Debré. D'où viennent alors les malentendus et les désaccords qu'il a suscités ? Ces dispositions ont fait couler beaucoup d'encre et ont éveillé bien des inquiétudes, qui trouvent leur origine dans une incertitude apparente : l'article 89 ne fait-il pas plus que rétablir l'équilibre entre public et privé, n'est-il pas plus favorable au privé ? Le doute provient du fait que, pour encadrer l'arbitrage préfectoral, le législateur a prévu que, si la commune de résidence dispose de capacités d'accueil suffisantes dans ses écoles publiques, elle ne peut être tenue de participer, sauf si le maire donne son accord à l'inscription d'un enfant dans une école publique extérieure. Si la commune de résidence ne dispose pas d'un service de garde, si l'enfant doit être scolarisé ailleurs pour des raisons médicales, si son frère ou sa sœur sont déjà scolarisés dans la commune extérieure concernée, la commune de résidence est tenue de participer. Or l'article 89 ne reprend pas explicitement ces conditions pour les écoles privées. C'est un oubli, puisque Michel Charasse a souvent rappelé qu'il souhaitait le rendre applicable aux seuls cas où la commune de résidence ne dispose pas d'une école.

Cette lacune a pu laisser penser qu'une commune pourrait être tenue de payer pour un enfant scolarisé dans une école privée extérieure alors que, dans la même situation, elle ne le serait pas pour un enfant inscrit dans une école publique. L'article 89 conduirait ainsi à un nouveau déséquilibre, défavorable à l'enseignement public. Cette interprétation ne peut être retenue. Elle serait sans doute contraire à la Constitution, en privilégiant la liberté de l'enseignement aux dépens de l'organisation d'un service public, gratuit et laïque. Or le Conseil constitutionnel, saisi de la loi du 13 août 2004, n'a pas censuré l'article 89. En cas d'inconstitutionnalité de cet article, il n'aurait pas manqué de la soulever d'office. En outre, une disposition légale ne s'interprète jamais isolément. L'article 89 doit être lu à la lumière des dispositions de l'article L. 442-5 du code de l'éducation. Les conditions prévues pour le public doivent être reprises pour le privé, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec le principe de la liberté de l'enseignement, qui interdit par exemple qu'une famille doive recueillir l'autorisation du maire pour inscrire son enfant dans une école privée.

C'est cette interprétation de l'article 89 qui s'est imposée, telle que reprise par deux circulaires ministérielles selon lesquelles « conformément au principe de parité qui doit guider l'application de la loi, la commune de résidence doit participer au financement de l'établissement privé sous contrat dans tous les cas où elle devrait participer au financement

d'une école publique qui accueillerait le même élève ». En outre, le Sénat a pris l'initiative, grâce à nos collègues Paul Girod et Yves Détraigne, d'encadrer le dispositif à l'occasion de l'examen du projet de loi sur l'avenir de l'école. La loi garantit donc désormais que les communes ne pourront en aucun cas payer davantage pour les écoles privées que pour les écoles publiques. Je rappelle qu'une première version de la circulaire, signée par les directeurs de cabinet des ministres, et non par les directeurs d'administration centrale, a été annulée pour des raisons de forme. Mais la seconde, publiée le 27 août 2007, n'a pas été annulée.

La mise en œuvre de l'article 89 est donc éclairée par le principe de parité. Pourtant, les interprétations divergent. La lecture de l'article 89, hors contexte, va dans le sens des écoles privées pour certains, justifie l'abrogation de dispositions déséquilibrées pour les autres. C'est pourquoi la deuxième circulaire, comme la première, a été attaquée devant le Conseil d'État afin qu'il se prononce sur le fond. Dans cette attente, les différents partenaires continuent à faire ce qu'ils font déjà depuis 2006. Un protocole d'accord provisoire, élaboré sous l'égide du ministre de l'intérieur d'alors, Nicolas Sarkozy, vise à appliquer l'article 89 selon l'interprétation qu'en donnent les circulaires et à faire prévaloir l'esprit de concertation. Un esprit qui règne déjà, comme me l'ont confirmé nombre des parties concernées. La rareté des contentieux en est la meilleure preuve : cent dix neuf pour toute la France, soit quatre pour mille écoles privées. Cette application pacifiée tient aussi à l'esprit de responsabilité des maires et à la modération dont font preuve la plupart des écoles privées.

Combien de lois avons-nous votées qui permettent de régler sereinement 99,6 % des situations ? Rien ne me semble justifier l'abrogation immédiate de cette disposition. En outre, le développement de l'intercommunalité permettra de régler une large part des rares difficultés existantes en faisant disparaître la distinction entre commune d'accueil et de résidence, du moins lorsque l'EPCI est compétent en matière d'écoles primaires. Tant que le Conseil d'État n'aura pas statué, il me paraît inutile de remettre en cause ou de modifier des dispositions qui font l'objet d'un compromis juridiquement fondé et politiquement équilibré. (*M. Valade, président de la commission des affaires culturelles, approuve*) Lorsque le juge administratif se sera prononcé, nous pourrions clarifier, si nécessaire, la formulation de la loi. Ne rouvrons pas aujourd'hui la question. Le temps a fait son œuvre, les tensions se sont apaisées, le dispositif fonctionne et le Conseil d'État se prononcera d'ici peu. En conséquence, la commission a décidé de rejeter cette proposition de loi. (*Applaudissements à droite*)

M. Yannick Bodin. – Je rappellerai d'abord l'histoire des pratiques du financement de l'enseignement en France. Une première période démarre dès après les grandes lois scolaires de 1881

et 1882. Pendant de nombreuses années, un slogan dominait le débat idéologique : « Argent public, école publique ; argent privé, école privée ». Après plusieurs années de troubles, dus à l'hostilité de Rome à l'égard de la République et à son combat contre la loi de 1905, l'existence des nombreux établissements privés -confessionnels ou non- n'a plus été remise en question, et la liberté de l'enseignement est garantie par les lois de la République. Le combat laïc porte alors sur le financement de ces établissements.

A partir de 1945, cette question fait l'objet de nombreux débats qui aboutiront à la loi Debré de 1959. Son article premier rappelle que la création d'un enseignement public est un devoir de l'État, puis il définit et organise les rapports entre l'État et les établissements privés. Pour ceux qui sont sous contrat d'association, l'enseignement est aligné sur celui des écoles publiques et, en contrepartie, l'État assure leurs dépenses de fonctionnement sur les mêmes bases que pour les établissements publics. Cette loi a connu à l'époque, et à juste titre, une forte opposition. Elle a d'ailleurs également soulevé l'opposition de la hiérarchie catholique, qui voyait remise en cause son indépendance en matière d'enseignement.

Une longue période de paix scolaire et d'apaisement politique va pourtant s'installer ensuite. Il y aura même, pendant les gouvernements de François Mitterrand, des accords d'apaisement supplémentaires, signés entre l'Éducation nationale et la direction de l'enseignement catholique -les accords Lang-Coupé. Mais l'équilibre est fragile. Si, en 1984, le projet de loi Savary d'un « grand service unifié et laïc d'Éducation nationale » n'aboutit pas, en 1993, la proposition par un gouvernement de droite de réformer la loi Falloux a été combattue et enterrée.

Aujourd'hui, les convictions demeurent, mais un *modus vivendi* semble avoir été trouvé. Pour preuve, les initiatives prises par les communes et ensuite les départements et les régions, grâce aux lois de décentralisation, sont souvent étendues à l'ensemble des collèges et des lycées publics et privés : je pense, par exemple, à la gratuité des livres, à l'équipement des élèves de l'enseignement professionnel, à l'aide à la cantine, aux projets éducatifs, aux bourses ou encore au partenariat dans l'élaboration des schémas de formation.

Pourquoi faut-il alors qu'un article de la loi du 13 août 2004 remette en cause ce fragile équilibre ? Pourquoi ouvrir à nouveau la boîte de Pandore ? L'auteur de l'article 89, que je salue, a sans doute cru bien faire. Son objectif était, en étendant le principe de la contribution aux scolarisations dans le privé, d'éviter que les maires de certaines communes n'encouragent les parents à envoyer leurs enfants vers des écoles privées de communes voisines plutôt que vers leurs écoles publiques ou celles de communes voisines, afin d'éviter toute charge financière à leur municipalité.

M. Michel Charasse. – Exact !

M. Yannick Bodin. – A l'évidence, cet article a eu des effets pervers qui, aujourd'hui, préoccupent une grande majorité de nos communes.

La question fondamentale est celle-ci : pourquoi accorder à l'enseignement privé des droits nouveaux, droits qui, ailleurs, sont soumis à des conditions très strictes lorsqu'ils concernent des établissements publics ? Les communes n'ont l'obligation de financer les écoles publiques d'une autre commune que lorsqu'elles ne peuvent scolariser leurs enfants sur leur territoire. Les conditions pour cela sont précises : que la commune ne possède pas d'école publique susceptible d'accueillir les enfants, que le maire de la commune de résidence ait donné son accord préalable à l'inscription de l'enfant et que des raisons médicales, professionnelles ou familiales justifient la scolarisation de l'enfant dans une autre commune. C'est l'article L. 212-8 du code de l'éducation. Avec l'article 89, le principe de la contribution à l'enseignement privé ne reprend pas les conditions applicables à l'école publique, ce qui rompt l'égalité entre l'enseignement public et l'enseignement privé. Pis, sur le terrain, il en résulte un déséquilibre dont beaucoup d'élus se sont émus, puisque c'est en effet une atteinte au principe de laïcité. On constate d'ailleurs qu'un grand nombre de communes ou bien ne remplissent pas, aujourd'hui, cette obligation légale ou annoncent qu'elles ne le feront pas.

Il ne s'agit pas d'une question politicienne puisque le refus de se conformer à cet article 89 concerne aussi bien des communes de droite que des communes de gauche. J'en veux pour preuve l'attitude de l'Association des maires de France. Dans mon département, la Seine-et-Marne, devant l'émoi exprimé par les maires lors de leurs deux derniers congrès annuels, notre collègue Michel Houel, président de l'Union des maires de Seine-et-Marne, s'est exprimé fortement -je le reconnais et je l'approuve. Selon lui, « ce texte annonce une série de conflits entre les communes et les établissements privés ». Il estime aussi « que les communes ne doivent participer que lorsqu'elles n'ont pas les capacités d'accueil nécessaires ou que les élèves relèvent des cas dérogatoires qui s'appliquent au secteur public ». Michel Houel maintiendra sa position au congrès suivant : « On ne peut pas imposer à une commune bien équipée en établissements scolaires de payer pour des familles qui ont choisi d'inscrire leurs enfants ailleurs ; une commune ne doit pas payer deux fois, pour sa propre école et pour une autre. C'est là un simple principe d'équité et de justice. Il faut également tenir compte du fait que certaines communes rurales ont du mal à maintenir ouverte leur école publique. La nouvelle circulaire ne règle donc rien et de nombreux maires refuseront de payer. Moi, je refuserai de payer. »

Le Gouvernement doit prendre ses responsabilités et proposer une solution qui satisfasse l'ensemble des parties intéressées. Cela passe au minimum par une

égalité des droits et des devoirs entre écoles privées et écoles publiques. Cela passe donc, d'abord, par l'abrogation de l'article 89. Le *statu quo* n'est pas supportable, c'est une source de conflit permanent, qui relance des débats inutiles. Il faut remettre de l'ordre dans cette législation. C'est le devoir du Gouvernement de rassurer les communes et de maintenir la paix scolaire. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et sur certains bancs du RDSE*)

Mme Colette Mélot. – Nos collègues socialistes veulent abroger un texte issu de leurs rangs, l'accusant de remettre en cause la laïcité... « Qui veut noyer son chien, l'accuse de la rage »... L'article 89 pose le principe d'une participation de chaque commune aux frais d'accueil de ses enfants scolarisés dans les écoles privées sous contrat des communes voisines. Lorsqu'il avait déposé son amendement à l'origine de cet article, Michel Charasse voulait empêcher que certains maires se défaussent sur les communes voisines de leurs obligations financières. Pour que notre collègue Charasse ait proposé que les communes subventionnent des établissements privés, c'est que la laïcité n'était vraiment pas menacée ! Si peu menacée que chacun a validé cet amendement, directement ou non : le gouvernement de l'époque en le soutenant, le Parlement en le votant, le Conseil constitutionnel en le validant, et même nos collègues socialistes en déposant devant le Conseil constitutionnel un recours contre la loi du 13 août 2004, mais pas contre son article 89. Si le caractère attentatoire à la laïcité de cet article avait échappé à la scrupuleuse vigilance de nos collègues socialistes, le Conseil constitutionnel n'aurait pas manqué d'y suppléer. Comme vous le savez, il n'en a pas jugé ainsi.

Et voilà que, plus de trois ans après, les auteurs de la proposition de loi découvrent que l'article 89 remet en cause la laïcité au prétexte qu'il imposerait aux communes de participer aux dépenses de fonctionnement des écoles privées. Comme si cette disposition était illégitime, comme si elle remontait à la loi d'août 2004, comme si elle n'avait pas été introduite par la loi Debré de 1959, qui avait posé le principe de parité entre l'enseignement public et l'enseignement privé !

Vous l'aviez tous compris dès 2004 : il s'agissait de s'assurer que les conditions de prise en charge des frais d'enseignement de nos enfants répondent à un principe de justice et ne fassent pas de discrimination entre les différents établissements, dès lors qu'ils assurent tous la même mission publique d'enseignement. Nos collègues socialistes font semblant d'avoir oublié certaines évidences que je dois donc faire semblant de leur rappeler : les écoles privées sont sous contrat d'association avec l'État pour l'immense majorité d'entre elles, leurs enseignants sont des agents publics rémunérés par l'État, les établissements sous contrat sont tenus de délivrer un

enseignement dont les programmes sont définis par l'État, ce qui justifie ce financement public.

A ce jour, l'application de cette loi n'a donné lieu qu'à un nombre très faible de cas litigieux : 19 sur 5 147 écoles privées sous contrat, soit 4 pour 1 000. Si cette loi attentait à la laïcité, nous serions bien au-delà. Ces litiges doivent aboutir à une solution convenable pour l'ensemble des parties, mais ils ne peuvent justifier que le Parlement légifère de nouveau.

Je rappelle que c'est pour des motifs de pure forme que la circulaire du 2 décembre 2005 avait été annulée et c'est pourquoi celle du 27 août 2007 en reprend le contenu. Ce texte privilégie la voie du dialogue entre les collectivités et il revient au représentant de l'État de rechercher un accord entre les communes concernées. C'est la voie qu'avait suivie l'Association des maires de France en engageant des négociations avec l'Éducation nationale, l'Intérieur et l'enseignement catholique, négociations qui ont abouti au compromis de mai 2006. Je rappelle que le président de l'AMF a confirmé cette démarche en novembre dernier à l'Assemblée nationale : « Le dispositif mis en place est clair et équitable, c'est pourquoi ma démarche est celle de l'apaisement. Ne ranimons donc pas une polémique dépassée ! ».

C'est évidemment la voix de la sagesse. Je regrette que, pour des motifs bassement politiques, elle n'ait pas résonné chez les socialistes.

M. Jean-Claude Frécon. – Le compromis de 2006, ce n'est pas ça !

Mme Colette Mélot. – Il est vrai que la cohérence n'est pas leur fort !

Vous me permettrez donc de ne pas prendre au sérieux tous les cris d'orfraie poussés au nom de la laïcité contre cet article 89. Il est cocasse de voir les socialistes s'arroger le monopole de la laïcité au vu de leur attitude passée. Je crois me souvenir qu'en 1989 le ministre de l'éducation avait courageusement laissé au Conseil d'État le soin de trancher à la place du Gouvernement la première affaire du foulard islamique et ainsi laissé le champ libre aux vrais ennemis de la laïcité. Je crois également me souvenir que c'est notre majorité qui, en votant la loi du 15 mars 2004 sur les signes religieux, a remis de l'ordre et garanti la laïcité dans les écoles publiques.

Si la laïcité est un principe républicain que nous respectons tous ici, l'égalité inscrite au fronton de toutes nos mairies lui est supérieure et c'est l'égalité de traitement entre les élèves du public et du privé que nous défendons avant tout. Voici pourquoi le groupe UMP suivra notre rapporteur. *(Applaudissements sur les bancs UMP)*

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – L'article 89 de la loi du 13 août 2004 a introduit de fait une différence de traitement entre écoles publiques et privées. En effet, une commune peut refuser d'assumer les frais de fonctionnement liés à la scolarisation d'un de ses

enfants dans une école publique située hors de son territoire. Elle ne le peut pas si l'enfant est scolarisé dans une école privée. Ce, même si les écoles de sa commune, publiques ou privées, peuvent l'accueillir. Cette disposition risque donc de fragiliser l'école publique. Cet argument avait déjà été défendu par mon groupe en 2004. A l'époque nous soulignons aussi les risques d'accroissement difficilement maîtrisables des dépenses des communes, de déstabilisation de la carte scolaire et de perte de pouvoir du maire. Nous avions raison puisque, en 2006, des associations ont déposé un recours devant le Conseil d'État qui a annulé la circulaire du ministre de l'éducation. C'est dans ce cadre que le groupe CRC avait déposé une proposition de loi demandant l'abrogation de cet article. Mme David avait alors conduit un travail très poussé d'auditions.

M. Jacques Valade, *président de la commission des affaires culturelles.* – Un excellent travail !

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le dernier débat budgétaire a vu ressurgir cette question, sous l'impulsion de mon groupe. A chaque fois, une fin de non recevoir nous a été opposée, sous prétexte d'arguments techniques. Je me réjouis donc aujourd'hui de la tenue de ce débat.

Chacun sait ici que rien n'est réglé. La situation est en effet complexe pour les communes. M. Arthuis l'a d'ailleurs souligné, en considérant que ce dispositif « impose une double peine aux communes vertueuses ». Comment en effet justifier auprès des communes cette dépense imposée ? Je pense notamment aux communes rurales qui font des efforts pour maintenir sur leur territoire une école publique pour assurer la scolarisation de tous les enfants. Comment prévoir des investissements à plus long terme ? L'argument financier n'est pas négligeable : des associations ont estimé que cette mesure pourrait coûter de 132 à 400 millions aux communes, selon le montant du forfait communal par élève et du nombre d'élèves concernés. Ce serait un surcoût préjudiciable pour l'école publique. L'article 89 constitue un verrou supplémentaire à la création d'écoles publiques et risque donc de mettre en danger le maintien et le développement de l'enseignement public.

Il faut rappeler une réalité : en France, douze mille communes ne disposent plus d'école communale et 28 % des écoles ont au plus deux classes. La situation ne va pas en s'arrangeant. L'école privée sous contrat scolarise plus de deux millions d'élèves dans des établissements à 90 % d'ordre confessionnel. Elle dispose déjà de moyens importants avec un personnel enseignant formé et payé par l'État, mais n'est pas soumise aux mêmes obligations que l'école publique, laquelle, seule, garantit une proximité avec la population, la non-sélection des élèves, le respect des principes de neutralité, de gratuité et de laïcité.

L'article 89 inquiète aussi parce qu'il n'est pas sans impact sur les prérogatives du maire. Si des parents veulent scolariser leur enfant dans une école publique située hors de leur commune, ils doivent obtenir l'accord préalable du maire. Faute de quoi, la commune de résidence n'aura pas à payer la contribution. A l'inverse, aucune demande de dérogation n'est nécessaire si les parents veulent scolariser leur enfant dans une école privée située hors de leur commune. Le maire est contraint de payer. Toute dépense doit faire l'objet d'une délibération en conseil municipal ; avec ce dispositif, cette dépense est imposée au maire, *a posteriori*. Cette perte de contrôle de la gestion de la dépense communale est contraire au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.

Avant l'adoption de l'article 89, rien n'interdisait à un maire de prendre en charge ce type de coût, avec l'accord de son conseil municipal. Ce qui fait la différence c'est que l'article 89 rend ce financement obligatoire, sans aucune concertation entre le maire et les parents.

Le libre choix, c'est celui de donner le droit à chaque enfant d'accéder à une école laïque, gratuite, de proximité, sur tout le territoire. Autre chose est la décision souveraine de parents de faire le choix, parfaitement respectable, de l'école privée. Parler de libre choix, ce serait aussi parler de règles partagées par tous les établissements. Or les établissements privés ne sont pas soumis aux mêmes contraintes que l'école publique. *Quid* de la laïcité fondatrice de l'école de la République ? Les déclarations du chef de l'État à Rome et à Riyad avivent nos craintes.

Quelle est la meilleure solution ? Certainement pas le *statu quo* que propose le rapporteur en prétextant que la circulaire du 27 août 2007, signée conjointement par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur, a tout réglé, que la situation serait apaisée. Ce n'est pas l'avis de très nombreux maires, de gauche comme de droite. C'est le cas dans les Hauts-de-Seine, et je crois savoir que c'est le cas aussi en Dordogne, monsieur le ministre, où l'Association des maires ruraux de France est partagée. L'AMRF a déposé un recours devant le Conseil d'État après la publication de la deuxième circulaire et elle appelle les maires à ne pas payer les factures qui leur seront présentées par les écoles privées.

Le nombre de contentieux est faible ? Et pour cause : les factures ne sont pas encore arrivées. En revanche, les délibérations de conseils municipaux qui refusent de payer se comptent par centaines. M. Carle estime qu'un « compromis juridiquement fondé et politiquement équilibré » aurait été trouvé. De quoi parle-t-on ? De la rencontre du 16 mai 2006 entre le secrétaire général de l'enseignement catholique et le président de l'Association des maires de France, menée sous le patronage de M. Sarkozy alors ministre de l'intérieur ? Ses conclusions précisent que le

financement prévu à l'article 89 est rendu obligatoire, si la commune de résidence est « dépourvue de capacité d'accueil dans ses établissements scolaires ». Dans le cas inverse, c'est le flou car les deux parties précitées n'ont pas trouvé de compromis, des « divergences d'interprétation étant apparues ». Bref, la question est loin d'être réglée et notre travail d'aujourd'hui est parfaitement fondé.

L'abrogation est la seule voie de sagesse pour l'instant. *A fortiori*, si nous nous dirigeons vers le modèle d'école décrit par la commission Attali : une école sans aucune carte scolaire, transformée en supermarché, pour laquelle les parents disposeront d'un chèque utilisable dans tous les établissements, publics ou privés sous contrat d'association. La généralisation du principe d'autonomie des établissements fixé par le Président de la République dans sa lettre de mission, reprise par les commissions Attali et Pochard, associée à la suppression de la carte scolaire, prend tout son sens ; elle explique votre dérobade sur l'article 89. Celui-ci prend place dans un tout cohérent qui n'aura plus grand-chose à voir avec notre école publique gratuite, laïque, d'égal accès pour tous et toutes sur le territoire. Il installe l'école dans une autre société, celle du chacun pour soi.

Nous partageons la préoccupation des milliers d'élus locaux opposés à la mise en œuvre de l'article 89 et voterons son abrogation. (*Applaudissements à gauche*)

M. Yves Détraigne. – Le financement des écoles privées est un sujet sensible et il faut peu de choses pour ranimer les passions. Je comprends donc que la commission ait émis un avis défavorable à la proposition de loi qui proposait de revenir à la situation antérieure à celle créée - involontairement du reste pour son auteur - par l'article 89 de la loi du 13 août 2004. Ce serait d'ailleurs une erreur que de revenir à l'ancien système, qui était inéquitable. Pourquoi une commune, siège d'un établissement privé, devait-elle payer pour la scolarisation de ses enfants lorsqu'une commune voisine pouvait tranquillement et sans dépenser un centime envoyer ses enfants dans cette même école ?

L'article 89 a répondu aux souhaits des responsables des établissements privés au-delà de ce qu'ils espéraient et s'il y a peu de contentieux, il n'en reste pas moins vrai que l'on est tombé d'un excès dans l'autre. Autant il était contestable qu'une commune de résidence soit totalement - et quelles que soient les circonstances - dispensée de participer au financement de la scolarisation d'un de ses enfants dans une école privée d'une commune voisine, autant il est inéquitable - voire risqué pour le maintien de son école publique - qu'une commune de résidence soit obligée de participer au financement de la scolarité d'un de ses enfants dans l'école privée d'une commune voisine quelles que soient, là encore, les circonstances.

Ces obligations peuvent conduire à vider l'école publique d'une commune au profit de l'école privée d'une commune voisine, avec cependant maintien de l'obligation, pour le maire dont l'école publique serait menacée de fermeture, de financer la fuite de ses élèves vers l'école privée voisine.

C'est quand même abracadabrantesque, comme aurait dit quelqu'un !

En clair, le maire de la commune de résidence peut être aujourd'hui tenu de financer l'école privée qui menace l'existence de son école publique qu'il a, par ailleurs, obligation de maintenir. Bref, on marche sur la tête !

Le législateur, dans sa sagesse, ne s'y est pas trompé quand il a veillé, dans le code de l'éducation, à ce que le financement de la scolarisation d'un enfant dans l'école publique d'une commune autre que celle de résidence soit parfaitement encadré.

C'est ainsi que l'article L. 212-8 du code de l'éducation prévoit que la commune de résidence n'est tenue de participer au financement de la scolarisation d'un enfant dans l'école publique d'une autre commune que dans le cas où cette scolarité est liée aux obligations professionnelles des parents et que leur commune de résidence n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants, dans le cas où il y a déjà inscription d'un frère ou d'une sœur dans l'établissement scolaire extérieur ou encore pour des raisons médicales.

La solution équitable, la seule qui préserve le libre choix des parents entre le public et le privé sans faire payer deux fois la commune de résidence, c'est d'appliquer ces mêmes critères. C'est d'ailleurs ce que prévoit l'accord conclu en mai 2006 entre l'Association des maires de France, le secrétariat général de l'enseignement catholique et les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale : les communes qui peuvent accueillir l'élève dans leur école publique n'ont pas obligation de participer au financement de la scolarisation d'un élève dans une école privée extérieure, sauf si l'inscription de cet élève est justifiée par l'un des trois cas dérogatoires déjà cités.

C'est clair, sauf que ce n'est pas ce que dit l'actuel article 89 : si le refus d'un maire de financer la scolarisation d'un enfant de sa commune dans un établissement privé se réfère aux exceptions prévues par cet accord, il ne résistera pas, en cas de contentieux, au verdict de la juridiction administrative qui constatera que ces exceptions ne sont pas prévues par la loi. Je ne partage donc pas, sur ce point, l'optimisme de notre rapporteur.

Pour régler définitivement et équitablement ce problème, il faut inscrire dans la loi le compromis raisonnable et de bon sens de mai 2006. La proposition de loi que j'ai déposée en mars 2006 va dans ce sens, même si elle n'est pas parfaite. En tout état de cause, c'est en rétablissant l'équité, comme ma

proposition de loi le prévoit, que nous éviterons la situation contestable et contestée dans laquelle nous sommes. J'espère donc bien que, dans les prochains mois, nous pourrons, sur cette base, régler définitivement la question du financement, pour la commune de résidence, de la scolarisation d'un enfant dans une école extérieure à cette commune, à moins que d'ici là, et comme l'espère notre rapporteur, le Conseil d'État n'ait confirmé l'interprétation qu'il a faite de l'article 89.

M. Michel Teston. – Ayant le redoutable honneur d'être le dernier intervenant, je vais m'efforcer d'être bref.

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose que « les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation sont applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association ». Ainsi, les communes où il n'y a pas d'école privée sous contrat d'association doivent financer la scolarisation d'un enfant résidant sur leur territoire et fréquentant une école privée sous contrat dans une autre commune. Cet article fut proposé par notre collègue Michel Charasse afin d'éviter que certaines municipalités, ne disposant plus d'une école publique, incitent les parents à scolariser leurs enfants dans les écoles privées des communes voisines. Dans ce cas, la totalité des frais de scolarisation des enfants, y compris des non résidents était, jusqu'alors, à la charge de la commune d'accueil.

M. Michel Charasse. – C'est exact !

M. Michel Teston. – Or, l'amendement présenté lors de la séance du 1^{er} juillet 2004 n'a pas traduit correctement l'objectif poursuivi par son auteur. Cet article a eu pour principale conséquence de provoquer des disparités de traitement entre les communes de résidence quand un enfant est scolarisé dans une commune voisine, ce qui est une situation fréquente : lorsque l'école est publique et hormis les cas prévus au dernier alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, le maire de la commune de résidence peut refuser son accord et, dans cette hypothèse, sa commune ne participe pas financièrement. En revanche, s'il s'agit d'une école privée, le maire n'est pas consulté et les frais de scolarisation sont imputés à la commune de résidence même si elle peut accueillir l'élève dans son établissement public.

En plus de remettre en cause les équilibres financiers entre les écoles publiques et privées, ce texte risque de ruiner les politiques volontaristes menées par de nombreux élus pour maintenir un service public de qualité sur leur commune et de contribuer à la disparition de nombreuses écoles publiques, surtout dans les zones rurales. En outre, la commune de résidence se voit imposer de nouvelles charges en plus des dépenses lui incombant pour le fonctionnement de son école publique. Je vous avais

interpellé sur ce texte, monsieur le ministre, lors d'une séance de questions orales en octobre 2007.

Constatant que le Gouvernement n'entendait pas modifier ou abroger cet article, le groupe socialiste a décidé de déposer une proposition de loi. Plusieurs voies s'offraient à nous : compléter l'article 89 par un alinéa ainsi rédigé : « les dispositions du présent article ne sont applicables qu'aux communes n'ayant pas, ou plus, d'école publique ». Il était aussi possible de modifier l'article 89 en précisant que tous les alinéas de l'article L 212-8 du code de l'éducation étaient applicables. Dernière voie possible : l'abrogation pure et simple de l'article 89.

Le groupe socialiste a retenu cette solution qui n'empêche nullement, en cas d'accord intervenu entre la commune de résidence et la commune d'accueil, le financement des écoles privées sous contrat en application de la loi Debré de 1959.

Saisie de cette proposition de loi, la commission des affaires culturelles estime que l'application de l'article 89 se fait, actuellement, dans un climat de relative sérénité, appréciation que je juge particulièrement inexacte. Elle considère qu'il n'y a pas lieu de modifier la législation et elle préconise donc le rejet de notre proposition de loi. Notre groupe ne partage évidemment pas cette analyse et nous nous prononcerons contre les conclusions de la commission. Nous estimons, en effet, que le retour à la situation d'avant la loi du 13 août 2004 est nécessaire. *(Applaudissements à gauche)*

M. Xavier Darcos, ministre de l'éducation nationale. – Je viens d'entendre les arguments développés par les orateurs successifs et je ne doute pas de leur sincérité.

Il m'apparaît pourtant nécessaire de rappeler ce qui est en jeu. Depuis près de cinquante ans, l'article L. 442-1 du code de l'éducation prévoit que l'enseignement dispensé dans les établissements privés sous contrat est soumis au contrôle de l'État. L'établissement doit donner cet enseignement dans le respect total de la liberté de conscience, comme l'ont rappelé à de multiples occasions les juges constitutionnel et administratif. Les établissements d'enseignement privés se doivent donc d'accueillir tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyance. C'est précisément pour cette raison que les lois Debré puis Guerneur ont instauré, pour le financement des écoles privées, un principe de parité avec l'école publique. En vertu de ce principe, les écoles privées doivent bénéficier des mêmes moyens de fonctionnement que les écoles publiques.

Voilà donc l'enjeu de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. N'en faisons pas une question de laïcité : inspirateur de la loi du 15 mars 2004 sur la laïcité à l'école, je connais bien ce sujet et je sais qu'aujourd'hui, l'enjeu est ailleurs. Alors qu'une famille sur deux envoie son enfant à un moment de sa scolarité dans un

établissement privé, le temps des grands débats idéologiques me semble révolu. *(Exclamations ironiques sur les bancs CRC)*

Aujourd'hui, c'est le principe républicain de liberté des familles qui prime : personne ne songe à le remettre en cause et l'article 89 n'a pas d'autre objet. Ministre de l'éducation nationale, je suis le ministre de toutes les écoles, de tous les enseignants et de tous les élèves. L'éducation nationale veille à ce que l'enseignement obligatoire soit fondé sur les mêmes principes, quel que soit le mode de scolarisation choisi par les familles. Les programmes d'enseignements sont les mêmes dans l'enseignement public et privé sous contrat d'association, les enseignants sont évalués partout selon les mêmes règles.

Nul ne souhaite ranimer le fantôme de la guerre scolaire.

L'article 89 respecte la liberté de choix des familles et assure l'équité envers les communes. Mais celle-ci ne peut se fonder sur les mécanismes applicables aux écoles publiques, puisque la liberté d'enseignement a valeur constitutionnelle.

Le principe de parité limite le coût supporté par la commune de résidence, puisque la contribution qu'elle verse pour la scolarisation dans une école privée ne peut excéder celle qu'induirait la fréquentation d'un autre établissement public.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Heureusement !

M. Xavier Darcos, ministre. – Le cas échéant, on se fonde sur le coût moyen des écoles publiques du département. Enfin, en cas de désaccord, le préfet peut prendre en considération la capacité contributive de la commune de résidence.

Mettre en cause cette situation n'est qu'une affaire de posture ou une pétition de principe.

La circulaire de 2007, écrite en concertation avec l'Association des maires de France (AMF), ouvre la voie aux négociations entre communes, alors que le dispositif antérieur ne permettait pas de résoudre les conflits. Aujourd'hui, si le désaccord persiste, le préfet peut éventuellement intervenir. J'ajoute que la nouvelle circulaire a supprimé un certain nombre de dépenses prises en compte dans le calcul, comme celles induites par le contrôle technique des bâtiments ou par les activités extrascolaires.

Depuis trois ans, l'article 89 n'a quasiment pas suscité de contentieux : seulement 19 pour 5 547 écoles privées sous contrat. Pourquoi ranimer la discorde ? L'article 89 donne toute satisfaction. Pensons à la réussite de nos enfants, qu'ils soient scolarisés dans le privé ou le public. *(Applaudissements à droite)*

La discussion générale est close.

Interventions sur l'ensemble

M. le président. – Je mets aux voix les conclusions de la commission.

M. Jean-Marc Todeschini. – Loin d'être les anticléricaux d'antan, nous ne voulons pas raviver la guerre scolaire : nous recherchons l'apaisement et l'application du principe de parité.

Pourquoi la commission refuse-t-elle de modifier la loi en vigueur afin de consacrer le principe de parité ? Quand l'acceptera-t-elle ?

M. Jacques Valade, président de la commission. – Quand les temps seront mûrs.

M. Jean-Marc Todeschini. – On nous répond à chaque fois que le moment est mal choisi.

Contrairement à ce qu'a prétendu notre collègue du groupe UMP, nous ne sommes pas les ennemis de l'enseignement privé. (*On paraît en douter à droite*)

Mais pour que nos collègues de ce groupe puissent mettre leur vote parlementaire en cohérence avec l'opposition proclamée localement envers l'article 89, nous demandons un scrutin public. Ainsi, tout sera clair !

M. Pierre-Yves Collombat. – Le rapporteur dit que le dispositif actuel suscite un large consensus. Nous ne devons pas fréquenter les mêmes maires... Comme premier vice-président délégué de l'Association des maires ruraux de France, je suis bien placé pour connaître les inquiétudes suscitées par l'amendement de M. Charasse.

Développer l'école maternelle, l'école élémentaire, la garderie et la cantine coûte très cher aux budgets municipaux. Or, malgré les efforts fournis, certains parents scolarisent leurs enfants hors de leurs communes de résidence,...

M. Jacques Valade, président de la commission. – Ils sont libres de le faire.

M. Pierre-Yves Collombat. – ...pour des motifs parfois sérieux, mais parfois farfelus. Les fantasmes pédagogiques jouent souvent un grand rôle. (*Marques de désaccord à droite*)

Jusqu'à présent, les départs vers les écoles publiques d'autres communes étaient strictement encadrés, mais pas lorsqu'il s'agissait de rejoindre une école privée. Nous avons entendu force exégèses et interprétations, mais il reste que la parité n'est pas inscrite dans la loi.

Vous êtes assis entre deux chaises, car vous savez que les maires sont très sensibles à cette question. Ils ne comprendraient pas votre refus d'un texte apaisant leurs inquiétudes.

M. Yves Détraigne. – Certains se demandent comment le groupe UC-UDF va voter, compte tenu de mon interprétation de l'article 89 qui n'est pas

identique à celle du rapporteur. Aujourd'hui, le compromis de 2006 s'applique ; dans la Marne, où les maires dénoncent pourtant l'article 89, je ne connais pas de contentieux suscité par cette disposition.

Toutefois, je ne suis pas aussi optimiste que M. Carle quant à ce que décidera le Conseil d'État car lorsque j'étais étudiant, j'ai appris que la loi l'emportait sur un simple compromis. S'il tranche comme je le crains, il faudra explicitement donner une valeur législative à ce qui n'en a pas encore.

Dans l'attente de l'arrêt de la Haute juridiction, je me rallie avec mon groupe à la position de la commission.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Notre collègue socialiste a dit que nous ne fréquentions pas les mêmes maires. Respectueux de la démocratie, j'ai rencontré l'association la plus représentative de ces élus, l'AMF (*approbations à droite*) qui soutient le compromis. (*Exclamations à gauche*)

Il faut donc attendre la décision du Conseil d'État. Par la suite, nous verrons.

M. Michel Charasse. – Permettez à l'auteur du délit de dire un mot... (*Sourires*)

Tout d'abord, je remercie les orateurs qui ont rappelé dans quelles circonstances j'avais pris cette initiative. L'article 89 applique la loi Debré et la loi Chevènement de 1985, dont la mise en œuvre était jusque-là impossible en cas de désaccord.

Mais, au-dessus de la loi Debré confirmée par la loi Guermeur, il y a le principe fondamental de parité, qui interdit de donner à l'enseignement privé plus que ce que reçoit l'enseignement public.

M. Dominique Mortemousque. – Tout à fait !

M. Michel Charasse. – Tel est l'objet de la circulaire de 2007 et du compromis de 2006, actuellement déferé au Conseil d'État.

Le principe de la parité s'impose. Je ne pense pas que le Conseil d'État revienne dessus car il respecte les principes fondamentaux de la République.

Je regrette que la commission n'ait pas pris l'initiative d'ajouter un paragraphe supplémentaire à l'article 89 pour sacraliser le principe de parité. Résultat, nous laissons le Conseil d'État faire la loi à notre place. Si nous avions sacralisé dans la loi l'accord auquel nous étions parvenus, et qui fait consensus, nous n'en serions pas à attendre, dans l'inquiétude, la décision du Conseil d'État. Cela étant dit, je suivrai mon groupe sur son vote.

M. le président. – Je rappelle aux orateurs qui souhaitent s'exprimer que j'ai accepté de prolonger le débat sous réserve de leur laconisme.

M. Alain Vasselle. – Soit, mais il serait bon, monsieur le président, que l'organisation de nos travaux permette à tous les sénateurs concernés par

un sujet de participer aux débats. En tant que président de l'association des maires de mon département, j'ai un avis à donner. Or, je dois en même temps présider la mission d'évaluation et de contrôle des dépenses de la sécurité sociale, jouer mon rôle de rapporteur du projet de loi sur la dépendance... Les conditions de travail qui nous sont faites ne permettent pas à tous les parlementaires de s'investir sur tous les dossiers sur lesquels ils devraient pourtant pouvoir s'exprimer.

Je partage l'idée d'une parité stricte entre public et privé. Si l'on ne règle pas le problème aujourd'hui, je souhaite qu'au minimum une circulaire du ministre de l'éducation nationale ou du Premier ministre précise que tant que le Conseil d'État ne s'est pas prononcé, toutes les dispositions tendant au financement des écoles privées par les communes qui y comptent des élèves sont gelées. Nous pourrions alors attendre sereinement pour légiférer. *(Applaudissements sur plusieurs bancs UMP)*

M. Michel Charasse. – On ne peut pas suspendre une loi par circulaire.

A la demande du groupe socialiste, les conclusions de la commission sont mises aux voix par scrutin public.

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

Nombre de votants	328
Nombre de suffrages exprimés	327
Majorité absolue des suffrages exprimés	164
Pour l'adoption.....	201
Contre	126

Le Sénat a adopté.

PRÉSIDENTE DE M. CHRISTIAN PONCELET

Dépôt du rapport de la Cour des comptes

M. le président. – L'ordre du jour appelle le dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes. *(M. le Premier président de la Cour des comptes est introduit dans la salle des séances avec le cérémonial d'usage)*

Monsieur le Premier président, au nom de mes collègues et en mon nom propre, je vous souhaite une très cordiale bienvenue au Sénat où vous venez pour la quatrième fois pour nous remettre le rapport annuel de la Cour des comptes, toujours très attendu.

Je saisis l'occasion de votre venue dans cet hémicycle pour rappeler l'importance que notre Assemblée accorde au développement de relations toujours plus étroites avec la Cour des comptes afin de contribuer avec la plus grande efficacité à la mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques qui constitue, dois-je encore le rappeler, la « seconde nature » du Sénat.

A la fin de l'année dernière, la Cour des comptes a célébré son bicentenaire. J'ai moi-même assisté, à votre invitation, à la séance solennelle du 5 novembre. Je sais que, sans tourner le dos à la tradition, l'institution que vous représentez est pleinement engagée dans la modernité. Cette évolution passe naturellement par le renforcement des liens de la Cour avec le Parlement, en particulier avec les commissions des finances et des affaires sociales dans le cadre de la mission d'assistance que l'article 58 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances a bien voulu lui confirmer.

C'est donc avec un intérêt, une curiosité et une attention renouvelés que nous allons prendre connaissance de votre rapport.

M. Philippe Seguin, Premier président de la Cour des comptes – En application de l'article L. 136-1 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous remettre le rapport public annuel de la Cour. *(Applaudissements au centre et à droite)* Rapport bien mal nommé, puisqu'il ne constitue plus, de loin, la seule publication de la Cour. S'il a longtemps constitué, avec la déclaration de conformité, l'essentiel de notre assistance au Parlement, il n'est aujourd'hui qu'un élément parmi d'autres dans l'ensemble des travaux que nous vous destinons.

Nous vous livrons ainsi, depuis plus de dix ans maintenant, les trois rapports que nous élaborons dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale : le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, le rapport nouvellement dénommé rapport sur l'état des finances publiques et le rapport sur la sécurité sociale. Et pour la première fois cette année, nous vous avons remis deux autres rapports rassemblant les résultats de nos travaux de certification sur les comptes de l'État et sur ceux de la sécurité sociale.

Nous vous transmettons également chaque année l'ensemble de nos rapports thématiques. En 2007, nous en avons publié cinq, portant sur les grands chantiers culturels, les aides des collectivités territoriales aux entreprises, la recherche publique dans le domaine des sciences du vivant, la prise en charge des personnes sans domicile et les institutions sociales des industries électriques et gazières.

Vous avez également été destinataires de quatre rapports présentant les résultats de nos contrôles relatifs aux organismes faisant appel à la générosité publique.

Mais je veux surtout insister sur les rapports que nous réalisons à la demande de vos commissions des finances et des affaires sociales. Nous avons ainsi adressé à la commission des finances du Sénat cinq rapports dits « 58-2 » portant respectivement sur les retraites militaires, la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville, l'Emoc (Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels) et les

conditions d'exercice de sa maîtrise d'ouvrage, le service des pensions de l'État et la gestion et l'efficacité des remboursements et des dégrèvements d'impôts d'État et d'impôts locaux.

Nous avons également remis à la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales un rapport sur la protection sociale agricole.

Je voudrais vous dire combien nous sommes satisfaits de voir l'attention que vous portez à l'ensemble de ces travaux. Je pense aux nombreuses auditions que vous organisez et auxquelles les magistrats de la Cour participent toujours avec beaucoup d'intérêt. Je pense également aux rapports d'information que les rapporteurs des commissions réalisent sur cette base ainsi qu'aux rapports de suivi. Votre intervention est bien évidemment essentielle à nos yeux. Elle permet aux recommandations de la Cour d'être mieux entendues, d'être relayées et d'être portées par la voix efficace de vos présidents et rapporteurs. Ce point est décisif et c'est une raison supplémentaire de compter sur notre entière coopération.

Je dois mentionner également les rapports sur les entreprises publiques : dix-huit vous ont été remis cette année. Je n'oublie pas non plus les référés, qui vous sont désormais communiqués trois mois après leur transmission aux ministres. Nous vous en avons adressé trente-trois en 2007.

Je me réjouis, monsieur le président de la commission des finances, des analyses effectuées par vos rapporteurs spéciaux sur ces référés et ces rapports particuliers, tout comme des trois auditions de suivi sur les systèmes d'information du ministère des affaires étrangères, sur la réforme des ports autonomes, et sur la mise en œuvre des engagements pris par l'établissement public d'aménagement de la défense pour clarifier ses comptes.

Encouragée par l'intérêt et la portée que vous donnez à nos travaux, la Cour a voulu, cette année encore, vous faire part d'observations dans des domaines très divers. Le rapport public annuel garde une aura particulière pour l'opinion et pour les médias, il est aussi l'occasion de faire valoir le travail de l'ensemble des chambres de la Cour et des chambres régionales des comptes.

Pour la troisième année consécutive, le rapport comporte un deuxième volume consacré aux suites données à nos travaux : avec trente-huit insertions de suivi, nous battons cette année notre record... Vous n'y êtes pas étrangers : bien des avancées sont à mettre à l'actif du travail des commissions et de leurs rapporteurs.

Voici les progrès les plus significatifs enregistrés cette année : la taxation des *stocks-options* consacrée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 ; l'intégration progressive dans le budget de

l'Elysée de l'ensemble des dépenses qui lui sont rattachables ; la plus grande autonomie conférée aux universités grâce à la loi du 10 août dernier ; la consécration législative d'un principe de continuité de la prise en charge pour les personnes sans domicile ou encore le redéploiement de certaines places d'hébergement d'urgence en un hébergement plus durable.

Je veux citer également le meilleur encadrement des remboursements par l'assurance maladie des frais de transport ; la réforme de la protection juridique des majeurs par la loi de mars 2007 ; la simplification et la consolidation juridique du dispositif de crédit impôt recherche ; la fusion du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise avec le contrat initiative emploi, laquelle devrait faire une économie budgétaire d'environ 83 millions.

Nous nous félicitons encore de la création par l'Unedic d'un fonds de réserve pour lisser les conséquences financières des aléas conjoncturels ; de l'amélioration de la gestion de l'action sociale à la Caisse des dépôts et consignation ; et de la poursuite de la réforme de la Banque de France.

Les résultats sont parfois quantifiés, par exemple nos observations sur les comptes de l'État dans le cadre de la certification : plus de 90 % de nos recommandations ont été mises en œuvre.

Le bilan n'est certes pas toujours positif, mais les choses bougent.

Vous trouverez également dans ce second tome de nombreux sujets déjà traités par la commission des finances, relatifs par exemple à l'établissement public d'aménagement de la défense, au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), ou à la gestion immobilière du ministère de l'équipement.

Dans tous ces domaines, nous encourageons les administrations à poursuivre leurs efforts.

Le premier tome de notre rapport, quant à lui, reprend plusieurs sujets qui ont également intéressé vos commissions des finances et des affaires sociales.

Un de nos sujets communs de préoccupation concerne le service des pensions des fonctionnaires. La situation n'est plus acceptable et nous nous félicitons que, dans votre rapport de juillet dernier, vous proposiez des mesures pour relancer la réforme.

Deuxième sujet commun, la gestion immobilière de l'État. Le patrimoine de l'État est estimé à 50 milliards, la Cour dénonce depuis longtemps les gaspillages, la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage et la priorité trop souvent donnée aux opérations nouvelles sur les opérations d'entretien.

L'annonce, par le ministère des finances en février 2006, d'une réforme de la politique immobilière de l'État, incluant la création de l'agence « France-Domaine » héritière du service des domaines

de ce même ministère, devrait conduire à des changements significatifs.

Mais nous n'en sommes pas encore là. Les cinq exemples cités par la Cour illustrent chacun un aspect différent des problèmes. L'un est malheureusement « classique » : il s'agit de la rénovation du grand ensemble de bureaux des ministères sociaux, place de Fontenoy. Faute d'engagement politique et financier clair, l'opération, décidée en 1992, ne sera bouclée qu'en 2011 et les dépenses auront plus que doublé par rapport aux estimations initiales !

Deux autres cas illustrent les risques du recours à des montages dits « innovants », pour financer des localisations nouvelles. Pour le ministère de l'intérieur, c'est la relocalisation des directions de renseignement à Levallois-Perret et pour le ministère des affaires étrangères, la construction d'un immeuble pour les archives diplomatiques. Résultat : des surcoûts très importants, estimés à près de 40 millions pour le seul ministère de l'intérieur, liés en particulier à des taux d'emprunts plus élevés.

Vous trouverez encore dans le rapport des cas déjà bien connus, comme la restructuration de l'immeuble des Bons enfants, resté vide pendant plus de quinze ans, pour cause de querelle entre le ministère des finances et celui de la culture, ou les conditions du relogement des affaires étrangères sur l'ancien site de l'Imprimerie nationale.

De façon générale, l'État aura fait preuve dans toutes ces opérations d'une myopie coûteuse...

Le rapport contient de nombreux autres exemples illustrant la difficulté qu'éprouve l'État pour réformer sa gestion interne. La Cour s'est attachée à dresser le bilan de la réforme du service de la redevance : le paiement en a été simplifié, la fraude a diminué, nous constatons des économies ; les gains de productivité, cependant, ne sont pas tous utilisés et la réforme laisse entière la question du financement de l'audiovisuel public. Le niveau de la redevance augmente moins vite que les dépenses des sociétés audiovisuelles. Son montant, à 116 euros, est inchangé depuis 2002 : c'est deux fois moins que chez nos voisins allemands ou britanniques. Le débat a resurgi il y a quelques semaines avec des hypothèses tout à fait nouvelles ; nous ne débattons pas des propositions du Président de la République, mais vous trouverez dans notre rapport les termes financiers du débat.

Nous évaluons le plan de redressement de l'Imprimerie nationale : au prix d'une réduction drastique des effectifs, il a écarté le risque de dépôt de bilan. Mais il a coûté cher à l'État et l'entreprise reste très dépendante de ses dernières activités de monopole et elle doit encore faire un effort pour aligner sa productivité sur ses concurrentes.

La Cour aborde aussi dans ce rapport ce qu'elle qualifie, avec ce sens de la litote que nul ne lui

conteste (*sourires*), de « curiosité administrative » : les conservations des hypothèques. Les conservateurs des hypothèques bénéficient d'un statut datant d'un édit de Louis XV, pris en 1771. Leurs rémunérations font partie des plus élevées du ministère des finances, sans lien avec leurs responsabilités véritables. Voilà de beaux postes, dont le nombre n'a pas bougé alors que le celui d'agents a déjà beaucoup diminué ! Les usagers continuent à payer des tarifs élevés et le service rendu n'a pas bénéficié de tous les progrès rendus possibles grâce à l'informatisation.

La Cour s'est également intéressée à la manière dont l'État assume sa fonction d'actionnaire. La création de l'Agence des participations de l'État a accru le professionnalisme des opérations en capital et amélioré la gouvernance des entreprises publiques.

L'État actionnaire a des intérêts contradictoires, patrimoniaux et financiers d'un côté, stratégiques de l'autre : il est quelque peu schizophrène. Le déficit le pousse parfois à vendre au détriment d'une vision de long terme de ses intérêts... (*On en convient sur plusieurs bancs*) L'État se retrouve plus souvent en position d'actionnaire minoritaire, ce qui affaiblit ses positions et sa maîtrise des décisions. La mauvaise gestion de l'affaire EADS est symptomatique de ces difficultés.

Nous citons aussi à l'appui de notre analyse l'exemple de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes qui n'a pas rapporté autant qu'elle aurait pu et qui a été conduite sans que les précautions nécessaires à la protection des usagers en matière de tarifs aient été prises.

La question des tarifs autoroutiers fait l'objet d'un chapitre entier du rapport public. La Cour constate que les prix pratiqués ne correspondent plus aux coûts des investissements et de l'exploitation des autoroutes et que, trop souvent, l'utilisateur paye plus qu'il ne devrait. Aucune remise en ordre n'a été effectuée ni lors de l'ouverture du capital ni lors de la privatisation des concessionnaires en 2006. Il faut revoir ce système et la Cour demande à l'administration qui homologue chaque année les tarifs de faire preuve de plus de rigueur.

Le rapport présente également un bilan des défaissances ayant concerné le Crédit Lyonnais, bien sûr, mais aussi le Crédit Foncier de France, le Comptoir des Entrepreneurs ou le Groupe des assurances nationales (GAN). La Cour a déjà examiné ce sujet en 2000 dans un rapport sur l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier : le bilan est donc conforté. Financièrement, la facture pour l'État est très lourde : 20,7 milliards. Surtout, le choix de cantonner les actifs compromis dans des structures spécifiques vouées à la disparition, n'a pas permis d'en tirer le meilleur parti. Les montages complexes ont encouragé les confusions de responsabilités, aggravées par le fait que l'État ne pouvait guère se désintéresser de ces sujets.

On peut légitimement se demander s'il ne conviendrait pas plutôt, en de semblables circonstances, de responsabiliser les sociétés concernées en leur laissant la gestion directe des actifs compromis et des contentieux.

Nous avons examiné les performances de l'État gestionnaire et celles de l'État actionnaire. Nous évaluons également dans ce rapport ses performances dans les principales politiques publiques qu'il mène.

Notre travail aborde cette année encore les questions d'enseignement supérieur et de recherche, thèmes sur lesquels la Cour a réalisé ces derniers temps de nombreux contrôles.

Je vous renvoie notamment au chapitre consacré au CNRS. L'établissement, en dépit d'une meilleure gestion, a souffert de l'instabilité de ses équipes dirigeantes et des hésitations sur son rôle.

Il y a aujourd'hui pour le CNRS trois solutions : il peut être un fédérateur de compétences, un opérateur direct de recherche ou/et une agence de moyens au service d'une recherche conduite par les universités. Il faudra bien choisir et trouver un équilibre durable avec les universités.

La Cour s'est intéressée aux quatre universités de villes nouvelles d'Ile-de-France créées au début des années 1990. Elle a constaté leur succès, illustré par la hausse de leurs effectifs -alors que la tendance est plutôt à la baisse ailleurs- mais aussi que ce succès a pris l'État au dépourvu. Vous trouverez ses recommandations dans le rapport.

Dans le domaine de l'emploi, la Cour a examiné l'activité du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Le pari d'aligner le dispositif sur celui mis en place dans le secteur privé a été difficile à tenir. Si les objectifs peuvent être transposés, les moyens doivent nécessairement différer. La greffe n'a pas pris et les ressources du Fonds n'ont pu être utilisées, tandis que le taux d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique restait très en deçà de l'objectif. La raison principale de ce retard est le mode de recrutement dans la fonction publique et la question des équivalences de diplôme. C'est en amont des recrutements qu'il faut agir, en améliorant la formation des personnes handicapées et en élargissant le champ de formation du Fonds.

La Cour s'est intéressée également à la fusion ANPE-Unedic, qu'elle appelle de ses vœux depuis plusieurs années. Nous dénonçons en 2006 les allers et retours que le dispositif actuel impose aux demandeurs d'emploi. Nous avons constaté certains progrès et la création de quelques guichets uniques, mais l'amélioration est restée très limitée. La sous-traitance à des opérateurs privés du placement des personnes les plus éloignées de l'emploi a coûté cher, sans que son efficacité soit démontrée. De

meilleures méthodes d'évaluation sont nécessaires. La Cour a en outre effectué un contrôle sur la gestion des ressources humaines. L'ANPE, le plus gros opérateur de l'État, compte trente mille agents. Ses dépenses de personnel ont crû des deux-tiers entre 1999 et 2006, plus vite que les effectifs en raison d'un régime de primes et d'indemnités très favorable. La fusion devrait permettre une remise en ordre.

La Cour a examiné deux sujets de moindre importance financière. Elle a noté que le dispositif destiné à assurer la continuité territoriale entre la métropole et les départements et territoires d'outre-mer était, contrairement à ce qui était prévu, intégralement financé par l'État, alors que ce sont les collectivités territoriales qui en déterminent les critères d'attribution. Au-delà des effets d'aubaine, les objectifs ne sont pas atteints. Le Gouvernement devra revoir le dispositif. S'agissant de la politique d'aide au développement agricole, nos conclusions sont sévères ; il convient de redéfinir et de recentrer rapidement ces dispositifs.

Comme chaque année, le rapport annuel de la Cour est accompagné du rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière, la CDBF. Le Conseil d'État vient de confirmer l'arrêt rendu par celle-ci dans le dossier d'Altus Finance, où deux dirigeants ont été condamnés à des amendes significatives, et ainsi conforté la jurisprudence de la CDBF sur la faute grave de gestion. Cette confirmation nous sera utile demain pour offrir un fondement au régime rénové de responsabilité des gestionnaires que le Président de la République a appelé de ses vœux.

J'espère que ces éléments et analyses seront utiles à vos débats et à votre travail de contrôle et d'évaluation. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé et que nous continuerons à travailler pour vous. (*Applaudissements au centre et à droite*)

PRÉSIDENTE DE M. ADRIEN GOUTEYRON,
VICE-PRÉSIDENT

M. le président. – Le Sénat vous donne acte du dépôt du rapport de la Cour et vous remercie d'en avoir fait une présentation aussi claire.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – La remise du rapport annuel de la Cour des comptes est un rendez-vous important et toujours attendu, le Président du Sénat le rappelait encore il y a un instant. Nous puisons dans sa lecture des analyses et des éléments de réflexion sur l'appréciation des politiques publiques et la qualité de la gestion des deniers publics.

Nous avons bien entendu vos réserves sur les financements innovants, sorte de potion magique pour régler des arbitrages budgétaires difficiles ; vos propositions aussi sur la redevance audiovisuelle, sur les pratiques de l'État actionnaire, dont l'Agence des

participations a encore des marges de progression. Sans doute faut-il que le Gouvernement définisse clairement sa stratégie et interfère moins dans la conduite des affaires des entreprises sous la responsabilité de l'Agence. L'État actionnaire ne peut être un figurant, comme il a eu tendance à l'être chez EADS. Il y a aussi des enseignements à tirer de la liquidation de la structure de défaillance dans la malheureuse affaire du Crédit Lyonnais.

Le rapport annuel est une mine pour chacun d'entre nous. Depuis l'entrée en vigueur de la Lolf, il n'est toutefois qu'un des instruments des relations entre le Sénat et la Cour. Le développement de l'activité de contrôle et les nouvelles règles budgétaires et comptables ont en effet considérablement amplifié et diversifié des échanges qui s'appuient désormais sur la procédure bien rodée des enquêtes de l'article 58-2 de la Lolf.

Cinq enquêtes vous ont été demandées dans ce cadre en 2007, dont une, relative à l'évolution des retraites militaires depuis la professionnalisation, fera bientôt l'objet d'une audition ouverte à tous nos collègues et à la presse. Toutes les autres ont déjà donné lieu à des auditions pour suite à donner en présence des membres des commissions concernées, et à des rapports d'information. Nous veillons à ce que ces enquêtes, comme tous nos autres contrôles budgétaires, aient des suites, qu'elles ne se résument pas à des coups de projecteur sans lendemain, qu'elles traduisent autre chose que la bonne conscience du Parlement.

C'est pourquoi nous avons prolongé les enquêtes de 2006 en mettant en œuvre un suivi des contrôles. Ce fut le cas pour l'enquête sur Cultures France et celle relative aux commissions et instances consultatives placées directement auprès du Premier ministre.

Pour 2008, notre commission vous a saisi de cinq enquêtes portant sur les engagements du Centre national d'études spatiales dans les programmes de l'Agence spatiale européenne ; la gestion et la comptabilisation des créances d'aide publique au développement par la Coface ; les refus d'apurement communautaire dans le domaine agricole ; les questions budgétaires liées à l'école maternelle ; et les caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats.

Le second pilier de notre collaboration est la faculté, ouverte par l'article 58-1 de la Lolf, de demander l'assistance d'un magistrat de la Cour -ce qui est certainement un déchirement pour vous, compte tenu des moyens qui vous sont comptés. Nous avons relancé cette formule sur deux sujets dont les conclusions sont attendues pour cette année : les ressources financières des chambres des métiers et de l'artisanat et le fonctionnement des administrations chargées de la gestion de l'immigration économique.

Je notais l'année dernière, parmi les pistes les plus prometteuses d'approfondissement des relations entre la Cour et le Parlement, l'exploitation plus systématique des référés et des rapports particuliers transmis par la Cour au Sénat. Je crois pouvoir dire que cette nouvelle procédure a satisfait nos attentes respectives. Deux contrôles de suivi ont été réalisés dans ce cadre en 2007, et un troisième hier, relatifs à la gestion de l'établissement public d'aménagement de la Défense (Epad) -sorte de zone de non-droit-, à l'interopérabilité des systèmes d'information dans le domaine de la santé et aux systèmes d'information du Quai d'Orsay. Pour chacun d'entre eux, une audition a mis en présence les sénateurs intéressés, membres des commissions permanentes, les magistrats de la Cour et les administrations concernées ; ces auditions ont été suivies de la publication d'un rapport d'information. Vous avez d'ailleurs salué cette nouvelle forme de collaboration devant le comité de réforme des institutions présidé par M. Balladur.

Le suivi des référés et des rapports particuliers a rencontré un franc succès et un large écho dans les médias. Il aura aussi, je l'espère, un effet bénéfique sur le rythme de mise en œuvre par l'administration des recommandations que vous formulez. Nous sommes, vous et nous, attachés à faciliter la publication de ces rapports et à susciter l'intérêt de nos concitoyens.

Il existe encore, dans notre culture nationale, une sorte de distance à l'égard des travaux de contrôle. Il nous revient donc de populariser vos rapports. Alors s'exercera sur les exécutifs et les administrations une pression qui permettra de corriger les manquements. Nous continuerons d'appliquer les méthodes de suivi : à la fin du premier trimestre 2008, les responsables de l'Epad et de ses tutelles seront auditionnés. Peut-être apprendrons-nous ainsi que les comptes sont certifiables...

Enfin, l'autre volet de nos relations institutionnelles consiste dans le contrôle de la gestion budgétaire de l'exercice. La préparation de l'examen de la loi de règlement de 2007 -qui doit devenir le moment de vérité budgétaire- sera, à n'en pas douter, une nouvelle occasion d'approfondir nos échanges -étroits et réguliers- avec les différentes chambres de la Cour. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. – Je salue à mon tour l'importance, la qualité et l'utilité d'une institution désormais bicentenaire, monsieur le Premier président, dont votre synthèse impressionnante a confirmé le rôle éminent dans la bonne gestion des deniers publics. D'emblée, vos critiques sur la mise en place du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique retient l'attention de la commission des affaires sociales, très attachée à cette question. Je vous remercie personnellement pour votre disponibilité et me félicite de la qualité de nos liens avec la Cour, qui remplit pleinement son rôle d'assistance pour nos

travaux de contrôle parlementaire. La publication, en septembre, du rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale est un de nos rendez-vous réguliers. Cette année, il s'intéressait notamment aux niches sociales, nourrissant ainsi notre réflexion sur la taxation des *stock-options* et les exemptions d'assiette sur les contributions sociales. Il m'a conduit, avec Alain Vasselle, à déposer une proposition de loi organique adoptée par le Sénat obligeant à confirmer en loi de financement de la sécurité sociale toute exonération de charge sociale adoptée en cours d'exercice.

La publication, en juin, du rapport de certification des comptes de la sécurité sociale est un deuxième rendez-vous régulier, depuis la loi organique de 2005. Il s'est avéré porteur de progrès pour la gestion des organismes. La commission des affaires sociales contrôle d'ailleurs attentivement la mise en œuvre par les caisses –en particulier la Cnaf- de ses recommandations.

Cette année, parmi nos commandes, l'enquête sur la protection sociale agricole a étayé notre réflexion sur le sujet. Souhaitons que nos efforts respectifs contribuent à régler le problème du Fipsa. La prochaine enquête sur le partage entre les assurances obligatoires et complémentaires nous apprendra elle aussi beaucoup.

Enfin, monsieur le Premier président, selon votre souhait, l'article L. 135-5 du code des juridictions financières a été modifié ; les référés de la Cour entrant dans le champ de compétences des commissions des affaires sociales des deux assemblées leur seront obligatoirement transmis.

M. Philippe Seguin, *Premier président de la Cour des comptes.* – Bravo !

M. Nicolas About, *président de la commission.* – Cela nous permettra de renforcer notre contrôle. Je souhaite que l'année 2008 soit tout aussi fructueuse pour la Cour et que nous développions nos travaux communs pour le bénéfice de nos concitoyens. (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. le président. – Huissiers, veuillez reconduire M. le Premier président de la Cour des comptes. (*Mmes et MM. les sénateurs applaudissent M. le Premier président, qui quitte l'hémicycle*)

La séance est suspendue à 19 h 5.

PRÉSIDENT DE M. ADRIEN GOUTEYRON,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 21 h 30.

Droits de l'homme (Question orale avec débat)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion de la question orale avec débat n° 13 rectifiée de M. Georges Othily à Mme la secrétaire d'État chargée des affaires étrangères et des droits de l'homme sur la politique de la France pour promouvoir le respect des traités internationaux concernant les droits de l'homme.

M. Georges Othily, *président du groupe d'étude des droits de l'homme, auteur de la question.* – Je veux rendre hommage à Jacques Pelletier qui, tout au long de sa vie politique, a combattu pour la promotion des droits de l'homme, en France et dans le monde. C'est lui qui avait souhaité un tel débat et j'ai repris volontiers cette idée parce que la communication et la publicité font progresser nos idéaux alors que le silence est le meilleur allié de l'oppression et de la tyrannie.

Les droits de l'homme sont, selon l'heureuse expression de Robert Badinter, une création continue : à la Déclaration des droits de l'homme de 1789 a succédé après la deuxième guerre mondiale la Déclaration des droits économiques et sociaux. Depuis la Déclaration universelle de 1948 on a constaté des avancées importantes telles que le développement des garanties juridiques, la codification des droits à la personne, la Déclaration des droits des femmes et des enfants, la suppression de l'apartheid, la chute du mur de Berlin, l'instauration de la démocratie en Europe de l'est, l'effondrement des dictatures d'Amérique du sud, l'instauration d'une cour pénale internationale et d'institutions nationales des droits de l'homme dans de nombreux pays.

L'espoir et les idéaux des rédacteurs de la Déclaration des droits de l'homme sont devenus une réalité juridique qu'il faut traduire dans le quotidien de tous. Comme le disait Stéphane Hessel, « il reste au siècle prochain à transformer le songe visionnaire en une réalité dont tous les peuples auront le bénéfice commun ». Magnifique programme !

Mais de la traite des êtres humains aux enfants soldats en passant par les deux milliards de personnes souffrant de la pauvreté, sans oublier les populations déplacées, la liste est longue des violations des droits de l'homme.

Mme Nathalie Goulet. – La Palestine !

M. Georges Othily. – Le Darfour, la Tchétchénie, la Birmanie, le Kenya, Haïti sont parmi les pays les plus durement touchés.

Des associations se battent pour dénoncer les abus. Je rends hommage à leurs militants qui, au péril de leur vie, réussissent à maintenir la flamme de l'espoir. Nous devons les écouter et les soutenir.

Nous devons aussi réfléchir à de nouvelles problématiques car, après les droits contre l'État, puis les droits grâce à l'État, apparaissent des droits mal définis, comme le droit au développement durable ou le droit à un environnement sain. Pour légitimes qu'ils soient, leur objet est imprécis, et indéterminés leurs titulaires. Comment comptez-vous résoudre cette contradiction ?

Les droits de l'homme sont affectés par des impératifs sécuritaires ainsi que par le développement des nouvelles technologies. Vidéosurveillance, informatique, tests ADN peuvent menacer les libertés et l'universalité des droits de l'homme est remise en cause par les intégrismes religieux et les fondamentalismes : la liberté individuelle peut-elle se concilier avec l'hindouisme qui identifie l'individu par sa caste ? La place faite aux femmes par une certaine conception de la charia est contraire aux droits de l'homme.

Nous avons encore de longs combats à mener pour que ces droits soient, suivant l'expression de M. Boutros Boutros Ghali, le langage commun de l'humanité. Quels moyens le Gouvernement compte-t-il mettre en œuvre pour que les droits de l'homme soient universellement reconnus et selon quels critères équilibrera-t-il cette vision à long terme avec les nécessités économiques à court terme et le discutable principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un pays ?

Avant de laisser la parole aux membres du groupe d'études des droits de l'homme, je voudrais évoquer la situation des réfugiés tchécoslovaques en Pologne : que la France et l'Union européenne apportent leur aide à ce pays débordé.

Je suis également très préoccupé par le sort des Haïtiens qui travaillent dans les champs de canne à sucre en République dominicaine. Qu'advient-il d'eux avec la mécanisation de l'industrie sucrière ? La communauté internationale doit se mobiliser contre le risque de déstabilisation d'Haïti, de Saint-Domingue et de la région Caraïbe.

Comment allons-nous célébrer le sixième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme ? Une seule manifestation commémorative ne suffirait pas : il faut prendre des engagements nouveaux. Le Sénat sera toujours à vos côtés pour faire triompher les droits de l'homme en France et dans le monde. La lutte sera longue mais, a dit Théodore Monod, « l'utopie n'est pas ce qui est irréalisable mais ce qui n'est pas encore réalisé ! » (*Applaudissements au centre, à droite ainsi que sur les bancs socialistes*)

M. Robert del Picchia, en remplacement de M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. – Le 16 mai, dans son discours d'investiture, le Président de la République a indiqué qu'il ferait de la défense des droits de l'homme l'une des deux priorités de l'action diplomatique de la

France ; dix ans auparavant, Tony Blair avait affirmé une semblable volonté : les valeurs, la morale, des droits de l'homme légitiment les politiques étrangères.

Les droits de l'homme ont même été instrumentalisés au nom de ce que Stanley Hoffmann appelle une morale de monstres froids : après la colonisation destinée à apporter le progrès, ça a été le wilsonisme et le rêve fracassé de la SDN. Après la seconde guerre, en réaction contre le mal absolu qu'avait été le nazisme, on a commencé à instaurer une justice internationale et à condamner les crimes contre l'humanité et les génocides.

La *realpolitik* a connu une brève éclipse avec la chute du mur de Berlin et, tandis que libéralisme politique et libéralisme économique marchaient du même pas, le droit d'ingérence s'est transformé à l'ONU en obligation de protéger. Mais les attentats du 11 septembre 2001 ont constitué une rupture dans ce nouvel idéalisme international.

On a constaté un double mouvement : le développement d'une morale sécuritaire prévalant sur d'autres morales, qui a abouti aux dérives de Guantanamo et d'Abou Ghraïb ; la promotion de la lutte contre la pauvreté, de l'instauration d'un état de droit et du développement comme contribuant à la sécurité du monde et justifiant un altruisme rationnel. Cela n'est jamais que la redécouverte des principes énoncés dès 1795 par Kant, selon lesquels les démocraties ne se font pas la guerre.

La dialectique entre les valeurs et les intérêts a toujours été présente en politique étrangère. Les arguments moraux ne constituent qu'une ruse pour la puissance, ou même, selon certains, pour l'impuissance. Il ne s'agit pourtant pas de revenir à une vision cynique de la politique internationale mais d'admettre, comme le souligne Hubert Védrine dans son rapport sur *La France et la mondialisation*, qu'une politique étrangère réaliste doit d'abord assurer notre sécurité.

L'inscription de la défense des droits de l'homme comme l'une des priorités de la diplomatie française s'inscrit-elle en faux dans cette évolution ? Faut-il penser, comme le secrétaire général de Reporters sans frontières, qu'il est absurde d'imaginer que les droits de l'homme puissent constituer une politique ? Je ne le crois pas. La défense des droits de l'homme doit être une préoccupation constante, même si elle ne peut être le seul axe de notre diplomatie ni le critère absolu de nos relations internationales.

La première obligation est bien évidemment de s'assurer pour soi-même et de promouvoir auprès des autres pays l'appareil juridique développé à l'ONU et au Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Vous nous direz, madame le secrétaire d'État, comment la France s'y emploie. Une réflexion sur la démocratie vue comme un processus modulé peut donner les clés d'une application diplomatique de la défense des droits de l'homme. Ainsi le premier des

critères de Copenhague exige-t-il des candidats à l'Union des institutions stables garantissant l'état de droit, la démocratie, les droits de l'homme, la protection des minorités. Le respect des droits de l'homme est un déterminant fondamental de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il s'applique à l'élargissement comme aux relations avec le reste du monde. La négociation de l'accord d'association avec la Serbie en témoigne. Cette exigence s'applique tout autant à nos principaux partenaires démocratiques, en particulier les États-Unis.

Au-delà de ce premier cercle, nous devons manifester une fermeté amicale avec l'ensemble de nos partenaires extérieurs, sans arrogance. Hubert Védrine encore : « Faut-il sans arrêt rappeler que la France est la « patrie des droits de l'homme » ? D'abord, historiquement, la Grande-Bretagne et les États-Unis pourraient le revendiquer tout autant. Ensuite, à quoi sert de répéter cette formule [...] puisque nous ne disposons pas d'une formule magique qui nous permettrait d'obtenir que les droits de l'homme soient respectés en Chine, en Russie, dans le monde arabe, en Afrique, etc., et que nous ne cesserons pas d'acheter du gaz aux Russes, du pétrole aux Saoudiens et de vendre nos technologies aux Chinois ? Davantage de modestie [...] n'affaiblirait en rien nos efforts concrets pour les droits de l'homme. »

Je vois néanmoins deux obstacles à la mise en œuvre de ces principes. Le premier tient aux critiques selon lesquelles la France aurait une politique de « deux poids, deux mesures » selon qu'il s'agit de petits pays, d'alliés politiques ou militaires, ou encore de grands pays, partenaires commerciaux majeurs, comme la Russie ou la Chine. Le second vient de ces mêmes puissances ou de certains pays islamiques pour lesquels la démocratie et la défense des droits de l'homme adaptés à la civilisation occidentale ne sont pas transposables dans d'autres civilisations. Ces principes, et les conditionnalités qui accompagnent certaines politiques, sont dénoncés comme un instrument de domination des puissances occidentales. On constate à l'inverse les effets d'une offre sans conditions proposée par la Chine au continent africain.

L'orientation définie par le Président de la République pose des questions d'organisation à l'administration du ministère des affaires étrangères et à nos postes diplomatiques. La seule formalisation concerne la stratégie sur la gouvernance, qui promeut l'intégration des droits de l'homme dans les programmes de coopération, avec une circulaire ministérielle adressée aux postes diplomatiques. C'est particulièrement important puisque nos diplomates ne sont pas des exégètes, mais ont à appliquer une politique définie par le pouvoir exécutif. Que signifie concrètement le souhait de voir nos ambassades devenir des « maisons des droits de l'homme » et être

un point de référence pour leurs défenseurs ? Une politique étrangère faisant des droits de l'homme une priorité ne peut tolérer l'improvisation ; elle doit être rigoureusement pensée. Mon prédécesseur, Serge Vinçon, et moi-même avons souhaité que la commission des affaires étrangères s'y intéresse.

Nous voulons veiller à ce que les projets de loi autorisant la ratification des traités et conventions portant sur ces matières soient examinés dans les délais les plus brefs. Nous avons profité de l'adoption de deux textes pour organiser un débat au Sénat. Nous évoquons la question lors de nos déplacements ou de contacts avec nos homologues d'autres parlements, et l'un des groupes de travail de notre commission lui est consacré. Nous avons prévu de nous rendre à Genève les 25 et 26 février prochain pour rencontrer les principaux acteurs onusiens des droits de l'homme, et en particulier le Conseil des droits de l'homme.

Nous devons également prendre en compte les préoccupations légitimes de nos sociétés. La transparence qu'implique la mondialisation et l'instantanéité des communications rendent obligatoire un rapprochement de l'éthique de responsabilité et de l'éthique de conviction. (*Applaudissements à droite et au centre*)

Mme Josette Durrieu. – J'ai moi aussi une pensée pour M. Pelletier car ce débat a été initié avec le concours du Conseil de l'Europe, évoqué par M. del Picchia. Je remercie notre assemblée d'avoir donné à douze sénateurs la possibilité d'y siéger avec vingt-quatre députés.

Fondé en 1949, le Conseil de l'Europe, gardien des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit, compte quarante-sept États membres, soit toute l'Europe à l'exception de la Biélorussie. Dès 1950, il a adopté la Convention européenne des droits de l'homme. Ce texte suffisait, et l'ajout d'une charte des droits fondamentaux n'était, à mon avis, pas justifiée. Il a été ratifié par tous les États membres, y compris le Royaume-Uni et la Pologne, et suivi de plus de deux cents textes et conventions. Le Conseil de l'Europe a créé une instance de contrôle indépendante, la Cour européenne des droits de l'homme, pour laquelle chaque État membre élit un juge. Il a réussi à abolir la peine de mort sur tout le continent : l'Europe est le seul continent où il n'y a plus d'exécutions capitales -la Russie a décrété un moratoire. Soixante-huit pays dans le monde, dont les États-Unis, appliquent encore la peine de mort.

Il y a toujours des violations des droits de l'homme en Europe, des femmes battues, des conflits en Tchétchénie, en Abkhazie, en Ossétie du Sud, en Transnistrie, dans le Haut-Karabagh... Le Conseil de l'Europe s'est honoré de la publication du rapport de Dick Marty sur les centres de détention secrets de la CIA. Dans ces « sites noirs », délocalisés en Europe, des avions spéciaux amenaient des prisonniers

clandestins. Ces faits ont ensuite été dénoncés par la Cour suprême des États-Unis, puis reconnus par le président Bush. Je suis ravie de pouvoir parler ce soir du Conseil de l'Europe, conscience morale et creuset où se forge une conscience européenne

La Charte des droits fondamentaux était intégrée au traité constitutionnel. Elle n'est pas jointe au mini-traité et n'a pas été imposée au Royaume-Uni et à la Pologne. C'est regrettable. Elle définit six domaines de droits et les valeurs communes de l'Union : la dignité humaine et les libertés, l'égalité mais pas la parité. La parité est un principe nouveau en France, mais appartient déjà à la réalité de certains pays nordiques.

Il aurait paru facile de l'inclure dans les valeurs de l'Union européenne. Dans la liste des valeurs figurent aussi la solidarité, la citoyenneté, la justice. Mais pas une valeur fondamentale pour la France : la laïcité.

La laïcité, c'est l'humanisme tolérant et résistant. Ce mot est essentiel et l'on oublie souvent qu'il figure à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : le droit de résister à l'oppression. Ce mot, il faut nous en réemparer. La laïcité est basée sur le respect de l'homme universel. Il vaut mieux affirmer les dimensions communes et universelles que vouloir souligner les différences et affirmer les minorités, visibles ou pas. D'autant -regardez la Belgique ou le Kosovo !- que les rapports s'inversent parfois entre majorités et minorités. Respect de l'autre, de sa vie, de ses idées, de ses idéologies, du sens qu'il veut donner à son existence et au mystère de son origine, dans une église ou hors de toute Église.

Je me pose une question : droits de l'homme et dogmes religieux sont-ils compatibles ? Je réponds non si je fais référence à l'Histoire et aux guerres de religion, ou à l'actualité, aux discours de haine, aux guerres. Je réponds oui si nous bâtissons un monde et des États tolérants et laïcs, comme en France, comme dans la plupart des pays d'Europe. Je réponds non si les textes fondateurs des religions et les écrits des théologiens et des juristes affectent les droits fondamentaux et s'ils prescrivent une morale contraire à ces droits. Je réponds oui ou non selon la façon dont les droits de l'homme sont transposés ou interprétés dans le droit canon, la charia, le Talmud.

Une société laïque a ses principes et ses valeurs : enseigner, éduquer, former l'esprit critique ; elle a ses relais : la famille, l'école, l'État démocratique et laïc, les associations et les communautés religieuses ; ses objectifs et son idéal : former des individus libres et responsables qui dans « un acte conscient et volontaire » feront d'abord le choix de leur sol au-delà de leur sang. Le choix du sol c'est l'expression d'une « volonté de vivre ensemble » dans un lieu géographique et dans une communauté. C'est parfois difficile, on le voit au Kosovo.

Je livre mes inquiétudes après le discours du 20 décembre 2007 devant le chapitre de Saint-Jean de

Latran et le discours du 14 janvier 2008 à Riyad, devant le roi d'Arabie saoudite. Et c'est à l'étranger ! Et c'est la parole officielle du Président de la République française, chef d'un État laïc ! Un seuil a été franchi. La parole du Président est devenue prédication : « Ce sont les religions qui nous ont les premières appris les principes de la morale universelle et de la dignité humaine », « L'Arabie Saoudite et la France n'ont pas seulement des intérêts communs, elles ont aussi un idéal commun ». Lequel ?

Je me pose des questions. Va-t-on réformer la loi de 1905 ? Les Français ne le souhaitent pas, les religions ne le demandent pas. Va-t-on reconfectionner l'espace public ? Écoutez ces mots prononcés à Latran : « les religions sont un plus pour la République », « la désaffection des paroisses rurales et la pénurie des prêtres... le désert spirituel des banlieues... la disparition des patronages... n'ont pas rendu les Français plus heureux » « L'instituteur ne pourra jamais remplacer le curé ou le pasteur ». « ... Il lui manquera toujours le sacrifice de sa vie et l'engagement porté par l'espérance ». La laïcité est le fondement de la République et de la paix religieuse et sociale. On n'y touche pas. Veut-on enflammer le débat républicain ?

Il y a d'autres combats et d'autres défis. Contre l'intégrisme et les fanatismes, contre le terrorisme -ce qui n'exclut pas le droit légitime à la résistance à l'oppression. Là-dessus, la confusion règne : pour certains, les Tchétchènes, les Palestiniens, les Kurdes sont des terroristes, comme étaient ceux qui résistaient à Franco, et sans doute ceux qui résistèrent à l'Occupation. A ce compte, je suis la fille d'un terroriste... Alors qu'il figure dans la Déclaration de 1789, le mot « résistance à l'oppression » est aujourd'hui tabou.

Il nous faut aussi combattre l'ignorance et l'obscurantisme, le racisme et l'antisémitisme. Sartre disait que le Juif n'existe pas mais qu'il est créé par l'antisémite. Et qui a créé l'antisémitisme ? Il nous faut faire très attention : Israël a le droit d'exister dans des frontières sûres et reconnues, mais les Palestiniens aussi, or la Cisjordanie est occupée, injustement et illégalement, il y a 1,2 million de prisonniers à Gaza, prisonniers du Hamas, certes, mais d'Israël aussi. Il y a trop souvent deux poids et deux mesures. L'injustice et l'humiliation quotidiennes ne peuvent que susciter un désir de vengeance.

Il faut faire l'Europe ? Non : finir l'Europe, c'est-à-dire faire ce qu'on ne veut pas faire, l'Europe de la défense et, par conséquent, l'Europe politique. Le fait qu'on ait renoncé aux symboles, à commencer par le drapeau, en dit long ! L'Europe implose du bouillonnement de ses minorités. Quelle laïcité pour l'Europe du XXI^{ème} siècle ? Bâtissons une communauté de valeurs, un destin commun. Faisons rêver la jeunesse d'Europe ! (*Applaudissements à gauche et au centre*)

M. Robert del Picchia. – « Pourquoi l'Homme -justement l'Homme- prétend-il avoir des droits ? Selon certains, il n'y a à cela aucune autre raison que le fait qu'étant nous-mêmes des hommes, nous revendiquons pour nous-mêmes, sans justification spéciale, un statut privilégié », demandait Jeanne Hersch. Elle répondait : « l'Homme représente, dans le monde où il vit, une formidable exception, il est, à ce qu'il semble, le seul à avoir une conscience de lui-même ; le seul à dire « je » et à décider de ses actes, donc à les assumer et à s'en reconnaître responsable. »

Ces propos expliquent pourquoi la Déclaration des droits de l'homme doit être universelle en se fondant non sur des règles particulières, mais sur la condition de sens de toute règle : la liberté responsable de chaque être humain.

Cette exigence implique que, dans les sociétés humaines, le règne du droit remplace celui de la force. Mais ce règne du droit ne peut renoncer à un recours possible à la force.

La Déclaration universelle des droits de l'homme est une des premières grandes réalisations de l'ONU mais il a fallu trente ans pour qu'elle soit appliquée.

On se doit d'être pour le refus de la force et pour les droits de l'homme mais ces deux engagements ne peuvent pas être absolus en même temps, car les droits de l'homme ont besoin de la force pour être défendus. On est ainsi contraint de leur assigner certaines limites.

Les droits de l'homme sont violés pratiquement partout sur terre.

Néanmoins, lentement, très lentement, avec d'effroyables rechutes, la cause des droits de l'homme progresse car elle nourrit un espoir indiscutable.

J'ai procédé à un inventaire des instruments internationaux: il existe 106 textes. On peut aisément imaginer la difficulté de leur suivi et le travail herculéen du secrétariat d'État aux droits de l'homme. Comment définir des actions prioritaires, alors qu'elles le sont toutes ?

Bien que huit années se soient écoulées après l'adoption des huit objectifs du Millénaire, près d'un milliard de personnes vivent encore avec moins d'un dollar par jour, chaque année six millions d'enfants meurent avant d'atteindre leur cinquième anniversaire et, dans les pays très pauvres, moins de la moitié des enfants vont à l'école primaire et 20 % à l'école secondaire. On est très loin de la réalisation universelle des droits de l'homme.

Non seulement les traités, mais aussi les objectifs internationaux ne sont pas respectés. Alors, que faire ? Suivre, observer, réagir, et c'est ce que la France, patrie des droits de l'homme, fait avec votre ministère. Mais il faut aussi suivre, si ce n'est précéder, toute l'actualité, toutes les tensions, toutes

les crises. Bref, il s'agit d'une mission universelle de tous les instants.

Mais la France a aussi des atouts et des réseaux en dehors des Nations unies. C'est le cas de la Francophonie. A l'occasion du lancement, le 10 décembre, de l'année de célébration du soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Abdou Diouf, secrétaire général de la Francophonie, et Louise Arbour, Haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, ont appelé conjointement les États membres de l'OIF à la ratification généralisée des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à leur mise en œuvre.

Le Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire de l'université Paris II établit une véritable fiche technique sur chaque pays membre de la Francophonie. En France, certains rapports concernant le pacte des droits civils et politiques ou la convention sur l'élimination de la discrimination sur les femmes ne sont toujours pas publiés. Il en est de même pour les protocoles sur les conflits armés ou la vente des enfants. Pourquoi ces retards et pour quelles raisons certaines conventions ne sont pas ratifiées, comme celle sur la protection des minorités nationales ?

Notre Parlement participe aussi activement aux travaux de l'Union interparlementaire (UIP), créée conjointement par la Grande-Bretagne et la France en 1889, et qui défend et promeut les droits de l'homme.

L'UIP rappelle que le Parlement est l'institution qui représente le peuple et par laquelle celui-ci participe à la direction des affaires publiques. Il lui incombe donc de promouvoir et de faire respecter les droits de l'homme. Le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP, créé en 1976, fait aujourd'hui autorité pour défendre les parlementaires victimes de violations de leurs droits fondamentaux.

Dans un de ses rapports, l'UIP s'est penchée sur la problématique de la protection des droits de l'homme lors de la réconciliation au lendemain d'un conflit. Comme l'écrivait Joseph Maïla : « Se réconcilier n'est pas seulement surmonter les raisons de se faire la guerre, c'est surtout inventer les conditions pour se parler. C'est aussi, face à une histoire de tumultes et de haines, trouver le bon équilibre de la mémoire : suffisamment oublier pour ne plus se combattre, suffisamment se souvenir pour ne pas recommencer ».

La réconciliation entre l'Allemagne et la France après 1945 fut une réussite. En revanche, celle entre Israël et la Palestine est toujours en attente. Le processus de réconciliation suppose le pardon réciproque et donc l'oubli des fautes et des crimes. La réconciliation passe-t-elle alors par la sanction ou par l'absence de sanction ? Les termes « amnistie » et « amnésie » viennent tous deux du grec *amnēstia*, de *amnestos*, oublié, et *amnēsia*, oubli.

L'ONU a choisi de ne pas sacrifier la justice à la réconciliation et de faire de la justice un outil de réconciliation. Le théorème de Joseph Maïla, « s'en souvenir assez pour ne pas recommencer, mais oublier assez pour ne pas se venger » doit être appliqué. Mais la réconciliation a aussi ses limites qui tiennent aux droits de l'homme. C'est pourquoi on ne pourra atteindre la paix véritable qu'à l'abri de la force : il faudra être tenace et patient et étendre le respect des droits de l'homme partout où cela sera possible.

Bernanos a écrit, dans *Les grands cimetières sous la lune* que « les hommes de ce temps ont la tripe sensible et le cœur dur ». Cette phrase fait mal parce qu'elle est vraie. Considérant la situation des droits de l'homme dans le monde, on ne peut céder à l'optimisme ni au triomphalisme. Mais abandonner serait renoncer à l'humanité. C'est exactement le contraire que nous voulons toutes et tous de toutes nos forces. (*Applaudissements à droite et au centre*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je m'associe à l'hommage qui a été rendu à notre regretté collègue Jacques Pelletier.

Dans le monde, des personnes sont empêchées de s'exprimer, d'agir, de faire valoir leurs droits. Elles subissent la répression, jusqu'à la mort. Des mineurs sont exécutés, des femmes lapidées, des homosexuels pendus. En 2007, la France et l'ONU ont donné un signe positif en interdisant la peine de mort « en toutes circonstances » pour l'une, et en appelant à un moratoire mondial sur les exécutions pour l'autre. Je forme le vœu qu'à l'occasion des prochains Jeux olympiques, la Chine mais aussi les États-Unis s'engagent dans cette voie.

Aujourd'hui, je suis indignée par la souffrance terrible du peuple de Gaza, humilié, assiégé, prisonnier sur son propre territoire, manquant de tout. Je suis indignée par la tragédie du peuple du Kenya, où les mutilations et les tueries ont déjà fait plus de 1 000 morts, où plus de 255 000 personnes ont dû fuir, indignée aussi par le drame vécu par les Tchadiens où, encore une fois, des innocents sont victimes des exactions commises par ceux qui se battent pour le pouvoir. Des peuples martyrisés demandent justice. Au Rwanda, où l'indicible s'est produit, on exige la fin de l'impunité, la reconnaissance des responsabilités.

Pourquoi la France refuse-t-elle toujours d'inscrire dans son droit pénal la création de la Cour pénale internationale et l'imprescriptibilité des crimes de guerre, qui permettent de lutter contre l'impunité et donc de respecter les droits des individus et des peuples ?

Près de la moitié de la population mondiale est humiliée, car elle subit la pauvreté, les inégalités, l'exode et le refus des pays riches, dont la France et l'Union européenne, de mener de véritables politiques de coopération et de développement leur permettant de sortir de la misère. En 2002, Mme Mary Robinson, alors Haut commissaire de l'ONU aux droits de

l'homme disait : « Je suis toujours plus en colère quand je vois l'état du monde : le fossé inacceptable entre riches et pauvres, les inégalités de toutes sortes en matière d'éducation, de santé, qui constituent autant de germes de conflit ». Mme Louise Arbour, qui lui a succédé, ne dit pas autre chose quand elle met en cause « la détermination des gouvernements à s'acquitter de leurs obligations ».

Fin 2008, nous célébrerons le sixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ses initiateurs ont eu le courage, au sortir d'une des plus terribles catastrophes que le monde ait connu, l'Holocauste, d'affirmer des droits fondamentaux pour les individus et pour les peuples, et d'en consacrer l'universalité.

La France va présider l'Union européenne. Or, le ministre de la défense tenait, le 31 janvier, des propos inquiétants concernant les capitales européennes : « tous sont conscients que 450 millions d'habitants représentant 25 % de la production mondiale doivent pouvoir défendre leurs intérêts et assurer leur sécurité ». Qu'est-ce à dire ? C'est au nom de leur sécurité que les États-Unis ont mis à mal des droits et des libertés. Mme la garde des sceaux rappelait ici même, il y a une semaine, que l'émotion suscitée par la tragédie du 11 septembre avait permis la création du mandat d'arrêt européen. Mais elle oubliait de mentionner les « sites noirs de la CIA » externalisés par les États-Unis, y compris en Europe, pour se soustraire à l'interdiction de la détention arbitraire et de la torture qu'ils sont censés respecter. Elle oubliait aussi la guerre en Irak et Guantanamo que de plus en plus d'Américains condamnent. Nous n'avons d'ailleurs pas beaucoup entendu la France et l'Union sur ces graves atteintes aux droits de l'homme. Voilà où mène la « logique des victimes » et l'instrumentalisation de leur souffrance.

C'est aussi au nom de la lutte contre le terrorisme que la France a inscrit dans le droit commun des mesures dites exceptionnelles : réduction des droits de la défense, extension des écoutes téléphoniques, fichage généralisé, développement de la vidéosurveillance. Elle a également approuvé, avec l'Europe, le transfert aux autorités américaines des fichiers des données passagers par les compagnies aériennes, au mépris des critiques émises par le Parlement européen.

Les pays occidentaux se sont érigés en seuls garants des droits des personnes et ils s'en réclament pour justifier leurs interventions, y compris la guerre. On ne peut pas imposer la démocratie et les droits humains avec des bombes, pas plus qu'avec des contrats industriels ou commerciaux. Comme le dit le président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), « le respect des droits essentiels, la démocratie, n'ont pas de meilleur émissaire qu'eux-mêmes ». Quand la France et l'Europe fondent leur politique à l'égard des étrangers

sur une logique sécuritaire, elles n'y contribuent pas vraiment.

Si nous voulions promouvoir le respect des traités internationaux concernant les droits de l'homme, nous devrions commencer par ratifier la Convention internationale des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. On connaît le sort que le Gouvernement réserve aux travailleurs migrants : chasse aux sans-papiers, restriction du droit d'asile, immigration choisie, contrôles ADN et quotas voulus par le Président de la République.

Quant au traité de Lisbonne, il transforme l'Europe en une forteresse, un espace policier et judiciaire hostile aux étrangers. La politique du chiffre a, en France, des conséquences toujours plus inhumaines et ceux qui n'hésitent pas à voter des lois aggravant les reconduites aux frontières se donnent, hélas, rarement la peine de visiter les centres de rétention. Et s'agissant du contrôleur des lieux privatifs de liberté, nous ne savons toujours rien de sa nomination. Nous étions quelques-uns, le 19 janvier dernier, lors de la journée européenne contre l'enfermement des sans-papiers, au centre de rétention du Mesnil-Amelot. Parmi leurs revendications, les détenus inscrivent des demandes élémentaires -visite médicale préalable, information sur leur situation, aliments qui ne soient pas en instance de péremption... Ces centres sont, de fait, des prisons contrôlées par la police. De plus en plus nombreux sont les femmes et les hommes qui y sont détenus -1 500 places aujourd'hui contre 786 en 2002- pour une durée de rétention passée de sept jours en 1981 à trente-deux jours en 2003, et qui pourrait passer à dix-huit mois si l'on en croit une prochaine directive européenne. En 2006, 201 enfants y ont été enfermés, au mépris de la Convention internationale des droits des enfants. Des hommes détenus au centre de rétention de Vincennes ont été jusqu'à entamer une grève de la faim. Certains se mutilent ou tentent de se suicider. Le Comité européen pour la prévention de la torture, dans son dernier rapport, dénonce les conditions d'hygiène déplorables qui règnent au centre de Vincennes, où 250 personnes sont en attente d'une possible expulsion. Est-il conforme aux droits universels de l'homme, au droit inaliénable de circuler, à l'heure où, dit-on, le monde est devenu un village, d'emprisonner des hommes et des femmes qui n'ont commis ni crime, ni délit grave, au seul motif qu'ils seraient « sans-papiers » ? La France ne livre pas au monde une bien belle image en ne résistant pas à cette effrayante conception de la sécurité.

Promouvoir le respect des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, c'est non seulement ratifier les textes internationaux positifs en matière de droits, mais les appliquer et ne plus être montrés du doigt par les instances internationales.

Vous m'avez dit un jour, madame la ministre, que votre fonction était de vous occuper des droits de l'homme dans le monde et non en France, où ils

seraient, selon vous, largement acquis. Je vous réponds que la France, si elle veut jouer un rôle, doit non seulement être la première à se plier aux règles internationales qui existent déjà, mais doit aussi, sur son propre territoire, montrer l'exemple. On ne peut transiger, au nom de la sécurité ou de la prévention du terrorisme, sur les droits élémentaires des êtres humains. (*Applaudissements sur les bancs CRC*)

Mme Nathalie Goulet. – Je tiens à associer à mon propos notre collègue Alima Boumediene Thierry, qui n'a pu être présente ce soir, mais dont l'engagement pour la défense de la cause palestinienne et des droits de l'homme est connu de tous. Car je vais vous parler -ceux qui me connaissent ne seront pas surpris- de la Palestine.

Le droit à la dignité est le premier droit de l'homme. La liste est longue des errances françaises et des lâchetés internationales sur cette terre sainte ! Nous étions quelques-uns à penser que l'affaire du tramway de Jérusalem avait marqué un sommet, mais non ! La dégradation de la situation à Gaza, l'image de ces hommes et de ces femmes allant chercher leur subsistance en Égypte, qui devrait être un objet de scandale aux pays des droits de l'homme, ne provoquent qu'indifférence.

On sait le rôle que joue l'humiliation dans l'histoire. Quelle autre voie donnons-nous à ce peuple humilié que la reprise des attentats-suicides ? Qu'attendre d'un peuple qui n'a plus rien à perdre ? M. Gouteyron, qui préside la groupe d'amitié France-Liban, sait ce qu'est la souffrance du peuple palestinien.

Et que dire de la construction du mur ? Humiliation et silence. Déclarée illégale par la Cour internationale de justice, le 9 juillet 2004, et par la Cour Suprême de Justice israélienne, le 14 décembre 2006, cette construction attente au droit des Palestiniens à circuler librement et viole leurs droits de propriété, tandis qu'augmente le nombre des *check points*.

Mais que dire du tramway de Jérusalem ? Le triomphe du fait accompli ! Deux entreprises, Alstom et Connex, ont emporté un appel d'offres pour ce projet. Fort bien. Mais l'itinéraire du tramway passe par des territoires occupés ! Il relie Jérusalem-Ouest à deux colonies juives de Jérusalem-Est, Psgat Zeev et French Hill, que Paris estime pourtant illégales. Voilà comment notre pays prête la main à une opération de confiscation ! L'Association *France Palestine solidarité*, à laquelle s'est associée l'OLP, a engagé une procédure judiciaire. Interrogé le 22 octobre dernier, le porte-parole du Quai d'Orsay a déclaré que la question relevait des autorités judiciaires et que ce projet était le fait d'entreprises privées « qui n'agissent en aucun cas pour le compte de l'État » « Comme vous le savez », ajoutait-il, « nous avons fait part de nos préoccupations aux dirigeants des entreprises concernées au sujet d'un segment de ce projet qui se situe dans les territoires palestiniens. Cette situation, qui est de nature commerciale, ne reflète en aucun cas

une évolution de la position française sur Jérusalem. » Mensonge et langue de bois ! Car le contrat pour le tramway a été signé, le 17 juillet 2005, en présence de l'ambassadeur de France, dans les bureaux du Premier ministre Ariel Sharon, tandis que le bulletin de l'ambassade de France saluait la « cérémonie officielle » de signature ! Il n'y a pas de quoi être fier !

Viennent ensuite les violations des règles fondamentales établies par des conventions internationales en matière de justice : droits de la défense, présomption d'innocence, conditions de détention... On peut citer le rapport du Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'homme du 29 janvier 2007 sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés, condamnant la « punition collective » infligée aux Palestiniens par la fermeture de la bande de Gaza.

Nous savons les outils dont nous disposons pour tenter d'infléchir la politique d'un État. Nous en savons l'efficacité. Les obstacles qui s'opposent à leur usage ne sont pas juridiques mais politiques. Les grandes embrassades sur le perron de l'Élysée n'en font pas une. Il y faut une volonté politique. Ce que n'a pas pu faire le « docteur Chirac », comme l'appelait Yasser Arafat, ce n'est, hélas !, pas Nicolas Sarkozy, au vu de son alignement sur la politique américaine, qui semble devoir le faire. Chaque occasion manquée, chaque humiliation pousse une nouvelle génération dans la voie du terrorisme. J'ai partagé la vie et le combat d'un militant de cette cause, le sénateur Daniel Goulet, fondateur de l'association parlementaire euro-arabe et des groupes d'amitié avec la Palestine, ici et à l'Assemblée nationale, et artisan inlassable de la cause de la paix dans cette région : je vous le dis avec beaucoup d'inquiétude, la situation, de plus en plus dramatique, devient incontrôlable. A l'heure où le Quai d'Orsay s'apprête à célébrer en grande pompe le 60^e anniversaire de la création de l'État d'Israël, j'ai le regret de vous dire que le président iranien Ahmadinedja a raison de dire que notre pays soutient la politique de l'État sioniste. C'est la déplorable vérité, la lamentable vérité.

Vous avez su dire non, madame la ministre, au Président Kadhafi. Je vous demande, avec les membres du groupe France-Palestine au Sénat, Mme Cerisier-ben Guiga et Mme Boumediene-Thiery, de dire non à tant d'injustices qui sont autant de ferments pour le terrorisme de demain et de périls pour notre sécurité intérieure. (*Applaudissements au centre*)

Mme Catherine Morin-Desailly. – Il y a presque un an, nous révisions notre Constitution pour lui ajouter une phrase symbolique : « Nul ne peut être condamné à la peine de mort. ». Nous ne faisons pourtant, en l'inscrivant dans notre loi fondamentale, que mettre notre pays en accord avec les conventions internationales et au diapason des autres pays européens, dont certains avaient depuis longtemps inscrit dans leur Constitution l'interdiction de la peine

capitale. La France, patrie des droits de l'homme, ne pouvait rester en retrait. Par cet acte, nous achevons un combat engagé depuis vingt-cinq ans en faveur de l'abolition et témoignons de notre attachement au principe de la dignité de la personne humaine, répondant ainsi, à un siècle de distance, au mot de Victor Hugo : « Une Constitution qui, au XIX^e siècle, contient une quantité quelconque de peine de mort n'est pas digne d'une République ».

Ce combat long et difficile doit se poursuivre hors de nos frontières. Le droit à la vie est universel. Le mouvement est lancé, puisque l'application de la peine de mort recule chaque année et que les États abolitionnistes sont désormais majoritaires. La France a été ainsi le dix-septième pays de l'Union européenne à conférer à l'interdiction de la peine de mort valeur constitutionnelle.

Cependant, de nombreux pays, et non des moindres, la pratiquent encore. Quelle peut être notre action pour les convaincre d'abandonner un châtiment contraire aux droits de l'homme ? Soixante-neuf pays continuent d'appliquer cette peine : vingt-deux en Afrique, où le Libéria et le Sénégal ont heureusement rejoint le camp abolitionniste ; trente en Asie, dont le Japon, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, les deux Corée mais aussi la plupart des pays du Moyen-Orient. Selon le rapport d'Amnesty International, en 2006, 3 861 personnes ont été condamnées à mort dans 55 pays et au moins 1 591 personnes ont été exécutées dans 25 pays. Et ces chiffres sont certainement en deçà de la réalité puisqu'il ne s'agit que des cas dont l'organisation a eu connaissance. L'immense majorité des exécutions est le fait d'une minorité de pays : 91 % des exécutions recensées en 2006 ont eu lieu dans six pays -la Chine, l'Iran, le Pakistan, l'Irak, le Soudan et les États-Unis. Toujours selon Amnesty, il y aurait entre 19 185 et 24 646 condamnés à mort en attente de leur exécution.

Il y aurait eu, selon Amnesty international, mille dix exécutions en Chine en 2006, mais certaines sources évoquent sept mille cinq cents à huit mille exécutions. A l'occasion des Jeux olympiques, il faut donc faire pression sur les autorités chinoises : le progrès économique doit s'accompagner d'avancées dans les droits de l'homme, y compris au Tibet, cher à M. de Broissia.

Aux États-Unis, on compte cinquante-trois exécutions dans douze États : le maintien de la peine capitale dans la plus ancienne et la plus puissante des démocraties est un obstacle majeur à la cause abolitionniste. Les États-Unis restent, avec le Japon, le plus important régime démocratique à recourir à la peine capitale, ils ont une valeur d'exemple pour de nombreux pays. Alors qu'au début des années 1970, la pratique de la peine capitale était presque tombée en désuétude -la Cour Suprême déclara en 1972 qu'elle constituait un châtiment inutile et dégradant- les condamnations et les exécutions ont

repris en 1977. Depuis lors, mille soixante personnes, dont trois cent soixante dix neuf au Texas, ont été exécutées, la peine de mort figure dans la législation de trente-huit des cinquante États et elle a été réintroduite au niveau fédéral depuis 1988. L'erreur judiciaire mine le système : depuis 1973, cent vingt deux condamnés à mort ont été reconnus innocents après de très longues procédures, parfois *in extremis* ! Face à ces risques d'erreur flagrante, la Cour suprême des États-Unis s'attache à réduire le domaine de la peine de mort, notamment en interdisant l'application de la peine de mort aux déments et aux déficients mentaux et en refusant l'exécution des condamnés mineurs lors de l'accomplissement du crime.

Depuis plus de vingt-cinq ans, traités, protocoles et déclarations se multiplient pour engager les États sur le chemin de l'abolition universelle de la peine de mort. Le Conseil de l'Europe joue un rôle majeur dans ce mouvement, tout comme les Nations Unies. Le protocole n°6 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, entré en vigueur en mars 1985, a été le premier instrument contraignant prévoyant l'abolition de la peine de mort en temps de paix. Le protocole additionnel n°13 relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, adopté par le Conseil de l'Europe à Vilnius, le 3 mai 2002, représente un pas supplémentaire.

Ces protocoles ont marqué la reconnaissance du droit à la vie comme attribut inaliénable de la personne humaine et comme valeur suprême dans l'échelle des droits de l'homme au niveau international. L'Europe est devenue une zone libérée de la peine de mort, et l'abolition fait partie intégrante du socle des valeurs européennes : quarante-trois des quarante-quatre États parties à la Convention européenne des droits de l'homme sont abolitionnistes. L'Europe a consacré le principe que la démocratie, fondée sur les droits de l'homme, est incompatible avec la peine de mort.

Cependant, certains veulent ici ou là rétablir la peine de mort. En 2006, le président conservateur polonais Lech Kaczynski, a souhaité le rétablissement de la peine capitale en Pologne et en Europe, par référendum. Mais le deuxième protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, adopté à New York le 15 décembre 1989, engage les pays signataires à abolir la peine capitale : c'est le premier traité abolitionniste universel. La communauté internationale a aussi limité le nombre des cas où la peine de mort pouvait être prononcée ou exécutée. La prohibition de la peine de mort constitue désormais un principe du système juridique international : la Cour pénale internationale, qui juge pourtant les crimes les plus graves, s'interdit la peine de mort.

La commission des droits de l'homme des Nations Unies, devenu Conseil des droits de l'homme, appelle depuis plusieurs années à l'abolition universelle de la

peine de mort, dont la première étape serait un moratoire général.

Dans son appel de Strasbourg de juin 2001, l'Union européenne a aussi demandé un moratoire des exécutions et l'abolition définitive de la peine de mort. Il nous faut poursuivre ce combat, convaincre les dirigeants des États non abolitionnistes de l'inutilité de la peine de mort, les convaincre qu'elle n'est pas dissuasive ! Espérons que l'action de la communauté internationale fera comprendre aux opinions publiques que la peine de mort est toujours synonyme de « défaite de l'humanité » comme l'a dit M. Badinter.

Madame la ministre, que compte faire le Gouvernement pour convaincre les pays non abolitionnistes de renoncer à cette peine, qui est, comme l'a dit notre illustre collègue Victor Hugo, le « signe spécial et éternel de la barbarie » ? *(Applaudissements)*

Mme Rama Yade, secrétaire d'État chargée des affaires étrangères et des droits de l'homme. – Je m'associe à l'hommage que vous avez rendu à Serge Vinçon, le regretté président de la commission des affaires étrangères du Sénat, qui aura laissé la marque d'un président rigoureux et juste. J'ai également une pensée forte pour Jacques Pelletier, dont le dévouement était sans faille pour la cause des droits de l'homme, en France et dans le monde !

Monsieur Othily, merci pour votre question et pour l'intérêt que vous portez aux droits de l'homme : c'est pour moi un encouragement dans ma mission, mais aussi une ardente obligation de résultats !

Le Président de la République et le ministre des affaires étrangères ont chacun à cœur de faire vivre les droits de l'homme dans notre politique extérieure. Je ne suis pas en charge des droits de l'homme en France, cela ne veut pas dire que j'y sois insensible : lorsque je parle à l'étranger, je veux le faire au nom d'un pays exemplaire !

Notre pays fait une place essentielle au respect des droits de l'homme : ils sont partie intégrante de notre identité nationale. Cependant, ne nous endormons pas sur nos lauriers : nous devons toujours être vigilants !

De grâce, ne cédon pas au relativisme culturel qui conduit à penser que tout se vaut, et que, puisqu'il arrive à la France d'être imparfaite, elle ne saurait critiquer les imperfections des autres ! Il y a chez nous, en France, et dans les démocraties en général, des valeurs fondamentales qui ne sont pas négociables !

Il nous faut être modestes -comme Hubert Védrine nous invite à l'être-, certes, mais également audacieux : la France est la « patrie des droits de l'homme », c'est ainsi que la regardent les peuples étrangers, les opposants, dissidents et défenseurs des droits de l'homme pourchassés de par le monde. Voilà une incitation permanente à assumer notre devoir !

Nous ne sommes pas seuls à pouvoir revendiquer cette mission : c'est une bonne chose, tant la tâche est immense. Nous n'avons pas la formule magique pour que les droits de l'homme soient respectés en Russie, en Chine, dans le monde arabe, en Afrique, mais est-ce là une raison pour arrêter de se battre ? A l'étranger, on lit dans les yeux des défenseurs des droits de l'homme cette attente vis-à-vis de la France, vis-à-vis de la « patrie des droits de l'homme » : devrions-nous refuser de relever ce défi ? Bien sûr que non !

Le Président de la République a fait de la promotion des droits de l'homme l'une des toutes premières priorités de l'action diplomatique de la France. Le rapprochement de la diplomatie, qui défend les intérêts de la France, et de la promotion des droits de l'homme paraît paradoxal ? En fait, la vision opposant les droits de l'homme et la poursuite de nos intérêts, cette conception qui a longtemps prévalu, n'a plus cours. Le Président de la République a voulu cette rupture. Alors candidat, il déclarait le 28 février dernier : « notre identité démocratique nous destine à promouvoir la liberté et le respect des droits de l'individu dans le monde » ; « valeurs et intérêts, en réalité, se rejoignent. Il faut refuser l'opposition stérile entre réalisme et idéalisme ». Le 6 mai, au soir de sa victoire, il ajoutait : « Je veux lancer un appel à tous ceux qui dans le monde croient aux valeurs de tolérance, de démocratie et d'humanisme, à tous ceux qui sont persécutés par les tyrannies et par les dictatures, à tous les enfants et à toutes les femmes martyrisées dans le monde pour leur dire que la France sera à leurs côtés, qu'ils peuvent compter sur elle ! »

Dès son entrée en fonctions, le Président de la République a agi sans délai pour la libération des infirmières bulgares, tout comme il l'a fait, lors de son récent déplacement en Inde, pour Taslima Nasreen, cette écrivain bengalie menacée d'une fatwa, errant sur le territoire indien ! C'est la même énergie qu'il déploie encore pour la libération d'Ingrid Betancourt et des autres otages des Farc ! Et nous espérons que ces efforts porteront leurs fruits

Dans un monde de plus en plus dangereux, où les risques de prolifération nucléaire s'accroissent, où des groupes terroristes tentent d'acquiescer, avec la complicité de certains États, des armes chimiques, biologiques et nucléaires, notre intérêt est, plus que jamais, de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Si, dans le passé, on pouvait s'accommoder de dictatures lointaines, aujourd'hui, il n'y a plus de lointain : une Corée du Nord dotée de missiles longue portée est désormais notre voisine.

Les États de droit sont moins dangereux pour la paix dans le monde que les autres États. Pour Kant, les démocraties par nature ne se font jamais la guerre : le précepte est plus que jamais d'actualité !

J'en viens à ma mission elle-même. M. Othily souligne que les droits de l'homme se multiplient, au point qu'on distingue mal l'essentiel de l'accessoire. Les doctrinaires diront que les droits de l'homme sont indivisibles, que c'est « tout, ou rien ». Je veux, pour ma part, éviter l'écueil du « droitdelhommisme ».

Invoquer les droits de l'homme à tout propos ne peut que se retourner contre nous. On a ainsi pu entendre, à la tribune de l'ONU, le président iranien Ahmadinedja les invoquer à plusieurs reprises pour mieux accuser l'Occident de ne pas les respecter. Ces propos d'un dirigeant d'un pays où une femme vaut la moitié d'un homme a de quoi faire réagir.

La promotion des droits de l'homme, pour moi, ne vise pas les droits à tout et à n'importe quoi ; c'est avant tout le droit de vivre dans la paix et la sécurité, indissociable de celui de vivre libre.

C'est pour en rester à l'essentiel que j'ai fixé des priorités, car l'action politique consiste à faire des choix. Si l'on veut être efficace, il est plus aisé de se concentrer sur quelques axes fondamentaux. J'en ai choisi trois : la défense des femmes et les enfants, qui sont les premières victimes des sociétés archaïques ou des conflits ; la liberté d'expression, en particulier celle de la presse ; enfin, la justice pénale internationale.

Ces trois priorités ne m'interdisent pas d'intervenir dans d'autres domaines, comme la lutte pour l'abolition universelle de la peine de mort, la violation massive des droits de l'homme dans certains conflits, comme au Darfour, ou la répression brutale des manifestations pacifiques des Birmans.

Une fois ces priorités dessinées, il faut définir une méthode : discrétion ou médiatisation ? Nous nous devons d'être à la hauteur de notre réputation, quitte à être transgressif. On dit que cela peut coûter cher ; c'est l'argument que l'on avance notamment à propos de la Chine. Mais je ne suis pas convaincue : les États-Unis, tout en concluant des contrats commerciaux avec les Chinois, n'hésitent pas à évoquer la question des droits de l'homme avec eux. On ne peut, à six mois des Jeux olympiques de Pékin, l'ignorer ; sans vexer, sans blesser, sans humilier, on peut rappeler la Chine à ses devoirs. Elle sera bientôt la vitrine du monde et ne peut se permettre d'offrir une image régressive de l'olympisme. C'est dans le même esprit que je suis intervenue récemment auprès des autorités chinoises sur le cas de M. Hu Jia, un blogueur dont la liberté d'expression lui a valu des ennuis judiciaires. Les Français ne comprendraient pas notre silence face à certaines violations des droits de l'homme, mais notre activisme doit se fonder sur une méthode.

Face à l'impudence médiatique, il faut savoir rester discret pour être efficace. Je pense par exemple à la Tunisie : si l'on veut obtenir la libération d'un prisonnier politique comme Me Abbou, la discrétion doit, dans un premier temps, être de mise. Plutôt que de faire du

tapage, j'ai d'abord le devoir d'expliquer aux autorités tunisiennes pourquoi l'emprisonnement de cet homme est choquant et nuit à l'image de la Tunisie dans le monde. J'essaie ainsi d'éviter de montrer du doigt les autorités tunisiennes, de blesser ou d'insulter, ce qui n'aurait d'autre effet que de les braquer et de prolonger le calvaire du prisonnier.

La méthode n'interdit pas la fermeté. Il n'est pas acceptable par exemple, que les droits de l'homme soient remis en cause par certains pays qui considèrent que le développement économique doit primer sur le respect des droits ou qui préfèrent le particularisme de leur culture à l'universalité de ces droits. Je ne crois pas à l'approche culturaliste, parce que, si j'ai du respect pour les traditions de certains pays, je considère qu'on ne peut pas, en leur nom, accepter que des femmes soient lapidées, des mineurs pendus en place publique ou que des femmes s'immolent par le feu après un viol pour échapper à un mariage forcé.

Enfin, nous devons être en contact permanent avec les défenseurs des droits de l'homme partout où ils sont. Nos ambassades doivent être aux avant-postes ; c'est pourquoi j'ai souhaité devant la conférence des ambassadeurs que nos postes deviennent des maisons des droits de l'homme. En France, nous devons élargir nos partenariats à des acteurs très engagés en matière de politique étrangère, parlementaires ou collectivités territoriales.

Le pragmatisme et la recherche de l'efficacité doivent prévaloir ; mais je n'oublie jamais les priorités que je me suis fixées : la liberté d'expression et l'égalité des droits entre les femmes et les hommes, qui sont les meilleurs critères à l'aune desquels on peut juger de la vie démocratique d'un pays. Quant aux violations massives et systématiques des droits de l'homme, M. Othily a cité le Darfour, la Tchétchénie, l'Ouzbékistan, le Kenya et le Tchad, pays qui mobilisent toute notre attention ; mais, hélas, la liste pourrait être complétée de dizaines d'autres noms. Le combat pour les droits de l'homme ressemble souvent au travail de Pénélope ou aux travaux d'Hercule, comme l'a dit M. Del Picchia. Certes, des institutions existent, mais notre action diplomatique doit sans cesse ranimer et faire vivre nos principes. Je souhaite donc provoquer une réunion de nos partenaires européens afin de rassembler nos forces autour d'un message simple et clair, conforme à l'idéal européen. Je compte aussi me rendre au Conseil des droits de l'homme début mars et évoquer le suivi de la conférence de Durban, qui aura lieu en 2009.

La France a, cette année, deux rendez-vous qu'elle ne peut pas et ne doit pas manquer : la présidence de l'Union européenne et le soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cette coïncidence est l'occasion pour notre pays d'être à la hauteur de son héritage. Il s'agira de revivifier, avec le soutien de tous nos partenaires européens, les principes et les valeurs pour lesquels des hommes et

des femmes ont lutté, souvent au péril de leur vie. Il est temps de réaffirmer haut et fort ce en quoi nous croyons, ce pour quoi nous sommes prêts à lutter, même s'il y a un prix à payer.

Je vais maintenant tenter de répondre brièvement à vos questions, sans prétendre être exhaustive. La variété des questions liées à la protection des droits de l'homme justifierait presque pour chaque sujet un débat spécifique.

M. Othily a évoqué le cas très particulier des coupeurs haïtiens de canne à sucre à Saint-Domingue. Vous savez l'attachement que je porte à Haïti, où je me suis rendue en septembre et où M. Bockel m'a suivie pour le 203^{ème} anniversaire de l'indépendance. Le Président de la République s'est engagé à s'y rendre ; cette visite, une première, sera historique.

Le nombre des émigrés haïtiens en République dominicaine atteindrait environ un million, clandestins pour la plupart. Il s'agit d'une émigration Sud-Sud qui va d'un pays déshérité vers un pays à l'économie certes dynamique, mais encore très pauvre. Il y aurait plusieurs dizaines de milliers de coupeurs de canne haïtiens en République dominicaine. L'exposition « Esclaves au paradis » organisée l'an dernier par Amnesty international a jeté une lumière crue sur cette situation. Mais certains propriétaires fonciers ont pris conscience du problème et construisent des logements, des cantines, installent l'électricité courante. Avec le recul de l'exploitation de la canne, le nombre des coupeurs de canne est au demeurant amené à se réduire. Si nous voulons les aider, nous devons contribuer au dialogue amical qu'entretiennent Haïti, ancienne colonie française et pays francophone, et Saint-Domingue, deux pays inclus dans la zone de solidarité prioritaire de notre coopération. La zone frontalière où se concentre l'essentiel de l'immigration haïtienne fait l'objet d'une attention particulière de la France comme de l'Union européenne ; celle-ci construit à Dajabon un marché binational.

MM. Othily, de Rohan et del Picchia se sont interrogés sur la nouvelle impulsion donnée à la défense des droits de l'homme dans la politique extérieure de la France. La priorité que nous lui accordons n'est pas seulement formalisée dans la stratégie de gouvernance développée dans nos programmes de coopération ; les accords de sécurité intérieure que nous négocions excluent tout échange de données personnelles avec les pays qui ne respectent pas l'État de droit. L'attention des ambassades a été rappelée sur la situation des défenseurs des droits de l'homme. L'impulsion passe aussi par les déclarations, les discours, les communiqués de presse officiels, sans oublier les instruments européens existants qui portent sur la peine de mort, les enfants soldats, la torture, les défenseurs des droits de l'homme et les droits de l'enfant.

Reste qu'il faut laisser un peu de souplesse aux ambassades qui doivent adapter nos directives aux contraintes du terrain. De plus en plus de chefs de poste confient à un diplomate de leur chancellerie politique le suivi de la question des droits de l'homme.

En ce qui concerne les conventions internationales -elles sont nombreuses, c'est la rançon du succès- la France compte parmi les bons élèves et est partie à la quasi-totalité des textes internationaux. Si retard il y a, nous sommes en train de le combler. Le rapport sur la discrimination à l'égard des femmes a été présenté en janvier dernier. Deux rapports ont été transmis, relatifs à la convention des droits de l'enfant et au pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels. Deux sont en cours d'élaboration, sur le pacte international sur les droits civils et politiques et sur la convention « torture ».

Le protocole à la convention contre la torture et la convention sur les disparitions forcées, encore non ratifiés, sont en cours d'examen devant le Conseil d'État.

Mme Durrieu a évoqué la laïcité. C'est la forme typiquement française de protection de l'un des droits de l'homme les plus fondamentaux, la liberté de croyance, celle de croire ou de ne pas croire. Le Président de la République n'a rien dit d'autre dans ses discours récents : à Latran, il a fait l'éloge d'une laïcité positive, qui est « tout autant que le baptême de Clovis, un fait incontournable dans notre pays » ; à Riyad, il a souligné l'importance de « faire en sorte que chacun, qu'il soit juif, catholique, protestant, musulman, athée, franc-maçon ou rationaliste, se sente heureux de vivre en France ». Ces propos, qui n'étaient pas complaisants pour ses hôtes, dessinent une ligne d'action qu'il avait déjà tracée dans un livre d'entretiens paru en 2004 : non pas prononcer le décès de la laïcité, mais bien au contraire la vivifier en l'adaptant à des réalités qui ne sont plus les mêmes qu'il y a un siècle. Est-il ainsi normal que l'entretien des édifices du culte, quand ils sont catholiques, protestants ou juifs, parce qu'ils existaient avant 1905, soit assuré par les communes, alors qu'ils ne le sont pas pour l'islam, religion dont le nombre de pratiquants sur notre sol s'est considérablement accru depuis ?

Ne pas trouver de solution reviendrait à ouvrir la voie à toutes les dérives fondamentalistes. C'est le sens de la Fondation pour l'islam de France, habilitée à recueillir les financements étrangers pour les nouveaux lieux de culte, mais je n'irai pas plus avant dans la description d'une politique qui incombe à Mme Michèle Alliot-Marie, en charge des cultes.

Vous connaissez le mot de Gambetta : la laïcité n'est pas un article d'exportation. Les propos du Président de la République n'avaient d'autre sens que de mieux prendre en compte l'importance du fait religieux dans les relations internationales. Il n'y a là rien qui menace notre laïcité. De la même façon, Bernard Kouchner a lancé une réflexion visant à

renforcer nos moyens d'analyse du phénomène religieux.

Vous avez raison, madame Durrieu : le rôle du Conseil de l'Europe -et singulièrement de la Cour européenne des droits de l'homme- est fondamental en la matière, d'autant plus qu'il couvre un espace plus grand que l'Union européenne. Dans ce cadre, nous nous sommes rendues toutes les deux en Moldavie et notamment en Transnistrie. Le Traité de Lisbonne ne s'oppose pas au Conseil de l'Europe, il améliore les traités existants, sans avoir de portée constitutionnelle, ce qui vous permet de le ratifier.

Monsieur Del Picchia, la « diplomatie de la réconciliation », définie le 8 janvier par le Président de la République, signifie que la France doit parler avec tout le monde, ce qui n'a rien d'incompatible avec la promotion des droits de l'homme. Elle laisse la porte ouverte à ceux qui veulent corriger leurs erreurs. Si les gages donnés ne sont pas suffisants, cette politique s'arrête : ainsi avec la Syrie. Au terme de « rédemption », que l'on voit ici ou là, je préfère donc celui de « réinsertion » dans la communauté internationale : dans un monde globalisé, il est difficile pour un pays de rester durablement isolé. Mais réinsertion ne veut pas dire amnésie, et encore moins amnistie. Plus précisément, vous évoquiez les « processus de réconciliation ». A mes yeux, ils viennent en complément plutôt qu'en contradiction de la répression des crimes, comme en Argentine et au Chili.

Madame Borvo Cohen-Seat, nous pensons nous aussi à Gaza, au Kenya ou encore à la Birmanie. La diplomatie française est proactive : elle est partout et ne s'interdit rien. Un projet de loi visant à adapter notre législation à la Cour pénale internationale est en cours d'élaboration ; il sera rapidement présenté au Parlement.

En ce qui concerne le terrorisme, la France n'a pas à rougir des lois de 1986, 1995 et 2006. Les procédures ont lieu sous le contrôle d'un juge, sans procédure d'exception : pas de Guantanamo chez nous. Les autres diplomaties nous envient un dispositif équilibré qui réussit à nous protéger. Dans un discours -vous me permettrez de vous le dire- sans nuance, vous avez déclaré que les droits de l'homme étaient bafoués en France.

M. Robert Bret. – Et les traités internationaux ?

Mme Rama Yade, secrétaire d'État. – Vous m'aviez déjà interpellée sur les sans-papiers, je vous avais reçue, nous avons échangé des idées et je ne crois pas vous avoir fait l'effet d'une dangereuse fasciste !

Madame Goulet, nous connaissons les mises en cause régulières d'Israël devant le Conseil des droits de l'homme par la Conférence des États islamistes. Israël est un État de droit, mais parfois une démocratie doit appliquer des mesures d'exception. Comme

l'Union européenne, la France est préoccupée par la situation des droits de l'homme au Proche-Orient. La quatrième Convention de Genève impose à Israël la protection des civils en temps de guerre -et nous le lui rappelons-, même s'il a le droit de se protéger contre le terrorisme. Plus largement, la France et l'Europe cherchent le chemin d'une paix globale, juste et durable au Proche-Orient; pour cela, nous condamnons clairement les colonisations illégales, contraires à la « Feuille de route », et nous considérons que la paix n'est possible qu'en reconnaissant aux Palestiniens leur droit à un État viable, tout en garantissant à Israël sa pleine sécurité. Nous avons salué la réunion d'Annapolis qui a permis la reprise des négociations et la Conférence internationale des donateurs pour l'État palestinien, organisée par la France, a été un succès.

Madame Morin-Desailly, la lutte contre la peine de mort me tient particulièrement à cœur. Vingt-sept ans après l'abolition en France, qui peut douter de notre engagement en faveur de l'abolition universelle ? L'inscription de l'interdiction de cette peine dans notre Constitution nous a permis de ratifier les deux instruments internationaux la proscrivant en toutes circonstances et la France a patronné le troisième Congrès mondial, tenu à Paris en 2007.

Les exécutions capitales constituent l'un des principaux motifs d'intervention de la France et de l'Union européenne. Dès ma prise de fonctions, je suis intervenue avec succès pour que la peine d'un jeune Américain de 30 ans, condamné à mort au Texas, soit commuée. Obtenir pareille décision est un moment fort.

Les Nations Unies, à l'initiative de l'Union européenne, ont fait un pas vers l'abolition universelle en décembre dernier : plus de cent pays ont adopté une résolution appelant à un moratoire universel et à l'abolition de la peine de mort. Les abolitionnistes sont en train de gagner la bataille, mais le chemin reste long avant de goûter cette victoire de l'humanité sur la barbarie. Plus que jamais, restons mobilisés : la peine de mort sévit toujours sur quatre continents. Pendant la présidence française de l'Union, nous comptons œuvrer dans ce sens, pour que soit réalisé le vœu de Victor Hugo d'une « abolition, pure, simple et définitive » de la peine de mort. (*Applaudissements à droite et au centre*)

Prochaine séance, demain, jeudi 7 février 2008, à 9 h 30.

La séance est levée à 23 h 25.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du jeudi 7 février 2008

Séance publique

À 9 HEURES 30,

Examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

Rapport (n° 192, 2007-2008) de M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour le Sénat.

Suite de la discussion du projet de loi (n° 149, 2007-2008) relatif aux organismes génétiquement modifiés (urgence déclarée).

Rapport (n° 181, 2007-2008) de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission des affaires économiques.

À 15 heures

Questions d'actualité au Gouvernement.

Délai limite d'inscription des auteurs de questions

Jeudi 7 février 2008, à 11 heures

Suite de la discussion du projet de loi (n° 149, 2007-2008) relatif aux organismes génétiquement modifiés (urgence déclarée).

Le soir

Sous réserve de sa transmission, discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

DÉPÔTS

La Présidence a reçu de :

- MM. Michel Billout, Claude Biwer et Daniel Reiner un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques ⁽¹⁾ par la mission d'information ⁽²⁾ portant sur le fonctionnement et le financement des infrastructures de transports terrestres.

- M. le Président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés.

- transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, ratifiant l'ordonnance n° 2007-613 du 26 avril 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament.