

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 31 janvier 2012

(57<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE

### Secrétaires :

Mmes Michelle Demessine, Marie-Hélène Des Esgaulx.

1. **Procès-verbal** (p. 642)
2. **Nomination de membres d'une commission mixte paritaire** (p. 642)
3. **Candidatures à un organisme extraparlamentaire** (p. 642)
4. **Engagement de la procédure accélérée pour l'examen d'une proposition de loi** (p. 642)
5. **Saisine du Conseil constitutionnel** (p. 642)
6. **Décisions du Conseil constitutionnel sur des questions prioritaires de constitutionnalité** (p. 643)
 

Discussion générale : MM. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales ; Gaëtan Gorce, rapporteur de la commission des lois.

MM. le ministre, le rapporteur.

Mme Éliane Assassi, MM. Pierre-Yves Collombat, André Reichardt, Mme Corinne Bouchoux, MM. Jean Louis Masson, Alain Anziani, Michel Delebarre.

MM. le ministre, le rapporteur.

Clôture de la discussion générale.

Exception d'irrecevabilité (p. 655)

Motion n° 13 de M. Jean Louis Masson. – MM. Jean Louis Masson, le rapporteur, le ministre. – Rejet par scrutin public.

Question préalable (p. 658)

Motion n° 14 de M. Jean Louis Masson. – MM. Jean Louis Masson, le rapporteur, le ministre. – Rejet par scrutin public.

Demande de renvoi à la commission (p. 659)

Motion n° 15 de M. Jean Louis Masson. – MM. Jean Louis Masson, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 663)

## 8. Questions cribles thématiques (p. 663)

EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE TRANSPORT ET DE LOGEMENT (p. 663)

MM. Ladislas Poniatowski, Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement.

Mme Valérie Létard, M. le secrétaire d'État.

MM. Michel Teston, le secrétaire d'État.

Mme Mireille Schurch, M. le secrétaire d'État.

MM. Joël Labbé, le secrétaire d'État.

MM. Jean-Pierre Chevènement, le secrétaire d'État.

Mme Élisabeth Lamure, M. le secrétaire d'État.

MM. Roland Courteau, le secrétaire d'État.

MM. André Reichardt, le secrétaire d'État.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 672)

## 9. Nomination de membres d'un organisme extraparlamentaire (p. 672)

## 10. Communication relative à une commission mixte paritaire (p. 672)

## 11. Remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle. – Suite de la discussion en nouvelle lecture et adoption d'un projet de loi organique dans le texte de la commission modifié (p. 672)

Article unique (p. 672)

M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 12 du Gouvernement. – M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales.

Amendement n° 2 de M. Jean Louis Masson. – M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 3 de M. Jean Louis Masson. – MM. Jean Louis Masson, le président.

Amendement n° 1 de M. Jean Louis Masson. – M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 8 de M. Jean Louis Masson. – M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 4 de M. Jean Louis Masson. – M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 5 de M. Jean Louis Masson. – M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 6 de M. Jean Louis Masson. – M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 7 de M. Jean Louis Masson. – M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 9 de M. Jean Louis Masson. – M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 10 de M. Jean Louis Masson. – M. Jean Louis Masson.

Amendement n° 11 de Mme Éliane Assassi. – Mme Éliane Assassi.

MM. Gaëtan Gorce, rapporteur de la commission des lois ; Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois ; le ministre, Jean Louis Masson. – Rejet des amendements n°s 12, 2, 3, 1, 8, 4 à 7, 9 et 10 ; adoption de l'amendement n° 11.

M. Jean Louis Masson.

Adoption, par scrutin public, de l'article unique modifié du projet de loi organique.

**12. Exécution des peines.** – Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 682)

Discussion générale : M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, rapporteur de la commission des lois.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 689)

#### **PRÉSIDENCE DE M. THIERRY FOUCAUD**

MM. Jacques Mézard, François-Noël Buffet, Mme Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Jean-Pierre Michel, Mme Éliane Assassi, M. Jean-René Lecerf, Mme Aline Archimbaud, MM. Thani Mohamed Soilihi, Philippe Bas, Mmes Virginie Klès, Catherine Tasca.

M. le garde des sceaux.

Clôture de la discussion générale.

Renvoi de la suite de la discussion.

**13. Ordre du jour** (p. 705)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE

vice-président

Secrétaires :  
Mme Michelle Demessine,  
Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)*

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le procès-verbal de la séance du jeudi 26 janvier 2012 a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté.

2

### NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État, que nous avons adopté jeudi dernier.

La liste des candidats établie par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : M. Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Serge Larcher, Gérard Le Cam, Gérard César, Charles Revet et Vincent Capo-Canellas ;

Suppléants : MM. Martial Bourquin, Jacques Cornano, Raymond Vall, Joël Labbé, Rémy Pointereau, Joël Billard et Philippe Darniche.

3

### CANDIDATURES À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de sénateurs appelés à siéger au sein du comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative, créé en application de l'article 5 du décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a fait connaître qu'elle propose les candidatures de M. Jacques-Bernard Magnier et de M. Pierre Martin pour siéger respectivement en qualité de membre titulaire et de membre suppléant au sein de cet organisme extraparlé-mentaire.

Ces candidatures ont été affichées et seront ratifiées, conformément à l'article 9 du règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

4

### ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR L'EXAMEN D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de la proposition de loi visant à modifier le régime de responsabilité civile du fait des choses des pratiquants sportifs sur les lieux réservés à la pratique sportive, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

5

### SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le mardi 31 janvier 2012, d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs de la loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi.

**Mme Nathalie Goulet.** Très bien !

**M. le président.** Le texte de la saisine du Conseil constitutionnel est disponible au bureau de la distribution.

Acte est donné de cette communication.



6

### DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR DES QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

**M. le président.** M. le président du Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courriers en date du 27 janvier 2012, quatre décisions du Conseil sur des questions prioritaires de constitutionnalité (n<sup>os</sup> 2011-211 QPC, 2011-213 QPC, 2011-214 QPC et 2011-215 QPC).

Acte est donné de ces communications.

7

### REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

#### DISCUSSION EN NOUVELLE LECTURE D'UN PROJET DE LOI ORGANIQUE DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion en nouvelle lecture du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture après engagement de la procédure accélérée, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle (projet n<sup>o</sup> 276, texte de la commission n<sup>o</sup> 305, rapport n<sup>o</sup> 304).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Philippe Richert, ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle, que vous avez modifié le 12 janvier dernier, est de nouveau soumis à votre examen après l'échec de la commission mixte paritaire, qui s'est réunie le 18 janvier, et son examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Les députés ont rétabli le texte dans la version qui vous avait été soumise le 12 janvier, laquelle correspond à l'esprit du projet déposé par le Gouvernement.

En premier lieu, je voudrais rappeler brièvement que, pour le Gouvernement, ce projet de loi organique n'a d'autre objet que de mettre en cohérence la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel avec les dispositions qui ont été inscrites par les députés et par votre assemblée dans la loi de finances de l'année et s'appliquent à l'ensemble des scrutins, à l'exception du scrutin présidentiel.

L'objectif, volontairement raisonnable, du Gouvernement n'est pas, à moins de trois mois de l'échéance, et alors que certains candidats potentiels engagent déjà des dépenses depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011, de bouleverser le régime du remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle.

Dans cette optique, les modifications apportées par le présent projet de loi organique à la loi du 6 novembre 1962 visent à faire évoluer les taux de remboursement de ces dépenses. Pour les candidats obtenant plus de 5 % des voix, ce taux, fixé jusqu'à présent à 50 % du plafond des

dépenses, serait porté à 47,5 %. Pour les candidats obtenant moins de 5 % des voix, il serait ramené de 5 % à 4,75 % du plafond.

Par ailleurs, afin que cette économie ne soit pas remise en cause par la prise en compte de l'inflation, le Gouvernement a proposé de geler la revalorisation des plafonds applicables à l'élection présidentielle jusqu'à ce que le déficit public des administrations soit nul.

Au total, l'effet combiné de la mise en place de ce gel et de la baisse de 5 % des taux de remboursement aura pour effet de diminuer les plafonds de remboursement de 8 % par rapport à ce qu'ils auraient été en l'absence de réforme, soit environ 3,7 millions d'euros.

En second lieu, je souhaite revenir sur le texte élaboré par la commission des lois du Sénat et sur l'échec de la commission mixte paritaire.

Lors de la séance du 12 janvier dernier, votre assemblée a voté une série de modifications allant bien au-delà de l'objet que le Gouvernement entendait conférer à ce projet de loi organique.

Les amendements adoptés visaient, notamment, à modifier substantiellement tant le périmètre des dépenses de campagne que les modalités de leur remboursement. L'adoption de ces amendements risquait donc de plonger les candidats dans une grande insécurité juridique, à quelques semaines de l'élection présidentielle.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur de la commission des lois.** De quels candidats parle-t-on ?

**M. Philippe Richert, ministre.** La commission mixte paritaire, puis la deuxième lecture à l'Assemblée nationale ont permis de revenir à un texte conforme à l'objectif initial du Gouvernement, et ce dans un esprit de sagesse.

Cependant, la commission des lois de votre assemblée a, le 26 janvier, rétabli les dispositions adoptées ici même lors de la première lecture.

Le Gouvernement a donc déposé un amendement tendant à rétablir le texte tel qu'il vous a été transmis par l'Assemblée nationale.

À moins de trois mois des échéances concernées, je ne peux que vous appeler, mesdames, messieurs les sénateurs, à l'adopter.

**Mme Nathalie Goulet.** C'est déjà fini ?

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est manifeste que la majorité de l'Assemblée nationale et l'opposition du Sénat – mais je ne veux pas préjuger le vote qui aura lieu tout à l'heure ! – ne souhaitent pas qu'il y ait une clarification du financement des campagnes électorales, singulièrement des campagnes pour l'élection présidentielle.

Tel est bien le sens du vote émis par les députés et du propos que vous venez de tenir, monsieur le ministre : vous nous avez expliqué qu'une telle clarification, à quelques semaines du scrutin présidentiel, serait inopportune, car précipitée et susceptible de gêner les candidats déclarés.

J'avoue avoir un peu de mal à entendre cet argument dans la mesure où c'est très précisément le Gouvernement qui, peu avant cette échéance électorale, nous a saisis d'un projet de loi

organique visant à modifier les modalités de remboursement des frais engagés par les candidats aux élections présidentielles à venir. Alors qu'il a lui-même « mis le pied dans la porte », peut-il s'étonner aujourd'hui que nous souhaitions ouvrir celle-ci un peu plus largement pour lancer un débat ouvert à l'évidence nécessaire par les insuffisances des dispositifs existants ?

Au fond, monsieur le ministre, c'est un peu l'histoire de l'arroseur arrosé ! Le Gouvernement exprime le besoin de débattre et de voter un texte en la matière, mais, dès lors que nous nous en emparons et que nous élargissons quelque peu le débat, il nous dit : « Halte-là ! N'allez pas plus loin ! »

Nous ne pouvons pas discuter sur ces bases, d'autant que j'ai pu apprécier à sa juste valeur votre argument selon lequel l'objet des amendements que nous avons votés serait de nature à déstabiliser ou à rendre plus incertaine la campagne engagée par tel ou tel candidat déclaré. J'ai le sentiment que c'est plutôt celle d'un certain candidat non déclaré qui pourrait être déstabilisée et j'ai tendance à penser que c'est pour cette raison que vous vous opposez à toute clarification.

**Mme Nathalie Goulet.** Quel mauvais esprit ! (*Sourires.*)

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** En effet, si nous connaissons un certain nombre de candidats à l'élection présidentielle qui ont ouvert un compte de campagne sur lequel sont aujourd'hui normalement imputées les dépenses engagées, il semble bien qu'il en manque encore un...

**M. André Reichardt.** Et d'autres !

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** ... puisque, si j'ai bien compris, celui-là nous a indiqué qu'il ne se déroberait pas. Or il fait actuellement campagne avec les deniers de la République sans que le Gouvernement et d'autres trouvent à s'en émouvoir.

**Mme Éliane Assassi.** Exactement !

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Au moment où nous voulons clarifier la donne en prévoyant l'imputation obligatoire de toute dépense engagée sur un compte de campagne, vous nous dites que nous tombons dans l'exagération...

Il y a là un paradoxe qui n'est guère admissible, que ce soit du point de vue du simple bon sens, de celui de l'équité ou de celui du droit.

Ce que nous proposons, nous, c'est tout simplement de mettre un terme à ces excès, à ces ambiguïtés, non pas pour perturber la campagne des différents candidats, mais justement pour faire en sorte qu'elle puisse se dérouler dans une plus grande sérénité, grâce à un cadre juridique clair.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, la commission des lois, en cohérence avec la position qu'elle avait arrêtée en première lecture, a effectivement rétabli les dispositions que le Sénat avait préalablement adoptées.

Nous entendons tout d'abord inscrire dans la loi qu'aucun candidat ne doit pouvoir faire usage des moyens qu'il tire d'un mandat public à l'appui d'une campagne électorale telle que la campagne présidentielle, et cela quel que soit le mandat en question : président du conseil général de la Corrèze ou Président de la République, étant entendu que les moyens ne sont pas tout à fait les mêmes dans l'un et l'autre cas. En tout état de cause, il importe que le principe s'applique à tous.

**M. André Reichardt.** C'est déjà le cas !

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Voilà une mesure de simple bon sens et personne ne devrait pouvoir s'y opposer. C'est pourtant ce que vous faites, monsieur le ministre ! Sans doute allez-vous me dire qu'elle est superfétatoire...

**M. André Reichardt.** Elle l'est !

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Or qu'a indiqué le Conseil constitutionnel, saisi de cette question à plusieurs reprises, notamment encore lors du dernier scrutin ? D'abord, bien sûr, qu'il n'était pas juste d'utiliser les moyens de sa charge pour faire une campagne électorale, que vous soyez Président de la République ou ministre, mais en ajoutant qu'il n'y avait pas lieu de sanctionner pareil comportement.

Pour notre part, nous estimons que la règle doit être rappelée afin qu'elle serve de point d'appui à la CNCCFP, la Commission des comptes de campagne et des financements politiques, lorsque celle-ci sera amenée à vérifier le compte de chaque candidat. Le Conseil constitutionnel devra ensuite s'appuyer sur ces dispositions de la loi organique pour juger de leur conformité.

Aujourd'hui, il existe un principe dont chacun se réclame tout en se gardant bien de veiller à son application. Nous souhaitons y substituer un autre, aussi consensuel, mais qui pourra s'appliquer. C'est ce qui sépare, d'une certaine manière, sur ces sujets, ceux qui ont la volonté d'avancer et ceux qui entretiennent une certaine forme d'hypocrisie, consistant à se réfugier derrière de grandes règles sans faire en sorte qu'elles soient mises en œuvre.

Par ailleurs, nous voulons que l'ensemble des dépenses engagées dans l'année qui précède le scrutin, c'est-à-dire, pour ce qui est de la prochaine élection présidentielle, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011, soient obligatoirement retracées dans le compte de campagne du candidat, pour autant qu'elles aient un rapport avec le débat politique national.

Ce faisant, nous nous appuyons notamment sur la jurisprudence du Conseil supérieur de l'audiovisuel, pour lequel le temps de parole qui a à voir avec le débat politique national doit être décompté. Le CSA effectue en la matière un travail minutieux, délicat, et comptabilise, par exemple, pour parler de l'actualité, les déclarations du Président de la République de dimanche dernier.

Nous proposons d'appliquer une règle similaire aux dépenses électorales, afin d'inciter chaque candidat qui occupe une fonction élective à la fois à la clarté et à la modération.

D'une part, si toutes les dépenses sont apparentes, elles seront évidemment plus simples à vérifier. La Commission nationale des comptes de campagne pourra alors s'appuyer sur les déclarations des candidats plutôt que de se lancer dans une enquête et une inspection qu'elle n'a d'ailleurs pas les moyens d'approfondir.

D'autre part, chaque candidat, à même de mesurer ce que peut représenter la somme des dépenses engagées pendant cette période, sera évidemment plus enclin à dépenser l'argent avec modération. Nous n'aurons plus alors à déplorer, comme au cours des derniers mois, la désinvolture avec laquelle certains agissent dans ce domaine.

Vous allez me dire que ces deux dispositions sont inspirées par une seule préoccupation, qui serait de viser un candidat plutôt qu'un autre. Comme ce candidat, pour le coup, n'est pas déclaré, vous admettez que la critique tombe un peu à plat...

Mais une loi est une loi et, si elle s'applique aujourd'hui à un candidat, elle s'appliquera demain, je l'espère, à un autre ! En clair, si Nicolas Sarkozy n'est pas réélu, c'est un autre candidat qui, dans cinq ans, à condition évidemment qu'il soit candidat à sa succession, se verra appliquer ces mêmes règles ! L'équité sera établie.

J'allais presque dire que, si vous voulez absolument que l'équité soit totale, chers collègues de l'opposition sénatoriale, il vous faut faire en sorte que M. Hollande soit élu ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Michel Delebarre.** Très bien ! CQFD !

**M. André Reichardt.** Surtout pas !

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Ces règles s'appliqueront à lui lorsqu'il voudra se représenter dans cinq ans et nous aurons ainsi obtenu non seulement l'alternance politique mais encore l'équité juridique !

Mais je ne suis pas sûr que vous soyez prêt à aller aussi loin... J'ai même compris, que vous étiez plutôt réservés sur l'ensemble de ces propositions.

Qu'avons-nous ajouté à ces deux dispositions qui puisse vous gêner ? Nous avons indiqué, que, dès lors qu'il y avait équivoque sur la nature de la dépense, cette équivoque devait être levée.

J'en conviens avec vous, les polémiques que vous dénoncez et au travers desquelles ont pu notamment être mis en cause les déplacements du Président de la République ou l'utilisation des moyens de l'Élysée sont déplaisantes, et elles ne rehaussent pas le niveau de nos débats !

Alors, pourquoi ne pas permettre à un candidat de saisir, comme nous le proposons, la Commission nationale des comptes de campagne pendant le déroulement même de la campagne, afin qu'elle se prononce sur la régularité de telle ou telle dépense, avec un recours possible auprès du Conseil constitutionnel ? Chaque candidat aurait ainsi une réponse claire à une question qui l'est tout autant : ai-je ou non le droit d'utiliser tel ou tel moyen pour faire campagne ? Aujourd'hui, qui répond à cette question ? Tout un chacun donne son point de vue selon son sentiment, selon son sens de la justice ou de l'équité, selon sa compétence juridique, mais personne ne donne une réponse officielle à la question !

La Commission nationale des comptes de campagne a été saisie, mais l'avis qu'elle rend ne l'engage en rien puisque, dans ses compétences, il n'a pas été prévu qu'elle puisse se prononcer de manière officielle. C'est cette possibilité que nous proposons précisément de lui conférer : cela lèverait les doutes et permettrait d'avoir un débat beaucoup plus serein sur les vrais sujets d'une campagne présidentielle pour autant, naturellement, que nous ayons face à face les vrais candidats.

Par ailleurs, nous demandons que, une fois l'élection terminée, un candidat, mécontent des décisions qu'aurait rendues la Commission nationale des comptes de campagne face à d'éventuelles irrégularités qui n'auraient pas été prises en compte, puisse saisir le Conseil constitutionnel.

Dans la situation actuelle, lorsque l'élection est terminée, le résultat est proclamé par le Conseil constitutionnel et le Président est élu. Mais, pour des raisons que l'on comprend, ses comptes sont examinés beaucoup plus tardivement. La loi donne d'ailleurs six mois à la Commission nationale des comptes de campagne pour le faire, et un mois supplémentaire pour former un recours devant le Conseil constitutionnel. Mais qui est susceptible de former un tel

recours ? Uniquement le candidat qui s'estimera lésé par l'analyse que la CNCCFP aura faite de son propre compte. Autrement dit, si la CNCCFP rend une décision qui ne satisfait pas un candidat estimant que certaines dépenses d'un concurrent n'ont pas été, à tort, imputées sur son compte, ce candidat n'a pas les moyens d'agir et d'obtenir une clarification juridique.

Nous disons que, dans cette hypothèse, la justice exige que tout candidat lésé par le résultat qui a été proclamé puisse saisir lui-même le Conseil constitutionnel pour faire trancher ce point de droit.

J'ai le sentiment que nous défendons là des règles de simple bon sens ! Et si vous estimez qu'il ne fallait pas débattre de ces questions à une date aussi proche de l'élection, si vous estimez qu'il est désagréable d'en débattre alors que votre candidat ne s'est pas encore déclaré, si vous estimez qu'il est désagréable d'en débattre alors que le Président de la République est le candidat de votre majorité, alors, il ne fallait pas nous demander de nous prononcer sur un tel texte !

**M. Michel Delebarre.** Très bien !

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Nous ne sommes pas une moitié de Sénat, pas plus que l'Assemblée nationale n'est une moitié d'Assemblée nationale ! Aucune des deux chambres n'est censée ne se prononcer que ce sur quoi le Gouvernement a décidé de la consulter, comme sous le Directoire, où le Conseil des Cinq-Cents ne pouvait que proposer des lois et le Conseil des Anciens les accepter ou les rejeter sans que jamais délibération et vote puissent se rencontrer !

Il me semble que ce n'est pas ainsi que les choses doivent se passer dans notre démocratie, même sous la V<sup>e</sup> République.

J'en viens au dernier élément que nous avons introduit dans le texte et contre lequel vous vous élevez.

Dans l'hypothèse où l'infraction relative au compte de campagne aurait été commise par le candidat élu Président de la République, la sanction ne peut pas être prononcée en même temps que le résultat : on ne va pas remettre en cause la décision du suffrage universel, même si le vote a pu être biaisé par d'éventuelles irrégularités graves. Le Conseil constitutionnel l'a dit, en son temps, par la voix de M. Roland Dumas, qui a reconnu qu'on avait « arrangé » certains comptes pour éviter que cette question puisse être posée. Vous imaginez la plus haute juridiction, celle qui est appelée à se prononcer sur la plus importante des élections, qui « arrange » les comptes de tel ou tel candidat pour lui permettre d'exercer normalement ses fonctions !

Admettons donc que l'on ne puisse contester le suffrage universel une fois qu'il s'est exprimé ! Je le comprends, c'est la sagesse. Faut-il pour autant que les infractions commises ne soient jamais punies ? Faut-il demander à un conseiller général de renoncer à son mandat et le déclarer inéligible pendant un an parce qu'il n'aura pas, à tort, imputé telle dépense sur son compte de campagne ou qu'il aura utilisé la voiture du conseil général pour faire une tournée électorale et, dans le même temps, décider que celui qui est élu à la plus haute charge de l'État n'encourra aucune autre sanction qu'une éventuelle réduction des remboursements qui lui seront versés par l'État quand bien même il aurait abusé des moyens mis à sa disposition, qu'il aurait bénéficié de financements illégaux, comme on a pu le craindre quand certaines affaires ont été relatées dans les médias ?



Voler un œuf, c'est la prison ! Voler un bœuf, c'est l'absolution ! Ce n'est pas acceptable dans la République qui est la nôtre et pour une élection aussi importante.

Quelle est, à cet égard, la proposition de la commission, sur l'initiative de M. Collombat ? Dans le cadre des nouvelles dispositions qui prévoient la mise en cause de la responsabilité du chef de l'État devant nos assemblées pour manquement grave aux devoirs de sa charge, la procédure peut s'engager sur la base du constat d'une infraction par la Commission nationale des comptes de campagne.

Si, bien après l'élection du Président de la République, il s'avère que des infractions de cette nature ont été commises par celui qui occupe la plus haute fonction de l'État, il est normal que les deux assemblées s'en saisissent et qu'elles décident souverainement, librement, selon les règles que nous avons débattues et dont nous débattons à nouveau bientôt concernant cette mise en cause, de la suite à donner aux dites infractions.

C'est bien le moins de faire en sorte que, sur des sujets de cette importance, le couvercle ne soit pas mis et que, au contraire, le débat soit entièrement ouvert !

Si nous avons simplement le souci de protéger la République, allons-nous, les uns et les autres, nous satisfaire de ce que certains candidats, de quelque couleur politique qu'ils aient été, aient pu, par le passé, être soupçonnés de financer leur campagne soit à partir de commissions versées illégalement au titre de certains marchés, soit grâce à des fonds qui leur auraient été fournis par des gouvernements étrangers ? Quelle serait la liberté d'un chef de l'État élu dans ces conditions lorsqu'il aurait à défendre les intérêts de la France ? Comment pourrait-il faire la leçon à des chefs d'État étrangers au nom des valeurs que nous défendons ? En vérité, il serait contraint au silence parce que son élection aurait, en quelque sorte, été « achetée » ! Peut-on accepter cela ? Est-ce l'intérêt du pays que d'y consentir ? Cela ne s'est-il pas déjà produit ? Je n'en sais rien ! Mais nous devons avoir la garantie que cela ne pourra pas se produire à l'avenir ou que, si cela devait se produire, nous le saurions et nous pourrions le sanctionner.

Tel est l'esprit dans lequel nous nous sommes situés par rapport à ce projet de loi organique.

Dès lors que vous avez convoqué le Sénat et l'Assemblée nationale, monsieur le ministre, il était normal que nous posions ces questions. Il aurait même été anormal que nous ne le fassions pas, « que nous ne le fissions pas », dirait M. Sueur ! (*Sourires.*)

Si j'ai souhaité reprendre nos différentes propositions et ouvrir une nouvelle discussion, c'est qu'il me semble que l'on ne peut pas regarder cette question par le petit bout de la lorgnette, d'autant que l'économie que vous nous promettez ne sera probablement pas au rendez-vous. Vous avez évoqué les 3 ou 4 millions d'euros qui seraient ainsi épargnés. C'est même, paraît-il, la seule justification du texte ! Nous nous en sommes expliqués : non seulement la somme est dérisoire – je dis cela sans ignorer le fait que c'est beaucoup d'argent pour chacun de nos concitoyens –, mais, en plus, elle n'est pas garantie puisque ces crédits ne sont pas limitatifs. Il suffit que le nombre de candidats soit plus important cette fois-ci qu'il ne l'a été la dernière fois – ce qui nous ramène au débat sur les signatures – pour que tout ou partie de cette économie s'envole.

La proposition que nous faisons me paraît, sur le plan des finances publiques comme sur celui de la justice, beaucoup plus satisfaisante. Nous proposons en effet que le remboursement soit proportionnel aux voix obtenues ; nul ne peut en contester le bien-fondé d'une telle solution, car elle découle d'un principe fondamentalement démocratique, s'agissant d'une élection présidentielle. Cette mesure supprimerait les injustices créées par les effets de seuil que j'ai évoqués en première lecture et elle garantirait en outre que l'État ne dépensera pas plus qu'il ne le souhaite.

Aujourd'hui, vous nous dites que cette campagne ne va coûter que 41 millions ou 42 millions d'euros. Nous n'en avons aucunement la certitude ! Non seulement le dispositif que propose le Sénat introduit plus de justice, mais il vous permet, monsieur le ministre, de vous prévaloir auprès de Mme la ministre du budget d'avoir réussi à réaliser une économie de 3 ou 4 millions d'euros dont elle a bien besoin pour couvrir les quelques dizaines de milliards d'euros du déficit de l'État ! Et cette économie, vous l'aurez obtenue grâce à la majorité sénatoriale, qui s'est montrée particulièrement coopérative pour faire faire des économies au budget de l'État, alors qu'on nous reproche parfois d'être trop inconscients pour agir en ce sens !

Telles sont nos propositions. Elles nous paraissent inspirées par le simple bon sens. Et, connaissant votre propre bon sens, monsieur le ministre, je sais que vous ne les rejetterez qu'au nom d'instructions plus fortes, et aussi parce que nos idées dérangent. Elles dérangent le Gouvernement, qui espérait voir ce débat se dérouler dans la quiétude. Elles dérangent le Président de la République. En effet, faute d'avoir conçu une campagne au financement d'une grande transparence, il ne peut qu'être gêné qu'on veuille y introduire cette grande transparence ! Il n'envisageait pas du tout les choses ainsi !

D'ailleurs, qu'il tarde tant à déclarer sa candidature montre bien quelle confusion règne. Il faut en sortir !

**Mme Éliane Assassi.** C'est sûr !

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Et, si le Sénat peut contribuer à introduire de la transparence, à faire reculer la confusion et à donner à la République des bases de fonctionnement claires, saines et acceptées par tous, alors, je crois que nous aurons bien travaillé. Cela suppose que le Sénat imite la commission en adoptant à nouveau le texte dans la rédaction que nous avons transmise à l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Philippe Richert, ministre.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous avons déjà eu l'occasion de débattre de ce texte de façon très approfondie en première lecture. Nous nous retrouvons maintenant exactement dans la même situation.

Il ne m'avait pas indispensable de développer une nouvelle fois la logique qui avait présidé au dépôt de ce projet de loi ni de réitérer l'ensemble des arguments qui en justifiait le dispositif aux yeux du Gouvernement.

Après avoir entendu le rapporteur, je me permets néanmoins de reprendre brièvement la parole pour dire qu'il n'y a évidemment pas, d'un côté, une majorité sénatoriale favorable à la transparence et, de l'autre, une majorité présidentielle faisant tout pour freiner cette marche vers la transparence, la justice et l'équité !



Je retrouve dans vos propos, permettez-moi de vous le dire, monsieur le rapporteur, une forme d'arrogance, pour ne pas dire de suffisance que nous avons déjà eu l'occasion d'apprécier à d'autres moments! (*Rires et exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Alain Anziani.** C'est un peu juste, comme argument!

**M. Philippe Richert, ministre.** Si l'on souhaite effectivement aller vers un texte élargi à de nombreux sujets, je me demande au nom de quels arguments nous refuserions tout à l'heure d'examiner de façon très approfondie les amendements de M. Masson, qui méritent autant de développements. Il en va d'ailleurs ainsi de beaucoup d'autres que nous n'avons pas repris. Pourquoi? Tout simplement parce que ce projet de loi organique est le complément d'un projet de loi définitivement adopté qui concerne le financement des campagnes pour toutes les élections, à l'exception de l'élection présidentielle!

Toutes ces campagnes électorales se voient affecter une baisse des remboursements de manière à faire participer les candidats aux différents niveaux d'élection à l'effort national de réduction des dépenses. Et si nous avons déposé un projet de loi organique, c'est uniquement parce qu'on ne peut légiférer sur les dépenses engagées à l'occasion d'une élection présidentielle que dans le cadre d'un texte de cette nature!

Il s'agit donc, au travers de ce texte, non pas d'éviter des débats, mais simplement de s'aligner, concernant l'élection présidentielle, sur ce qui a été fait pour toutes les autres élections.

Dès lors que vous considérez que, à trois mois d'une élection présidentielle, l'ensemble des conditions qui entourent cette élection présidentielle doivent être à nouveau débattues, je ne vois au nom de quoi on ne discuterait pas aussi de toutes les autres propositions, y compris, par exemple, celles de M. Masson!

Le Gouvernement ne se désintéresse pas de ces sujets, mais il considère que, à trois mois d'une élection, autant il est possible d'introduire une modification à la marge – 2,5 % de remboursement en moins –, autant il est difficile de remettre en cause les principes mêmes de l'organisation de ladite élection.

Et qui, aujourd'hui, peut raisonnablement contester ce point de vue?

Je ne dis pas que tous les arguments que vous avez développés, monsieur Gorce, n'ont pas leur place dans le débat. Ce que je dis, c'est que, à trois mois d'une élection, il est difficilement acceptable de modifier l'ensemble des conditions de désignation du candidat et de remboursement des frais de campagne. Et je ne peux pas accepter de vous entendre suggérer que, si nous ne voulons pas d'un nouveau mode de déroulement des élections, c'est parce que le Président de la République actuellement en place sera éventuellement candidat!

Je n'ai reçu d'injonction de personne, mais il me paraît normal de nous limiter, en cet instant, à ce qui a été, à l'origine, la démarche du Gouvernement, démarche au demeurant partagée par les parlementaires de sa majorité. Dès lors que nous demandons un effort à nos concitoyens, il me paraît normal que nous en demandions un à tous les candidats, quelle que soit l'élection à laquelle ils se présentent, y compris donc l'élection présidentielle. Telle est la raison d'être de ce texte.

**Mme Éliane Assassi.** C'est trop tard!

**M. Philippe Richert, ministre.** Il me semblait que tout avait déjà été dit. Cependant, compte tenu du caractère quelque peu arrogant de l'intervention du rapporteur, il m'a paru indispensable de préciser à nouveau ces points. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Je suis ravi d'avoir fait sortir le ministre de ses gonds, car ce débat, qui est en effet politique, doit avoir lieu. Il s'était auparavant contenté de dresser, à la tribune, un aimable compte rendu des discussions qui se sont déroulées, jusqu'à présent, sur ce sujet.

Nous avons bien compris, monsieur le ministre, que vous ne souhaitiez pas que ce débat ait lieu. C'est aussi ce que nous avons retenu des propos tenus à l'Assemblée nationale, au sein de la commission mixte paritaire: personne ne souhaitait débattre de cette question!

**Mme Éliane Assassi.** Exactement!

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Pourquoi? Je laisse à nos concitoyens et à vous-même, monsieur le ministre, le soin de répondre!

Je passe sur l'argument de l'arrogance. J'ai bien compris que vous l'invoquiez à l'encontre de tous ceux qui s'exprimaient au nom de l'opposition.

**M. Philippe Richert, ministre.** Je ne fais que la constater!

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Est arrogant, selon vous, celui que les sondages placent en tête, tandis qu'est humble celui qui est largement devancé.

L'humilité serait du côté de celui qui n'est pas encore candidat; l'arrogance du côté de celui qui est assez franc pour l'être. Je vous laisse assumer cette distinction, que je ne partage pas...

Pour en revenir au fond du texte, je ne peux pas vous laisser dire, monsieur le ministre, que nous proposons de modifier la totalité des règles relatives à l'organisation de l'élection présidentielle! (*M. Michel Delebarre acquiesce.*)

Nous proposons simplement quelques règles visant à clarifier des données qui ne sont pas claires, ce qui est de nature à troubler l'opinion.

Vous ne pouvez pas nier que la manière dont le Président use des moyens de la République avant sa déclaration de candidature a suscité, suscité et suscitera le débat. N'est-il pas souhaitable, pour mettre fin à la polémique, qu'une juridiction indépendante rende une décision claire en la matière? Telle est en tout cas notre position.

Contrairement à ce que vous soutenez, nos propositions n'ont pas pour objectif de bouleverser les règles en vigueur, mais de les asseoir sur des fondements juridiques et politiques plus solides, afin de permettre à nos concitoyens, comme aux candidats, d'y voir plus clair.

Comme je l'ai dit lors de mon intervention liminaire, il est paradoxal de nous reprocher de vouloir des règles claires, des comptes de campagne transparents et des dépenses régulièrement inscrites! Je rappelle que le candidat de la gauche est en campagne et que d'autres candidats se sont déclarés, alors même que celui qui assume la plus haute charge de l'État, et sera probablement candidat, ne se déclare pas, mais joue de la confusion et de l'ambiguïté.

Ne mélangeons pas les genres : nous voulons la clarté, vous voulez rester dans la confusion. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du groupe CRC.*)

**M. Michel Delebarre.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** C'est en toute conscience que je ferai preuve de ce que M. le ministre appelle de l'arrogance. En la circonstance, il s'agit pour moi d'un appel à la clarté.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Très bien !

**Mme Éliane Assassi.** S'il fallait trouver une bonne raison de rétablir la rédaction de ce projet de loi organique adoptée en première lecture par notre assemblée, nul doute que l'intervention télévisée du Président de la République, dimanche dernier, ferait pleinement l'affaire.

Le Président de la République, qui ne s'est pas encore déclaré candidat, tout en l'étant suffisamment pour critiquer ceux qui le sont, s'est en effet livré, sans la moindre considération pour l'équité et le simple respect de la démocratie, à un exercice d'autosatisfaction propre à susciter des interrogations sur le sens des mots et la nature des choses.

**M. David Assouline.** C'est vrai !

**Mme Éliane Assassi.** Ce jour, 31 janvier, à moins de trois mois du premier tour de l'élection présidentielle, nous débattons des conditions de déroulement du « match ». Le délai qui nous sépare de la date limite de dépôt des déclarations de candidatures est encore plus court : environ un mois et demi. Or le présent texte tend à modifier ces règles.

Il ne s'agit que d'une répétition, me direz-vous. Soit, mais que s'agit-il au juste de répéter, alors même que les règles du jeu démocratique sont de plus en plus perverties par ceux-là mêmes qui devraient les appliquer de manière exemplaire ?

Que M. le ministre chargé des transports fasse le tour de toutes les capitales de cet étrange objet juridique qu'est la onzième circonscription des Français de l'étranger avec les avions de la flotte mise à disposition des membres du Gouvernement, soit. Il n'en demeure pas moins qu'il peut ainsi exploser le plafond des dépenses de transport aérien liées à la campagne électorale. Il s'agit d'une discrimination objective à l'égard des candidats qui n'ont pas la chance d'être ministre !

Que Mme la ministre chargée de l'outre-mer, qui s'est déclarée candidate dans la quatrième circonscription de la Guadeloupe, fasse de même, cela ne me surprend guère : elle avait déjà dépensé plus de 200 000 euros de frais de transport en 2009, tandis qu'elle préparait les élections régionales de 2010.

C'est désormais du côté de l'Élysée que les limites semblent largement dépassées. Après tout, comme le dit l'adage, « une fois qu'on a passé les bornes, il n'y a plus de limites ».

Au cours de ce surprenant mois de janvier, à l'occasion d'un nombre incalculable de cérémonies de vœux adressés à toutes les composantes du corps social, ou à peu près, le chef de l'État a décliné un certain nombre de propositions et d'idées, et critiqué assez longuement les positions exprimées par d'autres candidats.

Lors de la soirée de dimanche, qui a constitué à bien des égards le point d'orgue de cette période très spéciale de l'année 2012, le Président de la République, plus que jamais représentant d'une sorte de « parti-État » ayant vocation à confisquer la souveraineté populaire au profit d'une seule organisation, a bénéficié plus d'une heure durant d'un traite-

ment de faveur. Son allocution, à peine ponctuée par les questions des journalistes, a en effet occupé le créneau horaire de début de soirée sur huit chaînes de télévision.

Étrange manière de disposer de l'argent public, qu'il s'agisse de la redevance audiovisuelle ou des crédits dévolus au fonctionnement de l'État ! Nous ne pouvons, décemment, que contester ces pratiques qui donnent un relief tout particulier à notre débat d'aujourd'hui.

Qu'on le veuille ou non, la rédaction initiale de ce projet de loi organique n'offre aucune garantie constitutionnelle supplémentaire et n'établit aucune égalité de traitement entre les parties concernées : il ne visait en effet, au départ, qu'à traduire la vision populiste de la gestion des deniers publics ayant cours depuis quelques temps dans notre pays.

En prétendant réduire le montant des dépenses électorales remboursables à chaque candidat, en fondant cette réduction sur la simple reconduction d'une situation électorale donnée, celle de 2007, dont il semble de plus en plus vraisemblable qu'elle ne se renouvellera pas, ce texte visait à apporter le concours d'un peu plus de 3 millions et demi d'euros à l'effort de réduction des dépenses publiques.

Je ne sais pas combien a coûté le déplacement présidentiel en Guyane, destiné à la présentation des vœux aux Ultramarins, ni celui de Marseille, durant lequel il s'est adressé aux acteurs du monde de la culture. Il conviendrait, pour le savoir, d'ajouter aux frais directement induits par ces manifestations ceux liés à la surveillance et à la sécurité. J'ai cependant l'impression que les économies ont déjà été dépensées ! (*Mme Corinne Bouchoux applaudit.*)

Il existe un sentiment très fort de non-respect des règles et d'iniquité derrière les thématiques du projet de loi organique qui nous est de nouveau présenté.

L'intervention de dimanche dernier, tout comme les derniers voyages et réceptions présidentiels, devraient objectivement être comptabilisés au titre des dépenses de campagne de l'élection présidentielle. Foin de cette hypocrisie !

Nous voterons pour le texte adopté en commission des lois, tout en proposant de le modifier légèrement au travers d'un amendement relatif à la répartition de l'enveloppe de remboursement. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Lors de la première lecture du présent projet de loi, notre assemblée avait apporté des éléments de réponse à deux problèmes difficiles – ignorés par la loi de novembre 1962 et soigneusement contournés lors de sa révision en 2006 –, que posent les modalités d'élection du Président de la République : tout d'abord, le champ des dépenses à prendre en compte dans l'établissement des comptes de campagne ; ensuite, l'impossibilité de sanctionner un candidat élu, même en cas de comportements gravement délictueux.

Suivant le Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé les propositions du Sénat et rétabli le projet de loi dans sa rédaction initiale, en vertu d'arguments sur lesquels je souhaite revenir.

Premier argument : les innovations sénatoriales débordent l'objet du projet de loi initial, limité à la réduction du coût des campagnes pour le budget de l'État. Ambition limitée, en effet !

Selon le Gouvernement, ce qui est compréhensible, et les parlementaires qui le soutiennent, ce qui l'est moins, députés et sénateurs sont priés de s'occuper des seuls sujets sur lesquels le Gouvernement veut qu'ils se penchent. On connaissait le parlementarisme « rationalisé », voici le parlementarisme « rationné » ! (*Sourires sur certaines travées du RDSE et de l'UCR.*)

L'argument est irrecevable, et le restera tant que la Constitution n'aura pas privé les parlementaires du droit d'amendement. C'est évidemment fâcheux, monsieur le ministre... Cela vaut d'ailleurs pour tous les amendements, et si vous souhaitez que l'on en discute d'autres, nous le ferons volontiers.

Le Gouvernement ayant décidé – et non pas nous ! –, à une poignée de semaines de l'élection présidentielle, d'en modifier les modalités, autant le faire sérieusement, et traiter des vrais problèmes plutôt que des faux.

Pour présenter le deuxième argument, le mieux est de citer les propos tenus en séance publique par le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Charles de La Verpillière, au sujet de dispositions votées par le Sénat : « [...] des dispositions assez extravagantes et à la limite de l'inconstitutionnalité, comme celle selon laquelle, en cas de rejet du compte de campagne d'un candidat élu Président de la République, “ le Conseil constitutionnel en informe le Parlement, afin d'apprécier si les motifs du rejet renvoient à des actes constituant un manquement manifestement incompatible avec l'exercice du mandat de Président de la République ” ! Cela revient à réécrire la Constitution dans la loi organique ! ».

Il écrivait par ailleurs dans son rapport : « Outre que sa rédaction est loin d'être parfaite, une telle disposition est dénuée de toute portée juridique, le Parlement demeurant tout à fait libre de mettre en œuvre ou non la procédure de destitution prévue à l'article 68 de la Constitution ».

J'aimerais que l'on m'explique ce que sont des dispositions « à la limite de l'inconstitutionnalité » ! Une disposition est compatible ou incompatible avec la Constitution. Dire qu'elle est « à la limite de l'inconstitutionnalité » revient à parler pour ne rien dire. Quoi qu'il en soit, nous avons compris quel était le but de ces propos...

Où réécrit-on la Constitution dans la loi organique ?

L'obligation faite au Conseil constitutionnel d'informer le Parlement du rejet du compte de campagne d'un candidat élu n'est pas d'une nature juridique différente de celle qui lui enjoint, dans la loi organique, de « veiller à la régularité des opérations » électorales. Ce qui s'est passé en 1995 montre que la disposition en question n'a pas plus de portée juridique que l'obligation d'information du Parlement, puisque le Conseil constitutionnel avait alors choisi de s'abstenir de veiller à la régularité des opérations électorales !

Pour le coup, si le Conseil constitutionnel pouvait saisir le Parlement, au sens strict du terme, alors oui, la Constitution aurait été violée.

L'article 68 de la Constitution n'est en rien modifié. Conformément à celle-ci, aucune injonction n'est faite aux chambres quant aux suites à donner aux informations reçues.

Une disposition dont la rédaction « est loin d'être parfaite » ? Que n'en propose-t-on une autre, au lieu de se défiler !

Des « dispositions extravagantes » ? Et quand bien même ! Elles vaudraient largement une absence de disposition hypocrite. Elles vaudraient bien l'acceptation, de fait, d'un système qui institutionnalise l'hypocrisie, d'autant plus rigou-

reux pour les petits maladroits qu'il est tolérant pour les gros malins, et plus sévère à l'égard d'un conseiller général distrait que d'un Président de la République indélicat.

**Mme Nathalie Goulet.** Selon que vous serez puissant ou misérable...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Car telle est la question !

Dois-je rappeler à nos censeurs suffisants ce qui s'est passé en 1995, et qui remonte aujourd'hui à la surface en ondes glauques, ces valises de billets qu'ils ne veulent pas plus voir que Tartuffe le sein de Dorine ? (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Par manque de temps, et pour avoir largement exposé ce qui s'était passé en 1995, je me contenterai de rappeler ce court témoignage de Jacques Robert, éminent juriste, alors membre du Conseil constitutionnel, dans *Le Parisien* du 1er décembre 2011 : « Juste avant le vote, Roland Dumas [président du Conseil constitutionnel] a passé une heure à l'Élysée avec Jacques Chirac. Sans doute lui a-t-il dit que la situation était délicate et qu'il avait dû manœuvrer pour faire régulariser les comptes. Mon impression, c'est que Roland Dumas, Jacques Chirac et Édouard Balladur se tenaient à l'époque par la barbichette. Et que nous avons servi de caution à une belle entourloupe ».

Toute la question est là : faut-il se résigner à servir de caution aux futures entourloupes au motif qu'il est urgent de faire économiser 3,7 millions d'euros au budget de l'État ? Nous pensons que non ! (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. André Reichardt.

**M. André Reichardt.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui contraints de réexaminer le projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle, sur lequel la commission mixte paritaire a échoué.

Sur ce sujet, dont nous avons déjà longuement débattu, la position du groupe UMP est simple : nous soutenons très clairement l'initiative prise par le Gouvernement de présenter un projet de loi organique visant exclusivement à réduire les remboursements des dépenses de campagne électorale.

Une première série de réformes, dite « paquet électoral », avait été engagée dès le printemps 2011. Mais, le 7 novembre dernier, le Premier ministre, François Fillon, a invité les partis politiques à participer à l'effort budgétaire nécessaire à l'assainissement des finances publiques de l'État.

Faut-il rappeler, en effet, que nous sommes en période de crise et que l'État doit trouver des solutions pour rééquilibrer ses finances ? (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*) Or ce retour à l'équilibre, madame Borvo Cohen-Seat, passe notamment par une révision des modes de remboursement des dépenses de campagnes de l'élection présidentielle.

La spécificité de l'élection présidentielle justifie que nous adoptions une loi organique, puisqu'il s'agit de modifier la loi référendaire du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Selon l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi organique, si nous décidons que les nouvelles dispositions s'appliqueront dès la campagne de 2012, nous pourrions



économiser jusqu'à 4 millions d'euros ; cette somme n'est pas négligeable, même si, comme l'a indiqué M. le rapporteur tout à l'heure, elle est naturellement soumise à l'aléa.

Alors que la réduction des dépenses passe par la réforme du mode de remboursement applicable à toutes les élections, y compris l'élection présidentielle, il semble que le caractère symbolique de l'élection du Président de la République au suffrage universel et, surtout, l'imminence des échéances de 2012 aient pris le pas sur l'objectif initial d'économie...

Comme je l'ai rappelé lors du débat en première lecture, les avancées en matière de transparence financière de la vie politique ont été considérables au cours des dernières années : c'est à l'actuel gouvernement et au Président de la République que nous les devons, qu'on le veuille ou non !

Il est dès lors regrettable que le débat d'aujourd'hui soit détourné par des considérations qui dépassent les simples intérêts budgétaires sur lesquels nous devrions nous focaliser, puisque tel était l'objectif du projet de loi organique.

Mes chers collègues, la question dont nous sommes saisis nécessite toute notre attention. Il nous appartient donc de nous dégager de toute tentative de manipulation du symbole fort qui s'attache à l'élection présidentielle de 2012, ce qui n'élèverait en rien le débat démocratique dans notre hémicycle et appauvrirait le contenu du projet de loi organique.

J'ajoute que les mesures que nous adopterons devront s'appliquer dès la prochaine campagne. Son imminence, ainsi que l'urgence de la situation budgétaire de la France nous interdisent d'attendre davantage.

Pour ces raisons, le groupe UMP suivra la position du Gouvernement en s'opposant au texte élaboré par la commission des lois.

Chers collègues qui siégez sur les travées de la gauche, nous avons prouvé que, comme vous, nous avons le souci prioritaire d'améliorer la transparence du financement de la vie politique et de la gestion des comptes de campagne.

En temps de crise, les stratégies partisanes devraient être reléguées au second plan. J'en appelle à vous, chers collègues de la majorité sénatoriale : rendons au projet de loi organique son sens et sa portée initiale ! (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Corinne Bouchoux.

**Mme Corinne Bouchoux.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues sénatrices et sénateurs, le présent projet de loi organique n'est pas dépourvu d'une certaine hypocrisie : il se présente comme destiné à réduire de 3,7 millions d'euros les dépenses de l'État liées au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle, mais sans toucher au reste...

Selon nous, il ne répond pas réellement aux préoccupations d'un grand nombre de candidates et de candidats déclarés, ainsi que de citoyennes et de citoyens.

Avec beaucoup de brio, de solidité et d'aura, dans un propos qu'on a qualifié d'« arrogant » mais qui nous a semblé brillant et convaincant, M. le rapporteur a déjà posé un certain nombre de jalons.

En réalité, monsieur le ministre, une question en apparence technique et financière en masque une autre, éminemment politique : celle de l'accès à l'élection présidentielle et de la validation de celle-ci.

Il est à l'honneur du Sénat de poser des questions qui dérangent, qui vous dérangent – même si ce n'est pas agréable à entendre.

L'accès à l'élection présidentielle est déjà verrouillé par la nécessité de réunir cinq cents parrainages avant de pouvoir se présenter aux suffrages des électeurs, ainsi que par le coût faramineux d'une candidature.

À ce propos, un « non-candidat » fait campagne sur tous les médias, y compris certaines chaînes publiques – c'est-à-dire aux frais du contribuable, comme l'a dit Mme Assassi... Selon nous, il réalise ainsi un véritable *hold-up* sur l'audiovisuel, qu'il conviendrait de comptabiliser au titre de la campagne officielle.

Monsieur le ministre, vous disiez tout à l'heure que rien n'avait changé. Pour ma part, je pense au contraire que tout a changé avec l'allocution que le Président de la République a donnée dans la soirée du dimanche 29 janvier. Aussi, permettez-moi de vous faire, très respectueusement et modestement, quelques propositions pour la prochaine déclaration du « non-candidat ».

Premièrement, je vous suggère que toutes les télévisions publiques et privées soient réquisitionnées – pour quoi, en effet, se limiter à huit ? Toutes les radios privées et publiques le seraient également, sans oublier les réseaux sociaux à propos desquels nos amis chinois pourraient nous conseiller un certain nombre de techniques très simples.

Deuxièmement, toute séance de cinéma, de théâtre et toute manifestation sportive seraient interdites une heure avant la prestation et jusqu'à une heure après.

**M. André Reichardt.** Excellente idée !

**Mme Corinne Bouchoux.** Troisièmement, la déclaration serait obligatoirement diffusée dans les écoles pour les élèves de plus de seize ans, ainsi que dans les transports en commun et les espaces publics, sans oublier les aéroports, afin de faire profiter le public international de cet exercice, inédit – nous l'avons vérifié – dans les annales démocratiques depuis dix ans !

Plus sérieusement, on se croirait revenu au temps de l'ORTF de mon grand-père... (*M. le ministre s'exclame.*)

**M. David Assouline.** Eh oui !

**Mme Corinne Bouchoux.** Pour être plus positifs, s'agissant du texte, nous considérons, comme M. le rapporteur, qu'un système proportionnant mieux les remboursements au nombre de voix obtenues par les candidats aurait le mérite d'être plus équitable ; nous soutenons donc son adoption.

En outre, de tels abus ont été commis lors des campagnes présidentielles au cours des dix dernières années qu'il nous semble nécessaire, afin de prévenir la répétition de ces errements, de confier un nouveau rôle au Conseil constitutionnel, lequel n'est pas sorti grandi des événements relatés tout à l'heure par notre collègue Pierre-Yves Collombat...

Je rappelle que les candidats détenteurs d'un mandat électif ou d'une charge publique ne doivent en aucun cas s'en servir pour faciliter leur campagne.

Or, aujourd'hui, où sont les chiffres ? Où est l'équité ? Ma collègue Éliane Assassi a donné un certain nombre d'exemples qui ne nous honorent pas. Pour ma part, je souhaite que l'on procède à un chiffrage des dépenses engagées. Quant à la valeur économique de l'intervention de notre « non-candidat »

de dimanche dernier, je ne suis pas sûre qu'elle soit très éloignée des 3,7 millions d'euros dont le projet de loi organique vise à permettre l'économie...

Nous considérons que le Conseil constitutionnel, après avoir été cruellement ridiculisé par l'affaire que notre collègue Pierre-Yves Collombat vient de rappeler, a besoin de jouer un nouveau rôle. Nous pensons que les propositions de M. le rapporteur, adoptées par la commission des lois, sont de nature à rendre les opérations électorales plus propres, plus équitables et plus morales.

Bien évidemment, nous estimons que la responsabilité d'un candidat élu dont les comptes de campagne auraient été frauduleux doit être engagée. Quoi de plus aberrant, en effet, qu'un Président de la République élu avec des comptes de campagne insincères ?

Monsieur le ministre, les anecdotes rapportées tout à l'heure montrent que les élections cantonales sont actuellement davantage et mieux surveillées que l'élection présidentielle, ce qui est tout de même un paradoxe !

**Mme Éliane Assassi.** En effet !

**Mme Corinne Bouchoux.** Très attachés à la diversité des points de vue – à la « biodiversité » de notre démocratie... –, nous ne pouvons que soutenir le point de vue et les propositions de notre rapporteur, en regrettant vivement la position prise par une majorité de membres de l'Assemblée nationale.

En définitive, la transparence des campagnes présidentielles doit être garantie, l'accès aux médias rendu plus équitable, à une époque où les journalistes ont tant de mal à faire leur travail, et le Conseil constitutionnel doté de réelles compétences.

Il faut aussi rompre avec certaines pratiques anciennes : comme l'on dit dans d'autres pays, « Karachi, ça suffit ! » Je parle d'une campagne présidentielle qui n'a pas été sans lien avec une affaire regrettable dans laquelle des vies humaines ont été perdues... Nous méritons autre chose.

Il est à l'honneur du Sénat d'avoir posé ces questions de fond. Ce n'est certes pas rien d'économiser 3,7 millions d'euros, mais je pense que, dimanche soir, le bénéfice en a déjà été dilapidé ! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est vrai que la France est confrontée à un déficit considérable. Reste que présenter un projet de loi organique à moins de trois mois des élections présidentielles dans le seul but de baisser de 50 % à 47 % le taux de remboursement des dépenses de campagne me paraît quelque peu surprenant et superficiel.

Cette critique vaut pour le Gouvernement ; mais on pourrait également l'adresser à nos collègues de la majorité sénatoriale, qui se sont engouffrés dans la brèche : ils veulent laver plus blanc que blanc en rétablissant la moralité, la transparence – c'est le terme employé – et la démocratie.

**M. David Assouline.** Ce n'est pas un bon objectif, peut-être ?

**M. Jean Louis Masson.** Mais s'il y a bien une mesure qu'il faut réformer quand l'on veut améliorer l'honnêteté, la transparence et la démocratie, c'est celle qui concerne les parrainages !

En effet, on ne peut pas sérieusement prétendre faire un effort en abaissant de 50 % à 47 % le taux de remboursement des dépenses de campagne, se battre pour la démocratie et la transparence en prévoyant une modification marginale, sans aucun effet concret, du contrôle des comptes de campagne, si l'on accepte, dans le même temps, le système incroyablement scandaleux des parrainages, qui donne lieu à de nombreuses anomalies !

Comme le projet de loi organique modifie l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, c'est-à-dire précisément celui qui organise le système des parrainages, il faut, si l'on veut vraiment se comporter de manière démocratique et honnête, aborder ce problème. Or je constate que tout le monde prend bien soin de ne pas en parler... On a un lapin dans un sac, il ne faut surtout pas le laisser sortir !

**M. David Assouline.** Il y a vous ! (*Sourires.*)

**M. Jean Louis Masson.** Heureusement que je suis là, en effet, pour dire un certain nombre de choses !

Alors que les modifications prévues par le projet de loi organique sont tout à fait marginales, il a été décidé de l'examiner en procédure accélérée, mais on considère qu'il n'y a aucune urgence à parler des parrainages !

Or je considère que l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, qui organise le système des parrainages pour l'élection présidentielle, est complètement antidémocratique. La moindre des choses aurait été d'en examiner les possibilités de réforme. Malheureusement, comme je l'ai dit lors du débat en première lecture, les deux partis dominants s'entendent pour continuer à profiter du système...

En plus d'être profondément injuste, celui-ci est contre-productif, comme l'ont montré les expériences de 2002 et de 2007 : sans parvenir à empêcher des candidatures anecdotiques ou farfelues, il constitue un handicap très lourd pour des partis politiques dont la légitimité électorale incontestable menace le monopole auquel s'accrochent les deux partis dominants.

Je l'ai déjà dit mais je le répète, il ne sert à rien que le vote soit secret pour empêcher les pressions sur les électeurs si, dans le même temps, en raison de la publicité des parrainages, des pressions visant à écarter certaines candidatures sont exercées.

De même, il est totalement incohérent qu'existent des sanctions pénales spécifiques et dissuasives à l'encontre des menaces ou des pressions pratiquées à l'égard des électeurs si, parallèlement, rien n'est prévu de manière spécifique à l'encontre de ceux qui exercent des représailles ou du chantage pour dissuader les parrains potentiels d'accorder leur signature à tel ou tel candidat.

Le problème se pose avant chaque élection présidentielle. Tel fut le cas en 2002 et en 2007. À chaque fois, on nous a promis de réfléchir à la question et de changer le système après l'échéance électorale...

L'actuel président de la République l'a lui-même indiqué. À l'automne 2007, il avait inscrit dans la feuille de route du Premier ministre, François Fillon, la réforme du système des parrainages, afin de rendre celui-ci plus démocratique et plus transparent.

La commission Balladur, quant à elle, constatant que ce système était non conforme aux principes fondamentaux de la démocratie, a proposé d'élaborer une réforme.

Mais à chaque fois, l'ensemble des acteurs se sont entendus pour essayer de bloquer toute évolution.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue!

**M. Jean Louis Masson.** Je me dépêche, monsieur le président.

Je tiens cependant à vous faire remarquer que les non-inscrits, au nombre de sept, n'ont bénéficié que de trois minutes de temps de parole dans la discussion générale, alors que les écologistes, qui sont dix, ont disposé de dix minutes, soit du double de temps.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Mon cher collègue, vous avez d'ores et déjà utilisé six minutes!

**M. Jean Louis Masson.** Je ne suis pas mathématicien, mais je ne peux que constater le non-respect d'une certaine proportionnalité!

Parce que j'ai des choses à dire et que je ne veux pas que l'on m'empêche de les exposer, j'ai déposé trois motions de procédure. Par conséquent, monsieur le président, je poursuivrai mon intervention lorsque je les présenterai. Je ne vais pas lâcher en si bon chemin!

**M. David Assouline.** Dites-nous au nom de qui vous parlez!

**M. le président.** La parole est à M. Alain Anziani.

**M. Alain Anziani.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tout d'abord, je tiens à féliciter M. le rapporteur de la clarté et de la force de son propos, deux caractéristiques nécessaires en cette drôle de période. Monsieur le ministre, je ne sais pas si cette période est empreinte d'arrogance, comme vous l'avez indiqué tout à l'heure. En tout cas, nous pouvons nous accorder sur un point: elle est marquée par une étrange précipitation...

Ainsi, que constatons-nous en regardant l'agenda du Sénat de ces dernières semaines?

Aujourd'hui, dans la précipitation, nous allons statuer sur le remboursement des dépenses engagées lors de la campagne présidentielle. Dans quelques heures, nous allons débattre d'un important projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines portant sur cinq ans. Ces deux textes vont être examinés à la va-vite, en fin de mandat, alors que nous aurions sans doute pu en discuter voilà plusieurs semaines, mois, voire années.

La semaine dernière, nous avons adopté une loi sur la pénalisation de la négation du génocide arménien ainsi qu'une loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France.

Avant l'interruption des travaux parlementaires, on nous annonce le dépôt, en extrême urgence, d'un projet de loi sur la TVA sociale, ainsi que d'un projet de loi qui modifiera sensiblement l'esprit du droit du travail et qui me paraît extrêmement dommageable.

Tous ces textes sont évidemment examinés en procédure accélérée, à tel point, d'ailleurs, que la concertation, y compris avec le Parlement et les acteurs sociaux, est laissée de côté.

Tout à l'heure, mon éminent collègue André Reichardt a évoqué la transparence. En l'occurrence, si vous la souhaitez, il faut tout mettre sur la table, si je puis dire. Certes, vous nous y invitez et nous allons le faire, à l'instar de M. le rapporteur.

**M. André Reichardt.** Cela a déjà été fait auparavant!

**M. Alain Anziani.** Il faut donc prendre en considération toutes les étranges dépenses qui pèsent sur l'actuelle campagne présidentielle et qui sont provoquées par quelqu'un qui n'est pas encore candidat... Telle est bien la difficulté à laquelle nous sommes confrontés au moment de

l'examen du présent projet de loi organique: évoquer les dépenses occasionnées par la campagne présidentielle, sans, pour autant, avoir le droit de parler des dépenses cachées.

C'est vrai, la majorité actuelle n'a pas encore juridiquement et comptablement de candidat. Et pourtant, qui, dans cette assemblée, a le moindre doute sur la candidature du président sortant? On pourrait même aller un peu plus loin. En effet, Mme Merkel semble connaître parfaitement l'agenda et les rendez-vous du Président de la République au cours de la présente campagne électorale.

Est-ce en qualité de chef d'État que Nicolas Sarkozy critique d'autres candidats? Est-ce en tant que Président de la République qu'il s'en est pris, à Tricastin, à l'accord entre les socialistes et Europe écologie-Les Verts et, à Toulon, aux trente-cinq heures?

Tous ces points doivent être envisagés, car même si la majorité actuelle n'a pas encore de candidat, la facture est déjà élevée. Mme Assassi l'a souligné tout à l'heure, le coût des déplacements présidentiels est non négligeable. À cet égard, la Cour des comptes a estimé le coût d'un tel voyage à 93 000 euros. Et ce montant n'intègre ni les dépenses prises en charge localement, comme la location du Zénith à Toulon ou l'affrètement d'une quinzaine de cars reconnu par le trésorier UMP de la fédération du Var, ni la protection policière, évaluée à plus de 200 000 euros, prise en charge par le budget de l'État.

Hormis les déplacements, j'ai parlé, en première lecture, des sondages et des collaborateurs. Si vous me permettez cette expression, j'en remettrai une couche! Quand, lors de son tour de France, M. Henri Guaino s'est permis très récemment de critiquer François Hollande et de lui reprocher de défendre des modes d'enseignement non républicains, parlait-il en tant que conseiller spécial de la présidence de la République? Et que penser de la douzaine de personnes qui, selon le journal *Le Monde*, travaillent à la campagne numérique de celui qui n'est pas encore candidat? Devons-nous passer tous les frais engagés par pertes et profits? N'y aurait-il pas un problème de démocratie?

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Très bien!

**M. Alain Anziani.** Nous le savons, le président sortant est candidat, et pourtant, je le répète, juridiquement, comptablement, il ne l'est pas encore. C'est bien là une fiction de notre Constitution.

Confronté à cette question, qui n'est pas médiocre, le rapporteur, Gaëtan Gorce, a proposé des solutions. Je regrette que l'Assemblée nationale les ait balayées d'un revers de la main lors de ses discussions, y compris au cours de la commission mixte paritaire.

Je voudrais en citer trois.

La première de ces solutions ouvre un débat nécessaire: quelles dépenses doivent être prises en compte dans le compte de campagne? À quoi correspond cette notion? Le rapporteur a suggéré une excellente réponse, dont le mérite serait d'éviter les dérives que je viens d'évoquer. Selon lui, doivent être retenues « l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées [au profit du candidat], dès lors qu'elles ne sont pas dénuées de lien avec le débat politique national. »

Cette notion de « lien avec le débat politique national » a été injustement considérée comme floue par l'Assemblée nationale. En réalité, elle a un sens précis, puisqu'elle reprend une



formulation d'un arrêt du Conseil d'État portant sur le pluralisme dans l'audiovisuel. Force est de le constater, certains veulent éviter un débat.

Avec la commission des lois, nous avons également mis en place un excellent mécanisme de prévention des contestations permettant à un candidat de saisir la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. La réponse de nos collègues de l'Assemblée nationale est surprenante : un tel dispositif serait peu propice au déroulement serein de la campagne ! Quelle drôle de sérénité, qui serait troublée par un recours, mais qui sortirait indemne d'une irrégularité manifeste commise dans le financement de la campagne électorale !

Pierre-Yves Collombat a employé une comparaison que je trouve remarquable : pour une campagne cantonale, on ne peut pas faire la même chose que pour une campagne présidentielle. Je rappelle qu'avant toute élection locale, des procédures permettent de saisir le juge afin qu'il se prononce sur un certain nombre d'irrégularités. Toutes choses égales par ailleurs, un mécanisme identique pourrait être envisagé pour la campagne présidentielle.

Enfin, la troisième solution préconisée est la suivante : « Les candidats détenteurs d'un mandat électif ne peuvent utiliser les moyens procurés par ce mandat en vue de contribuer à la conduite de leur campagne. » L'Assemblée nationale a jugé inutile cette précision, qui figure déjà dans l'article L. 52-8 du code électoral. Nous sommes en plein mirage juridique, car, apparemment, les candidats ne connaissent pas cette disposition ! Celle-ci est complètement piétinée ! Lors de la dernière élection présidentielle, le Conseil constitutionnel a relevé un certain nombre d'irrégularités, sans cependant leur donner suite. Les personnes auditionnées par la commission ont souligné que la jurisprudence constitutionnelle très bienveillante n'est évidemment pas de nature à dissuader ces utilisations illégales. Il est donc indispensable de traiter spécifiquement le cas de l'élection présidentielle.

Pour terminer et pour résumer le débat, le Gouvernement, suivi par l'Assemblée nationale, nous propose d'économiser environ 3,7 millions d'euros sur un total de 220 millions d'euros. C'est sans doute appréciable pour lutter contre les déficits. Le Sénat, lui, a posé les vraies questions suscitées par le financement de la campagne présidentielle, notamment celle-ci : comment assurer l'égalité de tous les candidats ?

Ce débat-là, certains ne veulent pas l'ouvrir. Soyez sûrs, mes chers collègues, qu'il sera poursuivi ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Delebarre.

**M. Michel Delebarre.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, Gaëtan Gorce et Alain Anziani ont déjà dit l'essentiel sur le présent projet de loi organique, très symbolique de la façon dont le chef de l'État et le Gouvernement conçoivent les conditions de mise en œuvre de la démocratie.

Modestement, je vais répéter bien des propos qui ont été tenus à cette tribune, tant ils sont justes.

Ce projet de loi organique, dont nous débattons pour la seconde fois, avait été présenté, à l'origine, comme « ambitieux » par le Gouvernement. Il est vrai qu'il concerne l'organisation de l'élection présidentielle, moment important pour notre pays, notre démocratie et l'organisation de la vie politique en France.

Monsieur le ministre, tout à l'heure, lors de votre intervention, vous avez quelque peu amoindri ce caractère ambitieux.

On peut regretter que nous soyons contraints d'aborder le présent texte en procédure accélérée : la réunion de la commission mixte paritaire n'a pas excédé cinq minutes ! Nous sommes entrés dans la salle réservée à cet effet à l'Assemblée nationale, nous nous sommes assis, puis levés : tout était terminé ! (*Rires.*)

**M. André Reichardt.** Ce n'est pas la première fois !

**M. Michel Delebarre.** J'en conviens, ce n'est pas réellement une nouveauté. Tout au long des législatures, c'est même un rythme assez classique d'examen de différents textes. Durant les premiers mois, et c'est normal, la majorité tout juste élue veut avancer à marche forcée pour concrétiser ses engagements de campagne ; dans les derniers mois, le Gouvernement veut boucler, voire bâcler, des chantiers ouverts ou les sujets qu'il a pu délaissés.

Je ne reviens pas sur la principale disposition du texte, suffisamment abordée et qui consiste à économiser quelque 3,7 millions d'euros. Je rappelle que le coût de l'élection présidentielle s'élève à environ 220 millions d'euros. Chacun pourra apprécier l'ampleur du gain espéré, que l'on me permettra cependant de considérer comme assez symbolique au regard d'un déficit public cumulé de 1 600 milliards d'euros. Je rappelle aussi que cette somme de 220 millions d'euros correspond à une dépense de moins de 6 euros par électeur. En tout état de cause, les économies réelles ne pourront être évaluées qu'après l'élection, puisqu'elles sont largement fonction du nombre de candidats.

En outre, comme je l'avais indiqué lors de l'examen du texte en première lecture dans notre assemblée, il convient de comparer l'économie attendue par l'adoption de ce projet de loi organique avec les mesures autrement plus hasardeuses décidées par le chef de l'État.

J'ai ainsi en tête l'allègement de l'impôt sur la fortune de 1,5 milliard d'euros mis en œuvre par le Gouvernement au mois de juillet dernier, ou encore les conséquences de la fameuse loi TEPA, sur lesquelles je ne reviendrai pas.

L'essentiel, aujourd'hui, est ailleurs. La brièveté, pour ne pas dire la fulgurance, avec laquelle s'est déroulée la commission mixte paritaire est révélatrice de l'entêtement du Gouvernement et de la majorité à l'Assemblée nationale à refuser de jeter les bases d'une démocratie renouvelée.

Le travail qu'avait réalisé notre collègue Gaëtan Gorce en première lecture était pourtant remarquable ; il le demeure d'ailleurs en nouvelle lecture, puisqu'il n'a été ni contesté ni détruit. Ce travail permettait de mettre fin à cette étrangeté bien française – cela a été rappelé –, selon laquelle le cadre législatif et réglementaire applicable aux élections présidentielles est moins rigoureux que celui qui s'applique aux élections cantonales. Il visait non seulement à en finir avec les pratiques discutables auxquelles peuvent se livrer certains candidats, mais aussi à inviter le Conseil constitutionnel à revenir sur sa jurisprudence et à appliquer des sanctions financières si, par exemple, il constate qu'un candidat a reçu des dons de personnes morales.

Le texte adopté en première lecture par le Sénat comblait également une lacune de notre appareil normatif. En effet, l'élection présidentielle est la seule élection pour laquelle le non-respect des règles relatives au financement n'est pas sanctionné autrement que par une « réadaptation » – j'utiliserai ce terme – du montant du remboursement. Cette spécificité

n'est plus acceptable dans une démocratie moderne : les citoyens n'acceptent plus – ils ont raison – les confusions ou les collusions, dont les affaires Karachi ou Bettencourt, qu'ils ont pu suivre dans les journaux ou à la télévision, ont encore fourni des exemples.

Je tiens à féliciter notre rapporteur, qui a réaffirmé sa volonté de voir rétabli le texte voté en première lecture par le Sénat. On ne peut que lui en donner acte, alors que la confusion s'installe durablement sur la nature des déplacements du chef de l'État, qui, à n'en pas douter, sera candidat à sa réélection.

Lorsque la présidence de la République est interrogée sur la nature de ces dépenses, elle se borne à répondre que les éléments d'information figureront dans le prochain rapport de la Cour des comptes sur les dépenses de l'Élysée. Sans dévaloriser l'excellent travail des magistrats financiers, l'argument est un peu court. Il ne saurait y avoir un tel décalage entre l'événement et la communication de ses modalités d'organisation dans la démocratie renouvelée que nous appelons de nos vœux.

Les multiples zones d'ombre, s'agissant par exemple de la participation du ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales au financement des déplacements en province du chef de l'État, sont regrettables, d'autant que les villes traversées se retrouvent bien souvent dans un véritable état de siège.

Bien sûr, nul ne songerait à remettre en cause la nécessité d'assurer la protection du chef de l'État. Mais nous dénonçons l'utilisation abusive des moyens publics pour des déplacements qui s'apparentent davantage à une tournée électorale qu'à une visite présidentielle ; Mme Assassi a également donné des exemples concernant d'autres membres du Gouvernement. Nicolas Sarkozy se sera ainsi déplacé près de soixante-quinze fois en province en 2011, contre seulement quarante-cinq en 2010 ; nous nous interrogeons sur ce soudain emballement de la machine présidentielle...

En tout état de cause, le Sénat s'honorera s'il rétablit le texte voté en première lecture. Il permet de jeter les bases d'une démocratie respectueuse des citoyens et des deniers publics.

Le Gouvernement considérerait son texte comme ambitieux, ou du moins comme totalement justifié. Nous pensons au contraire qu'il convient d'en faire un symbole des différences qui existent au sein de la représentation nationale. Certes, l'Assemblée nationale aura sans doute le dernier mot, selon la volonté du Gouvernement. Mais nous ne doutons pas que le travail réalisé par le Sénat trouvera un large écho dans les mois qui viennent, à l'approche des échéances qui attendent le pays.

Je voudrais enfin, monsieur le ministre, vous faire une dernière suggestion, que vous pourriez transmettre aux personnes directement concernées.

Étant député...

**M. Philippe Richert, ministre.** Vous êtes non plus député, mais sénateur !

**M. Michel Delebarre.** C'est vrai ! Nous nous étions d'ailleurs rencontrés lorsque j'étais député.

Représentant, comme sénateur, une circonscription littorale, ...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Vous ne représentez pas une circonscription, vous représentez l'ensemble du département du Nord !

**M. Michel Delebarre.** ... et étant maire d'une ville possédant quinze kilomètres de plage, sur la côte d'Opale, je voudrais employer une image qui, si vous la transmettez à qui de droit, monsieur le ministre, pourrait changer le cours de la dernière partie de la campagne présidentielle : lorsque vous vous trouvez sur des sables mouvants, plus vous gesticulez, plus vous vous enfoncez... (*Rires et applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Philippe Richert, ministre.** Je souhaite faire quelques remarques en réponse aux différentes interventions.

Il va de soi que la façon d'apprécier les gesticulations de quelqu'un dépend de l'endroit où on se situe ; elle est parfois à géométrie variable selon la personne qui se trouve sur l'estrade.

**M. André Reichardt.** Les sables sont plus ou moins mouvants !

**M. Philippe Richert, ministre.** Je le reconnais, les économies que l'État réalisera grâce à ce projet de loi organique ne sont pas d'une envergure majeure.

**M. Michel Delebarre.** On est d'accord !

**M. Philippe Richert, ministre.** Il s'agit simplement d'appliquer à l'élection présidentielle les règles en vigueur pour les autres élections.

Néanmoins, permettez-moi de rectifier certaines interventions. Quelques-uns d'entre vous ont affirmé que le projet de loi permettrait d'économiser 3,7 millions d'euros sur un total de 220 millions d'euros. En réalité, ces 3,7 millions d'euros d'économies doivent être mis en regard non pas des dépenses occasionnées par l'élection présidentielle, qui s'élèvent effectivement à 220 millions d'euros, mais des seules dépenses remboursées par l'État, qui, d'après les projections, représenteront environ 46 millions d'euros. Économiser 3,7 millions sur 46 millions, cela correspond aux 8 % que j'avais indiqués tout à l'heure ; cela ne me paraît pas complètement négligeable, et c'est en tout cas un peu moins ridicule que les 3,7 millions d'économies sur 220 millions d'euros de dépenses qui ont été évoqués.

Un autre point a été abordé plusieurs fois : certains d'entre vous ont réclamé davantage de transparence, notamment de la part du Président de la République. Permettez-moi de vous rappeler que, jusqu'en 2007, il n'existait même pas de budget de l'Élysée. Celui qui a instauré un tel budget et a demandé à la Cour des comptes de contrôler les comptes de l'Élysée, c'est le président actuel.

**M. André Reichardt.** Tout à fait !

**M. Philippe Richert, ministre.** C'est pourquoi, quand j'entends la majorité sénatoriale réclamer un effort de transparence de la part du Président de la République, je lui réponds que c'est ce président qui a fait l'effort d'instaurer la transparence. Ce n'est tout de même pas négligeable, et j'aimerais que chacun s'en souvienne.

Par ailleurs, certains ont affirmé que, pour n'avoir pas encore annoncé sa candidature, le Président de la République n'en était pas moins déjà en campagne.

**M. René Vandierendonck.** Il dépense beaucoup !

**M. Philippe Richert, ministre.** Il me semble que, en 1988, François Mitterrand n'a annoncé sa candidature qu'à la mi-mars.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il était toujours en retard ! (*Rires sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Philippe Richert, ministre.** On peut certes reprocher au Président de la République de n'entrer en campagne que très tard, mais on peut aussi le laisser choisir la date correspondant à la fin de son action en tant que Président de la République, comme l'avait fait François Mitterrand.

Je pense que, tous autant que nous sommes, nous pouvons reconnaître que nous vivons une période difficile, et qu'il est donc normal que le Président de la République continue aussi longtemps que possible à gérer les affaires de la République.

**M. André Reichardt.** Très bien !

**M. Ronan Kerdraon.** Non, il faut qu'il s'arrête !

**M. René Vandierendonck.** Plus que quatre-vingt-deux jours !

**M. Philippe Richert, ministre.** Enfin, certains voudraient redéfinir les conditions dans lesquelles le Président de la République peut présenter ses vœux à tel ou tel corps de la République. Franchement, je pense que cela relève de l'initiative du Président de la République, et il me semble important qu'il conserve cette liberté sans que l'on s'en prenne à ses choix.

S'il y a des reproches à faire, faisons-les ! Si des propositions alternatives doivent être formulées, qu'elles le soient ! Le moment venu, les Français trancheront. En revanche, reprocher systématiquement au Président de la République son manque de transparence alors que c'est lui qui a ouvert les portes de l'Élysée à tous les contrôles, j'estime que c'est – permettez-moi l'expression – y aller un peu fort ! Si d'autres avaient fait ce qu'il a fait, nous serions sans doute allés beaucoup plus loin...

**M. Ronan Kerdraon.** On ne veut pas aller plus loin avec lui !

**M. Philippe Richert, ministre.** ... et un certain nombre de reproches formulés aujourd'hui n'auraient plus lieu d'être.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Monsieur le ministre, je ne peux vous laisser – vous comprendrez pourquoi – critiquer à ce point le général de Gaulle. (*Rires sur les travées du groupe socialiste.*) En effet, c'est lui qui a souhaité que le budget de l'Élysée reste ce qu'il était du temps de René Coty et que l'on ne puisse pas l'augmenter à discrétion. Tous les autres présidents ont fait avec.

Il est vrai que le président Sarkozy a introduit de la transparence dans les comptes de l'Élysée. Toutefois, la transparence, c'est comme la vertu, cela ne se ménage pas. Vous l'avez ou vous la perdez, mais vous ne pouvez demeurer dans l'entre-deux.

**M. Michel Delebarre.** Quelle culture !

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** La transparence est totale ou elle n'est pas. C'est une bonne chose d'avoir introduit de la transparence concernant le budget de l'Élysée, mais ce serait mieux d'en faire de même s'agissant des comptes de campagne. Nous aurions une véritable transparence si les dispositions que nous proposons étaient adoptées.

Je voudrais maintenant faire une petite correction, si vous le permettez, monsieur le ministre. Tout à l'heure, vous avez employé le terme « arrogance » à mon sujet ; ce mot m'a beaucoup touché, j'ai été sensible à votre argument, qui m'a donné quelques raisons de vous répondre un peu plus souvent que je n'avais envie de le faire dans le cadre de ce débat.

Vous avez affirmé que Michel Delebarre comparait les 3,7 millions d'euros d'économies réalisées grâce à ce projet de loi aux 220 millions d'euros de dépenses électorales.

Soyons précis : ces 220 millions d'euros ne correspondent pas aux dépenses de campagne mais aux dépenses engagées par l'État à l'occasion de l'élection présidentielle, auxquelles s'ajoutent les dépenses non remboursées. Sommes-nous bien d'accord, monsieur le ministre ? Je voulais vérifier ce point, sans un soupçon d'arrogance... (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des motions.

### Exception d'irrecevabilité

**M. le président.** Je suis saisi, par M. Masson, d'une motion n° 13.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture après engagement de la procédure accélérée, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle (n° 305, 2011-2012).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Jean Louis Masson, auteur de la motion.

**M. Jean Louis Masson.** Je voudrais tout d'abord achever le propos que j'ai entamé lors de la discussion générale. (*Rires.*) C'est pour cette raison que j'ai déposé trois motions de procédure !

Lorsqu'on m'a fort aimablement prié de m'interrompre, j'étais en train de rappeler que, à l'automne 2007, le Président de la République avait demandé au Premier ministre de normaliser le système des parrainages. On peut légitimement se demander pourquoi M. Fillon n'a rien fait. Le Président de la République a ensuite institué un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par Édouard Balladur, qui devait proposer un certain nombre de réformes, parmi lesquelles celle du système des parrainages.

Cette inaction prouve deux choses. D'une part, c'est de manière délibérée que l'on n'a rien fait, laissant subsister un système profondément antidémocratique qui permet tout un tas de turpitudes. D'autre part, les grands partis politiques – il faut noter le silence assourdissant du parti socialiste sur le sujet – tiennent absolument à conserver ce système dont ils profitent largement : ils en usent et abusent pour bloquer les petits candidats – en les empêchant de se présenter ou, du moins, en leur accrochant un boulet au pied, puisqu'ils sont contraints de chercher des signatures au lieu de faire campagne – ou les instrumentaliser – la gauche parraine parfois des candidats de droite, la droite en faisant de même pour des candidats de gauche, afin de diluer les voix.



Presque tous les candidats victimes de ce système – M. Dupont-Aignan ou Mme Boutin, M. Poutou ou d'autres candidats d'extrême gauche – l'ont dénoncé. Comme chacun d'entre vous, je suppose, j'ai reçu une lettre de Mme Le Pen datée du 25 janvier.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx et M. Jean-Jacques Hyest.** Nous n'avons pas reçu cette lettre !

**M. Jean Louis Masson.** Je l'ai pourtant reçue *via* un courrier collectif. Je l'ai découverte il y a quelques instants, en arrivant à mon bureau.

J'estime que Mme Le Pen soulève un véritable problème. Elle écrit en effet : « Ils craignent à tort ou à raison » – elle parle des maires qui envisagent de parrainer sa candidature – « critiques, reproches et même repréailles de la part notamment des collectivités territoriales avec lesquelles ils travaillent.

« Les Français sont légitimement choqués par cette situation. Ils n'admettent pas que l'instrumentalisation des présentations puisse conduire à empêcher la candidature d'un courant de pensée qui représente déjà plus de 20 % du corps électoral au premier tour.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Nous n'en savons rien !

**M. Jean Louis Masson.** « Il est de plus en plus évident que les présentations ne sont plus utilisées pour filtrer les candidatures mais pour en empêcher certaines.

« Vous serez donc, le 31 janvier, placés face aux responsabilités. Vous cautionnez ce système antidémocratique qui entérine la confiscation du débat politique ou vous agissez en républicain et vous modifiez la loi. »

Je pense que, sur ce point, les propos de Marine Le Pen sont partagés par de nombreux autres petits candidats et j'estime qu'elle a tout à fait raison, car nous sommes exactement dans le même système qu'en Russie avec Poutine ou qu'en Égypte avec Moubarak.

En Russie, pour ce qui est de l'organisation des élections, tout est transparent et parfaitement démocratique sur le papier, mais, s'il laisse toujours participer aux élections divers candidats folkloriques et sans importance, le pouvoir, et notamment l'entourage de Poutine, s'acharne sur tout candidat dangereux qui pourrait lui faire de l'ombre.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** Ce n'est pas un exemple à donner !

**Mme Nathalie Goulet.** Quel rapport avec le texte ?

**M. Jean Louis Masson.** Eh bien, avec les parrainages, nous sommes dans le même système et l'on ne peut décevoir pas...

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Parler comme cela !

**M. Jean Louis Masson.** ... esquiver le débat.

Le présent projet de loi organique tombe donc vraiment bien, puisque, avec l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, nous sommes en plein dans le sujet. « Et s'il n'en reste qu'un, je serai celui-là » pour empêcher que le débat ne soit esquivé : au cours de cette nouvelle lecture comme lors de la première lecture, je tiens à défendre mon point de vue et j'entends dire ce que je pense de la situation actuelle.

Je répète ainsi qu'un système peut, en apparence, être démocratique, transparent et conforme à la Constitution, mais conduire, dans son application, à des déviations ; car, comme tous les juristes le confirmeront, ce ne sont pas seulement des textes qui font une Constitution, mais aussi la façon de les appliquer. Or, si la publicité des parrainages a rendu possibles des pressions, ces dernières ne découlent pas des textes mais apparaissent dans les faits.

C'est la raison pour laquelle il est à mon avis important que nous ayons un débat. Je crois d'ailleurs que ce débat aura également lieu à l'Assemblée nationale, car il y a, comme je l'ai découvert avec satisfaction, des députés qui partagent mon opinion.

J'en viens à ce qui fonde l'exception d'irrecevabilité.

La Constitution et les engagements internationaux pris par la France, notamment dans les conventions des Nations unies, imposent le respect des principes fondamentaux de la démocratie. Parmi ceux-ci, le respect du suffrage universel exige que le vote soit secret et exempt de toute pression directe ou indirecte.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Cela n'a rien à voir !

**M. Jean Louis Masson.** Or, le filtrage des candidatures par le biais de parrainages rendus publics permet d'exercer des menaces, du chantage ou des repréailles à l'encontre des parrains potentiels. Cette atteinte grave à la liberté de candidature vicie donc manifestement l'expression du suffrage universel.

La publicité des parrainages, prévue par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, article qui fait précisément l'objet du présent projet de loi organique, n'est ainsi pas conforme à l'esprit de la Constitution ; voter le projet de loi organique revient donc à entériner indirectement un *statu quo* contraire aux principes constitutionnels garantis, notamment, par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, reprise dans le Préambule.

Je souhaite maintenant revenir, en partie, sur l'argumentaire que j'avais développé en première lecture...

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Nous l'avons tous en tête !

**M. Jean Louis Masson.** ...et rappeler, mes chers collègues, que, si je vais accorder mon parrainage pour les élections présidentielles à Nicolas Dupont-Aignan, ce n'est pas par convergence idéologique, mais simplement dans le souci de soutenir un « petit » candidat : le système des parrainages me paraît scandaleux du point de vue démocratique et je souhaite donc aider les « petits » candidats victimes de l'hégémonie des deux partis dominants.

Le vrai problème est que les parrainages sont instrumentalisés par ces deux grands partis afin d'empêcher des candidatures concurrentes ou, au moins, de leur imposer un handicap disproportionné.

Depuis que les parrainages sont rendus publics, on assiste à des dérives totalement inacceptables. Par des chantages aux subventions, des menaces à l'intérieur des partis politiques et parfois même par des violences physiques émanant de contradicteurs forcenés,...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** Il ne faut tout de même pas exagérer !

**M. Jean Louis Masson.** ...on essaye de contraindre les maires, soit à ne signer pour personne, soit à signer pour les deux partis dominants.

**Mme Nathalie Goulet.** On ne peut pas !

**Plusieurs sénateurs du groupe socialiste.** C'est impossible !

**M. Jean Louis Masson.** Par contre, lorsque la signature s'oriente vers des courants politiques représentatifs faisant de l'ombre aux deux partis dominants, alors là, tous les coups sont permis !

*Le Figaro* du 21 décembre 2011 rapporte ainsi que Mme Aubry, avec l'aval de M. Hollande, a fixé ce qu'elle appelle « la feuille de route ». Cette feuille est lourde de

menace puisqu'elle indique qu'il faut obligatoirement « qu'aucun parrainage d'élu socialiste et républicain ne manque à notre candidat ».

À l'UMP, ce n'est pas mieux, car des pressions tout aussi regrettables sont exercées.

Lors des présidentielles de 2002 et de 2007, le Conseil constitutionnel a déploré de multiples cas de pressions pour dissuader les maires de parrainer tel ou tel candidat. Des représailles *a posteriori* ont aussi eu lieu à l'encontre de maires ayant accordé leur parrainage : chasseurs à l'encontre des parrains d'un candidat écologiste, chantage aux subventions départementales selon l'orientation politique des parrainages, exactions diverses contre les parrains des candidats d'extrême droite ou d'extrême gauche...

Ces pratiques ont, hélas, tendance à se reproduire, comme les exemples que j'avais déjà cités en première lecture l'illustrent. C'est inacceptable, car il s'agit d'une atteinte intolérable à la liberté des élus.

Ainsi, dans le canton dont je suis le conseiller général, deux maires avaient par le passé signé en faveur du Front national. L'un a subi des menaces physiques et sa maison a fait l'objet de dégradations...

**M. Charles Revet.** Par qui ?

**M. Jean Louis Masson.** Il a été tellement ébranlé qu'il en a fait un accident cardiaque.

Quant à l'autre, c'est M. Jean-Marie Bauer, maire d'Ennery, que je me permets de citer puisqu'il s'est lui-même exprimé dans la presse locale, en l'espèce *Le Républicain Lorrain* du 3 janvier 2012, qui lui consacre un article dans lequel il annonce : « Je ne parraine plus personne ! » et explique que ce n'est pas parce qu'il ne souhaite plus le faire, mais parce qu'il a été l'objet de pressions, de menaces et de chantages inacceptables.

« Je me souviens encore de ce jour d'avril 2002, lorsque toute la presse a publié mon nom au milieu de la liste des 500 maires ayant parrainé Jean-Marie Le Pen. Deux ou trois jours avant la clôture des parrainages, tous les médias parlaient de ses difficultés à obtenir les 500 signatures. J'ai été contacté par un représentant du Front national qui m'a détaillé la situation. Si j'ai répondu favorablement, c'est parce que j'estimais que, dans un pays démocratique, il aurait été anormal qu'un parti avec autant d'électeurs ne pût être représenté à l'élection présidentielle.

« On peut être pour ou contre Le Pen, mais il a quand même le droit d'être candidat. C'est la démocratie. Personne à Ennery ne sait pour qui je vote. Je voulais simplement permettre à un candidat de présenter ses idées aux Français, comme d'ailleurs je l'avais fait pour Dominique Voynet en 1995 !

« Mais, lorsque mon parrainage a été rendu public, certaines personnes sont venues m'insulter. Pendant plusieurs semaines, j'ai vécu un véritable cauchemar. À cause de cela, si, aujourd'hui, l'un des candidats me sollicitait le dernier jour pour obtenir un ultime parrainage, je refuserais. Mais ce serait un crève-cœur, car ce système des parrainages rendus publics est complètement antidémocratique ! Il faut absolument instaurer l'anonymat. »

Voilà une véritable tranche de vie, un exemple concret dont on ne peut nier la réalité ! D'habitude, on ne cite pas de nom, mais, je l'ai dit, M. Bauer s'étant lui-même exprimé dans la presse, je me suis permis de le faire ici.

Cet exemple prouve qu'il faut être d'une totale mauvaise foi pour prétendre que la publicité des parrainages n'est pas incompatible avec l'expression libre et démocratique du suffrage universel.

À juste titre, des milliers de maires et autres parrains potentiels déplorent le détournement de la procédure des parrainages. En effet, les partis politiques dominants et les médias font croire à l'opinion que le parrainage est un soutien politique. Or, le but des parrainages est uniquement d'éviter les candidatures marginales ou farfelues. On ne peut pas accepter que cela serve de prétexte pour éliminer des courants de pensée représentatifs en les empêchant d'avoir un candidat.

Pire, l'expérience de 2002 a prouvé que le système actuel des parrainages n'empêchait pas les candidatures marginales tout en risquant d'exclure des courants de pensée parmi les plus importants. Ainsi, malgré le filtre des parrainages, il y a eu seize candidats. Parmi eux, neuf ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaux.** Ça ne marche donc pas si mal que ça !

**M. Jean Louis Masson.** M. Gluckstein est arrivé bon dernier, avec seulement 0,47 % des suffrages, soit 132 686 voix sur 28 498 471. Bien que sa représentativité ait été quasiment nulle, il avait obtenu très rapidement les parrainages requis ; il en avait même beaucoup plus que nécessaire.

M. Le Pen est, lui, arrivé deuxième au premier tour, avec 4 804 713 voix, soit 16,86 % des suffrages exprimés et trente-six fois plus de voix que M. Gluckstein ! Malgré cette représentativité incontestable, il avait rencontré d'énormes difficultés pour rassembler les parrainages requis.

La liste totale des parrains ayant été publiée par le Conseil constitutionnel, on a pu constater qu'il n'avait recueilli que 537 signatures. À trente-sept signatures près, il n'aurait donc pu être candidat !

Est-ce cela la démocratie ? Est-ce normal qu'un candidat qui a vocation à être deuxième au premier tour...

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** « Vocation à être deuxième... » Vous en êtes sûr ?

**M. Jean Louis Masson.** ...puisse faillir être empêché d'être candidat ? Pour ma part, je pense que c'est absolument anormal et, d'après les sondages qui viennent d'être publiés, il semble que 70 % des Français pensent la même chose !

**Un sénateur du groupe socialiste.** Ah bon ?

**M. Jean Louis Masson.** J'estime donc qu'il faut, d'une part, rétablir le principe du secret des parrainages afin d'éviter toute pression ou représailles sur des parrains potentiels et, d'autre part, prévoir à titre alternatif que tout parti peut présenter un candidat s'il a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors des précédentes élections législatives.

Par ailleurs, des sanctions pénales sont prévues à l'encontre des personnes qui exercent des pressions sur les électeurs afin de dénaturer l'expression du suffrage universel. La moindre des choses serait que de telles sanctions s'appliquent aussi à l'encontre de ceux qui, par des pressions ou des représailles, essayent d'empêcher le parrainage de tel ou tel candidat. Là aussi, c'est la sincérité du suffrage universel qui est en jeu.

Si je présente une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, mes chers collègues, c'est parce que nous avons l'occasion de sortir du *statu quo* avec le projet de loi organique qui nous est soumis.

Celui-ci modifie l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, mais les modifications proposées sont tout à fait marginales. Il est donc regrettable que le Gouvernement ait engagé la procédure accélérée sur ce texte, tout en faisant semblant d'ignorer le vrai problème que pose cet article 3 susvisé, à savoir celui des parrainages. En effet, c'est aussi l'article 3 qui organise les parrainages pour l'élection présidentielle; la moindre des choses était donc de réformer simultanément le système des parrainages. Malheureusement, l'UMP et le Parti socialiste s'entendent pour continuer à profiter d'un système profondément injuste et contreproductif.

Je dis donc que, oui, le Gouvernement a raison d'engager la procédure accélérée pour une réforme de l'article 3. Cependant, il n'y a aucune urgence à « bricoler » à la marge le remboursement des frais de campagne. La seule urgence légitime, c'est de modifier le système scélérat des parrainages.

Je conclus donc en rappelant les deux principes auxquels je suis attaché.

D'une part, la publication de la liste des parrainages des candidats aux élections présidentielles porte atteinte au secret d'une partie du processus électoral et, par contre-coup, à la liberté du vote: il ne sert à rien que le vote soit secret pour empêcher les pressions sur les électeurs si, dans le même temps, la publicité des parrainages permet des pressions pour écarter certaines candidatures.

D'autre part, il est totalement incohérent d'avoir des sanctions pénales dissuasives spécifiques à l'encontre des menaces ou pressions sur les électeurs si, dans le même temps, rien n'est prévu à l'encontre de ceux qui exercent des représailles ou du chantage pour empêcher d'éventuels candidats représentatifs d'obtenir leur parrainage.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** La commission émet un avis défavorable sur cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité qui ressemble comme deux gouttes d'eau à celle qui a été déposée le 12 janvier dernier.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Philippe Richert, ministre.** Je me suis déjà exprimé sur l'opportunité d'étendre le champ de ce projet de loi organique. Il s'agit d'appliquer à l'élection présidentielle les dispositions actuellement en vigueur pour les autres échéances électorales. À trois mois de l'élection présidentielle, il ne paraît pas souhaitable d'adopter des changements structurels qui portent à la fois sur les conditions de désignation qui prévalent pour être candidat et sur les conditions de financement. Par conséquent, ce texte se limite à modifier le taux de remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle pour l'aligner sur celui que fixe la loi de finances pour 2012.

Monsieur Masson, le sujet que vous abordez comme les thèmes qui ont été évoqués par M. le rapporteur méritent débat. Pour autant, il ne semble pas possible de changer de façon aussi fondamentale les conditions actuellement en vigueur à quelques semaines d'échéances électorales importantes. C'est la raison pour laquelle je ne puis recevoir les arguments que vous avancez; le contexte ne le permet pas.

Par ailleurs, ce projet de loi organique, qu'il s'agisse de la rédaction issue des travaux de la commission des lois ou de la version initialement présentée par le Gouvernement, se réduit à des ajustements financiers et ne fait que modifier à la marge les conditions de remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle. Par conséquent, rien ne justifie cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cette motion. Il en sera de même pour les deux motions suivantes.

**M. le président.** Je mets aux voix la motion n° 13, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi organique.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable, de même que celui du Gouvernement.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(*Le scrutin a lieu.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(*Il est procédé au dépouillement du scrutin.*)

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin n° 95 :

Nombre de votants .....	340
Nombre de suffrages exprimés .....	340
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	171
Pour l'adoption .....	1
Contre .....	339

Le Sénat n'a pas adopté.

#### Question préalable

**M. le président.** Je suis saisi, par M. Masson, d'une motion n°14.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture après engagement de la procédure accélérée, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle (n° 305, 2011-2012).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Jean Louis Masson, auteur de la motion.

**M. Jean Louis Masson.** Sous prétexte de contribuer à la réduction des déficits budgétaires, ce projet de loi organique fait passer les remboursements de l'État aux candidats à l'élection présidentielle de 50 % à 47,5 % du plafond des dépenses. En pratique, cela aura une incidence très limitée sur les comptes publics, puisque l'effort ne porte que sur 2,5 %. Son seul but est de donner bonne conscience aux grands



partis politiques, dont les dépenses démesurées pour l'élection présidentielle sont mal comprises par nos concitoyens, surtout en période de crise économique. Cette économie est donc purement symbolique et n'a aucun intérêt. Il aurait été préférable d'effectuer une économie réelle, en prévoyant par exemple un abattement d'un tiers à la fois sur les dépenses et sur les recettes.

Par ailleurs, une réduction du remboursement des dépenses de campagne sans baisse corrélative du plafond des dépenses autorisées revient à augmenter l'écart de moyens entre les candidats riches, ceux qui sont issus des grands partis et qui bénéficient de financements abondants et de soutiens, qu'ils soient ou non transparents d'ailleurs, et les candidats pauvres, ceux qui ne peuvent compter que sur leurs propres moyens pour se présenter et qui sont donc tributaires des remboursements de l'État. Ce problème fondamental est apparu de façon récurrente dans toutes les réformes qui ont été adoptées récemment.

Ce projet de loi organique aggravera ces distorsions. En effet, personne n'empêchera le candidat du parti socialiste ou le candidat de l'UMP de dépenser quasiment l'intégralité des dépenses autorisées, si le plafond n'est pas modifié. En revanche, la réduction du remboursement de l'État aura pour conséquence de pénaliser ceux qui ne disposent pas d'une structure importante pour les aider.

Si l'on avait voulu réduire le remboursement des dépenses de campagne tout en évitant de tels effets, il aurait fallu réduire tout proportionnellement, c'est-à-dire baisser aussi le plafond des dépenses autorisées. C'était d'ailleurs la logique du financement des campagnes électorales. Il s'agissait non pas tant de fixer un plafond, quel qu'en soit le montant, que de prévoir que l'État prenait à sa charge la moitié des dépenses autorisées, afin d'éviter des écarts trop importants entre les candidats qui disposent de moyens et ceux qui en ont moins. Cela permettait également de prévenir les financements occultes.

Il s'agit donc, avec ce projet de loi organique, d'une rupture avec la logique qui avait été instituée à l'époque, ce que je trouve tout à fait regrettable.

Si ces remarques valent pour ce projet de loi organique tel qu'il a été présenté par le Gouvernement, elles valent encore plus pour le texte qui nous a été proposé par les membres de la majorité sénatoriale. Si l'on opte pour la proportionnalité au nombre de suffrages obtenus, les candidats que l'on peut qualifier d'« institutionnels » et dont la probabilité d'obtenir de bons résultats est forte seront en droit d'espérer un remboursement plus important et organiseront, par conséquent, une campagne plus soutenue que les candidats *outsiders* qui disposeront de beaucoup moins de moyens. Cela aboutira à geler l'avantage qui est donné aux grands par rapport aux petits.

Or, dans une véritable démocratie, ce qui est important, c'est que chacun dispose des mêmes moyens pour faire valoir ses idées et les défendre. Si l'on donne plus aux uns qu'aux autres, ainsi que le prévoient les modifications apportées au texte initial par la majorité sénatoriale, on risque d'accentuer davantage encore les distorsions entre les candidats.

Pour toutes ces raisons, j'ai déposé cette motion tendant à opposer la question préalable.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** La commission émet un avis défavorable sur cette motion. Le système que nous avons préconisé nous paraît plus juste au regard des précisions que j'ai apportées tout à l'heure, notamment en ce qui concerne les effets de seuil.

La comparaison qui est sans cesse établie entre petits et grands candidats ne correspond pas du tout à la philosophie qui anime les membres de la commission des lois : un candidat se mesure au nombre de suffrages qu'il a obtenus à l'issue des élections.

En outre, je veux répondre à la remarque qui a été formulée à l'encontre des grands partis, pour reprendre l'expression de M. Masson. On ne peut tout de même pas reprocher à certains partis de disposer d'une légitimité qu'ils tirent du soutien que leur apportent nos concitoyens lors des différentes élections ! Une telle argumentation saurait difficilement être acceptée d'un point de vue juridique : la légitimité s'acquiert par les suffrages et c'est par les suffrages que l'on peut ensuite l'assumer. Par conséquent, il n'est pas admissible de nier le caractère démocratique d'un grand parti : cela reviendrait à nier le principe même de la démocratie, qui est fondé sur la majorité.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Philippe Richert, ministre.** Le Gouvernement émet également un avis défavorable, pour les raisons que j'ai déjà évoquées.

**M. le président.** Je mets aux voix la motion n° 14, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi organique.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable, de même que celui du Gouvernement.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

*(Le scrutin a lieu.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

*(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin n° 96 :

Nombre de votants .....	340
Nombre de suffrages exprimés .....	340
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	171
Pour l'adoption .....	1
Contre .....	339

Le Sénat n'a pas adopté.

#### **Demande de renvoi à la commission**

**M. le président.** Je suis saisi, par M. Masson, d'une motion n° 15.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 5, du règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture après engagement de la procédure accélérée, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle (n° 305, 2011-2012).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. Jean Louis Masson, auteur de la motion.

**M. Jean Louis Masson.** En 1962, le général de Gaulle, lorsqu'il a proposé l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, a, pour des raisons évidentes, chargé les maires et autres grands élus d'une mission essentielle, mais ingrate : celle de trier et d'éliminer les candidatures dites « farfelues ». Or rien n'est plus subjectif que de déterminer les critères d'un candidat présentable ou qui ne serait pas « farfelu ».

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Cela se discute !

**M. Jean Louis Masson.** C'est d'ailleurs, en substance, ce que pensait le général de Gaulle, lorsqu'il déclarait, au conseil des ministres du 2 octobre 1962 : « Ou bien les élus accordent une véritable investiture, et il faut y aller carrément [...] en procédant à une véritable élection préalable par collège restreint. Ou bien on renonce à ce système, on adopte le suffrage universel dans toute son ampleur et alors, il ne doit pas y avoir de condition préalable. »

Cette vision gaulliste de la sélection pré-présidentielle est confirmée par Alain Peyrefitte, lequel, dans son ouvrage *C'était de Gaulle*, rappelle : « Une forte majorité des ministres demandait 500 ou 1 000 signatures au moins... Le Général répugnait à s'engager dans cette voie, de peur de reconstituer la force des partis. Il aurait souhaité au contraire réduire à zéro le nombre de "parrains" imposés. »

En 1965, pour être admis au premier tour, un candidat devait être présenté par au moins 100 élus habilités à parrainer. (*Mme Françoise Férat s'exclame.*) Mais, conformément à la volonté du fondateur de la V<sup>e</sup> République, la publication du nom des « parrains » n'était pas requise.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** Un peu d'histoire !

**M. Jean Louis Masson.** Le déroulement des trois premières élections présidentielles au suffrage universel direct de 1965, 1969 et 1974 a cependant fait apparaître des problèmes d'organisation liés à la multiplication anarchique des candidatures.

Cela a conduit le Conseil constitutionnel, par une déclaration du 24 mai 1974, à proposer un filtrage plus strict. Il a fait alors observer que la présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République était un acte politique grave et qu'il importait de l'entourer de toute la solennité nécessaire.

La réforme souhaitée a été réalisée par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976, laquelle a imposé, pour être désormais candidat, d'avoir obtenu 500 signatures émanant d'au moins 30 départements ou territoires d'outre-mer, sans que plus de 50 proviennent d'un même département ou

territoire. Cette loi organique a aussi prévu la publication du nom des signataires des parrainages, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature.

Les remarques et recommandations du Conseil constitutionnel ont pu, à l'époque, sembler salutaires. Cependant, à l'expérience, elles se sont révélées contre-productives, car leurs effets induits ont été contraires au but recherché.

C'est ce que je vais maintenant expliquer en évoquant successivement les menaces sur le pluralisme démocratique, puis l'atteinte au principe du secret du vote et, enfin, les pressions sur les parrains potentiels.

Premièrement, cette procédure porte en elle des menaces sur le pluralisme démocratique.

Le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose que : « Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. »

Si comme le dit le Conseil constitutionnel, « la présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République est un acte politique grave », il convient de s'interroger sur cette publication des parrainages. Au fur et à mesure des élections présidentielles, la publication a fait passer le parrainage du statut d'acte administratif pris en vertu d'une prérogative personnelle à une apparence de soutien politique, ce que certains assimilent à une sorte de vote public.

Cette publication des parrainages suscite donc un malaise grandissant chez les élus locaux habilités à présenter un candidat, leur signature étant souvent assimilée par les médias à un soutien, et non considérée comme ce qu'elle est, c'est-à-dire un simple acte administratif. Ceux-ci éprouvent dès lors les plus grandes difficultés à expliquer à leurs administrés qu'une éventuelle décision de présenter un candidat constitue non pas une adhésion partisane, mais une caution démocratique destinée à permettre la participation de tous les courants d'opinion à l'élection présidentielle.

L'article 4 de la Constitution indique, quant à lui : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation. »

Or, à la suite des problèmes constatés lors de l'élection présidentielle de 2007, la feuille de route adressée par le Président de la République, Nicolas Sarkozy, au Premier ministre, en novembre 2007, lui demandait de faire sorte « que le processus de désignation des candidats à l'élection présidentielle garantisse que tous les courants significatifs d'opinion [puissent] avoir un candidat ».

Hélas ! en la matière, cet engagement du Président n'a eu aucune suite. L'une des preuves indiscutables du détournement de la finalité des parrainages apparaît dans les propos récents du secrétaire général de l'UMP : celui-ci a en effet exigé que les élus de son parti ne donnent leur parrainage pour l'élection présidentielle de 2012 à aucun autre candidat que celui de l'UMP.

**Un sénateur du groupe socialiste.** Heureusement !

**M. Jean Louis Masson.** Comme je l'ai dit tout à l'heure, Mme Aubry, pour le PS, a agi de manière tout aussi menaçante et contraignante.

**M. Jean-Marc Todeschini.** C'est normal !

**M. Jean Louis Masson.** Or le fait de lier la présentation d'un candidat à une adhésion partisane est totalement contraire à l'esprit de la loi de 1962 qui vise seulement à écarter les candidatures fantaisistes et certainement pas à exercer une sélection en fonction des appartenances politiques.

**M. Bernard Piras.** Chacun est libre !

**M. Jean Louis Masson.** Deuxièmement, la publicité des parrainages porte atteinte au secret du vote

La publication de la liste des parrainages des candidats à l'élection présidentielle porte atteinte, je l'ai déjà dit, au secret d'une partie du processus électoral et, partant, à la liberté du vote. Je le répète : il ne sert à rien que le vote soit secret pour empêcher les pressions sur les électeurs si, dans le même temps, la publication des parrainages permet des pressions pour écarter certaines candidatures.

L'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 fixe le principe d'égalité des citoyens devant la loi. Il est rédigé ainsi : « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

La collecte des parrainages crée des déséquilibres qui violent le principe d'égalité devant l'élection, que je viens d'évoquer. Il est indéniable, en effet, que les grandes formations politiques ou les présidents sortants disposent d'un avantage sur les autres candidats, car les grands partis bénéficient de réseaux d'élus locaux affiliés, lesquels forment un appareil partisan.

Une étude IPSOS publiée en 2006 par le *Courrier des maires* indiquait déjà : « la course aux signatures pose un réel problème démocratique ».

Au fur et à mesure que l'élection se rapproche, les 40 000 élus, essentiellement des maires, susceptibles de parrainer un candidat font donc l'objet de toutes les sollicitations : plus que leur intention de parrainer dans l'absolu, c'est leur intention de parrainer un petit candidat qui suscite l'intérêt.

Ainsi, en 2002, 17 815 parrains potentiels avaient parrainé un candidat, dont près de la moitié avaient fait porter leur choix sur l'un de ceux que l'on appelait les « gros » candidats, en l'occurrence MM. Jospin, Chirac, Bayrou et Hue, représentant les quatre grands partis institutionnels de l'époque.

La plupart des douze autres candidats avaient tout juste recueilli les 500 signatures nécessaires et, parmi ceux-ci, M. Le Pen.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Vous recommencez ! J'espère que ce n'est pas de la nostalgie...

**M. Jean Louis Masson.** Le candidat pourtant arrivé second au premier tour n'avait réuni que 537 parrainages, et ce après une prise de conscience générale de l'injustice que son absence aurait occasionnée pour la démocratie française.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Pour ma part, j'ai tendance à penser que c'est sa présence au second tour qui a posé un grave problème démocratique !

**M. Jean Louis Masson.** Ce chiffre coupe court à toutes les insinuations de certains responsables de grands partis politiques, selon lesquelles les plaintes de M. ou Mme Le Pen sur les difficultés qu'ils ont rencontrées ou rencontrent aujourd'hui pour obtenir les parrainages seraient en fait une forme de chantage pour faire parler d'eux.

Ce n'est en effet pas du tout le cas. En 2002, M. Le Pen n'avait recueilli que 537 parrainages...

**Mme Françoise Férat.** C'est assez !

**M. Jean-Marc Todeschini.** Peut-être ne les avait-il pas tous déposés ?

**M. Jean Louis Masson.** ... et à une semaine du délai limite, le seuil des 500 parrainages n'était pas encore atteint.

Est-il normal de constater qu'un candidat qui a finalement réuni 20 % des suffrages aurait pu être privé du droit de participer à l'élection présidentielle, alors que des personnes représentant 1 % ou 2 % des suffrages ont pu concourir ?

En 2006, selon l'étude IPSOS précédemment citée, seulement 33 % des maires avaient l'intention d'apporter leur signature à un candidat pour l'élection présidentielle, dont 20 % à un candidat qui ne devrait pas avoir de difficulté à recueillir les 500 signatures – les quatre que j'évoquais tout à l'heure – et 13% à un candidat susceptible de peiner pour les obtenir. En d'autres termes, à peine plus d'un maire sur dix avait l'intention de parrainer un candidat en dehors du système des quatre partis dominants de l'époque.

En 2007, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par Édouard Balladur, que l'on a appelé « la commission Balladur »,...

**Mme Françoise Férat.** Quelle précision !

**M. Jean Louis Masson.** ... a proposé la suppression du système des parrainages au profit d'un collège d'environ 100 000 élus, composé des parlementaires, des conseillers régionaux et généraux, des maires et des délégués des conseils municipaux.

Ce collège aurait été soumis à une obligation de vote, à bulletin secret, au chef-lieu de chaque département. Je regrette, une fois de plus, que M. Sarkozy n'ait pas donné suite à cette proposition d'une commission dont il était pourtant l'initiateur, alors qu'il s'était engagé, en 2007, à faire évoluer le système des parrainages.

**Un sénateur du groupe socialiste.** C'était une promesse !

**M. Jean-Marc Pastor.** Une de plus !

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Il avait fait beaucoup de promesses !

**M. Jean Louis Masson.** Oui, mais on aurait pu espérer que celle-là au moins soit tenue !

**M. Philippe Richert, ministre.** Beaucoup ont été tenues !

**M. Jean Louis Masson.** Troisièmement, j'évoquerai les pressions inadmissibles sur les élus et je reprendrai quelque peu ce que j'ai dit tout à l'heure.

Les « parrainages » peuvent agir aussi comme un moyen de pression ou de chantage contre un adversaire politique qui est, politiquement, un concurrent potentiel. Les « grands candidats » n'ont aucun problème puisqu'ils bénéficient du relais de leurs élus locaux dont le nombre est très nettement supérieur aux cinq cents signatures obligatoires. Ils ont donc ensuite tout loisir de donner des directives strictes pour empêcher les candidatures qui leur feraient de l'ombre.

Les « petits candidats », qui ne disposent pas de ces réseaux d'influence, ont eux l'impérieuse obligation de prospecter pour recueillir les signatures indispensables. C'est donc que la candidature n'est pas tout à fait libre et qu'elle favorise les grands, les puissants et les riches au détriment des petits. Pis, sur le terrain, les « petits » candidats semblent constituer une sorte de déstabilisateur que manipulent les grands partis. Un



des « jeux » pratiqués est le suivant : la gauche accorde des signatures à des « petits » candidats de droite : Marie-France Garaud en 1981 et Philippe de Villiers en 1995. La droite adopte la même tactique en sens inverse, avec Arlette Laguiller de 1974 à 2007 et Dominique Voynet en 1995 ou Olivier Besancenot en 2007.

Comme le relève un article du *Figaro* – qui n'est pas suspecté d'être subversif (*Sourires.*) –, les preuves ne manquent pas : « Les grandes formations politiques tentent de faire obstacle à des candidatures qui bénéficient d'une audience importante au niveau national. L'exemple le plus révélateur est celui du candidat du Front national, Jean-Marie Le Pen.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Encore ?

**M. Jean Louis Masson.** Celui-ci n'a pu se présenter lors de l'élection présidentielle de 1981 faute de « parrains ».

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** En 1962, pendant la guerre d'Algérie non plus !

**M. Jean Louis Masson.** En 1995, il est à peine arrivé à réunir quelques dizaines de signatures en plus des cinq cents nécessaires.

**M. Bernard Piras.** Il ne les a pas publiées !

**M. Jean Louis Masson.** Pourtant M. Le Pen avait obtenu 15 % des suffrages exprimés au premier tour. »

Alexis de Tocqueville disait : « c'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la portée du peuple. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté ». Or les maires de grandes villes sont presque tous politisés au profit des grands partis dominants.

Les petites communes représentent donc la soupape démocratique pour les candidats qui n'appartiennent pas à ces structures politiques dominantes et « institutionnelles ». Les maires de ces petites communes offraient jusqu'à présent, par leur diversité, une certaine garantie contre la politisation excessive de la vie politique, notamment à l'échelon local.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** Non !

**M. Jean Louis Masson.** Toutefois, ils appréhendent maintenant d'exercer leur parrainage en raison du caractère public de celui-ci.

C'est d'autant plus vrai que le processus de décentralisation et l'obligation d'appartenir aux structures intercommunales ont aggravé la dépendance des petites communes et, par voie de conséquence, les pressions possibles qui s'exercent sur leurs maires. (*Mme Françoise Férat s'exclame.*) De la sorte, ces maires sont placés sous la dépendance d'exécutifs locaux de collectivités de plus grande taille, lesquels n'hésitent pas à pratiquer un véritable chantage aux subventions. (*Exclamations sur plusieurs travées.*)

**M. Bruno Sido.** Non !

**M. Jean Louis Masson.** Dès lors, les candidats des partis politiques bénéficiant de milliers d'élus, non seulement sont dispensés de cette recherche des parrainages qui nécessite des moyens considérables, mais en plus, utilisent leur surplus de parrainages pour orienter politiquement des candidatures parasites (*M. Jean-Marc Todeschini s'exclame.*) ou pour assécher le vivier des parrains potentiels en empêchant ainsi d'autres candidats d'atteindre le seuil des cinq cents signatures.

**M. Bruno Sido.** On l'avait compris, ce n'est pas la peine de le redire !

**M. Jean Louis Masson.** C'est particulièrement grave et antidémocratique.

En conclusion (*Ah! sur plusieurs travées de l'UMP*)...

J'ai tout mon temps jusqu'à ce soir, et je l'utiliserai !

**M. Bernard Piras.** En l'occurrence, vous avez dépassé le temps qui vous était imparti !

**M. Jean Louis Masson.** En conclusion, disais-je, je déplore l'énorme problème juridique que pose l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 en raison de la publicité des parrainages. (*M. Jean-Marc Todeschini s'exclame.*) Il est donc totalement surréaliste que le Gouvernement se borne à proposer une modification microscopique de cet article 3 sur un sujet différent et d'un intérêt très limité.

En réduisant de seulement 2,5 % les dépenses de campagne remboursées par l'État, on veut mettre en œuvre une mesure dérisoire par rapport au gouffre du déficit budgétaire. Il est, en revanche, impensable de feindre d'ignorer dans le même temps l'ampleur du problème que le système des parrainages pose à la démocratie. Face au constat de cette incohérence, je propose donc que le dossier soit renvoyé à la commission.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Pour ne plus avoir à y revenir lors de l'examen des amendements, – M. Masson ne m'en voudra pas, malgré le plaisir que nous avons à l'écouter – je précise que la commission a émis un avis défavorable d'abord pour des raisons que j'ai déjà résumées lors du précédent débat puisque les arguments étaient les mêmes.

Ensuite, parce que la question soulevée, qui est importante, est sans rapport avec l'objet du texte, à la différence des amendements présentés par la commission, monsieur le ministre.

Enfin, je le répète et je crois que nous partageons tous ce point de vue, parce que le parrainage est un acte politique. La Constitution, en tout cas la loi organique du 6 novembre 1962 l'a conçu comme tel. On y parle non pas de parrainage, mais bien de présentation de candidature ou de proposition de candidature effectuée par les élus au suffrage universel que sont les maires. Par conséquent, leur responsabilité est nécessairement engagée par la décision d'apporter un soutien à tel ou tel candidat à travers l'acte de le présenter. On peut tenter de le dissocier, mais cela me semble difficile du point de vue de la clarté et de la transparence que vous évoquez.

J'ajoute que le nombre de « parrains » potentiels – puisque vous employez le terme « parrains » – est de près de 42 000. Si l'on ne parvient pas à trouver 500 signatures sur 42 000, on peut évidemment accuser le système, mais on peut sans doute aussi s'interroger sur les raisons pour lesquelles, sur 42 000 signataires potentiels, il n'y en a même pas 500 qui acceptent d'apporter leur signature et leur soutien.

Il peut y avoir la pression des « gros » partis, qui sont, je le rappelle, l'émanation du suffrage universel. Il peut y avoir aussi une interrogation légitime de certains parrains potentiels, présentateurs ou élus concernés, sur la question de savoir s'il est normal qu'ils apportent ou non, en leur âme et conscience et eu égard à leurs convictions, leur soutien.

Dans ce cas-là, me direz-vous, pourquoi limiter à 42 000 le nombre des parrains ? On pourrait évidemment ouvrir la désignation à l'ensemble de nos concitoyens. Votre argumentation contre la limitation actuelle et la publicité du nombre de parrains serait plus forte si vous disiez : ouvrons le parrainage à l'ensemble de nos concitoyens ! Or ce n'est pas ce que vous faites : vous voulez effectivement que nos concitoyens

puissent éventuellement y être associés, mais à condition que cela soit de manière limitée et que, là encore, aucune publicité n'entoure cette désignation ou ce soutien.

La démocratie, c'est la clarté et la transparence ! Si l'on conteste le système actuel des parrainages, alors ouvrons à nos concitoyens, comme pour les référendums d'initiative populaire, le droit de choisir et de soutenir un candidat : le nombre de signatures pourrait atteindre cinq cent mille, un million... Là le débat pourrait être engagé, mais il le serait sur des bases démocratiques.

L'idée qu'il faille assurer la publicité simplement parce que des pressions seraient exercées sur les parrains potentiels ne me paraît pas recevable ni en l'état de notre droit ni en l'état de notre vie politique.

Donc, pardonnez-moi de vous le dire, votre vision est tout de même un peu caricaturale. Que ceux qui ont du mal à obtenir des parrainages s'interrogent sur leur politique, leur programme, leur attitude, et peut-être amélioreront-ils leur score en la matière ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Philippe Richert, ministre.** Monsieur Masson, vous présentez ici une motion tendant au renvoi à la commission.

J'ai le sentiment, monsieur le rapporteur, que ce texte a été amplement discuté en commission.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Oui !

**M. Philippe Richert, ministre.** Je ne suis pas persuadé que son renvoi à la commission donnera un résultat différent de celui que la commission nous a présenté, d'ailleurs dans un sens qui n'est pas tout à fait celui que je souhaitais le cas échéant, mais il me paraît difficile d'imaginer que le renvoi à la commission changera fondamentalement l'approche du Sénat, en tout cas de la majorité sénatoriale.

Il me paraît donc tout à fait légitime d'émettre un avis défavorable sur cette motion tendant au renvoi à la commission.

Ensuite, sur le reste, je le répète, il y a sans doute matière à discussion. M. le rapporteur a donné des éléments de réponse qui me paraissent mériter un approfondissement, ils ont en tout cas l'intérêt de rappeler le lien politique entre le parrainage et le candidat qui se présente à l'élection présidentielle.

Pour ce qui me concerne, je veux bien accepter un débat, mais très franchement, à trois mois de l'élection présidentielle, sous prétexte que tel candidat n'a pas réussi à obtenir le nombre de parrainages suffisant afin de pouvoir se présenter en toute sérénité, cela pose deux questions.

La première – et je partage le point de vue de M. le rapporteur –, c'est que les candidats ont aussi le devoir de s'interroger parfois sur les raisons pour lesquelles ils n'arrivent pas à obtenir le nombre de signatures nécessaires pour se présenter.

On ne peut pas durant toute l'année expliquer que les élus ne sont pas à la hauteur de leur tâche et ensuite – comme un journal aujourd'hui le présente en caricature – leur demander de vous apporter leur soutien. Un certain nombre de ces candidats potentiels devraient de temps à autre s'interroger sur la façon dont ils traitent, durant toute l'année et parfois pendant cinq ou six ans, les élus.

La seconde question, c'est que l'on ne peut pas décider un tel changement à trois mois d'une élection présidentielle. Il est inimaginable que, parce que tel ou tel candidat n'arrive pas à

obtenir satisfaction, dans le cadre de la loi, on la modifie simplement pour que les candidats potentiels n'aient plus à justifier ces parrainages.

Voilà pourquoi il me semble que ce débat, s'il doit avoir lieu – et je pense qu'il doit avoir lieu –, ne peut pas se dérouler maintenant. C'est la raison pour laquelle j'ai émis un avis défavorable sur cette motion tendant au renvoi à la commission et je serai de nouveau amené à émettre des avis défavorables sur les amendements, sans revenir systématiquement sur les arguments que j'ai déjà développés.

**M. le président.** Je mets aux voix la motion n° 15, tendant au renvoi à la commission.

*(La motion n'est pas adoptée.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux quelques instants afin de permettre les derniers préparatifs de la retransmission, par Public Sénat et par France 3, des questions cribles thématiques ; nous les reprendrons à dix-sept heures précises.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à seize heures cinquante-cinq, est reprise à dix-sept heures.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

8

## QUESTIONS CRIBLES THÉMATIQUES

### EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE TRANSPORT ET DE LOGEMENT

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les questions cribles thématiques sur l'efficacité énergétique, notamment en matière de transport et de logement.

L'auteur de la question et le ministre pour sa réponse disposent chacun de deux minutes. Une réplique d'une durée d'une minute au maximum peut être présentée soit par l'auteur de la question, soit par l'un des membres de son groupe politique.

Je vous rappelle que ce débat est retransmis en direct sur la chaîne Public Sénat et qu'il sera rediffusé ce soir sur France 3, après l'émission *Ce soir (ou jamais !)* de Frédéric Taddeï.

Chacun des orateurs aura à cœur de respecter son temps de parole. À cet effet, des afficheurs de chronomètres ont été placés à la vue de tous.

La parole est à M. Ladislav Poniatoŭski.

**M. Ladislav Poniatoŭski.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les présentes questions cribles thématiques interviennent alors même que, au niveau européen, est en cours de discussion une importante proposition de directive sur l'efficacité énergétique. Je me réjouis d'autant plus que nous ayons ce débat qu'il fait suite à la résolution européenne adoptée, le 15 novembre dernier, par le Sénat, et dont j'ai eu l'honneur d'être rapporteur.

Je ne peux pas revenir sur tous les enjeux de cette directive, en particulier sur l'obligation de rénovation de 3 % du parc immobilier, qui risque d'entraîner une charge très importante pour les États et les collectivités territoriales, alors même que

celles-ci ont toutes déjà beaucoup investi, notamment les communes pour les écoles, les départements pour les collèges et les régions pour les lycées.

Aussi vous interrogerai-je uniquement, monsieur le secrétaire d'État, sur la question particulière de la cogénération.

La directive veut contraindre les centrales électriques de plus de 20 mégawatts à s'équiper en unités de cogénération. Or la chaleur produite par la cogénération ne se transporte pas sur de longues distances : les centrales devraient donc être situées à proximité des centres urbains.

Cette disposition est sans doute appropriée dans les pays de l'est ou du nord de l'Europe notamment, qui ont des besoins de chaleur importants et, surtout, qui ont déjà des réseaux de distribution de chaleur assez complets. Mais elle l'est beaucoup moins dans le sud de l'Europe, particulièrement en France, où cette chaleur ne serait utilisée que quelques mois par an.

La cogénération est surtout intéressante dans le sens inverse : lorsqu'une installation industrielle produit de la chaleur qui n'est pas entièrement utilisée, il est pertinent d'installer une turbine pour produire un peu d'électricité qui pourra être facilement transportée.

Enfin, puisque ces questions cibles ont tout particulièrement trait au secteur du logement, je tiens à saluer ici l'extension, au travers de la loi de finances de 2012, du crédit d'impôt développement durable, le CIDD, aux installations de microcogénération qui fonctionnent à l'échelle d'un bâtiment.

S'agissant de la directive européenne, je sais, monsieur le secrétaire d'État, que le Gouvernement a exprimé le même point de vue que le Sénat. Aussi, en l'état des négociations avec vos partenaires européens, avez-vous bon espoir d'obtenir que les dispositions relatives à la cogénération soient modifiées de telle sorte que soit prise en compte la situation de chaque pays, à l'instar de ce qui a été fait, par exemple, en matière d'obligation de production d'électricité à partir des énergies renouvelables ?

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement.** Monsieur le sénateur, je tiens tout d'abord à saluer l'adoption, le 15 novembre 2011, par le Sénat, de la résolution européenne sur ce projet de directive, ainsi que le travail que vous avez réalisé en tant que rapporteur.

La maîtrise de la demande énergétique constitue évidemment une priorité pour répondre aux trois objectifs de la politique européenne : garantir la sécurité d'approvisionnement, lutter contre le réchauffement climatique et maintenir des prix de l'énergie abordables. C'est pourquoi la France est motrice dans l'adoption du projet de directive que vous avez évoqué.

Ce projet doit permettre de marquer une ambition élevée en matière d'économies d'énergie et d'avancer sur des mesures concrètes et ambitieuses au niveau de l'Union européenne pour aboutir au taux de 20 % d'amélioration de l'efficacité énergétique d'ici à 2020.

Vous le savez, la présidence danoise a fait de ce projet une priorité.

La France promeut depuis longtemps la cogénération, qui permet un meilleur rendement. Récemment, le Gouvernement a ainsi annoncé la sélection, pour près de 250 mégawatts, de projets de cogénération à partir de la biomasse et a étendu, comme vous l'avez souligné, le bénéfice du CIDD aux installations de microcogénération. Toutefois, la cogénération n'est pertinente qu'à condition que la chaleur produite soit utilisée.

À partir de ce constat, nous avons décidé avec nos partenaires européens, dans le cadre notamment de la présidence polonaise, de réaliser une analyse coût-bénéfice préalablement à toute installation d'équipements de cogénération, afin de vérifier la pertinence de l'opération et d'en exclure les centrales nucléaires ainsi que les installations de pointe pour lesquelles la cogénération n'est pas, en général, adaptée.

En effet, les centrales nucléaires sont éloignées des centres urbains où se trouvent l'essentiel des besoins de chaleur, tandis que les installations de pointe conduisent à une production de chaleur trop variable.

Il nous reste à consolider ces acquis à venir, notamment avec le Parlement européen.

Telle est, monsieur le sénateur, la réponse que le Gouvernement souhaitait vous apporter.

**M. le président.** La parole est à M. Ladislas Poniatowski, pour la réplique.

**M. Ladislas Poniatowski.** Monsieur le secrétaire d'État, j'ai apprécié votre réponse, notamment pour ce qui concerne les installations de microcogénération.

En effet, je pense que le projet de directive présente une faiblesse : il traite beaucoup de la grande cogénération, mais pas du tout de la petite cogénération. (*M. le secrétaire d'État opine.*) Or on peut faire beaucoup plus que ce qui se fait actuellement, à l'instar de l'Allemagne (*M. le secrétaire d'État opine de nouveau.*) – pardonnez-moi de citer encore ce pays. Cette question mérite que vous vous y penchiez.

Par ailleurs, un autre point pose problème. Le projet de directive veut que l'électricité provenant notamment de la cogénération ait, prioritairement, accès au réseau de distribution. D'accord, mais à condition que ce ne soit pas au détriment des autres priorités.

Beaucoup de parlements européens ont indiqué qu'il fallait, en priorité, permettre aux énergies renouvelables d'accéder facilement au réseau.

**M. Roland Courteau.** Oui !

**M. Ladislas Poniatowski.** Mais, parfois, ce réseau n'est pas en capacité de les recevoir.

**M. Roland Courteau.** Souvent !

**M. Ladislas Poniatowski.** Il conviendra donc d'être vigilant en la matière, d'autant qu'il ne faut pas que ce soit au détriment de la raison d'être des réseaux de distribution, à savoir fournir de l'électricité à tous les Français.

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Létard.

**Mme Valérie Létard.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le Gouvernement a engagé, en janvier 2010, un plan de lutte contre la précarité énergétique pour aider les propriétaires occupants modestes à entreprendre des travaux de nature à améliorer la performance thermique de leurs logements.



Cela a été fait dans un double but : faire baisser la facture d'énergie qui pèse lourdement dans le très faible budget de ces propriétaires – elle est, en moyenne, de 2 900 euros par an – et atteindre nos objectifs en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Notons qu'il s'agit souvent de personnes âgées vivant en milieu rural dans des « passoires thermiques ».

Le choix du parc privé ancien dégradé est pertinent, car on y trouve 95 % des logements classés en catégorie G, la catégorie la plus énergivore.

Le programme « Habiter mieux », cofinancé par les crédits du Programme d'investissement d'avenir, le PIA, et l'Agence nationale de l'habitat, l'ANAH, a été conçu pour aider 300 000 propriétaires occupants qui, sans aides extérieures, n'ont aucun moyen d'avancer le coût de ces travaux. Ils doivent s'engager à atteindre un gain thermique de 25 %, ce qui suppose d'effectuer au moins 10 000 euros de travaux, lesquels sont couverts par des subventions pouvant aller jusqu'à 5 100 euros. On le constate, le montage de ces dossiers n'est pas si simple et les réalisations demeurent modestes : 6 800 logements rénovés au niveau national en 2011, contre 100 000 escomptés.

Vous avez décidé, monsieur le secrétaire d'État, de revenir sur l'interdiction du cumul de ces aides avec l'éco-PTZ et de revaloriser l'aide de solidarité écologique aux travaux, en la portant de 1 100 euros à 1 600 euros, ce qui constitue malgré tout une belle avancée.

Toutefois, l'augmentation du taux de la TVA, les difficultés pour accéder au crédit, la complexité du montage technique d'un dossier d'éco-PTZ et l'ingénierie des travaux constituent des freins importants à l'accès au dispositif proposé.

Dans ces conditions, comment pouvez-vous et comptez-vous ajuster encore ce programme pour améliorer sa performance en le rendant vraiment accessible aux personnes très modestes auxquelles il est destiné ?

Par ailleurs, envisagez-vous d'élargir les financements au parc privé ancien locatif pour lequel l'ANAH finance des réhabilitations uniquement sur des critères de dégradation et non pas sur des normes thermiques minimales ? En clair, est-il possible d'élargir ce dispositif aux propriétaires bailleurs ?

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Madame la sénatrice, vous connaissez bien ce projet puisque nous l'avons conçu et mis en place ensemble, alors que vous étiez membre du Gouvernement.

Ce programme dépend, vous le savez, des investissements d'avenir. Dans le cadre du grand emprunt, d'un montant de 35 milliards d'euros, 1,35 milliard d'euros est consacré à la lutte contre la précarité énergétique. Sur cette somme, 500 millions d'euros proviennent du grand emprunt, 500 millions d'euros des fonds de l'ANAH, le solde étant financé par les grands énergéticiens au titre des certificats d'économie d'énergie. Ce programme est particulièrement intéressant dans la mesure où il permet de disposer de fonds privés émanant des énergéticiens afin de lutter contre la précarité énergétique.

Si nous avons souhaité mettre en œuvre un tel programme, c'est parce qu'il nous paraît humainement et socialement beaucoup plus efficace non pas d'aider les personnes à payer leur facture, comme le proposent certains, mais plutôt de les aider à la faire baisser grâce à la réalisation de

travaux d'économies d'énergie. C'est bon à la fois pour le secteur du BTP, parce qu'il y a des travaux, et pour la facture des personnes concernées, parce que son montant diminue.

**M. Bruno Sido.** En effet !

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Ce programme fonctionne. Vous avez eu raison de le signaler, madame la sénatrice, il a été long à démarrer, et je vais vous en expliquer les raisons.

Considérons les choses techniquement. Nous avons lancé ce programme au début de l'année 2011. Or celui-ci est financé en partie par les collectivités locales, notamment les conseils généraux.

**M. Bruno Sido.** Eh oui !

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Pas de chance, nous étions alors en pleine période électorale.

**M. Bruno Sido.** Pas de chance, en effet !

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** C'est pourquoi peu de projets ont été signés durant la première partie de l'année.

**M. Roland Courteau.** C'est toujours la faute des autres !

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Les engagements des départements ont quasiment tous été pris au mois de septembre. C'est à ce moment-là que le programme a véritablement pris son envol, et il produit maintenant les résultats escomptés.

Enfin, vous m'avez demandé si j'envisage d'élargir le dispositif aux propriétaires bailleurs. À ce jour, nous n'avons pas l'intention de le faire,...

**M. Roland Courteau.** C'est dommage !

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** ... car il existe d'autres dispositifs pour ceux-ci.

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Létard, pour la réplique.

**Mme Valérie Létard.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de m'avoir apporté des réponses sur le retard pris, en tout cas sur les raisons de ce retard à l'allumage ; je les entends.

Toutefois, sur le terrain, si j'en juge par les remontées d'informations que j'ai en provenance d'associations qui s'investissent dans le champ du logement, un outil supplémentaire pourrait nous permettre de réduire le nombre de ces « passoires thermiques » que j'évoquais : ce serait l'élargissement des dispositifs de l'ANAH à des propriétaires bailleurs susceptibles, justement, de réduire la précarité énergétique de logements souvent loués à des familles elles-mêmes en grande précarité.

Aussi, monsieur le secrétaire d'État, je vous demande simplement d'examiner cette proposition-là. Je suis consciente que, pour mettre en œuvre ce type de dispositif sur le terrain, il faut trouver les outils d'ingénierie et mobiliser non seulement les départements, mais aussi les collectivités et les communautés d'agglomération. En effet, trouver les moyens est une chose, mais accompagner les familles, aider à faire les diagnostics et trouver les équipes pour entreprendre les travaux, et les bons, en est une autre !

Vous avez raison, c'est compliqué, mais il faut néanmoins accompagner l'ingénierie et ouvrir le champ d'éligibilité de ce qui pourrait être un véritable outil au service des plus précaires !

**M. le président.** La parole est à M. Michel Teston.

**M. Michel Teston.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, toutes les sections de lignes des corridors de fret ferroviaire ne sont pas encore électrifiées. Il en résulte que, pour éviter d'utiliser plusieurs machines, les opérateurs font circuler des rames tractées par des locomotives thermiques sur des lignes électrifiées.

L'atteinte des objectifs de la loi du Grenelle 1, à savoir une sensible augmentation de la part modale du non-routier ou encore tout ce qui a trait au développement sobre en carbone des transports de marchandises, suppose, premièrement, la réalisation de quelques lignes dédiées et, deuxièmement, non seulement l'aménagement de lignes existantes, afin de les sécuriser et de réduire les nuisances sonores pour le riverain, mais aussi l'électrification de ce que l'on appelle, dans le jargon ferroviaire, les « maillons manquants ».

Monsieur le secrétaire d'État, à ce sujet, pouvez-vous nous indiquer la position non seulement du Gouvernement mais aussi de Réseau ferré de France, gestionnaire du réseau ferré national? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mmes Mireille Schurch et Evelyne Didier applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Monsieur Michel Teston, vous avez raison : la volonté du Gouvernement est forte pour développer le trafic de fret ferroviaire, notamment pour faire évoluer la part modale du non-routier et du non-aérien de 14 % à 25 % à l'échéance 2022.

**M. Roland Courteau.** On en est loin !

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Tel est bien notre objectif. Ainsi, l'ensemble des demandes, et notamment les lignes dédiées au fret que vous avez évoquées, trouveront bien sûr des réponses dans le cadre des politiques nationales.

Bien évidemment, la SNCF et RFF partagent ces objectifs fixés par le Gouvernement.

Il existe, vous le savez, une multitude de propositions locales, dont certaines concernent votre terre d'élection. Je pense en particulier à l'augmentation des trafics ferroviaires sur la ligne de la rive droite du Rhône, potentiellement générée par la mise en œuvre du projet de contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, qui est l'un des projets structurants nous permettant de répondre à la demande et aux souhaits qui sont les nôtres de réduire la part routière des transports de fret.

Telle est, monsieur le sénateur, la réponse que souhaitait vous faire le Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Teston, pour la réplique.

**M. Michel Teston.** M. le secrétaire d'État n'a pas contesté la nécessité d'électrifier les maillons manquants sur un certain nombre de corridors de fret ferroviaire.

La question qui est posée est de savoir quelles sont les priorités et qui va assumer les choix de ses priorités.

Parfois la question est simple, car des aménagements s'imposent naturellement ; je pense en particulier à la ligne Serqueux–Gisors, au nord de Paris.

Dans d'autres cas, il est nécessaire d'effectuer un choix. Je ne prendrai qu'un seul exemple dans le temps qui m'est imparti : si l'on veut améliorer la desserte par trains de marchandises entre le sud-est et le nord-ouest de la France, faut-il électrifier la ligne Nevers–Chagny ou la ligne Saint-

Germain-des-Fossés–Saint-Germain-au-Mont-d'Or ? La question est posée. Quoi qu'il en soit, ce choix ne doit pas, me semble-t-il, incomber aux seuls experts ferroviaires.

**M. le président.** La parole est à Mme Mireille Schurch.

**Mme Mireille Schurch.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, notre assemblée a adopté, en 2009 et 2010, les lois dites Grenelle 1 et Grenelle 2, avec, pour objectif, la lutte contre le changement climatique, pointant notamment l'objectif de croissance de 25 % de la part du fret non routier dans le transport de marchandises d'ici à 2020.

Le secteur des transports constitue un levier d'action majeur pour l'efficacité énergétique, puisqu'il représente 32 % de la consommation d'énergie au niveau européen imputable, pour sa plus grande partie, à la route.

Malheureusement, ces objectifs de rééquilibrage modal sont aujourd'hui inversés : au lieu de passer de la route au rail, on passe du rail à la route ! Cela est dû à la politique de démantèlement du fret ferroviaire menée par la SNCF et le Gouvernement. Encore récemment, vous avez persévéré dans cette impasse avec une législation particulièrement favorable au fret routier généralisant notamment les 44 tonnes.

Pourtant, comment ne pas voir que cette politique est contre-productive ? La fermeture de nombreuses gares de triage, l'abandon à 60 % du transport par wagon isolé, ainsi que l'ouverture à la concurrence n'ont permis que de réduire l'activité de fret dans notre pays et d'accroître le rejet de CO<sub>2</sub> de 300 000 tonnes par an, ce qui est totalement à contre-pied de nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre !

Ces décisions sont d'autant moins compréhensibles que la SNCF connaît une bonne santé financière, comme en témoigne le versement de 230 millions d'euros de dividendes à l'État, qui se comporte ainsi non en stratège de ce secteur de service public, mais bien en actionnaire à la recherche d'une rentabilité utile pour mener ces politiques d'austérité. (*M. le secrétaire d'État sourit.*)

Ma question sera simple : quelles décisions comptez-vous prendre pour enrayer le déclin du fret ferroviaire et qualifier le transport par wagon isolé d'activité d'intérêt général, seule mesure capable d'enrayer son déclin ?

**M. Didier Guillaume.** Très bien !

**Mme Mireille Schurch.** Quand sera mise en œuvre la taxe poids lourds fléchée pour le report modal ?

Sans ces décisions fortes, monsieur le secrétaire d'État, vous ne pouvez pas vous prévaloir d'une politique d'efficacité énergétique pertinente. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – M. Joël Labbé applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Madame la sénatrice, malgré la crise économique qui affecte fortement l'activité du transport de marchandises, en particulier le mode ferroviaire, les objectifs du Grenelle de l'environnement que vous venez de rappeler et que j'ai évoqués tout à l'heure, à savoir porter la part modale des transports alternatifs à la route de 14 % à 25 % à l'échéance 2022, restent d'actualité. Ce changement de cap inscrit dans le Grenelle de l'environnement reste évidemment notre feuille de route.

L'atteinte de ces objectifs passe avant tout par la reconquête de parts de marché par le fret ferroviaire et, à terme, la croissance des modes les plus respectueux de l'environnement doit être assurée par 85 % de ferroviaire et 15 % de fluvial. C'est la raison pour laquelle l'État s'est évidemment mobilisé.

Ainsi avons-nous, notamment en 2009, présenté en conseil des ministres l'engagement national pour le fret ferroviaire. Cet engagement de plus de 7 milliards d'euros d'ici à 2020 nous permettra de travailler sur les secteurs innovants tels que les autoroutes ferroviaires, les transports combinés, les transports de fret à grande vitesse. Je pense aussi, bien évidemment, à des actions plus conventionnelles, à savoir le travail sur l'accès des infrastructures, la définition d'un « réseau orienté fret », ROF, et l'amélioration de la capacité de ce réseau, notamment par les opérations d'électrification, qui viennent d'être évoquées.

Bien évidemment, l'ensemble de ces actions a pour finalité d'accélérer le report modal de la route vers le fer par l'amélioration de la productivité et de la compétitivité du mode ferroviaire. Ce sont des décisions qui ont été prises, des engagements qui sont tenus et, évidemment, les objectifs du Gouvernement de respecter les engagements du Grenelle de l'environnement restent ambitieux, pleins et entiers.

**M. Bruno Sido.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Mireille Schurch, pour la réplique.

**Mme Mireille Schurch.** Monsieur le secrétaire d'État, j'ai l'impression que vos mesures ne fonctionnent pas vraiment !

**M. Bruno Sido.** Oh !

**Mme Mireille Schurch.** Au-delà de cette réponse, je m'étonne que le Plan 2011 pour l'efficacité énergétique proposé par la Commission européenne couvre tous les secteurs, sauf le transport. De plus, je m'inquiète qu'aucun accord politique n'ait été trouvé en faveur d'une politique européenne contraignante pour atteindre l'objectif indicatif de 20 % d'économies d'énergie d'ici à 2020.

Au vu de la part des transports dans la consommation d'énergie finale française, il est, me semble-t-il, impératif de mettre en place de véritables mesures soutenant le report modal et l'efficacité des modes de transport utilisés.

Être un « État exemplaire », c'est privilégier un réseau ferré cohérent sur tout le territoire, impulser une réelle amélioration des transports urbains et périurbains.

Une politique énergétique ambitieuse appelle l'intervention de l'État, un soutien public aux modes alternatifs à la route et non la poursuite d'une libéralisation qui n'a pas fait ses preuves.

Malheureusement, au vu du déroulement des Assises du ferroviaire, qui avaient pour seul objectif d'acter l'ouverture à la concurrence des TER, nous sommes encore loin de l'exemplarité que vous revendiquez ! (*Mme Éliane Assassi applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Joël Labbé.

**M. Joël Labbé.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la recherche de l'efficacité énergétique ne doit pas être seulement un objectif ; c'est une nécessité et aujourd'hui une urgence.

Dans nos pays occidentaux, la moitié des émissions est liée à notre mode vie au quotidien, en raison principalement du transport et de l'habitat. Par conséquent, travailler à un développement de techniques telles que la capture ou le

stockage du carbone ne doit pas nous dispenser de mettre en place une politique de la ville et de l'habitat bien pensée, économe en énergie. Celle-ci offrirait autrement plus de perspectives dans la réduction de nos émissions de CO<sub>2</sub>.

Cet enjeu est maintenant bien compris par la population. Une récente étude de l'ADEME, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, montre l'importance de la prise de conscience des Françaises et des Français de la nécessité de se préoccuper de leurs dépenses énergétiques. Mais les moyens financiers octroyés par l'État manquent et le pouvoir contraignant de certaines mesures n'est pas garanti. Ces deux points sont intimement liés : faire en sorte que la réglementation soit respectée, mais aussi que les ménages les plus modestes, qui sont les plus pénalisés, aient les moyens de la respecter.

La nouvelle réglementation thermique 2012, ou RT 2012, entrée en vigueur en octobre 2011, va dans le bon sens en reprenant l'une des préconisations du Grenelle de l'environnement, à savoir parvenir à une performance énergétique de 50 kilowattheures par mètre carré et par an ; mais beaucoup trop de champs du secteur de l'habitat en sont encore exclus.

Enfin, si beaucoup de projets existent en France, les investisseurs privés ont trop souvent des attentes de rentabilité financière immédiate excessives. Dans ce contexte, la création de sociétés d'économie mixte, ou SEM, dédiées à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables est un outil précieux. Il en existe plusieurs en France, notamment une en Île-de-France dont les capitaux sont principalement détenus par la Région.

Ces SEM peuvent investir dans un projet sans attendre une rentabilité financière immédiate, par le système dit de « tiers investisseur ». En avançant les fonds nécessaires, elles permettent à des ménages d'engager des travaux d'isolation, ce qu'ils n'auraient pu faire seuls. Au regard du coût de l'énergie qui pèse de plus en plus sur le budget des ménages, notamment les plus en difficulté, la création de ce type de SEM doit être soutenue.

Ma question est donc double : comment comptez-vous faire appliquer pleinement la réglementation dite RT 2012 et existe-t-il une véritable stratégie gouvernementale pour soutenir la création de sociétés d'économie mixte au service d'une politique publique d'efficacité énergétique ? (*M. Michel Teston applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Monsieur le sénateur, il y a sans doute un peu de confusion dans vos propos.

Vous avez évoqué notamment la réglementation thermique 2012, qui a été prise, vous le savez, par décret et ne concerne aujourd'hui que les bâtiments tertiaires. Or vous évoquez les « trous » du dispositif ! Je vous rappelle simplement que cette réglementation entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, soit dans moins d'un an, pour l'ensemble des logements. Ainsi, tous les logements construits à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain seront des bâtiments de basse consommation, ce qui signifie que leur consommation d'énergie primaire sera inférieure à 50 kilowattheures par mètre carré et par an. C'est une avancée considérable, la norme étant aujourd'hui fixée à 150 kilowattheures par mètre carré et par an et le patrimoine existant consommant 240 kilowattheures par mètre carré et par an. Il nous faut donc accomplir un saut énergétique formidable, qui nous permettra d'atteindre les objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement.



Ces décisions, dont la mise en œuvre nécessite, je le répète, un effort considérable, ont été prises par la majorité nationale actuelle.

Vous avez également évoqué, monsieur Labbé, l'investissement des SEM, afin de faciliter l'isolation du patrimoine existant, et non du neuf. Dans ce domaine, nous avons mis en place, là encore à la suite du Grenelle de l'environnement adopté par notre majorité, des outils formidables.

J'évoquais tout à l'heure, en répondant à Valérie Létard, le programme « Habiter mieux ». Je peux également rappeler l'existence du crédit d'impôt développement durable et de ses 6 millions de bénéficiaires, de l'éco-prêt à taux zéro et du programme éco-prêt logement social, ou éco-PLS, qui nous a permis d'isoler 130 000 logements sociaux. D'ici à 2020, ce sont 800 000 logements qui bénéficieront de ce dispositif, grâce à un prêt spécifique de la Caisse des dépôts et consignations.

Bref, pour le neuf comme pour l'ancien, tout est sur les rails, l'ensemble de nos engagements sont totalement respectés. (*M. Didier Guillaume s'exclame.*)

**M. le président.** La parole est à M. Joël Labbé, pour la réplique.

**M. Joël Labbé.** Monsieur le secrétaire d'État, je n'ai commis aucune confusion tout à l'heure, et je crois avoir été parfaitement clair. Croyez-moi, je connais la réglementation thermique 2012!

Sur les problématiques liées à la réhabilitation, vous dites que tout a été fait et que tout semble aller pour le mieux. Or notre pays rencontre un grave problème de logement, de mal-logement et de mauvaise isolation des logements, qui touche plus particulièrement les ménages les plus défavorisés.

N'affichez donc pas votre autosatisfaction, vous n'en avez pas le droit! Le chantier est tel qu'il convient, au contraire, de regarder les choses en face. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – MM. Robert Tropeano et Jean-Pierre Plancade applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Monsieur le secrétaire d'État, les transports en général représentent en France 68 % de la consommation des produits pétroliers. Le mode fluvial permet la division par un facteur 3 de l'énergie consommée par rapport au mode routier.

Le schéma national d'infrastructures de transport, le SNIT, a identifié un certain nombre d'actions destinées à améliorer les performances énergétiques du système de transport : l'optimisation de l'infrastructure fluviale à grand gabarit, le développement de microcentrales et du réseau des ports intérieurs multimodaux, ainsi que la modernisation des voies fluviales desservant les grands ports maritimes.

Enfin, le SNIT a identifié trois grands projets : le canal Seine-Nord Europe, la liaison fluviale à grand gabarit Bray-Nogent et la liaison fluviale à grand gabarit Saône-Moselle et Saône-Rhin.

Il semble que les travaux pour la réalisation de Seine-Nord Europe dont la mise en service est prévue à l'horizon 2015 soient arrêtés. Pouvez-vous nous le confirmer, monsieur le secrétaire d'État?

Mais c'est sur la liaison Rhin-Rhône que je souhaite plus particulièrement vous interroger. À la suite de la congestion prévisible des ports de la mer du Nord, les ports de la Méditerranée seront revalorisés. Ils bénéficieront aussi de l'envol des pays émergents d'Asie et d'Afrique. L'*hinterland* de nos ports a besoin d'être aménagé. À cet égard, je prendrai l'exemple du propylène. En effet, l'entreprise Arkema, dont j'ai récemment visité le site de Fos-sur-Mer, a filialisé sa chimie de base et est en train de négocier sa cession à un fonds d'investissement américain installé à Genève. Dès lors, il est logique de se demander si l'on va continuer à fabriquer du propylène en France.

Il est temps de reprendre le grand projet que constitue la liaison Saône-Rhin, soit par la Moselle, soit par la vallée du Doubs, ce dernier projet ayant été sans doute trop vite abandonné, contrairement à la liaison Rhin-Main-Danube en Allemagne. Si nous voulons conserver nos industries, il faut préserver le « site de production France », comme l'Allemagne a su le faire avec le « *Standort Deutschland* », dont on nous vante constamment le modèle.

Mes questions, monsieur le secrétaire d'État sont donc les suivantes. Où en sont, pour ce projet, les études techniques, environnementales, ou encore celles qui sont relatives à l'alimentation en eau et à la production d'énergie? Quelle diffusion en a été faite? Quelle action de promotion et de communication a été engagée, notamment en concertation avec les régions concernées de Suisse et d'Allemagne?

Enfin, la liaison fluviale Saône-Rhin par la Moselle et par le Doubs a-t-elle été inscrite au réseau de transport transeuropéen, comme elle l'a été au schéma national d'infrastructures de transport? (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Monsieur le sénateur, j'évoquerai d'abord la réalisation du canal Seine-Nord Europe. Sa réalisation demeure, bien évidemment, une priorité pour le Gouvernement, compte tenu des retombées économiques très importantes attendues. Le dialogue compétitif annoncé le 5 avril dernier par le Président de la République est actuellement conduit par VNF, Voies navigables de France. Cette procédure doit nous permettre de choisir très rapidement l'attributaire du futur contrat de partenariat, et nous espérons pouvoir désigner, d'ici à la fin de l'année, l'un des deux candidats en lice.

Le protocole d'accord signé le 19 mai dernier entre l'État, VNF, les collectivités territoriales et les ports concernés nous a permis d'engager la préfiguration des futures plateformes multimodales, dans l'objectif de leur mise en service au moment de l'ouverture du canal. Je vous rappelle qu'il s'agit d'un investissement de 4,3 milliards d'euros.

J'en viens aux liaisons Saône-Moselle-Rhin. Dans le cadre de l'augmentation constante, que vous avez rappelée, de la demande de transport de marchandises entre le nord et le sud de l'Europe, le Rhône est évidemment un axe essentiel de développement. La création d'un débouché de ce fleuve vers le nord de l'Europe doit être étudiée de manière approfondie.

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit les études nécessaires à la réalisation de cette liaison à grand gabarit. Ce projet envisage également l'intérêt d'une connexion fluviale entre la Saône et le Rhin, qui fera l'objet d'études complémentaires préalables.

Plus précisément, il est prévu, compte tenu de la nécessité de finaliser les études complémentaires en cours sur chacun de ces deux axes, que la Commission nationale du débat public soit saisie sur ces questions à la fin de l'année 2012, en vue d'un débat public qui se déroulera à compter de l'automne 2013. Le résultat des études en cours devra évidemment apporter un éclairage objectif sur chacun des deux projets, nous permettant de créer les conditions d'un débat serein sur la base d'études rationnelles.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement, pour la réplique.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Monsieur le secrétaire d'État, j'ai écouté avec attention vos réponses.

Je note un certain retard par rapport au calendrier initialement envisagé, s'agissant notamment du canal Seine-Nord Europe, mais vous avez rappelé qu'il s'agit d'un investissement considérable de 4,3 milliards d'euros.

Par ailleurs, la perspective du débat public, pour ce qui est de la liaison Saône-Rhin, nous reporte à la fin de 2013. Où en sont donc vraiment les études évoquées ? Vous n'avez pas répondu quant à l'inscription de ce projet au réseau de transport transeuropéen, qui constitue pourtant un point tout à fait essentiel.

J'ai le sentiment que la situation actuelle résulte des restrictions budgétaires, déjà engagées ou prévues, notamment dans le cadre du futur traité européen négocié à Bruxelles par M. Sarkozy et Mme Merkel et qu'il faudra certainement réviser.

« Mme Merkel met en garde le futur président français » : tel est le titre d'un article du *Monde* de cet après-midi. Voici, si j'en crois ce journal, les propos de la chancelière : Le fonctionnement de l'Union européenne suppose « une certaine continuité [...] Je ne peux pas m'imaginer que la France ne transpose pas la règle d'or. »

Règle d'or, règle d'airain ! Il me semble au contraire qu'il faudrait lancer un grand emprunt européen, pour financer un important programme d'infrastructures, ce qui permettrait peut-être de trouver les milliards nécessaires à la réalisation des trois grands projets inscrits au schéma national d'infrastructures de transport. Que pensez-vous de ma suggestion, monsieur le secrétaire d'État ? (*M. le secrétaire d'État s'exclame.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

**Mme Élisabeth Lamure.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, avec le Grenelle de l'environnement, la France s'est dotée dès 2007 d'un vaste plan destiné à inscrire notre pays dans le développement durable et le respect de l'environnement.

Après la loi Grenelle 1 du 3 août 2009, la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 a ouvert six chantiers majeurs, dont le premier est l'amélioration énergétique des bâtiments, l'objectif étant de favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques. En ce qui concerne le secteur de la construction, il s'agit d'une véritable rupture technologique pour les bâtiments neufs et d'une accélération de la rénovation thermique du parc ancien.

En 2010, 255 000 rénovations globales aidées ont été lancées. C'est un résultat encourageant, auquel il faut ajouter plus de 1 million de rénovations intermédiaires subventionnées par le crédit d'impôt développement durable.

Les professionnels ont déjà largement anticipé cette transition énergétique, puisque, en 2011, la moitié des permis de construire, et même les deux tiers pour les logements sociaux, respectaient la norme BBC, bâtiment de basse consommation. Cette dernière, que vous avez mise en place, monsieur le secrétaire d'État, doit devenir obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 – vous l'avez confirmé voilà quelques instants.

Par ailleurs, s'agissant du parc ancien, pouvez-vous nous indiquer l'état d'avancement du grand plan de travaux que vous avez mis en œuvre avec l'éco-prêt logement social, qui doit permettre de rénover 800 000 logements sociaux économes d'ici à 2020 ?

Je souhaitais également vous interroger sur le programme « Habiter mieux », destiné aux foyers les plus modestes, mais vous venez de répondre à l'instant sur ce point.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Madame la sénatrice, je m'efforcerai de répondre rapidement à vos différentes questions.

Premièrement, pour ce qui concerne le neuf, la réglementation thermique que j'ai eu l'occasion d'évoquer tout à l'heure deviendra obligatoire pour le logement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle est déjà en place pour tous les bâtiments tertiaires. Ainsi, lorsqu'une collectivité locale dépose aujourd'hui un permis de construire, elle le fait obligatoirement dans le cadre de la norme BBC.

Bien évidemment, vous l'avez noté, l'ensemble des professionnels se sont déjà largement saisis de cette question, puisque 50 % des permis de construire déposés cette année, et les deux tiers de ceux destinés au logement social, respectaient cette norme.

J'espère que les programmes électoraux des uns et des autres ne viendront pas remettre en cause cette réglementation thermique. J'ai cru en effet comprendre que certains voulaient tout renégocier, même lorsque ce n'était pas possible ! Il est vrai qu'il est plus facile de changer un décret que de renégocier un traité à vingt-sept.

Ensuite, concernant le logement social et l'éco-PLS, le Grenelle de l'environnement prévoit, d'ici à 2020, le traitement des 800 000 logements sociaux les plus énergivores. Nous avons réalisé une première tranche de 100 000 logements sur les années 2010-2011, avec, notamment, l'éco-PLS, l'éco-prêt HLM distribué par la Caisse des dépôts et consignations à 1,9 %. Nos objectifs ont donc été atteints. Nous avons renégocié un nouveau prêt avec la Caisse des dépôts et consignations, qui permettra de traiter les 700 000 logements restants. Ce prêt existe, et sera valable jusqu'en 2020.

Enfin, le programme « Habiter mieux », que j'ai eu l'occasion d'évoquer tout à l'heure, prend aujourd'hui, après un démarrage lent dû, notamment, à la difficulté de signer avec les conseils généraux en période électorale, toute sa dimension et son efficacité. (*M. Didier Guillaume s'exclame.*) En 2012, nous devrions remplir les objectifs qui sont les nôtres, en traitant 30 000 logements. (*MM. Martial Bourquin et Jacques Chiron s'exclament.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour la réplique.

**Mme Élisabeth Lamure.** Monsieur le secrétaire d'État, je suis plutôt satisfaite de l'engagement du Gouvernement en la matière. Nous en voyons d'ailleurs les premiers effets très concrets, même s'il reste encore beaucoup à faire.

Je souligne que le candidat socialiste à l'élection présidentielle a cité, parmi ses objectifs, sa volonté de renforcer l'isolation thermique des bâtiments. (*M. Martial Bourquin s'exclame.*) Quelqu'un peut-il l'informer que cette mesure est déjà largement engagée? (*Très bien! sur plusieurs travées de l'UMP. – Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Les sénateurs s'en chargeront!

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau.

**M. Roland Courteau.** Monsieur le secrétaire d'État, il existe de colossaux gisements d'économies d'énergie à réaliser à la fois dans l'intérêt de l'environnement et dans celui des particuliers. Je pense tout particulièrement aux quatre à cinq millions de ménages qui habitent des logements « passoire » et qui sont plongés dans la précarité énergétique.

L'essentiel des gisements d'économies d'énergie se trouvent non pas dans les enseignes lumineuses, comme cela a été dit, mais plutôt dans le bâti,...

**M. Jacques Chiron.** Exact!

**M. Roland Courteau.** ... qui absorbe 43 % de la consommation d'énergie.

**M. Ronan Kerdraon.** Tout à fait!

**M. Roland Courteau.** Oui, on estime à plus de cinq millions le nombre de ménages vivant dans des logements « passoire »!

Cela fait d'autant plus mal que, en six ans, la facture de gaz a bondi de 60 % et celle de l'électricité de 12 %.

Cela fait d'autant plus mal que les ménages pauvres consacrent 16 % de leur revenu à l'énergie, contre 6 % pour les ménages aisés.

**M. Martial Bourquin.** Eh oui!

**M. Roland Courteau.** Pour tenir nos engagements et nos objectifs, nous devrions procéder à l'isolation thermique de 1 million de logements par an.

**M. Martial Bourquin.** Très bien!

**M. Roland Courteau.** Or le Grenelle en prévoyait 400 000 en 2010; seuls 150 000 ont fait l'objet de travaux et, en 2011, quelques dizaines de milliers.

**M. Ronan Kerdraon.** C'était de l'affichage!

**M. Roland Courteau.** Quant au crédit d'impôt développement durable, il n'en finit pas de fondre. Il représentera en 2012 une dépense de 1,4 milliard d'euros, contre 2 milliards d'euros en 2011 et 2,6 milliards d'euros en 2010, soit une réduction de 47 % de l'enveloppe en deux ans.

Bref, coup de rabot après coup de rabot, que reste-t-il de l'espérance suscitée par le Grenelle? Que reste-t-il des propos tenus par le Président de la République lui-même, qui déclarait ceci: « Je veux que le Grenelle soit l'acte fondateur d'un *New deal* écologique »?

À force de défaire et de détricoter, on va finir par croire que le Gouvernement est atteint du complexe de Pénélope... (*Exclamations amusées.*)

Monsieur le secrétaire d'État, dans ces conditions et avec une telle politique, comment pouvez-vous envisager d'atteindre l'objectif de réduction de 38 % de la consommation énergétique des bâtiments d'ici à 2020? (*Très bien! et*

*applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur certaines travées du RDSE. – Mme Évelyne Didier applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Monsieur le sénateur, le chiffre que vous venez de citer est intéressant: vous dites qu'il faut traiter 1 million de logements par an. En réalité, vous ne faites que répéter ce qu'a dit François Hollande dans le discours qu'il a prononcé l'autre dimanche,...

**M. Martial Bourquin.** On peut le croire!

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** ... lequel affirmait donc qu'il fallait rendre efficaces sur le plan énergétique 1 million de logements neufs et anciens.

Quelques jours plus tard, le jeudi, lors d'une conférence de presse, il avançait le chiffre de 600 000 logements seulement. Qu'est-ce qui explique cette réduction? Peut-être, entre-temps, s'est-il aperçu ou bien a-t-il été informé que les 400 000 logements neufs qu'il avait inclus dans son chiffreage étaient déjà soumis à la réglementation applicable en matière d'isolation thermique,...

**M. Didier Guillaume.** On verra bien ce qu'en pensent les Français!

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** ... sujet qu'a abordé Mme Lamure à l'instant. S'agissant de l'ancien, à savoir ces 600 000 logements, je rappelle que nous avons prévu d'isoler 300 000 logements dans le cadre du programme « Habiter mieux ».

De même, nous avons prévu de réhabiliter 800 000 logements grâce à l'éco-prêt logement social. Tous les financements sont d'ores et déjà actés dans ce cadre.

Pareillement, grâce au crédit d'impôt développement durable, nous avons d'ores et déjà traité 6 millions de logements. Le chiffre de 400 000 logements que vous avez cité ne concerne que l'éco-prêt à taux zéro.

Enfin, le Gouvernement a pris un décret relatif à la contribution du locataire au partage des économies de charges issues des travaux d'économie d'énergie réalisés par un bailleur privé.

Le Gouvernement et la majorité ont donc mis en place tous les outils nécessaires pour traiter le bâti existant et atteindre l'objectif de réduction de 38 % de la consommation énergétique des bâtiments d'ici à 2020. (*M. Martial Bourquin s'exclame.*)

**M. Roland Courteau.** Vous n'y parviendrez pas!

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Bref, grâce, pour le neuf, à la réglementation thermique 2012 ou, pour l'ancien, à l'ensemble des outils que je viens de citer, nous avons respecté tous les engagements du Grenelle de l'environnement et permis à la France de prendre une avance considérable dans ce domaine. (*Oh là là! sur les travées du groupe socialiste.*) Je vous remercie d'en informer M. Hollande! (*Bravo! et applaudissements sur les travées de l'UMP. – Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, pour la réplique.

**M. Roland Courteau.** Je persiste et je signe: d'abord, ce n'est pas ainsi, monsieur le secrétaire d'État, que nous atteindrons l'objectif fixé de réduction de 38 % de la consommation énergétique des bâtiments d'ici à 2020!

Ensuite, une fois de plus, les actes ne sont pas en phase avec les discours.



**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Et vous, vous changez de discours tous les trois jours!

**M. Roland Courteau.** Enfin, si 15 % des ménages français sont en situation de précarité énergétique, c'est notamment en raison de la mauvaise qualité thermique des logements et du coût croissant de l'énergie.

**M. Martial Bourquin.** Bien sûr!

**M. Roland Courteau.** Nous le savons, 8 millions de Français sont en dessous du seuil de pauvreté...

**M. Ronan Kerdraon.** Eh oui!

**M. Roland Courteau.** ... et plus de 5 millions habitent des logements « passoire » et souffrent du froid.

Au final, comme le soulignait justement la *Revue de l'énergie*, le fossé entre les démunis et les « bien-munis » énergétiques continue de s'agrandir. Il est plus que temps, monsieur le secrétaire d'État, de mettre un terme à de telles situations par un immense effort de rénovation thermique et par la mise en place d'une tarification progressive de l'électricité.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Ce n'est pas le même sujet!

**M. Roland Courteau.** C'est la voie que nous choisirons en mettant nos actes en accord avec nos engagements.

La morale, en politique, monsieur le secrétaire d'État, c'est de ne jamais faire de promesse inconsidérée;...

**M. Alain Dufaut.** Vous êtes bien placé pour le dire!

**M. Roland Courteau.** ... l'honneur, c'est de toujours mettre en accord les actes avec les discours. (*Bravo! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – M. Joël Labbé applaudit également. – Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP.*)

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Et changer de programme en trois jours, c'est possible!

**M. le président.** La parole est à M. André Reichardt.

**M. André Reichardt.** Le 9 novembre 2011 a été signée, en votre présence, monsieur le secrétaire d'État, la charte d'engagement relative à la mention « Reconnu Grenelle environnement » concourant à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

Cette charte a en particulier pour objectif d'inciter les différentes entreprises du secteur de la construction à accéder à ces signes de qualité, et ce de manière équitable.

Or l'attribution de cette mention exige, notamment, la désignation d'au moins un responsable technique opérationnel de chantier justifiant d'une formation qualifiante et/ou diplômante.

Par ailleurs, pour les travaux d'installation d'équipements utilisant une source d'énergie renouvelable, une procédure d'agrément des formations et des examens reste à définir par les pouvoirs publics.

À l'issue de la table ronde nationale pour l'efficacité énergétique, le 16 décembre dernier, étaient annoncées vingt-sept mesures destinées à accélérer les économies d'énergie, dont l'incitation à la qualification des professionnels du bâtiment pour améliorer la qualité des travaux par la mise en place d'une conditionnalité des aides. Les collectivités locales étaient également invitées à conditionner leur propre soutien.

Dans ce contexte, monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous me préciser les mesures d'accompagnement concourant à la formation des artisans que vous mettez en place?

Bien entendu, ces mesures devront permettre d'atteindre les objectifs d'accès équitable aux signes de qualité et de désigner un responsable technique au sens de la mention « Reconnu Grenelle environnement » couvrant les deux champs d'application de celle-ci, à savoir, d'une part, les travaux d'amélioration énergétique et, d'autre part, les travaux d'installation d'équipements utilisant une source d'énergie renouvelable. Je vous remercie par avance de votre réponse.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** Monsieur le sénateur, si nous souhaitons atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, encore faut-il, comme vous l'avez souligné, que nous disposions de professionnels qualifiés,...

**M. Bruno Sido.** Tout à fait!

**M. Benoist Apparu, secrétaire d'État.** ... chez les artisans ou dans les entreprises. Cet objectif, nous le tiendrons, car nous respectons nos engagements et nos promesses. Les lois consécutives au Grenelle de l'environnement sont là pour l'attester. Il est vrai que d'autres préfèrent la facilité et n'hésitent pas à réviser leurs promesses en l'espace de quatre jours, en parlant le dimanche de 1 million de logements et le jeudi de 600 000, sans que cela ne leur pose le moindre problème. À moi, cela en poserait!

Avec l'ensemble des fédérations professionnelles, la Fédération française du bâtiment d'un côté et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment de l'autre, nous avons pris des engagements forts en la matière. Ainsi, l'une et l'autre se sont engagées à former les entreprises et les artisans.

Pour les aider et les accompagner, nous avons revu les formations initiales de manière que les futurs entrants soient formés à ces travaux d'économies d'énergie.

Nous avons mis en place, dans le cadre du FEE Bat, des programmes de formation aux économies d'énergie dans le bâtiment.

De son côté, l'ADEME organise des formations.

Enfin, un processus de *e-learning*, tel que e-nergieBAT, est destiné à faciliter l'accès des professionnels du secteur aux connaissances en matière de performance énergétique des bâtiments.

Au final, la formation des professionnels sera l'assurance de travaux efficaces dans les logements.

L'étape suivante, probablement à l'horizon 2015, sera l'éco-conditionnalité: autrement dit, les aides seront réservées aux seuls professionnels ayant suivi une formation, de manière à leur procurer un avantage concurrentiel et à pousser l'ensemble de la filière à se former.

Tels sont nos engagements et nous les respecterons.

**M. le président.** La parole est à M. André Reichardt, pour la réplique.

**M. André Reichardt.** Je voudrais à mon tour insister sur la nécessité d'une bonne qualification professionnelle, tout particulièrement dans le secteur des travaux destinés aux économies d'énergie.

J'ai récemment remis à Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation, un rapport sur les qualifications dans l'artisanat dans lequel j'ai détaillé les demandes en la matière des organisations professionnelles nationales de l'artisanat.

Celles-ci demandent impérativement que, pour s'établir à son compte, tout artisan – ou, à défaut, l'un de ses collaborateurs – dispose d'une qualification professionnelle.

Dans le secteur des travaux destinés aux économies d'énergie, cette exigence est d'autant plus forte que, à ce jour, bien des bévues sont commises. Il est évident qu'on ne s'improvise pas spécialiste ou expert dans ces domaines. L'artisan qui intervient pour ériger des murs ou des parois d'isolation thermique doit être au fait de l'ensemble des techniques que requièrent ces opérations; il ne peut pas être simplement charpentier, maçon ou plâtrier, il doit avoir reçu une formation complète.

**M. le président.** Nous en avons terminé avec les questions cibles thématiques consacrées à l'efficacité énergétique, notamment en matière de transport et de logement.

Mes chers collègues, avant d'aborder la suite de l'ordre du jour, nous allons interrompre nos travaux quelques instants; nous les reprendrons à dix-huit heures dix.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures cinquante-cinq, est reprise à dix-huit heures dix.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

9

### NOMINATION DE MEMBRES D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**M. le président.** Je rappelle que la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a proposé deux candidatures pour un organisme extraparlamentaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame MM. Jacques-Bernard Magnier et Pierre Martin respectivement membre titulaire et membre suppléant du comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative, créé en application de l'article 5 du décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011.

10

### COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**M. le président.** J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi fixant au 11 novembre la commémoration de tous les morts pour la France est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

11

### REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

#### SUITE DE LA DISCUSSION EN NOUVELLE LECTURE ET ADOPTION D'UN PROJET DE LOI ORGANIQUE DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION MODIFIÉ

**M. le président.** Nous reprenons la discussion en nouvelle lecture du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle.

Nous en sommes parvenus à la discussion de l'article unique.

#### Article unique

- ① La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :
- ② 1° AA Le II de l'article 3 est ainsi modifié :
- ③ a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Sont présumées devoir être retracées dans le compte de campagne du candidat l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées à son profit, dès lors qu'elles ne sont pas dénuées de lien avec le débat politique national. » ;
- ⑤ b) Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peut, à compter de l'ouverture de la période mentionnée à l'article L. 52-4 du code électoral, être saisie par le mandataire financier d'un candidat potentiel en vue de rendre une décision sur l'application des dispositions relatives au financement de la campagne présidentielle. La Commission se prononce dans un délai de deux semaines à compter de la réception de la demande. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel par le candidat concerné ou par son mandataire financier dans les quarante-huit heures suivant sa notification ; le Conseil constitutionnel se prononce dans un délai de huit jours. » ;
- ⑦ c) Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑧ « Sa décision est notifiée à tous les candidats. » ;
- ⑨ 1° AB À la première phrase du cinquième alinéa du II, à la première phrase du deuxième alinéa du V et aux deuxième et dernière phrases du quatrième alinéa du même V de l'article 3, le mot : « forfaitaire » est supprimé ;
- ⑩ 1° AC Le III de l'article 3 est ainsi modifié :
- ⑪ a) À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « par le candidat concerné », sont remplacés par les mots : « par l'un des candidats » ;
- ⑫ b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

- ⑬ « En cas de rejet du compte du candidat élu, le Conseil constitutionnel en informe le Parlement, afin d'apprécier si les motifs du rejet renvoient à des actes constituant un manquement manifestement incompatible avec l'exercice du mandat de Président de la République. » ;
- ⑭ 1° A Le IV de l'article 3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑮ « Les candidats détenteurs d'un mandat électif ne peuvent utiliser les moyens procurés par ce mandat en vue de contribuer à la conduite de leur campagne. » ;
- ⑯ 1° Le troisième alinéa du V de l'article 3 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑰ « Le montant des crédits inscrits dans la loi de finances de l'année du scrutin pour être affecté au financement du remboursement des dépenses de campagne des candidats est divisé en deux fractions :
- ⑱ « 1° Une première fraction attribuée aux seuls candidats présents au second tour et égale, pour chacun d'entre eux, à 5 % du montant visé à l'alinéa précédent ;
- ⑲ « 2° Une seconde fraction attribuée à tous les candidats ; elle est répartie proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de l'élection présidentielle par chacun d'entre eux.
- ⑳ « Le montant du remboursement ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne. » ;
- ㉑ 1° *bis* À la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa du même V, les mots : « dans le délai prévu au deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral » sont remplacés par les mots : « au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin » ;
- ㉒ 2° À l'article 4, la référence : « loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique » est remplacée par la référence : « loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ».

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, sur l'article.

**Mme Françoise Férat.** Enfin !

**M. Jean Louis Masson.** Monsieur le président, je ne voudrais pas, en m'exprimant sur l'article, décevoir mes collègues qui espèrent, du moins je le crois, que je présente tous mes amendements avant d'intervenir pour explication de vote. Qu'ils se rassurent, je prendrai bien la parole sur les amendements.

Ce dossier est important et dans une démocratie on doit pouvoir, même si on est minoritaire, défendre ses opinions et ne pas se laisser englober par le flot majoritaire.

Tout à l'heure, M. le ministre a déclaré que ce n'était pas le moment de débattre de la question des parrainages. Je vous concède, monsieur le ministre, que ce n'est sans doute pas le meilleur moment pour évoquer ce sujet. Mais je vous rappelle que, au lendemain de l'élection présidentielle de 2002, tout le monde disait qu'on allait faire une réforme. Et l'on s'est empressé de ne rien faire. Puis, après l'élection présidentielle de 2007, une nouvelle fois, tout le monde, y compris le Président de la République, le Premier ministre, la commission Balladur, considérait qu'il fallait une réforme ; pourtant, on n'a rien fait.

Monsieur le ministre, je ne suis pas au Gouvernement. Je ne peux que constater que si, aujourd'hui encore, nous sommes confrontés à ce problème, c'est bien parce que des responsables n'ont pas fait ce qu'ils devaient, au moment où ils devaient le faire ! Nous avons vu se succéder, pendant cinq ans, des réformes allant dans tous les sens, certaines dont on aurait sans doute pu se passer, d'autres qui présentaient un intérêt moral moindre que la révision du système des parrainages.

M. le rapporteur a déclaré, je ne dirai pas de manière sournoise, mais c'est tout comme, que si des candidats crédités de 20 % d'intentions de vote ne parviennent pas à recueillir le nombre de signatures permettant de se présenter, c'est peut-être pour des raisons qui leur sont propres, sous entendu, ces candidats sont rejetés par les maires : appelons un chat un chat, il est bien évident que c'est le Front national qui était visé.

Monsieur le rapporteur, lors des élections sénatoriales du mois de septembre dans mon département, j'ai obtenu un peu plus 500 voix, la liste sarkozyste a fait 400 voix ; celle du Front national a eu 100 voix. Cela signifie que même parmi les grands électeurs, qui sont liés aux maires, on trouve des personnes qui souhaitent que la candidate du Front national puisse se présenter à l'élection présidentielle.

Ainsi, dans mon département, lors d'un scrutin à bulletin secret, 100 grands électeurs votent pour le Front national. Il s'agit là d'un engagement politique, et pas simplement d'un acte administratif, car un parrainage n'est pas un soutien. On aurait pu concevoir que cela se traduirait par plus de 100 parrainages potentiels. Or, en Moselle, aujourd'hui, – cela a été annoncé dans la presse locale – seules trois personnes ont parrainé la candidate du Front national.

Une telle différence ne s'explique pas par le refus des personnes habilitées à parrainer de soutenir le Front national. Elle s'explique par d'autres raisons, qui sont les pressions dont ces personnes font l'objet.

Pendant l'interruption de séance, j'ai consulté *le Parisien*. Ce journal consacre une double page à la question du parrainage, avec une interview de quelques maires. L'un d'eux déclare en substance : j'ai parrainé M. Le Pen lors de la précédente élection présidentielle. Sa fille est mieux, mais je ne lui donnerai pas mon parrainage parce que l'on a badigeonné ma camionnette de croix gammées.

Un deuxième ajoute : « Je ne peux pas donner mon parrainage au Front national, parce que je l'ai fait la dernière fois... » C'est dans la presse d'aujourd'hui, mes chers collègues, ce n'est pas moi qui l'ai inventé ! Un troisième renchérit : « La dernière fois que j'ai parrainé un candidat, on m'a obligé à me désavouer... »

Peindre des croix gammées sur un véhicule, comme cela est relaté dans l'article précité, c'est une méthode typiquement employée dans les régimes totalitaires !

Il ne faut pas être de mauvaise foi et faire semblant de croire que les maires ne veulent pas parrainer un candidat ; ce n'est pas vrai du tout : en réalité, les maires sont soumis à des pressions, et en démocratie, ces pressions, quelles qu'elles soient – sur ce point, je défends Mme Le Pen comme je défendrais M. Besancenot –, ne devraient pas pouvoir être exercées pour bloquer les candidatures, entre autres choses.



Les arguments de M. le ministre, comme ceux de M. le rapporteur dont j'ai déjà eu connaissance en première lecture, ne sont pas vraiment cohérents et ne sont pas d'une totale bonne foi.

**M. le président.** Je suis saisi de douze amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 12, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :

1° À la première phrase du troisième alinéa du V de l'article 3, les mots : « au vingtième » et « à la moitié » sont remplacés, respectivement, par les mots : « à 4,75 % » et « à 47,5 % » ;

1° *bis* À la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa du même V, les mots : « dans le délai prévu au deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral » sont remplacés par les mots : « au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin » ;

2° À l'article 4, la référence : « loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique » est remplacée par la référence : « loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ».

La parole est à M. le ministre.

**M. Philippe Richert**, *ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales*. Cet amendement, que j'ai déjà évoqué lors de la discussion générale, prévoit simplement de revenir au texte initial du Gouvernement, c'est-à-dire de rétablir les dispositions qui ont été adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture avant qu'elles ne soient modifiées par le Sénat, puis en nouvelle lecture, mais qui ont de nouveau été modifiées par la commission des lois du Sénat.

**M. le président.** L'amendement n° 2, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 1

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le troisième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel inclut également dans la liste des candidats toute personne présentée par un parti ou groupement politique qui a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du premier tour de la dernière élection législative. Ce pourcentage est calculé sur la base des déclarations de rattachement des candidats à l'élection des députés prévues au cinquième alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. »

La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Cet amendement permet d'éviter le système des parrainages ou de remédier à ses défauts en prévoyant que tout courant politique représentatif ayant

obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors des précédentes élections législatives puisse présenter d'office un candidat.

Cette disposition correspond exactement à la feuille de route qu'avait donnée le Président Sarkozy au Premier ministre François Fillon : faire en sorte que tous les courants représentatifs ou significatifs puissent avoir un candidat. J'ai cité la phrase exacte tout à l'heure lorsque j'ai présenté la motion tendant au renvoi à la commission.

Mes chers collègues, permettez-moi de vous donner lecture de l'objet de mon amendement, afin d'en préciser le contenu.

Les modalités de parrainage aux élections présidentielles sont indissociables du processus électoral. Le présent amendement relatif aux parrainages est donc en rapport direct avec le projet de loi organique. Le sujet est le même – l'organisation des élections présidentielles. La loi à modifier est la même – loi du 6 novembre 1962. L'article à modifier est le même.

Il serait contraire à la démocratie que l'instrumentalisation des parrainages conduise à empêcher la candidature de courants de pensée représentant plus de 5 %, 10 % ou même 20 % du corps électoral. Le présent amendement prévoit qu'à titre alternatif tout parti peut présenter un candidat s'il a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du premier tour des précédentes élections législatives.

**M. le président.** L'amendement n° 3, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le dernier alinéa du I est supprimé.

La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Un prix de gros a été décidé pour tous ces amendements qui font l'objet d'une discussion commune, mais je vous signale que je prendrai la parole sur chacun d'eux pour expliquer mon vote ! (*Mme Françoise Férat rit.*) Je le dis pour que ce soit bien clair. Vous aurez compris que j'attache une grande importance à la question des parrainages et que j'entends utiliser totalement les possibilités offertes par le règlement pour m'exprimer dans ce débat.

**Mme Françoise Férat.** On l'avait bien compris !

**M. Jean Louis Masson.** Concernant l'amendement n° 3, je vais vous lire son objet, mais en vous faisant grâce du premier alinéa, qui est identique à celui de l'amendement précédent.

Dans ses observations sur les élections présidentielles de 2002, le Conseil constitutionnel a relevé l'existence de pressions exercées sur des élus habilités à présenter un candidat « par divers groupements politiques ou associatifs pour les en dissuader ». Par ailleurs, il a estimé que si une partie des noms des signataires de parrainage doit être publiée – 500 noms par candidat retenu –, il serait alors plus cohérent de publier intégralement la liste des parrains de chaque candidat.

En abrogeant l'alinéa en cause de la loi organique du 6 novembre 1962, le présent amendement a pour but de laisser au Conseil constitutionnel une appréciation d'opportunité pour, soit ne publier aucun nom de parrainage, soit à défaut en publier la liste complète.

Monsieur le président, la présentation en bloc des amendements n'est pas satisfaisante, et il aurait mieux valu que je présente en premier ceux de mes amendements dont le

contenu est le plus éloigné du texte actuel, c'est-à-dire ceux qui visent à supprimer le secret des parrainages, plutôt que l'amendement par lequel je propose de laisser le choix au Conseil constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, je suis assez peu réceptif au système des débats regroupant les amendements.

**M. le président.** Monsieur Masson, la discussion commune ne vous est pas défavorable, au contraire ! En effet, avec une discussion séparée, si l'amendement du Gouvernement avait été mis aux voix et adopté, vos amendements seraient alors devenus sans objet. En l'occurrence, votre temps de parole est plus important.

**Mme Françoise Férat.** Tout à fait !

**M. le président.** L'amendement n° 1, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 1

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Le dernier alinéa du I est ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel ne rend pas publics les noms des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste. »

La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Monsieur le président, j'aurais été prêt à prendre le risque que nous nous prononcions sur l'amendement du Gouvernement. Cela aurait été amusant. Je ne suis pas persuadé qu'il aurait été adopté.

**M. Philippe Richert, ministre.** Ce n'est pas sûr !

**M. Jean Louis Masson.** Mais sait-on jamais. On peut toujours rêver, car des accidents se produisent parfois. J'en ai constaté quand la majorité était différente, notamment lors de l'examen du projet de loi visant à redécouper les circonscriptions législatives. Donc, les erreurs sont toujours possibles ! (*Sourires sur quelques travées de l'UMP.*)

L'amendement n° 1 vise à rétablir le principe du secret des parrainages, comme le voulait le général de Gaulle, qui, comme je l'ai expliqué, avait insisté sur ce point lors des débats relatifs aux parrainages. Cela est attesté tant par les propos du général de Gaulle en conseil des ministres que par les mémoires d'Alain Peyrefitte.

Mes chers collègues, permettez-moi de vous communiquer les deux derniers alinéas de l'objet de cet amendement.

La publication de la liste des parrainages des candidats aux élections présidentielles porte atteinte au secret d'une partie du processus électoral et, par contrecoup, à la liberté du vote. Il ne sert à rien que le vote soit secret pour empêcher les pressions sur les électeurs si, dans le même temps, la publication des parrainages permet des pressions pour écarter certaines candidatures.

Le présent amendement tend donc à rétablir le principe du secret des parrainages afin d'éviter des pressions ou des représailles sur les parrains potentiels.

**M. le président.** L'amendement n° 8, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Alinéas 2 à 8

Remplacer ces alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

1° AA Le deuxième alinéa du II de l'article 3 est ainsi modifié :

a) À la première phrase, le montant : « 13,7 millions » est remplacé par le montant : « 9,1 millions » ;

b) À la seconde phrase, le montant : « 18,3 millions » est remplacé par le montant : « 12,2 millions ».

La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Cet amendement ne porte pas sur le parrainage. Il vise à rétablir ce qui nous a été proposé. Tout à l'heure, j'avais souligné qu'il était extrêmement malsain de réduire le pourcentage de remboursement des dépenses des candidats sans diminuer le plafond des dépenses de campagne, car on favorise les candidats riches ou ceux qui ont des ressources diverses, et par conséquent on crée une différence entre les riches et les pauvres. Or cela est contraire aux principes démocratiques et à toutes les lois qui ont été votées en 1988 et dans les années quatre-vingt-dix pour l'égalité. Une réflexion est nécessaire sur cette question.

Pour ma part, j'estime qu'il aurait été préférable de réduire les plafonds des dépenses. En faisant cela, on réduirait automatiquement le remboursement forfaitaire par l'État, mais sans créer de distorsion entre les riches, qui se moquent de ne pas être remboursés de la moitié de leurs dépenses, et les plus pauvres, qui, eux, tirent un peu le diable par la queue !

Par ailleurs, je propose une réduction plus substantielle que celle, tout à fait symbolique, qui est prévue aujourd'hui.

Permettez-moi une fois encore, mes chers collègues, de vous lire l'objet de l'amendement.

Les dépenses électorales de certains candidats à l'élection présidentielle sont tout à fait excessives. Cela entraîne d'importantes distorsions au profit de quelques candidats dont le compte de campagne est largement approvisionné. En période de rigueur budgétaire, cet amendement tend à réduire d'un tiers – c'est une mesure sérieuse – le plafond des dépenses de campagne et donc aussi le plafond du remboursement forfaitaire par l'État.

**M. le président.** L'amendement n° 4, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 13

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

c) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Quiconque, par des menaces ou des voies de fait, par des promesses d'octroi ou de refus de subventions, de faveurs ou d'autres avantages y compris de nature politique ou électorale, aura tenté d'empêcher un élu de présenter un candidat aux élections présidentielles, sera puni de trois ans d'emprisonnement et privé de ses droits civiques pendant cinq ans. »

La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Au travers de cet amendement, on revient indirectement à la question des parrainages. Je ne sais pas comment le tri de mes amendements et leur placement au sein de la discussion commune ont été effectués, mais sauter de l'un à l'autre ne me semble pas très cohérent.

J'ai déjà évoqué ce point tout à l'heure. Des sanctions pénales spécifiques – j'insiste sur ce point – sont prévues dans notre droit à l'encontre de ceux qui exercent des pressions, du chantage ou des menaces sur les électeurs lors

d'un vote au suffrage universel. En revanche, il n'y en a pas contre ceux qui essaient de dévoyer le système des parrainages en exerçant des pressions sur les parrains potentiels.

J'ai cité tout à l'heure lors de mon intervention à la tribune les faits qui se sont produits dans mon canton. J'ai cité voilà quelques instants l'exemple, relaté dans *le Parisien* d'aujourd'hui, du maire dont la camionnette avait été badigeonnée de croix gammées au motif qu'il avait parrainé un candidat du Front national.

Si on peint des croix gammées sur le véhicule d'une personne sous prétexte qu'elle a voté pour M. Dupond ou M. Durand, on encourt des sanctions pénales spécifiques.

Or, contre celui qui peint des croix gammées sur la voiture de M. Martin, au seul motif que M. Martin a accordé son parrainage au même candidat, il n'existe pas la moindre sanction pénale spécifique ! Cet exemple apporte de l'eau à mon moulin quant à l'hypocrisie de ceux qui affirment que les parrainages ne posent pas le moindre problème.

À ce titre, je souhaite vous donner lecture du second alinéa de l'objet de cet amendement...

Des sanctions pénales sont prévues à l'encontre des personnes qui exercent des pressions sur les électeurs afin de dénaturer l'expression du suffrage universel. La moindre des choses serait qu'il en existe également à l'encontre de ceux qui, par des pressions ou des représailles, tentent d'influencer les parrainages aux élections présidentielles. C'est la sincérité du suffrage universel qui est en jeu.

**M. le président.** L'amendement n° 5, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 13

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

c) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Quiconque, par des menaces ou des voies de fait, par des promesses d'octroi ou de refus de subventions, de faveurs ou d'autres avantages y compris de nature politique ou électorale, aura exercé des représailles *a posteriori*, à l'encontre d'un élu au motif qu'il aurait présenté un candidat aux élections présidentielles, sera puni de trois ans d'emprisonnement et privé de ses droits civiques pendant cinq ans. »

La parole est à M. Jean Louis-Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Cet amendement a le même but que le précédent, mais il s'étend aux représailles, donc aux faits *a posteriori* : s'il faut bien évidemment sanctionner les auteurs de menaces, il faut également punir ceux qui se livrent à des représailles.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Ne croyez pas être le seul à défendre les élus !

**M. Jean Louis Masson.** L'objet est exactement le même, vous le comprendrez,...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** On a tout compris !

**M. Jean Louis Masson.** ... et les deux amendements se justifient par le même raisonnement.

**M. le président.** L'amendement n° 6, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 15

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le deuxième alinéa du V de l'article 3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour le calcul de la somme à rembourser par l'État, les dépenses facturées par un parti ou groupement politique sont défalquées des dépenses de campagne. »

La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Cet amendement devrait, en toute logique, causer un grand plaisir à M. le rapporteur. En effet, j'ai compris que la majorité sénatoriale et, en son sein, M. Gorce, souhaitent laver plus blanc que blanc et, à ce titre, cet amendement tombe à point nommé !

Il y a quelques jours, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a relevé des pratiques réellement opaques au sein de certaines structures politiques, où – je résume à grands traits ce que dénonce pudiquement la CNCCFP – on tire profit du fait que certains candidats n'ont pas consommé l'intégralité de leurs droits à remboursement pour présenter des factures fictives !

Plus précisément, la CNCCFP préconise un certain nombre de mesures, auxquelles mon amendement correspond exactement.

Je vais vous détailler l'objet de cet amendement.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Ce n'est pas la peine...

**M. Jean Louis Masson.** À plusieurs reprises la CNCCFP a regretté les pratiques de certains partis politiques, et une nouvelle fois encore, en décembre dernier – ses conclusions sont toutes fraîches -, concernant un parti politique qui appartient à l'actuelle majorité sénatoriale et qui est donc censé laver plus blanc que blanc, ou plutôt plus blanc que vert.

Certains partis en effet facturent à leurs candidats des prestations virtuelles afin de bénéficier des remboursements forfaitaires des frais de campagne électorale par l'État.

Dans sa publication relative aux comptes des partis politiques pour 2010, annexée au *Journal officiel* du 27 décembre 2011, la CNCCFP demande de nouveau que des mesures soient prises pour « limiter les dérives éventuelles ».

En effet, actuellement, les dépenses réelles de beaucoup de candidats sont inférieures au plafond de remboursement forfaitaire accordé par l'État, et certains partis politiques en profitent pour gonfler artificiellement les comptes de ces candidats. Ils leur facturent des dépenses plus ou moins fictives pour pouvoir ensuite percevoir les remboursements correspondants.

Dans son treizième rapport d'activité, rendu le 24 mai 2011, la CNCCFP avait déjà conclu en ces termes : « Il serait paradoxal d'admettre que, étant susceptibles de bénéficier de l'aide publique, les partis politiques puissent par ailleurs se procurer des fonds payés par le contribuable sur les dépenses remboursées aux candidats. »

À nouveau, en décembre 2011, la CNCCFP a donc rappelé que les partis sont déjà bénéficiaires d'une aide publique directe, et qu'il faut veiller à ce que le remboursement des dépenses électorales n'aboutisse pas à un « financement public supplémentaire des partis politiques ».

Tel est l'objet du présent amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 7, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 15



Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le deuxième alinéa du V de l'article 3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour le calcul de la somme à rembourser par l'État, les dépenses de prestations immatérielles facturées par un parti politique ou par tout organisme faisant partie du périmètre de consolidation de ses comptes sont défalquées des dépenses de campagne. »

La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Cet amendement est du même type que le précédent : je vais donc me contenter de vous en communiquer l'objet qui, lui, est légèrement différent...

Dans sa publication concernant les comptes des partis politiques pour 2010, annexée au *Journal officiel* du 27 décembre 2011, la CNCCFP a regretté que certains partis politiques facturent à leurs candidats des prestations immatérielles plus ou moins fictives. Ces pratiques engendrent un financement public supplémentaire des partis politiques qui est tout à fait injustifié.

Aussi, afin d'éviter ces dérives, le présent amendement tend à exclure du droit au remboursement par l'État au titre des frais de campagne électorale, ce type de prestations, par nature invérifiables. En effet, selon la CNCCFP, « ces prestations ont donc vocation à être intégrées dans le compte de campagne du candidat en tant que concours en nature, afin de vérifier le respect du plafond autorisé de dépenses électorales, mais ne devraient pas faire l'objet d'un remboursement. »

Les amendements n° 6 et 7 correspondent donc exactement aux mesures préconisées par la CNCCFP.

**M. le président.** L'amendement n° 9, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Alinéas 16 à 20

Remplacer ces alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

1° La première phrase du troisième alinéa du V de l'article 3 est ainsi modifiée :

a) Les mots : « à la moitié » sont remplacés par les mots : « à 33,3 % » ;

b) Après les mots : « ayant obtenu plus de 5 p. 100 du total des suffrages exprimés au premier tour », sont insérés les mots : « et à 11,1 p. 100 pour chaque candidat ayant obtenu entre 2,5 p. 100 et 5 p. 100 ».

La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Cet amendement a une double finalité.

Premièrement, il tend à opérer un abattement réel sur les montants remboursés : en effet, réduire le taux de remboursement de 50 % à 47,5 % est tout à fait dérisoire. Cet amendement tend donc à porter ce taux à 33,3 % : il s'agit là d'une réduction plus substantielle.

Deuxièmement, cet amendement tend à prendre en compte les effets de seuil et surtout à éviter de pénaliser excessivement les petits candidats – ceux qui recueillent moins de 5 % des suffrages – en prévoyant que ceux qui totalisent entre 2,5 % et 5 % des voix pourront bénéficier d'un remboursement, à un taux certes moins élevé, de l'ordre de 11 % – soit un tiers du taux dont bénéficient les candidats recueillant plus de 5 % des voix – mais substantiellement supérieur à celui qui existe actuellement.

Monsieur le président, je serais peiné de vous priver de l'objet de cet amendement, dont je vais donc vous donner maintenant lecture.

**Mme Françoise Férat.** Ce serait dommage de s'en priver, en effet ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Je vous en prie, mon cher collègue. (*Nouveaux sourires.*)

**M. Jean Louis Masson.** Dans un contexte de rigueur budgétaire, il est assez hypocrite de se donner bonne conscience en abaissant seulement de 50 % à 47,5 % le plafond de remboursement des dépenses électorales. Cet amendement porte ce taux de 50 % à 33,3 %, ce qui correspond à une sérieuse mesure d'économie – de fait, le remboursement couvrirait non plus la moitié mais le tiers des dépenses.

Cet amendement vise également à favoriser le pluralisme politique, en permettant aux petits partis de bénéficier de moyens financiers supplémentaires, par le biais d'un remboursement minimum.

**M. le président.** L'amendement n° 10, présenté par M. Masson, est ainsi libellé :

Alinéas 16 à 20

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

1° À la première phrase du troisième alinéa du V de l'article 3, les mots : « à la moitié » sont remplacés par les mots « à 33,3 % » ;

La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** J'ai déposé cet amendement dans l'hypothèse où l'amendement n° 9 serait tombé sous le coup de l'article 40 de la Constitution. Il s'agit donc de l'amendement précédent, réduit à sa première partie. Je vous donne simplement communication des trois lignes de son objet, mes chers collègues.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, il est assez hypocrite de se donner bonne conscience en abaissant de seulement 50 % à 47,5 % le plafond de remboursement des dépenses électorales. Cet amendement le porte de 50 % à 33,3 %, ce qui correspond à une mesure sérieuse d'économie.

**M. le président.** L'amendement n° 11, présenté par Mmes Assassi et Borvo Cohen-Seat, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Alinéa 18

Remplacer le pourcentage :

5 %

par le pourcentage :

3 %

La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** Il s'agit d'un amendement de principe, que j'avais déjà défendu en première lecture, et qui, à nos yeux, garde aujourd'hui toute sa valeur.

Les règles en vigueur à ce jour imposent que seuls sont remboursés de leurs dépenses électorales, à hauteur de 50 %, les candidats ayant franchi le seuil de 5 % des suffrages exprimés. Rappelons qu'en vertu de ces dispositions les

deux tiers des candidats déclarés en 2007 n'ont pas pu passer la barre requise, et que cette situation a eu de nombreuses conséquences financières.

D'ailleurs, cette règle a un second effet pervers, que beaucoup mesurent aujourd'hui : elle remet en cause la possibilité, pour certaines organisations politiques, de disposer des avances bancaires indispensables pour mener une campagne publique passant par la diffusion de matériels de propagande idoines, l'organisation de rencontres, de manifestations, et j'en passe.

Cela signifie que la barre des 5 % joue dans les deux sens : non seulement, elle exclut du remboursement de nombreux candidats au terme de l'élection, mais elle fait également obstacle, en amont du scrutin, à l'accès à la ressource bancaire. Elle sélectionne les candidats bien plus sûrement encore que la condition des cinq cents parrainages nécessaires pour se présenter – et l'on sait les difficultés que cela constitue –, en opérant une véritable ségrégation par l'argent qui, à nos yeux, nuit à l'expression pleine et entière de la démocratie.

En ce sens, faute d'un système qui donnerait *in fine* autant à chaque candidat, à raison des voix obtenues lors du scrutin, nous vous proposons d'abaisser cette barre à 3 % des suffrages exprimés, quitte à modifier quelque peu par la suite la répartition des deux parts de l'enveloppe des crédits de remboursement.

Tel est le sens de cet amendement, que nous vous invitons à adopter. Dépenser l'argent public en faveur d'une démocratie vivante et rénovée ne me semble pas, en dernière instance, une si mauvaise idée !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** La commission a émis un avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements.

S'agissant de l'amendement du Gouvernement, qui tend à rétablir le texte initial, nous nous sommes, à mon sens, très largement expliqués : il n'est donc pas nécessaire d'y revenir longuement. Le Gouvernement souhaite une loi *a minima* ; nous désirons, pour notre part, un texte plus ambitieux. Je regrette, au nom des principes de transparence et de clarté, la position du Gouvernement, mais je ne vois pas de raison pour le Sénat de revoir la sienne.

S'agissant des nombreux amendements présentés par M. Masson, je salue la ténacité avec laquelle leur auteur défend son point de vue, même s'il s'agit d'un combat solitaire, dénué de pouvoir réel, et à la seule force du verbe.

Néanmoins, les diverses propositions formulées ne sont pas acceptables, et ce pour diverses raisons.

Concernant les amendements relatifs aux parrainages, nous avons déjà discuté des dispositions proposées : à ce jour, il paraît contraire à la conception même de la responsabilité de ceux qui sont appelés à donner leur signature, d'entourer cet acte du secret. En effet, le parrainage est attaché à la fonction qui a été confiée aux élus par le suffrage universel. Les maires sont donc responsables devant leurs électeurs, et les différentes décisions qu'ils prennent sont, partant, soumises à publicité.

Du reste, la loi organique souligne très précisément que le parrainage constitue la présentation d'un candidat : il s'agit donc d'un soutien apporté de manière explicite.

Quant à l'amendement n° 2, qui tend à élargir le cercle des candidats actuel, issus des parrainages, aux différents partis qui auraient obtenu plus de 5 % des suffrages aux dernières élections législatives, il présente deux inconvénients.

Premièrement, étant donné que les législatives ont désormais lieu dans la foulée de l'élection présidentielle, une telle mesure conduirait à calculer ce seuil à partir d'une élection qui s'est tenue après la présidentielle précédente, choix qui semble assez paradoxal.

Deuxièmement, si le but visé était réellement de résoudre le problème posé par la publicité des parrainages, une autre solution serait possible : elle reviendrait à s'appuyer sur une liste de citoyens ou d'électeurs, émargeant de manière publique par souci de transparence, afin de soutenir un candidat. Cette alternative permettrait d'élargir le collège actuel, si vous le jugez trop limité.

Toutefois, une semblable procédure ne peut en aucun cas rester secrète. En effet, à nos yeux, il n'est pas de démocratie possible sans publicité, surtout lorsque l'on invoque le principe de transparence. Monsieur Masson, telle est la contradiction dans laquelle vous vous êtes placé, je le souligne, même si je salue le combat que vous menez afin d'assurer le respect d'un certain nombre de principes et de règles.

Concernant vos propositions relatives aux plafonds de dépenses et de remboursement, vous soulignez avec raison qu'il aurait été plus logique d'abaisser le plafond des remboursements versés par l'État plutôt que leur montant. C'est d'ailleurs en ce sens que M. Guéant s'était exprimé devant la commission. Toutefois, telle n'est pas la proposition qui nous a été présentée.

Quoi qu'il en soit, à nos yeux, le dispositif que vous présentez n'atteindrait pas le but visé, car il dépend trop étroitement du nombre de candidats : l'économie réalisée resterait extrêmement modeste. Par ailleurs, nous considérons que, dans les circonstances actuelles, abaisser les plafonds et les remboursements reviendrait, en définitive, à se voiler la face, car on sait pertinemment que le problème ne réside pas tant dans les plafonds eux-mêmes que dans leur respect effectif.

Comme nous l'avons indiqué en première lecture, nous savons que la démocratie a un coût, et qu'il est préférable que ce coût soit affiché aussi bien en dépenses qu'en recettes. S'il fallait abaisser les plafonds, nous sommes conscients que, dans la mesure où les candidats peinent à les respecter, nous nous exposerions surtout à un risque de dépassement. C'est d'ailleurs une des dispositions qu'introduit implicitement le Gouvernement en gelant le plafond de dépenses, à la différence des mesures que les deux assemblées avaient votées en avril dernier. Il me semble impossible d'aller dans cette direction.

En revanche, on pourrait considérer l'amendement de Mme Assassi, relatif au versement d'une part de la somme prélevée pour les candidats présents au second tour au bénéfice des candidats du premier tour, amendement intéressant, dans la mesure où il tend à encourager la démocratie et la participation des différents candidats. Toutefois, j'éprouve une légère réticence : en effet, cet amendement se rattache à celui du Gouvernement et non au texte de la commission, pour ce qui est des modalités de la procédure prévue.

À titre personnel, je n'en suis pas moins d'accord avec l'esprit de cette disposition et, si notre assemblée adoptait cet amendement, je n'y verrais aucun inconvénient. Quoi

qu'il en soit, il conviendrait de corriger le dispositif pour régler ce problème technique. Mais, étant donné que l'Assemblée nationale aura le souci de s'appuyer sur le texte adopté par le Sénat, je suis certain que nos collègues députés y veilleront...

Voilà, monsieur le président, très rapidement passés en revue les amendements qui nous ont été présentés et que j'invite notre assemblée à rejeter.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** La commission n'a pas retenu l'amendement n° 11 de Mme Assassi ce matin, mais, après plus ample réflexion, il me semble, mes chers collègues, qu'il va exactement dans le sens de la proposition de notre rapporteur, qui vise à prendre en compte l'ensemble des voix obtenues au premier tour pour un remboursement proportionnel. Les candidats au premier tour pourraient ainsi être mieux remboursés, et de façon plus juste.

Nonobstant donc le débat que nous avons eu en commission, je serai, pour ma part, et à titre personnel, d'un avis plutôt favorable sur l'amendement n° 11.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 1 à 11 ?

**M. Philippe Richert, ministre.** Le Gouvernement est défavorable aux amendements de M. Masson et à celui de Mme Assassi.

En effet, à trois mois de l'élection présidentielle, il n'y a pas lieu de remettre à plat l'ensemble du système qui la concerne directement. Dois-je le rappeler ? le projet de loi organique n'a d'autre objet que d'adapter la loi de 1962 aux dispositions adoptées dans la loi de finances.

C'est pourquoi nous désapprouvons au fond ces propositions, même si nous ne nions pas le bien-fondé de certains débats qui ont été ouverts. Simplement, le moment n'est pas opportun et il paraît aller de soi que le projet de loi organique ainsi élargi ne pourrait pas trouver à s'appliquer au prochain scrutin.

De même, sans suivre systématiquement M. le rapporteur sur tous ses amendements, je pourrais reprendre nombre de ses argumentations.

De manière plus précise, sur l'amendement n° 1, outre le fait qu'il n'a pas sa place dans ce texte, je vous rappelle, monsieur Masson, que l'objet même de l'obligation des cinq cents signatures est de dissuader les candidatures fantaisistes.

Vous vous êtes souvent référé au Conseil constitutionnel, mais c'est bien le Conseil qui, en 1974, alors que onze candidats avaient obtenu moins de 5 % des suffrages, observa que la présentation d'un candidat à l'élection présidentielle constituait un acte politique grave, qui devait être entouré de toute la solennité nécessaire. À cette fin, préconisait le Conseil constitutionnel, il y aurait lieu de rendre publique, pour chaque candidat, la liste des auteurs de présentation.

Voilà pourquoi, aujourd'hui, ces listes sont rendues publiques. Je le sais bien, M. Masson l'a rappelé, ne sont publiés que les cinq cents premiers noms, et non pas les listes dans leur intégralité, mais c'est une mesure de publicité qui permet

que l'opinion publique en général et les électeurs en particulier aient connaissance de la présentation des candidatures par ceux qui soutiennent tel ou tel candidat.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 12. (*Exclamations sur un certain nombre de travées.*)

**M. Jean Louis Masson.** Comme je l'avais précisé, monsieur le président, je souhaite expliquer mon vote sur chacun des amendements.

Même si la solution avancée par le Gouvernement à travers l'amendement n° 12 me semble moins négative, sinon meilleure, que celle de la majorité sénatoriale, elle ne me satisfait pas pleinement, sur le plan économique tout d'abord, mais aussi parce qu'elle omet de prendre en compte les vrais problèmes posés par l'article 3 de la loi de 1962.

C'est pourquoi je voterai contre cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 12.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 2.

**M. Jean Louis Masson.** Monsieur le président, je profite de mes explications de vote sur chaque amendement pour répondre successivement aux différents arguments qui ont été évoqués.

Notre rapporteur met en avant la transparence et le fait que la démocratie nécessite que les actions des uns et des autres soient publiques.

Curieuse démocratie que celle où l'on obligerait, par exemple, les conseils municipaux à élire le maire à bulletins publics !

Si en effet la transparence est à ce point importante, pourquoi prévoir un scrutin à bulletins secrets pour l'élection du Président de la République, des députés ou des sénateurs ?

En réalité, les notions de transparence et de démocratie sont totalement dévoyées, car l'on oublie les pressions qui peuvent être exercées sur tel ou tel.

De même que, au sein d'un conseil municipal, les votes doivent être secrets pour que l'élection du maire se déroule dans des conditions correctes, de même les élus doivent pouvoir parrainer un candidat en leur âme et conscience, à l'abri de toute pression.

Je ne vous surprendrai pas en disant que je voterai mon amendement, mes chers collègues ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 3.

**M. Jean Louis Masson.** M. le ministre l'a rappelé, pour le Conseil constitutionnel, il s'agissait de dissuader les candidatures fantaisistes en 1974.

S'il m'a écouté attentivement,...

**M. Philippe Richert, ministre.** J'écoute tout ce que vous dites, monsieur Masson !



**M. Jean Louis Masson.** ... il connaît d'ores et déjà mon point de vue : en 1974, on parlait d'un bon pied, on était plein de bonne volonté ; malheureusement, on a conçu une réforme qui, au final, s'est révélée totalement contre-productive.

Je veux bien que l'on dissuade les candidats fantaisistes, mais faut-il pour cela aller jusqu'à tolérer que l'on dessine des croix gammées sur la camionnette d'un élu, ainsi que je l'ai lu tout à l'heure dans la presse ? Est-ce ainsi que l'on « dissuade les candidatures fantaisistes » ? Je ne le crois pas, et j'affirme de nouveau qu'une personnalité qui représente 20 % des Français doit pouvoir être candidate.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 3.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 1.

**M. Jean Louis Masson.** Simplement pour vous dire que je voterai mon amendement, mes chers collègues ! *(Sourires.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 8.

**M. Jean Louis Masson.** Je suis satisfait de pouvoir constater que, de manière plus ou moins implicite, certains dans cette enceinte reconnaissent qu'il n'est pas aberrant de vouloir non pas réduire le montant remboursé, mais abaisser le plafond de dépenses, ce qui aurait pour effet de réduire à la fois la dépense et le remboursement.

Si tel est le cas, pourquoi ne pas voter cet amendement, mes chers collègues ?

Pour ma part, monsieur le président, je ne vous décevrai pas et je le voterai ! *(Nouveaux sourires.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 8.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 4.

**M. Jean Louis Masson.** Cet amendement pose le problème des exactions et des pressions subies par les maires.

Tout le monde fait semblant de croire qu'elles n'existent pas.

Si les membres de cette assemblée osent affirmer clairement qu'ils n'ont jamais entendu parler de ce genre de problèmes, alors les parrainages n'ont en effet pas besoin d'être secrets.

En revanche, si des pressions sont effectivement exercées et des exactions perpétrées, il n'est pas tolérable de maintenir un tel système dans une démocratie.

C'est pourquoi je souhaite que des sanctions pénales soient créées contre les auteurs de tels agissements.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Je crois exprimer le sentiment de toute cette assemblée en condamnant avec la plus grande fermeté toutes les pressions, menaces et manipulations qui peuvent être exercées à l'encontre des élus, qu'elles aient lieu aujourd'hui, demain ou dans les années à venir. Ces faits sont effectivement inadmissibles, monsieur Masson.

Pour autant, nous vous rappelons que de tels agissements sont déjà punissables par la loi et qu'il n'est pas nécessaire de prévoir de nouvelles incriminations.

En outre, il me paraît tout de même assez choquant de comparer notre pays à la Russie de M. Poutine. Quoique l'on pense de la Russie et de l'évolution de notre démocratie au cours de ces cinq dernières années, la France reste un pays où chacun peut s'exprimer librement et où les menaces et les pressions que vous rapportez, qui sont toutes éminemment condamnables, restent forcément, et heureusement, très limitées.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 5.

**M. Jean Louis Masson.** Je remercie M. le rapporteur de relancer le débat en condamnant solennellement les pressions, mais je considère que c'est tout de même se donner bonne conscience à peu de frais.

J'ai rappelé tout à l'heure que, en 2002, dans mon canton, les deux seuls maires qui avaient signé pour M. Le Pen ont été victimes d'exactions. Ces faits sont peut-être marginaux par rapport au total des parrainages, mais ils sont ciblés et systématiquement dirigés contre un ou deux candidats, pour dissuader de les parrainer et donc empêcher qu'ils se présentent. Pour les victimes, les pressions n'ont rien de ponctuel ou de marginal !

J'évoquais tout à l'heure un exemple tiré d'un article du quotidien *le Parisien*. Est-il si « ponctuel », si peu grave, si anecdotique qu'un maire trouve des croix gammées dessinées sur sa camionnette ? Vous m'objecterez peut-être qu'il lui suffit d'acheter un produit détachant. Reste que de tels faits ne sont pas tolérables dans une démocratie. C'est d'ailleurs exactement ce qui se passe en Russie !

Si, par le biais de pressions exercés sur les parrains potentiels, on empêche des candidats de se présenter, je considère que nous ne sommes plus en démocratie.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur.** Je ne veux pas relancer le débat, monsieur Masson, mais je suis forcé de répondre de temps en temps aux arguments que vous employez, dont certains finissent par être franchement choquants.

Si, par vos propos, vous voulez signifier que, dans ce pays, un parti, dont vous avez cité la responsable à de très nombreuses reprises, serait victime de discrimination politique, dites-le clairement, mais ce n'est le sentiment ni des membres de cette assemblée ni, je le suppose, des Français.

Dans notre démocratie, chaque parti est en droit de s'exprimer et de présenter des candidats aux élections, dans les conditions fixées par la loi et la Constitution.

Que vous vous prêtiez à une opération de communication dans l'hémicycle, monsieur Masson, comme nous avons pu en connaître tout à l'heure dans la tribune, c'est votre droit, mais nous avons aussi le droit de la dénoncer, parce que la démocratie mérite mieux que cette façon d'instrumentaliser des règles qui se sont appliquées à tous depuis 1962, sans que cela empêche notre République, notre démocratie, de fonctionner convenablement.

Que vous vous flattiez d'être l'instrument de cette opération de communication, je peux le comprendre, mais, pour notre part, nous ne voulons pas nous prêter à cet exercice.

Il est choquant de voir ce débat instrumentalisé à des fins, manifestement, de communication électorale! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE, de l'UCR et de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Philippe Richert, ministre.** Je n'avais pas non plus l'intention d'interrompre la discussion pour relancer ce débat, mais je profite de l'intervention de M. le rapporteur pour me tourner à mon tour vers M. Masson.

Je vous le dis très franchement, monsieur le sénateur, entre nous, il faut ne pas avoir été en Russie pour établir de pareils parallèles. Comment pouvez-vous critiquer systématiquement la démocratie dans notre pays? Il y a des limites!

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** Bien sûr! Bravo!

**M. Philippe Richert, ministre.** Certes, il est toujours possible d'améliorer les choses, car rien n'est jamais parfait. Cela ne vous autorise pas pour autant à traîner, durant toute une après-midi, notre pays dans la fange.

Vous l'avez bien remarqué, personne ne vote comme vous, vous êtes seul, totalement seul. Or, depuis plusieurs heures, le Sénat, dans toutes ses composantes, écoute ce que vous avez à dire: voilà tout de même, permettez-moi de le dire, un bel exemple de démocratie! (*Marques d'approbation sur de nombreuses travées.*)

Cessez donc de nous expliquer en permanence que vous seriez le seul, dans cette enceinte, à représenter la démocratie, sous prétexte que vous défendez les élus. L'ensemble des sénatrices et sénateurs ici présents, de tous bords, savent aussi, comme leurs prédécesseurs, d'ailleurs, représenter les élus.

Il y a des dérives que nous ne pouvons plus laisser passer. Ce n'est pas parce que nous ne sommes pas à l'écoute des cris poussés par certains, quand il ne s'agit pas de vociférations, que nous ne serions pas à la hauteur des enjeux démocratiques dans notre pays.

Si, parmi tous ceux qui, aujourd'hui, sont en train de réclamer des signatures, certains exprimaient, de temps en temps, leurs propres choix de façon un peu plus raisonnable, peut-être davantage d'élus auraient-ils moins de réticences à accepter de les soutenir publiquement.

Je l'avoue, je ne vois pas en quoi le fait de demander à ceux qui accordent leur parrainage à un candidat à la présidence de la République de rendre publique leur décision constitue une anomalie dans notre République. Je trouve normal qu'ils aient à le faire, je le dis très franchement. Il s'agit d'un acte courageux, bien sûr, mais il faut avoir le courage de ses opinions!

Quand on est maire, conseiller général, conseiller régional, député ou sénateur, il est tout à fait légitime qu'on laisse entendre vers qui va son choix parmi tous ceux qui présentent, ou non, leur candidature à la présidence de la République.

Cela ne signifie pas pour autant, monsieur le sénateur, que l'idée même que des pressions soient exercées est acceptable. Mais il importe que ceux qui, le cas échéant, en sont les victimes aillent jusqu'au bout et portent plainte, car rester muet ne suffit pas. Il n'est pas admissible que, dans notre pays, quelqu'un puisse être effectivement victime de pressions, voire d'actions diverses de rétorsion. Mais il faut alors aller jusqu'au bout de sa pensée et de ses positions, et saisir la justice.

Tels sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les compléments que je souhaitais apporter aux propos de M. le rapporteur. Au demeurant, qu'un candidat à l'élection présidentielle se réveille aujourd'hui, à moins de trois mois du premier tour, pour se plaindre de ne pas avoir le nombre de signatures requis et dénoncer une injustice, ce n'est pas normal! Parmi tous les candidats, il faudrait que certains fassent, de temps en temps, un examen de conscience s'agissant de leurs propres propositions. (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP et de l'UCR.*)

**Mme Françoise Férat.** Très bien!

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 6.

**M. Jean Louis Masson.** Je profiterai de cette prise de parole pour répondre à M. le ministre et à M. le rapporteur, puisqu'ils ont relancé le débat. (*Marques de lassitude sur plusieurs travées.*) M. le ministre l'a dit, chacun a la chance de pouvoir s'exprimer. Moi, je le ferai jusqu'au bout, que cela plaise ou non, car j'ai droit à cinq minutes par explication de vote! Si certains ne sont pas contents, ils peuvent toujours s'en aller!

Ce n'est pas parce que je ne pense pas comme la majorité des partis politiques qui sont représentés dans cette enceinte, que je vais me taire. D'ailleurs, la majorité des Français, elle, n'approuve pas le système des parrainages. Nos compatriotes seraient même, selon un sondage, 70 % à s'y opposer: que l'on ne vienne donc pas nous raconter n'importe quoi!

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** Il faut se méfier des sondages!

**M. Jean Louis Masson.** J'admets tout à fait qu'un candidat ne puisse pas se présenter s'il ne parvient pas à obtenir ses signatures, à condition que toutes les personnes susceptibles de le parrainer puissent le faire librement. Il faut sortir de cette gigantesque hypocrisie consistant à faire semblant de croire qu'aucune pression ne s'exerce sur les parrains potentiels.

**Mme Éliane Assassi.** Oh là là!

**M. Jean Louis Masson.** Personne n'est dupe, il suffit de lire la presse pour s'en convaincre, et la situation est la même partout. En quoi les grands électeurs de la Moselle seraient-ils différents des autres? Chacun d'entre nous, dans son département, a certainement dû croiser tel ou tel maire venu lui confier son embarras d'être soumis à de telles pressions. Ce n'est pas admissible!

Il est faux de dire que le Front national n'obtient pas ses signatures parce que les gens ne veulent pas de lui. Tout le problème vient des pressions, des menaces et du chantage exercés sur ceux qui seraient prêts à lui accorder leur signature.

**Mme Nathalie Goulet.** Et pour M. de Villepin?

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 7.

**M. Jean Louis Masson.** Monsieur le président, je me contenterai de dire que je vote mon amendement!

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** Au moins, c'est clair!

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 9.

**M. Jean Louis Masson.** L'objet de cet amendement est quelque peu similaire à celui de l'amendement n° 11 défendu par nos collègues du groupe communiste républicain et citoyen. Tous deux relèvent, en tout cas, de la même philosophie: proposer une solution intermédiaire pour faire en sorte que les petits partis ne soient pas assujettis, s'agissant du remboursement de leurs dépenses, au couperet des 5 %.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 9.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote sur l'amendement n° 10.

**M. Jean Louis Masson.** Là aussi, je serai bref: je voterai mon amendement!

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 10.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 11.

*(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte l'amendement.)*

**M. Jean-Pierre Michel.** Bravo!

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'article unique modifié constituant l'ensemble du projet de loi organique, je donne la parole à M. Jean Louis Masson, pour explication de vote.

**M. Jean Louis Masson.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, fidèle à ma logique, je tiens à expliquer mon vote.

Je ne suis pas surpris, bien évidemment, par l'issue des débats, mais je suis déçu. Très honnêtement, j'ai une autre conception de la démocratie et certains m'ont opposé des arguments auxquels ils ne croyaient pas eux-mêmes!

Naturellement, je voterai contre ce projet de loi organique.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix, modifié, l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi organique.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Je rappelle que l'avis de la commission est favorable et l'avis du Gouvernement, défavorable.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

*(Le scrutin a lieu.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

*(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin n° 97:

Nombre de votants .....	330
Nombre de suffrages exprimés .....	166
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	84
Pour l'adoption .....	165
Contre .....	1

Le Sénat a adopté. *(Applaudissements au banc des commissions.)*

12

## EXÉCUTION DES PEINES

### DISCUSSION EN PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE D'UN PROJET DE LOI DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'exécution des peines (projet n° 264, texte de la commission n° 303, rapport n° 302).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, le texte qui vient en discussion aujourd'hui devant votre assemblée n'a pas grand-chose à voir avec le projet de loi déposé par le Gouvernement ni avec le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Votre commission des lois en a changé jusqu'au titre, puisqu'il s'agit désormais du « projet de loi de programmation relatif aux moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi pénitentiaire ». Du texte issu de la première assemblée saisie, la commission des lois a seulement conservé la partie relative aux saisies et confiscations, ce qui est, certes, important, mais qui, vous en conviendrez, n'a pas de lien très évident avec le nouveau titre du texte!

Je connais l'attachement du Sénat à la loi pénitentiaire, qu'il avait contribué à profondément remanier. J'avais moi-même participé au débat. C'est la raison pour laquelle je veux, avant toute chose, vous assurer, mesdames, messieurs les sénateurs, que le projet de loi présenté par le Gouvernement s'inscrit dans la continuité de la loi pénitentiaire, en ce qu'il donne des moyens complémentaires pour sa bonne application.

Il ne peut y avoir de politique pénale efficace sans exécution des peines. C'est au fondement même de la justice. Les magistrats, je le répète, font leur travail avec sérieux et conviction. Nullement laxistes, ils appliquent strictement les lois que vote le Parlement. Mais, pour le bon fonctionnement de notre société, il est indispensable que les sanctions qu'ils prononcent soient exécutées.

C'est pourquoi j'ai lancé, il y a un an, un plan national d'exécution des peines. Il fixait des objectifs aux juridictions ayant accumulé le plus de retard et, dans cette perspective, renforçait leurs moyens. Le nombre de peines en attente d'exécution a ainsi baissé de 15 000 entre la fin de l'année 2010 et le milieu de l'année 2011, passant de 100 000 à 85 000, ce qui veut dire qu'il reste à peu près, en flux, 85 000 peines non exécutées.



En outre, les délais de mise à exécution ont pu être raccourcis : deux tiers des peines d'emprisonnement ferme prononcées sont désormais exécutées, en moyenne, dans les six mois de leur prononcé.

Le respect dû aux lois votées par le Parlement et au travail des magistrats ainsi que la crédibilité de la justice exigent non seulement une réduction plus substantielle encore des délais d'exécution des décisions de justice, mais également une mise en œuvre toujours plus efficace de l'ensemble des principes qui président à nos politiques pénales et notre politique pénitentiaire, tels qu'ils sont définis par la loi du 24 novembre 2009.

Pour cela, deux conceptions s'opposent : celle, réaliste et pragmatique, défendue par le Gouvernement, qui consiste à permettre une exécution rapide et effective des peines, sous forme aménagée, quand cela est possible, et sous forme d'incarcération, quand cela apparaît nécessaire. Cette politique équilibrée ne peut aboutir que si nous déployons les moyens nécessaires et adaptés pour y parvenir ; telle est notre conception de la justice. À cette conception s'oppose celle de la commission des lois du Sénat, qui postule que les peines courtes ne doivent jamais être exécutées en détention.

En premier lieu, le projet de loi du Gouvernement, je le dis avec conviction, n'est pas dans la logique du « tout carcéral ». Contrairement à ce que vous affirmez dans votre rapport, madame le rapporteur, le texte du Gouvernement est conforme à la lettre et l'esprit de la loi pénitentiaire, car il donne les moyens de mettre en application ses principales avancées.

D'abord, l'encellulement individuel.

Aujourd'hui le nombre de détenus est de 65 000, sachant que près de 85 000 décisions d'emprisonnement ne sont pas exécutées et que nous disposons, à ce jour, d'un peu plus de 58 000 places dans les établissements pénitentiaires. Le taux de surencombrement, qui est de 113 %, peut aller jusqu'à 136 % dans les maisons d'arrêt. Augmenter la capacité du parc carcéral, diversifier les établissements, c'est donc répondre à la réalité des besoins et, surtout, favoriser des conditions de détention dignes et adaptées, qui permettent un véritable travail de réinsertion.

Je souligne que le candidat socialiste à l'élection présidentielle propose, dans ses soixante engagements pour la France, que « les peines prononcées seront toutes effectivement exécutées et les prisons seront conformes à nos principes de dignité ». Je suis heureux de souligner ce point d'accord avec le Gouvernement, certain que le groupe socialiste pourra nous rejoindre sur l'amendement que je défendrai sur le sujet. *(Sourires.)*

Le besoin de 80 000 places de prison est parfaitement justifié et nous situe même dans la moyenne des pays du Conseil de l'Europe. La création de ces nouvelles places de prison nous permettra d'avoir un taux d'encellulement individuel compris entre 90 % et 95 %.

Rappelons, en outre, que c'est cette majorité qui a voté deux textes majeurs : la création du contrôleur général des lieux privatifs de liberté, en 2007, et la loi pénitentiaire de 2009, que j'ai déjà citée à plusieurs reprises.

Ensuite, autre axe essentiel de cette politique pénitentiaire voulue en 2009, le développement des activités pour les détenus.

Les nouveaux établissements tripleront la surface consacrée aux activités des détenus, permettant de mettre en place les cinq heures d'activité par jour et par détenu.

Enfin, le développement des aménagements de peine.

Il est bien évident que la prison n'est pas la réponse à tout. Nous devons privilégier d'autres solutions chaque fois que la situation et la personnalité du condamné le permettent. C'est ce qu'a fait le Gouvernement depuis 2007 en menant une politique volontariste d'aménagements de peine. Je rappelle qu'aujourd'hui 10 700 condamnés bénéficient d'un aménagement de peine sous écrou, sous forme de surveillance électronique, de semi-liberté ou de placement extérieur. C'est un quart de plus qu'il y a un an et 125 % de plus qu'en mai 2007.

Ce développement accéléré des aménagements de peine a été permis par un renforcement considérable des moyens des services de probation et d'insertion pénitentiaire, les SPIP, dont les effectifs ont été accrus de près de 40 % de 2007 à 2011, passant de 2 957 équivalents temps plein travaillé à 4 084.

Le projet de loi tel que nous l'avons présenté entend concentrer encore davantage les effectifs des SPIP sur cette mission d'aménagement de peines. Il y procède avec la réaffectation de 132 conseillers sur le post-sentenciel, et ce grâce au transfert du pré-sentenciel au secteur associatif, mais aussi avec la création de 88 postes de conseiller d'insertion et de probation mobiles et le recrutement de 103 psychologues pour mettre en place la pluridisciplinarité dans les services.

Pour autant, je veux alerter sur les risques liés à l'automatisme introduite par votre commission des lois en matière d'aménagement de peine ou de libération conditionnelle.

L'aménagement de peine s'inscrit dans une politique de réinsertion. Il ne peut en aucun cas être une variable d'ajustement pour lutter contre la surpopulation carcérale. Ce sont bien la personnalité, le profil et la qualité du projet du condamné qui fondent la décision d'aménagement de peine ou de libération conditionnelle. C'est à cette condition que nous œuvrons véritablement à la réinsertion et que nous respectons le principe fondamental de notre droit pénal qu'est l'individualisation des peines.

Chacun souscrit évidemment à la nécessité de lutter contre la surpopulation carcérale. Toutefois, interdire, comme l'a prévu votre commission des lois, le dépassement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires nous conduira à d'insurmontables difficultés pratiques et de principe.

Le Gouvernement a déjà eu l'occasion de faire connaître son opposition à ce dispositif.

Adapter les structures au profil des condamnés est l'un des objectifs du texte gouvernemental. Il s'agit, pour l'essentiel, de garantir des conditions de détention adaptées, propres à assurer la réinsertion de chacun. Le texte initial affine donc la classification classique entre maisons d'arrêt et établissements pour peine, qui demeure, en introduisant quatre niveaux de sécurité en fonction du profil des détenus.

Aujourd'hui, les établissements pour courtes peines nous font cruellement défaut, alors que 50 % des peines en attente d'exécution sont inférieures ou égales à trois mois. Contrairement à ce qu'avance la commission des lois, il serait illusoire de considérer que toutes les courtes peines seront exécutées sous forme d'aménagement. Actuellement, les personnes

condamnées à de courtes peines sont généralement hébergées, par défaut, dans des maisons d'arrêt déjà surpeuplées, alors que des conditions d'incarcération moins lourdes seraient mieux adaptées et plus efficaces dans une démarche de réinsertion.

On ne peut pas non plus ignorer qu'une partie de la population pénale présente des troubles psychiatriques et que cela requiert des structures adaptées.

Vous avez soulevé, madame le rapporteur, la question des moyens alloués à la construction de ces places nouvelles. Je voudrais apporter quelques précisions sur ce point car, bien évidemment, le financement de ces places est évalué avec précision. C'est l'objet même d'une loi de programmation.

L'ouverture de 23 000 nouvelles places de prison représentera un effort budgétaire important, que le Gouvernement assume et ne cherche pas à dissimuler : le coût d'investissement se chiffre à 3 milliards d'euros. Et il faudra créer environ 6 000 emplois pénitentiaires, ce qui représentera un coût annuel de 180 millions d'euros en masse salariale.

Des efforts importants ont été faits pour optimiser ce coût en investissement et en personnels. Je veux le dire très clairement, le Gouvernement est dans une phase de rattrapage des moyens de la justice. Il entend agir au niveau des magistrats comme au niveau pénitentiaire. Un retard a été accumulé depuis de très nombreuses années, il faut en avoir conscience, mais le Gouvernement a la volonté politique d'y mettre fin.

Nous avons donc retenu une approche pragmatique et équilibrée : ainsi, pas plus de la moitié des nouvelles places qui seront construites d'ici à 2017 le seront dans le cadre d'un partenariat public-privé, PPP. Tous les quartiers et centres pour courtes peines seront ainsi réalisés en maîtrise d'ouvrage publique, et même pour les opérations plus lourdes, le PPP ne sera pas nécessairement privilégié. Le projet de loi de programmation présenté par le Gouvernement contient d'ailleurs, à dessein, dans sa partie normative, une disposition visant à rendre plus attractif le recours au marché de conception-réalisation par rapport au PPP.

Favoriser une exécution rapide des peines passe évidemment par un renforcement des services de l'application et de l'exécution des peines des juridictions. Le projet de loi de programmation leur affectait ainsi des moyens humains supplémentaires, notamment en juges d'application des peines.

Pour permettre une prise en charge immédiate de tous les condamnés, le texte que nous avons présenté généralisait les bureaux d'exécution des peines à toutes les audiences dans chaque juridiction, pour les majeurs comme pour les mineurs. Là où ils ont été mis en place, ces bureaux d'exécution des peines ont, en effet, fait la preuve de leur efficacité. En effet, dès que la condamnation a été prononcée, le condamné peut payer l'amende, et cela donne de très bons résultats.

Parce que nous ne devons jamais oublier le respect dû aux victimes, le texte initial renforçait également l'aide qui leur est apportée par la généralisation des bureaux d'aide aux victimes au sein des tribunaux de grande instance. Nous disposons actuellement de trente-huit BAV, qui permettent aux associations, au sein des juridictions, d'accueillir, d'accompagner et d'orienter les victimes. L'ouverture de douze nouveaux bureaux d'aide aux victimes est d'ores et déjà prévue en 2012. Ces bureaux répondent à un véritable besoin.

Dans la version présentée par le Gouvernement, le projet de loi de programmation améliorerait également les dispositifs de prévention de la récidive.

C'est un axe fort de la politique pénale de ce gouvernement. Depuis 2007, nous avons mis en place une politique de réinsertion active et de développement des aménagements de peine. Le projet de loi de programmation visait à aller plus loin en portant l'effort sur le renforcement des outils d'évaluation de la dangerosité et les soins en détention.

Chacun en conviendra, mieux évaluer la dangerosité criminologique est une nécessité. L'Assemblée nationale a ainsi renforcé les dispositifs inscrits dans le texte par l'intégration progressive des méthodes actuarielles au profit des praticiens. Ainsi, une nouvelle impulsion était donnée à l'enseignement de la criminologie au sein tant des universités que des écoles des métiers de la justice. De même, les bénéficiaires de la bourse prévue par le projet de loi incitant les futurs psychiatres à exercer les fonctions d'expert psychiatre ou de médecin coordonnateur devaient suivre une formation spécifique en sciences criminelles ou légale.

Le texte initial comprenait deux mesures essentielles pour une évaluation pluridisciplinaire des condamnés : la généralisation du diagnostic à visée criminologique, le DAVC, et la création de nouveaux centres d'évaluation.

Le DAVC repose sur une évaluation pluridisciplinaire, rigoureuse et systématique de chaque condamné, qui permet de déterminer un parcours d'exécution des peines orienté vers la prévention de la récidive et de mettre en place un suivi différencié en milieu ouvert. Il s'agit d'un véritable outil de partage d'informations.

J'ai bien noté l'hommage que vous rendez, madame le rapporteur, aux centres nationaux d'évaluation, et je m'en réjouis. En prévoyant l'ouverture de trois nouveaux centres d'évaluation, le texte, dans sa version votée par l'Assemblée nationale, permet de développer l'évaluation des condamnés à de longues peines, qui présentent un degré de dangerosité important. Le nombre de condamnés pouvant être évalués annuellement serait ainsi porté à 1 600 par an.

Cette mesure s'inscrit dans le prolongement de la loi du 10 août 2011, qui a étendu le passage obligatoire par le Centre national d'évaluation aux détenus condamnés à dix ans au moins pour les faits les plus graves, lorsqu'ils sollicitent leur libération conditionnelle ; avant cela, seules étaient concernées les personnes condamnées à perpétuité.

Le texte initial visait à garantir une plus grande efficacité des soins. Ces dispositions sont absolument essentielles. Or la commission des lois a supprimé les dispositions relatives au partage de l'information tant avec le médecin, dans le cadre d'une obligation de soins ou d'une injonction de soins, qu'avec les responsables d'établissements scolaires qui accueillent des mineurs placés sous contrôle judiciaire, pour des crimes ou délits violents ou de nature sexuelle.

J'ai bien noté, madame le rapporteur, que vous n'étiez pas opposée par principe à ces mesures, mais que vous souhaitiez approfondir la réflexion sur le sujet. Toutefois, en retardant ces mesures, nous prenons un risque, celui d'une discontinuité dans la chaîne d'information. Nous avons pu en mesurer récemment les conséquences dramatiques. Je rappelle qu'en l'état actuel du droit, bien que les soins soient pénalement ordonnés, le médecin ou le psychologue traitant doit se contenter de ce que son patient veut bien lui dire sur les faits qui lui sont reprochés.

Quant à l'information du juge de l'application des peines, elle doit lui permettre d'apprécier si le condamné est réellement engagé dans une démarche de soins.

Or, aujourd'hui, la loi prévoit que le médecin remet au patient un certificat attestant les soins pour qu'il puisse en justifier auprès du JAP. Pour autant, elle n'en définit pas le contenu. C'est pourquoi le Gouvernement a prévu que ce certificat devait attester la régularité des soins en détention. Votre commission des lois a souhaité en rester au droit actuel, qui est pourtant incomplet. Il ne s'agit pas de mettre à mal la confidentialité des échanges entre le médecin et son patient. Il s'agit simplement de permettre au magistrat de se prononcer en pleine connaissance de cause sur le retrait ou l'octroi de réductions de peine ou le prononcé d'un aménagement de peine.

Le texte proposé par le Gouvernement procède à un renforcement des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Nous avons conscience des difficultés de ces services, mais aussi de leur rôle essentiel dans la prévention de la récidive.

Le projet prévoyait, dès 2013, la constitution d'équipes mobiles dans les SPIP, ainsi que la délégation au secteur associatif habilité des enquêtes pré-sentencielles. Cela permettrait de réaffecter l'équivalent de 130 emplois de conseillers d'insertion et de probation au suivi post-sentenciel, qui est le cœur de mission des SPIP. Nous souhaitons, par ailleurs, mettre en œuvre les préconisations d'amélioration des méthodes de prise en charge et d'organisation formulées par des groupes de travail et la mission conjointe de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des services judiciaires, qui ont rendu leurs conclusions au printemps dernier.

Enfin, le Gouvernement ne peut être favorable à la suppression des peines planchers, au motif qu'elles limiteraient la liberté d'appréciation du juge.

Tout d'abord, parmi tous les outils mis en place par le Gouvernement, les peines planchers constituent une réponse pénale adaptée pour mieux lutter contre la récidive légale.

Je rappelle que ce dispositif a été jugé conforme à la Constitution, et en particulier au principe d'individualisation des peines. Les magistrats ont en effet toujours la possibilité d'écarter la peine plancher, par décision spéciale et motivée, en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur, ou si le prévenu présente des gages de réinsertion.

Enfin, vous permettez que je souligne ce qui m'apparaît comme une contradiction dans votre réflexion. Si vous souhaitez supprimer les peines planchers au motif qu'elles limiteraient la liberté d'appréciation du juge, alors il vous faudra aussi renoncer à l'automatisme que vous avez introduite pour la libération conditionnelle et l'obligation d'aménagement des peines inférieures à trois mois qui, elle aussi, limite la liberté du juge !

**M. Charles Revet.** Eh oui, il faut être cohérent !

**M. Michel Mercier,** *garde des sceaux.* Je vous proposerai donc un amendement tendant au rétablissement du dispositif des peines planchers.

Enfin, le projet de loi comporte des dispositions visant à assurer une meilleure prise en charge des mineurs.

Madame le rapporteur, vous reprochez au Gouvernement de privilégier les centres éducatifs fermés, les CEF, au détriment de la diversité des réponses pénales à apporter à la délinquance des mineurs. Je vous rappelle que vous avez voté contre un texte prévoyant un service citoyen pour les mineurs délinquants, qui visait précisément à élargir la palette des solutions offertes aux juges des enfants.

Nous n'avons pas cessé d'offrir de nouveaux outils à la disposition du juge, afin de permettre une prise en charge toujours mieux adaptée à la diversité des profils et d'améliorer le jugement des mineurs. Je pense notamment au dossier unique de personnalité, créé par la loi du 10 août 2011.

Concernant le renforcement de la capacité d'accueil des CEF, il est évident que ces centres ont fait la preuve de leur efficacité dans la prise en charge des mineurs les plus ancrés dans la délinquance. C'est pourquoi, dans la continuité de la loi du 10 août 2011, qui a élargi les conditions de placement en CEF, nous avons prévu la création de 20 établissements supplémentaires, s'ajoutant aux 45 existants. La capacité d'accueil des CEF aurait ainsi été portée à près de 800 places, la création de 90 emplois équivalent temps plein travaillé supplémentaires accompagnant cette mesure.

Aussi, je ne peux que m'étonner qu'au moment même où le candidat socialiste à l'élection présidentielle annonce vouloir doubler le nombre de CEF dans les cinq prochaines années, la commission des lois du Sénat ait déposé et voté un amendement de suppression des dispositions prévoyant la création de nouveaux CEF.

Vous rappeliez, madame le rapporteur, les conclusions de la mission d'information, conduite au nom de votre commission des lois, par les sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet. Ils y soulignent que les centres éducatifs fermés répondent à ce principe fondamental, consacré dans notre droit pénal des mineurs depuis 1945, de la primauté donnée à l'éducatif sur le répressif. Grâce au projet de loi de programmation dans sa version votée par l'Assemblée nationale, et telle que je souhaite la rétablir, les moyens de suivi pédopsychiatrique des CEF seront aussi renforcés, afin d'assurer la meilleure prise en charge possible des mineurs présentant des troubles du comportement.

Par ailleurs, et toujours concernant la prise en charge des mineurs délinquants, il est absolument essentiel qu'une mesure judiciaire prononcée à leur encontre soit exécutée dans un temps très proche de la commission des faits. Aussi, imposer la convocation du mineur par le service éducatif dans un délai maximum de cinq jours à compter de la date du jugement constituait une avancée incontestable. Contrairement à ce qui a pu être avancé, et qui a conduit votre commission à écarter le dispositif, cette mesure a bien été accompagnée de moyens, puisque nous prévoyons de l'accompagner par la création de 120 postes d'éducateur.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi de programmation, dans la version initialement présentée par le Gouvernement, répondait à un principe de réalité tout en fixant des objectifs ambitieux : garantir la célérité et l'effectivité de l'exécution des peines, renforcer nos capacités de prévention de la récidive, améliorer la prise en charge des mineurs délinquants.

Atteindre ces objectifs, se donner les moyens pour y parvenir, c'est garantir l'efficacité et la crédibilité de notre justice. En modifiant jusqu'à la dénaturer le texte initial, nous perdons cette chance de renforcer les moyens de la



justice, ce que chacun ici appelle pourtant de ses vœux. C'est pourquoi le Gouvernement vous proposera de rétablir par voie d'amendements le texte issu des délibérations de l'Assemblée nationale.

Je me réjouis toutefois que quelques articles aient pu trouver grâce à vos yeux et qu'ils puissent ainsi être votés par la Haute Assemblée. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UCR.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la rapporteur.

**M. Jean-Pierre Michel.** Une grande première! Enfin de la démocratie au Sénat...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le garde des sceaux, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 17 janvier dernier, que vous venez de nous présenter est soumis à notre examen dans le cadre d'une procédure accélérée. Il fait suite à la mission confiée par le Président de la République à notre collègue député Éric Ciotti après la tragique affaire de Pornic, ainsi qu'au discours prononcé par le même Président de la République au centre pénitentiaire de Réau, le 13 septembre 2011, après le drame du Chambon-sur-Lignon.

À la veille d'une échéance électorale majeure, un certain effet d'affichage est donc attendu de ce texte.

Toutefois, à la lecture de ce projet de loi, que vous avez bien voulu détailler devant nous, monsieur le garde des sceaux, nous avons l'impression qu'au terme de dix années de modifications successives de la procédure pénale – pas moins de six lois sur la récidive ont été votées depuis 2005! –, votre capacité à concevoir de nouvelles dispositions s'érousse. Les dispositions proprement normatives sont d'ailleurs ici assez limitées, l'essentiel du texte se trouvant dans l'annexe qui, bien que dépourvue de valeur normative, révèle votre vision de la politique pénitentiaire et a suscité les critiques de la commission.

Sur le fond, il est question dans cette annexe de la mise en place d'un nouveau programme immobilier, destiné à porter les capacités du parc pénitentiaire à 80 000 places d'ici à 2017, objectif en contradiction flagrante avec la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et avec la priorité affirmée alors, tant par le Gouvernement que par le Parlement, de l'aménagement des peines de prison, en particulier des plus courtes d'entre elles.

Une fois de plus, on nous demande d'examiner en urgence un texte dont les orientations, si elles devaient se concrétiser, pèseraient durablement et lourdement sur le budget de la justice, et donc sur les gouvernements futurs, et ce quelques semaines avant des échéances électorales qui doivent conduire nos concitoyens à faire des choix.

La commission des lois n'a souscrit ni à l'urgence ni au contenu de ce projet de loi.

Je m'en expliquerai en reprenant les trois points de l'annexe définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, que vous nous demandez d'approuver à l'article 1<sup>er</sup>, rejeté par la commission.

Je rappelle tout d'abord qu'au terme du programme dit « 13 200 », réalisé dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002, le parc pénitentiaire, en 2013, devrait compter 61 200 places de prison. Ce programme, comprenant 30 % de cellules doubles, permet de respecter le principe de l'encellulement individuel, compte

tenu des dérogations prévues par le législateur, dès lors que l'effectif de détenus écroués demeure stable, objectif réaliste au regard de la priorité donnée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 à l'aménagement des peines.

En 2010, vous avez souhaité mettre en œuvre un nouveau programme immobilier, afin de porter à 70 400 le nombre de places disponibles. Puis, le 13 septembre 2011, à Réau, le Président de la République a annoncé que la capacité du parc pénitentiaire s'élèverait à 80 000 places à l'horizon 2017.

Ces mesures dépassent de loin les objectifs de l'encellulement individuel et de l'amélioration des conditions de détention, monsieur le garde des sceaux.

On peut craindre que ces programmes de construction n'aient d'autre effet que d'entretenir le cercle vicieux de l'accroissement du nombre de détenus rapporté à l'augmentation des capacités d'accueil en prison, pourtant dénoncé dès 2000 par les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale sur les prisons.

Les raisons avancées pour justifier le chiffre de 80 000 places ne nous paraissent pas du tout convaincantes.

Monsieur le garde des sceaux, vous dites qu'il faut, d'une part, résorber le « stock » des peines d'emprisonnement en attente d'exécution et, d'autre part, tenir compte de l'augmentation régulière du nombre des condamnations à des peines privatives de liberté.

Votre argumentation postule que le « stock » des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution serait lié à l'insuffisance du nombre des places dans les établissements pénitentiaires, ce qui semble contraire à la réalité.

Au 30 juin 2011, le « stock » – j'emploie toujours ce terme avec des réserves – des peines d'emprisonnement en attente d'exécution a été évalué à 85 000 peines, la moitié de ces dernières étant d'une durée inférieure ou égale à trois mois. Mais, si l'on tient compte de l'ensemble des possibilités d'aménagement de peine, 95 % des peines qui composent ce « stock » seraient aménageables. Or une peine aménagée est bien une peine exécutée!

Invoquer la nécessité d'exécuter les peines pour justifier la construction de places de prison relève d'un amalgame tout à fait critiquable.

En réalité, ce « stock » est constitué non pas de peines inexécutées, mais de peines en cours d'exécution. Elles sont transmises aux services de l'application des peines et aux services pénitentiaires d'insertion et de probation en vue de leur aménagement, ce qui prend, il est vrai, un certain temps : l'insuffisance des moyens alloués à l'aménagement des peines explique pour beaucoup ces délais...

Du reste, si les 85 000 peines d'emprisonnement dont vous dites, monsieur le garde des sceaux, qu'elles sont en attente d'exécution devaient donner lieu à des incarcérations effectives, celles-ci pourraient avoir lieu dans les maisons d'arrêt, lesquelles ne sont pas aujourd'hui soumises à un *numerus clausus*.

Le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines prévoit différentes mesures destinées à favoriser une exécution plus rapide des peines, en particulier l'augmentation des effectifs attribués aux juridictions : nous avons noté la création de 209 équivalents temps plein travaillé, dont 89 pour des greffiers. De même, il est prévu de généraliser les bureaux d'exécution des peines. Vous avez constaté, monsieur le garde des sceaux, que nous n'avons pas rejeté ces mesures.

Peut-être le législateur peut-il espérer que ces différentes mesures accéléreront la mise à exécution des peines et leur aménagement. En revanche, ni l'étude d'impact ni l'annexe du projet de loi de programmation ne démontrent que la construction de places de détention lèvera un obstacle à la résorption du « stock » des peines en attente d'exécution.

En réalité, au-delà de la rhétorique qu'utilise le Gouvernement, le principal argument avancé en faveur d'une augmentation du nombre de places repose sur des projections de l'évolution du nombre des personnes détenues dans les années à venir.

C'est ainsi que, dans l'annexe du projet de loi de programmation, on lit ceci : « Le scénario le plus probable d'évolution de la population carcérale aboutit à une prévision d'environ 96 000 personnes écrouées, détenues ou non, à l'horizon 2017. » Cette projection repose sur l'hypothèse d'une prolongation de la croissance du nombre des peines privatives de liberté au rythme annuel de 2 % constaté entre 2009 et 2011. Elle se fonde aussi sur des bases de calcul et des comparaisons internationales choisies de manière parfaitement arbitraire – c'est un jugement que j'assume.

Alors que le Gouvernement a construit sa projection en tenant compte seulement des condamnations à des peines d'emprisonnement, d'autres données auraient fourni des bases tout à fait différentes : par exemple, le nombre des entrées en détention a augmenté de seulement 0,48 % par an.

En outre, si le nombre des peines privatives de liberté a augmenté entre 2003 et 2007, il a ensuite connu un infléchissement, avant de remonter en 2010. Selon moi, une évolution aussi contrastée rend délicate la construction d'une moyenne.

Par ailleurs, dans l'étude d'impact du projet de loi de programmation, on apprend que le taux de détention en France est inférieur au taux moyen dans les pays membres du Conseil de l'Europe, soit 96 détenus pour 100 000 habitants, contre 143,8. Cette manière de présenter la situation dans un document censé éclairer la représentation nationale ne manque pas de surprendre... En effet, le taux de détention ne saurait être considéré en soi ni comme un objectif de la politique pénale ni comme un objet de concurrence vers le haut entre pays européens !

En réalité, le taux de détention résulte de plusieurs facteurs, parmi lesquels les choix de législation pénale, la longueur des peines de prison prononcées et les alternatives à l'emprisonnement comptent sans doute davantage que la capacité du parc pénitentiaire.

L'exemple allemand, souvent cité dans d'autres domaines – on en a eu encore la démonstration récemment –, semble avoir été négligé ici. En effet, entre le 1<sup>er</sup> septembre 2001 et le 1<sup>er</sup> septembre 2009, le nombre des personnes détenues en Allemagne a baissé de 6,9 % et le taux de détention est passé de 96 à 89 détenus pour 100 000 habitants ; en France, au cours de la même période, le nombre des détenus aurait augmenté de 31 %, le taux de détention passant de 77 à 96 détenus pour 100 000 habitants.

Non seulement, donc, le Gouvernement anticipe la poursuite d'une politique d'aggravation pénale dont chacun pourra être juge, mais il marque aussi sa préférence pour l'option carcérale – je n'ai pas dit le « tout carcéral » –, ce que la commission des lois juge contraire à l'esprit de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Les orientations du programme immobilier vont elles-mêmes à l'encontre des choix du législateur.

En premier lieu, le projet de loi de programmation prévoit de densifier le nouveau programme immobilier en portant la capacité moyenne des établissements de 532 à 650 places.

Cet objectif ne tient aucun compte des enseignements du « programme 13 200 », qui avait mis en évidence les limites d'établissements surdimensionnés, sans parler des préconisations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, pour qui la taille des établissements devrait être encore réduite. Le fait est que les économies d'échelle ne sont pas compatibles avec une prise en charge individualisée de la personne détenue, pourtant indispensable dans la lutte contre la récidive.

En deuxième lieu, le texte du Gouvernement prévoit un nouveau programme de construction spécifiquement réservé aux courtes peines : c'est pour le moins paradoxal, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ayant posé le principe de l'aménagement des courtes peines d'emprisonnement. Si ces aménagements sont appelés à devenir beaucoup plus nombreux, pourquoi vouloir construire des établissements nouveaux pour les courtes peines ?

En troisième lieu, le projet de loi de programmation prévoit une nouvelle classification des établissements pénitentiaires en fonction de leur niveau de sécurité. M. le garde des sceaux n'a pas présenté de façon détaillée les quatre nouvelles catégories ; peut-être y reviendrons-nous au cours de la discussion des articles. Toujours est-il que leurs appellations sont peu explicites et que, de surcroît, l'annexe ne fournit aucune précision sur les critères permettant de ranger les établissements dans l'une ou l'autre de ces catégories.

Nous nous sommes interrogés en particulier sur la pertinence du regroupement, au sein d'un même type de structures, les « établissements à sécurité renforcée », des détenus considérés comme les plus dangereux. Le risque existe, en effet, de reconstituer à l'échelle d'un établissement dans son ensemble les quartiers de haute sécurité que l'administration pénitentiaire avait été contrainte de fermer en raison des tensions qui y régnaient.

J'ajoute que le choix d'une spécialisation extrême des lieux de détention ne serait pas sans conséquence sur le maintien des liens familiaux, pourtant indispensables à la réinsertion, puisqu'il va de soi qu'il n'y aura pas un établissement de chaque type à proximité du lieu de résidence de chaque famille de détenu.

Enfin, en quatrième lieu, l'étude d'impact ne livre aucune estimation d'ensemble du coût prévisionnel du projet de loi de programmation, alors que tel devrait être précisément son objet. Sans compter, monsieur le garde des sceaux, que les chiffres donnés sont parfois en contradiction avec ceux qui figurent dans la loi de finances pour 2012.

Tout juste l'étude d'impact se borne-t-elle à indiquer que « l'impact budgétaire de la présente loi de programmation sera, pour l'essentiel, concentré sur les années 2015 à 2017 » et que, « en tout état de cause, la mise en place des moyens budgétaires nouveaux nécessaires à la réalisation de ces objectifs, à partir de l'année 2012, s'inscrira dans le respect du cadre budgétaire fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ».

Le choix de privilégier la détention au détriment de l'aménagement de peine apparaît non seulement inefficace au regard de la priorité accordée à la prévention de la récidive, mais encore très coûteux.

Monsieur le garde des sceaux, vous ne pouvez dissimuler le fait que le prix moyen d'une journée de détention en établissement pénitentiaire, qui s'élève à 71,10 euros, doit être comparé au coût journalier de la semi-liberté, qui est de 47,81 euros, à celui du placement extérieur, qui est de 40 euros, et à celui du placement sous surveillance électronique, qui est de 5,40 euros – en l'occurrence, ce n'est pas assez, car laisser les personnes à elles-mêmes pose problème.

Par ailleurs, sur les 25 établissements prévus par le nouveau programme immobilier, 21 devraient être construits dans le cadre d'un partenariat public-privé, les autres en conception-réalisation ; vous avez bien distingué les deux régimes.

Or voici ce que fait observer la Cour des comptes dans sa communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale relative aux partenariats public-privé pénitentiaires : « Les contrats de partenariat public-privé entraînent pour l'État une obligation juridique de paiement de loyers au cours de très longues périodes, et pour des montants croissants qui pèseront lourdement sur les capacités budgétaires dans les années à venir. En quelque sorte, on préempte par avance les capacités budgétaires futures alors que celles-ci seront fortement réduites dans un contexte de contrainte budgétaire croissante » – du moins dans le cadre de la politique souhaitée par le Président de la République et candidat...

Pour ma part, j'ajoute que recourir aux contrats publics-privés revient à hypothéquer les finances du pays et donc les marges de manœuvre du futur Parlement et du futur Gouvernement, alors que nos concitoyens auront très prochainement à faire des choix.

Par ailleurs, j'ai lu aujourd'hui dans la presse que le Syndicat national des directeurs pénitentiaires était très méfiant – c'est le moins que l'on puisse dire – devant ce qu'ils considèrent comme une privatisation de la Pénitencière, estimant en effet qu'assurer le fonctionnement des prisons est une mission régaliennne de l'État.

En tout état de cause, si ces options devaient se concrétiser, elles interdiraient tout effort supplémentaire au bénéfice des mesures d'aménagement de peine et des emplois de conseiller d'insertion et de probation.

Dans ces conditions, le deuxième volet du projet de loi de programmation, consacré au renforcement des capacités de prévention de la récidive, apparaît bien fragile.

En particulier, les services pénitentiaires d'insertion et de probation bénéficient seulement de mesures d'une portée très limitée, les difficultés récurrentes rencontrées par ces SPIP étant mises sur le compte de l'inadéquation des méthodes et de l'organisation des services plutôt que sur le manque de moyens humains.

Pourtant, l'insuffisance des moyens a été soulignée à plusieurs reprises. Ainsi, en 2009, on estimait nécessaire de réduire de 80 à 60 le nombre de dossiers suivis par chaque conseiller d'insertion et de probation – je précise, pour ceux qui aiment les comparaisons, que ce chiffre est bien inférieur dans certains autres pays. Or, en 2011, un conseiller d'insertion et de probation suivait en moyenne 88,4 dossiers... L'évolution ne suit donc pas une pente favorable et n'est guère à l'avantage de la France.

Je veux encore dire quelques mots des mesures qui concernent la justice pénale des mineurs.

Pour la septième fois depuis 2007 – oui, la septième fois ! – le Gouvernement nous propose de modifier les dispositions organisant la justice pénale des mineurs. Au-delà des atteintes répétées aux principes fondamentaux de l'ordonnance du 2 février 1945, il s'agit probablement de cacher une réalité : la forte diminution des moyens alloués à la Protection judiciaire de la jeunesse depuis 2008, alors même que le nombre des mineurs qui lui sont confiés ne cesse d'augmenter.

À cet égard, la décision du Gouvernement d'affecter 120 nouveaux postes d'éducateur aux services du milieu ouvert qui rencontrent les plus grandes difficultés, si l'on peut en prendre acte, reste tout à fait insuffisante.

Pour l'essentiel, le projet de loi de programmation reprend des objectifs déjà annoncés l'année dernière par le Gouvernement, tendant notamment à augmenter le nombre de places dans les centres éducatifs fermés. Mais cette augmentation aura lieu, monsieur le garde des sceaux, au détriment d'autres structures d'hébergement existantes, ce que la commission des lois refuse.

En effet, comme l'ont rappelé nos collègues François Pillet et Jean-Claude Peyronnet, que vous avez cités, les CEF doivent continuer à accueillir seulement des mineurs fortement ancrés dans la délinquance, en alternative à l'incarcération ; ils ne peuvent pas devenir la solution éducative unique pour tous les mineurs confiés à la Protection judiciaire de la jeunesse. Or, construire des CEF et fermer des centres d'hébergement ouvert revient bien à aller dans cette direction...

Sans doute peut-on approuver la partie de l'annexe du projet de loi de programmation qui prévoit la création de 37,5 équivalents temps plein travaillé d'infirmier psychiatrique et de médecin psychiatrique vacataire pour renforcer 25 nouveaux CEF dans le domaine de la santé mentale. Reste que nos collègues Pillet et Peyronnet avaient souligné le manque de places dans les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, les ITEP, ainsi que, de façon plus générale, la grande insuffisance de la psychiatrie pour les jeunes.

En conclusion, selon la commission des lois, les choix du Gouvernement soulèvent quatre séries d'objections, que je vais rappeler brièvement.

La réalisation d'un parc pénitentiaire de 80 000 places traduit une priorité donnée à l'incarcération.

La mise en place de structures spécifiques pour les courtes peines n'est pas compatible avec le principe de l'aménagement des peines inférieures ou égales à deux ans d'emprisonnement.

Le choix de mener le programme de construction en partenariat public-privé, formule dont l'intérêt n'est pas démontré, rigidifie le budget de la justice pour les trente prochaines années, au moins.

La lutte contre la récidive risque de demeurer lettre morte, faute d'une politique de réinsertion active, si les conseillers d'insertion et de probation, qui sont les acteurs de cette politique, voient leurs effectifs demeurer inchangés, alors que leurs missions n'ont cessé de croître.

À l'occasion de l'examen des amendements, nous reviendrons de manière détaillée sur les propositions de la commission des lois, qui seront forcément contestées, puisque, c'est évident, vous voulez rétablir le texte initial, monsieur le garde des sceaux.



Je voudrais seulement relever en cet instant les grandes lignes du texte que la commission a élaboré et qu'elle vous invite à approuver, mes chers collègues.

En premier lieu, nous avons conservé les dispositions du projet de loi relatives aux saisies et confiscations, dispositions que vous estimez accessoires, monsieur le garde des sceaux, mais qui, après tout, figurent dans le texte transmis.

Quant aux autres dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, nous avons souhaité marquer notre désaccord en en supprimant une grande partie, mais aussi en remaniant l'annexe, car la commission des lois du Sénat souhaite voir appliquer la loi pénitentiaire de novembre 2009. Elle souscrit néanmoins à certains objectifs développés dans ce document qui lui paraissent aller dans le bon sens, même si les moyens alloués sont nettement insuffisants, en raison de l'urgence.

Nous avons beaucoup regretté que les dispositions relatives au partage de l'information au sein des établissements scolaires aient été introduites au dernier moment par le Gouvernement à l'Assemblée nationale sans concertation avec les professionnels et sans réel débat - c'est ce qu'ils nous ont dit. Les délais qui nous ont été imposés ne nous ont pas permis, lors de l'examen en commission, de mener une analyse plus approfondie. La commission est cependant consciente du risque très grave que peut provoquer la rétention d'information.

Pour répondre à ces difficultés, il faut faire preuve d'esprit de responsabilité et ne pas légiférer dans l'urgence.

Dans une démarche constructive, la commission a donné un avis favorable à un amendement présenté par les membres du groupe socialiste après l'avoir sous-amendé sur ma proposition, car il lui paraît apporter une réponse équilibrée et adéquate.

Par ailleurs, nous avons souhaité, à rebours de la politique du Gouvernement, non seulement enrayer l'augmentation du nombre de personnes incarcérées, mais aussi inverser le mouvement.

D'abord, nous avons repris le principe proposé par M. Dominique Raimbourg et les autres députés socialistes d'un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, en d'autres termes un *numerus clausus*. Mais nous avons voulu aller au-delà et favoriser la décréue du nombre de personnes détenues.

À cette fin, trois mesures nous paraissent essentielles.

Je reviendrai ultérieurement sur l'abrogation des peines planchers afin d'évoquer la liberté des juges en la matière, monsieur le garde des sceaux.

Dans la logique de la loi pénitentiaire, l'aménagement systématique des peines égales ou inférieures à trois mois nous semble nécessaire. Une incarcération pour une durée aussi courte n'a pas de sens et provoque une rupture des liens sociaux contraire à l'objectif de réinsertion. Tout le monde peut le comprendre.

Enfin, nous avons repris la proposition de loi de notre collègue Jean-René Lecerf, relative à l'atténuation de responsabilité pénale applicable aux personnes atteintes d'un trouble mental ayant altéré leur discernement au moment des faits et adoptée au terme d'un large accord par le Sénat le 25 janvier 2011. Les personnes atteintes d'un tel trouble n'ont pas leur place en prison. Pourtant, leur nombre ne cesse de croître.

L'insertion dans le présent texte de cette proposition de loi conduira enfin l'Assemblée nationale à s'en saisir et à en débattre, elle qui ne s'est pas encore prononcée sur ce texte.

Nous n'avons pas repris toutes les dispositions relatives à l'application de la loi pénitentiaire qui mériteraient de figurer ici et qui ont fait l'objet de nombreuses propositions. En effet, matériellement, nous n'avons pas eu le temps nécessaire pour auditionner toutes les personnes concernées.

Cependant, avec la commission pour le contrôle de l'application des lois, la commission des lois a prévu d'organiser une mission de contrôle de l'application de la loi pénitentiaire. J'en suis convaincue, les conclusions de cette mission permettront d'aller plus loin dans ce domaine, plus tard, ou plutôt, je l'espère, très prochainement...

Mes chers collègues, telles sont les orientations du présent projet de loi, que la commission vous demande d'approuver, sous réserve de l'adoption des amendements auxquels elle a donné un avis favorable. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures cinq.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt heures cinq, est reprise à vingt-deux heures cinq, sous la présidence de M. Thierry Foucaud.*)

#### PRÉSIDENCE DE M. THIERRY FOUCAUD vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'exécution des peines.

Mes chers collègues, je vous rappelle que nous avons prévu de lever la séance à minuit. Je vous demande donc de respecter vos temps de parole, afin que nous puissions achever la discussion générale dans ce délai. (*Marques d'assentiment sur un grand nombre de travées.*)

Dans la suite de la discussion générale, la parole est M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Monsieur le garde des sceaux, il me semble que vous êtes le ministre de la justice et des libertés...

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** En effet !

**M. Jacques Mézard.** Il ne faudrait pas que vous deveniez celui de l'incarcération !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Il n'y a pas de danger !

**M. Jacques Mézard.** Or l'incarcération constitue manifestement l'objectif prioritaire du projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines que vous défendez aujourd'hui. Cet objectif ne nous paraît pas en adéquation avec la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui a – il faut le reconnaître – marqué la mandature et fait l'objet d'un consensus assez général.

Je commencerai par une remarque de forme.

Encore une fois, le Gouvernement abuse de la procédure accélérée, et nous impose en outre des délais comprimés à l'extrême, qui ne nous permettent pas d'organiser le débat de fond que justifierait pourtant pleinement un sujet aussi important.

Oui, la politique pénale mérite réflexion ; elle mérite également de la sérénité, et vous savez instaurer un tel climat, monsieur le garde des sceaux. La politique pénale ne saurait répondre à des objectifs essentiellement médiatiques en période préélectorale. Or nous connaissons les initiateurs de ce texte et certaines de leurs positions excessives en faveur d'un « tout répressif » dont ceux qui sont au contact des réalités savent qu'il est irréaliste, inefficace, voire contraire à l'intérêt général...

Je crois qu'il faut donner aux magistrats les véritables moyens de prononcer des sanctions alternatives à la détention.

Nous aurions pu penser, naïvement, qu'un texte sur l'exécution des peines viserait à corriger les imperfections, voire à remédier aux dysfonctionnements actuels, c'est-à-dire le nombre trop important de peines non exécutées plusieurs années après leur prononcé, qu'il ne faut surtout pas confondre avec la question des aménagements de peines, ni avec celle, fondamentale, des moyens humains indispensables dans la magistrature, les greffes et les services pénitentiaires d'insertion et de probation, les SPIP.

Si mes souvenirs sont bons, dès votre prise de fonction, monsieur le garde des sceaux, vous avez attiré l'attention sur l'exécution, ou plutôt la non-exécution des peines. Celle-ci constitue effectivement un réel problème. Toutefois, nous ne sommes pas d'accord avec les remèdes que vous préconisez. En effet, votre programme, tel qu'énoncé dans ce projet de loi, nécessiterait la création de 6 000 postes supplémentaires, mais vous ne prévoyez que 88 nouveaux postes pour les SPIP, ce qui est dérisoire au regard des besoins qu'emporterait l'application de la loi pénitentiaire.

Le rôle des psychiatres – ce point a fait l'objet d'un débat important, mentionné dans le rapport de Nicole Borvo Cohen-Seat – constitue à lui seul un vrai problème, qu'il faut résoudre par une nouvelle politique et non par les quelques mesures qui nous sont proposées ici.

En réalité – je m'adresse également à vos prédécesseurs –, ce projet de loi est la signature de l'échec d'une politique.

Au cours de ces cinq dernières années, monsieur le garde des sceaux, l'état de notre justice s'est dégradé ; il suffit, pour en apporter la preuve quasi-irréfragable, de relire les discours des magistrats lors des audiences solennelles de rentrée de l'année 2012.

Exécution des peines et quartiers pénitentiaires sont étroitement liés. À notre sens, deux instruments auraient dû être au cœur de la préparation de ce projet de loi : la loi pénitentiaire, dont le vote est à mettre au crédit du Gouvernement et de parlementaires - au premier chef, notre collègue Jean-René Lecerf -, et les rapports du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, M. Delarue.

Or il est clair, selon notre analyse, que la politique sous-tendue par ce projet de loi va à l'encontre tant de la réalisation des objectifs de la loi pénitentiaire que des préconisations contenues dans les rapports du Contrôleur général.

Monsieur le garde des sceaux, votre objectif d'augmenter considérablement le nombre de places de prison, pour atteindre 80 000, constitue simplement la démonstration de

l'échec de la politique de prévention de la délinquance et l'aveu que le Gouvernement envisage, pour les années à venir, une augmentation importante de la criminalité ou un recul de la politique d'aménagement des peines, ou encore – c'est le plus vraisemblable – les deux à la fois !

Selon l'annexe du projet de loi, « le scénario le plus probable d'évolution de la population carcérale aboutit à une prévision d'environ 96 000 personnes écrouées, détenues ou non, à l'horizon 2017 ». Nous connaissons tous la situation actuelle : 56 000 ou 58 000 places de prison, 65 000 détenus et 80 000 peines « non exécutées », ce dernier chiffre faisant débat.

Le point clef de votre projet de loi est un nouveau programme immobilier destiné à augmenter le parc pénitentiaire pour le porter à 80 000 places, alors même que le précédent programme de construction de 13 200 places n'est pas encore achevé. Vous savez fort bien – les quelques années passées nous l'ont encore démontré – qu'il s'agit très certainement d'un objectif d'affichage médiatique.

Surtout, nous considérons que votre texte – Mme le rapporteur l'a très bien souligné – va à l'encontre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, laquelle avait fait l'objet d'un assez large consensus.

Vous affirmez, pour justifier votre programme, que le nombre de détenus pour 100 000 habitants en France est inférieur à la moyenne européenne. Cela sous-entend que nous devrions nous aligner sur cette moyenne, et que le progrès pour notre pays consisterait en une augmentation du nombre de détenus et donc de places dans nos prisons...

Encore faudrait-il comparer ce qui est comparable. Curieusement – Mme le rapporteur a également insisté sur ce point –, vous oubliez de vous référer au pays qui est devenu le modèle au quotidien du gouvernement que vous représentez, l'Allemagne, où le nombre de détenus a baissé au point que son taux de détention est devenu inférieur au nôtre : nos courbes se sont croisées. On nous explique tous les jours combien le modèle allemand est merveilleux ; je suis donc étonné que, pour ce projet de loi, le Gouvernement ne se « cale » pas sur ce merveilleux modèle...

Cette petite observation étant faite, j'en viens à votre programme immobilier.

Toutes les études, tous les rapports, dont ceux de notre commission et, plus encore, ceux du Contrôleur général Delarue, démontrent qu'il faut éviter de construire de très grands établissements. Les directeurs de prison vous le disent eux-mêmes : c'est dans des prisons à effectifs raisonnables que l'on peut mener les politiques de réinsertion les plus efficaces.

Or, c'est manifestement l'inverse qui est fait, tant pour des raisons budgétaires qu'en fonction de choix de politique pénale que nous ne partageons pas.

Encellulement individuel, rénovation des équipements... Vous le savez, monsieur le ministre, le 12 janvier dernier, la cour administrative d'appel de Paris a, encore, condamné l'État concernant trois détenus de la prison de la Santé. Ces condamnations itératives nuisent grandement à l'image de la justice de notre pays.

Il existe dans le projet de loi une confusion entretenue entre non-exécution et aménagement des peines, ce qui est profondément regrettable.

Certes, vous avez raison quand vous dites qu'il est intolérable que des sanctions pénales ne soient pas du tout exécutées plusieurs années après leur prononcé. C'est en effet néfaste à tout point de vue, tant sous l'angle du respect des victimes, du respect de l'autorité de l'État que du respect des magistrats.

En revanche, nous ne pouvons approuver la remise en cause des objectifs principaux de la loi pénitentiaire. Je pense en particulier au dispositif d'aménagement de peines, qui avait reçu l'assentiment général ici. On l'a dit, même aménagées, les peines demeurent des peines, et c'est à juste titre que notre collègue Jean-René Lecerf a rappelé à la commission des lois que certains condamnés préféreraient exécuter une peine de prison plutôt que certaines sanctions alternatives.

Bien sûr, le développement des alternatives à l'incarcération est la solution de sagesse en même temps que d'avenir, parce que l'évolution de la société, du droit et des technologies non seulement le permet mais aussi le favorise ; parce que c'est un moyen de faire réellement exécuter les sanctions pénales ; parce qu'une partie des quelque 3 milliards d'euros qui devraient être engagés pour construire 20 000 places de prison pourrait ainsi être beaucoup mieux utilisée à sortir notre justice de son marasme actuel.

Le Parlement, en 2009, a exprimé clairement un choix concernant les sanctions en matière délictuelle. Sauf récidive légale, la prison ferme ne doit être que la sanction de dernier recours en fonction de la personnalité de l'auteur et de la gravité du délit, et cette sanction doit faire l'objet d'une mesure d'aménagement de peine. Sauf cas très particulier, quel sens en effet peut avoir une incarcération de quelques semaines ?

Quant à la solution du partenariat public-privé pour l'immobilier pénitentiaire, elle est inéluctablement très onéreuse pour les deniers publics et privilégie le court terme sans égard pour les budgets futurs.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, très majoritairement, les membres de mon groupe se conformeront aux conclusions de la commission des lois. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. François-Noël Buffet.

**M. François-Noël Buffet.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'occasion est venue de discuter, dix ans après la loi Perben, de la modernisation de notre politique pénale ; le présent projet de loi fixe les objectifs relatifs à l'exécution des peines pour la période 2013-2017.

Vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, une réforme de fond, sur le long terme, qui privilégie trois axes, trois objectifs.

Le premier objectif est de garantir l'effectivité de l'exécution des peines, en réduisant le délai entre le prononcé et l'exécution.

Le deuxième objectif s'inscrit dans une stratégie de prévention de la récidive, passant, d'une part, par l'instauration d'outils innovants et performants pour l'évaluation des profils des condamnés et la prise en charge des délinquants, d'autre part, par l'allocation de moyens supplémentaires aux services pénitentiaires.

Troisième objectif enfin, l'accent doit être mis sur la jeunesse et la prise en charge plus rapide des mineurs délinquants.

Vous formulez ainsi des propositions pertinentes et constructives et nous présentez un ensemble de mesures assorties de moyens importants. Je le redis, l'importance de l'effort financier qui va être consenti en faveur de la justice nous donne satisfaction.

Sont ainsi programmés plus de 3,6 milliards d'euros, qui seront consacrés à la création de près de 7 000 postes, dont 6 000 postes de surveillant de prison, 210 d'éducateur, 120 de juge de l'application des peines, ainsi que des postes de conseiller d'insertion et de probation, de psychologue et de psychiatre.

Ces crédits permettront, vous l'avez rappelé, la généralisation des bureaux d'exécution des peines, lesquels ont démontré leur pertinence et leur efficacité, ainsi que la mise en place de nouveaux bureaux d'aide aux victimes.

Mes chers collègues, vous le savez, de récents faits divers ont mis en évidence des dysfonctionnements, et parfois des lacunes, dans notre système judiciaire et pénitentiaire ; c'est précisément pourquoi ce texte programmatique est utile. Nous devons en permanence non seulement agir, bien sûr, mais aussi innover.

Nous devons agir pour les victimes, qui souhaitent que les condamnations soient rapidement et véritablement suivies d'effets. Combien d'entre nous, professionnels du droit, ont vu des victimes découvrir que la peine prononcée à l'audience n'avait pas été appliquée dans un délai rapide, voire pas appliquée du tout?... Où est l'exemplarité de la sanction quand la décision judiciaire est à ce point galvaudée ?

Nous devons agir pour que les condamnés comprennent la portée de leur sanction, qui ne saurait demeurer virtuelle, mais aussi pour que la peine leur soit mieux adaptée.

Pour être efficace, crédible, dissuasive, la sanction pénale doit être certaine et rapide. L'objet même de la sanction est la dissuasion en amont. Or, si l'on sait par avance que les sanctions prononcées par un tribunal ne sont que virtuelles ou peu appliquées, que même les peines d'emprisonnement ne sont pas ou partiellement exécutées, il n'existe plus aucune limite.

Pour être efficace, la justice doit être comprise. Or les Français ne comprennent pas que les décisions ne soient pas exécutées dans un délai raisonnable, et cela même si – est-il besoin de le dire ? – nos magistrats accomplissent un travail considérable.

Vous nous avez cependant rappelé de manière encourageante, monsieur le garde des sceaux, que le nombre de peines de prison ferme non exécutées est passé de 100 000 à la fin de 2010 à 85 600 à la fin juin de 2011 et que l'on pouvait espérer qu'il soit ramené à 35 000 en 2017.

Légiférer sur l'exécution des peines, c'est s'intéresser à ce qui se passe dans la prison, mais aussi à ce qui se passe en dehors. C'est s'assurer que la violence, la détresse et les troubles psychologiques des détenus sont pris en charge, que les citoyens sont libres de mener leur vie en toute sécurité et ne sont pas lésés de leur droit à la sûreté. L'État doit être le garant des valeurs républicaines à l'intérieur comme à l'extérieur des prisons : nous ne saurions nous en remettre à un quelconque fatalité.

Si la prise en charge des détenus s'améliore au sein du milieu carcéral, la récidive ne pourra que diminuer.



Si la justice punit, elle permet surtout au condamné de « payer sa dette à la société », ce qui ne peut être effectif que si la sanction s'applique, et celle-ci ne peut s'appliquer que si le lieu de la sanction lui-même existe.

La France ne saurait faire abstraction des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Comment appliquer le droit si la prison elle-même devient une zone de non-droit ?

Notre pays a déjà lancé de nombreuses réformes, notamment avec la création du contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Nos valeurs républicaines nous imposent de soigner ceux qui ont besoin de soins en améliorant les diagnostics et les expertises psychiatriques, à tous les stades de la procédure judiciaire.

Elles nous imposent également de favoriser la resocialisation de ceux qui ont la capacité et, surtout, la volonté de revenir à la vie civile en faisant en sorte qu'ils puissent maintenir des liens familiaux et grâce à la réinsertion par le travail.

Pour donner plus de sens à la peine, nous avons développé des mesures d'aménagement qui permettent une réinsertion progressive, comme la surveillance électronique de fin de peine, c'est-à-dire le placement du condamné sous bracelet électronique pendant les six derniers mois de sa détention.

Prendre conscience de l'ampleur de la tâche de l'administration pénitentiaire est également un élément extrêmement important.

Le projet de loi, monsieur le garde des sceaux, permettra d'augmenter notre parc pénitentiaire à la hauteur des besoins qui sont les nôtres, et cela en vue de renforcer les moyens des services de l'exécution et de l'application des peines.

Une des mesures essentielles de ce texte consiste ainsi à porter à 80 000 le nombre de places de prison à l'horizon 2017. À cet effet, vous proposez de construire dans les cinq prochaines années 24 000 places de prison supplémentaires, dont près de 6 000 seront réservées aux courtes peines, au sein de quartiers ou d'établissements spécifiques adaptés à la dangerosité des détenus.

Cette proposition était très attendue. Rappelons en effet que la France est l'un des pays d'Europe qui disposent de la capacité carcérale la plus faible. Il est incontestable, quel que soit le regard que l'on porte sur l'emprisonnement, que l'extension du parc pénitentiaire est nécessaire : la justice prononce, en application de la loi, des peines, peines que notre pays doit être en mesure de mettre correctement à exécution.

L'extension du parc pénitentiaire doit s'accompagner de sa diversification. À l'évidence, placer des détenus aux profils très éloignés dans les mêmes établissements ou cellules ne comporte que des aspects négatifs : c'est coûteux, improductif, voire dangereux.

La question de la diversification m'amène au sujet sensible des troubles psychiatriques, sujet qui ne peut plus être ignoré ou minoré.

Le taux de récidive dépend largement du diagnostic psychiatrique initial du détenu. C'est la raison pour laquelle vous avez souhaité, monsieur le garde des sceaux, développer l'évaluation de la dangerosité des détenus en amont puis à

toutes les étapes du parcours carcéral par un suivi psychiatrique lui-même renforcé. Sur ce point encore, le texte est pertinent.

La nouveauté réside également dans la construction de trois nouveaux centres d'évaluation qui permettront aux détenus d'être envoyés dans des prisons qui leur sont adaptées.

Cette adaptation du milieu carcéral aux spécificités des détenus se justifie surtout à l'égard des délinquants sexuels, pour lesquels plus de moyens et plus de prévention sont de rigueur.

La question du traitement de la délinquance sexuelle est importante en ce qu'elle ne concerne pas que le détenu : les pouvoirs publics ont à cet égard une responsabilité envers la société.

Les pouvoirs publics s'engageront, vous l'avez rappelé, à rendre la profession d'expert en psychiatrie plus attractive pour mobiliser les moyens nécessaires à l'élaboration de cette politique pénale. Chaque maillon de la chaîne pénale pourra ainsi connaître le dossier du patient et mieux appréhender la situation. Cette communication est essentielle.

Enfin, la spécificité de la justice des mineurs ne pouvait être ignorée. S'atteler à répondre à la délinquance des mineurs, c'est aussi lutter contre la fatalité, contre un destin déjà tout tracé.

Si l'ordonnance de 1945 reste la référence en la matière, son texte ne saurait rester figé lorsque la société évolue et qu'évolue, en même temps qu'elle – c'est une lapalissade ! –, la jeunesse. Le droit se doit de suivre les changements sociologiques et sociétaux. La justice pénale ne peut l'ignorer, tant elle doit évoluer avec son temps et s'adapter précisément aux nouveaux profils des délinquants.

La rapidité de l'application de la sanction dès son prononcé est la clé dans une société où l'immédiateté devient la norme. Vous proposez, monsieur le garde des sceaux, un délai de cinq jours maximum après la décision du juge, avec un suivi éducatif immédiat ; nous ne pouvons que vous suivre.

La diversification de la réponse pénale dans la prise en charge des mineurs est un principe, comme en témoigne la création, en 2002, des centres éducatifs fermés. Nous considérons que la construction de nouveaux centres du même type est une nécessité, car il faut pouvoir continuer dans cette voie.

La diversification de la réponse pénale à la délinquance des mineurs passe aussi par le recours au service citoyen dans le cadre d'un établissement public d'insertion de la défense pour les mineurs ayant commis les délits les moins graves, formule dont l'efficacité a été largement prouvée.

Ces réponses ont avant tout vocation à aider les jeunes en grande difficulté. L'objectif est de faire comprendre à ces derniers que la délinquance – ce choix qu'ils ont fait, volontairement ou non – ne les enferme pas dans une voie sans issue, pas plus qu'elle ne constitue une solution, mais que la société leur offre des opportunités qu'ils doivent saisir.

Pour toutes ces raisons, nous soutenons le choix de mettre l'accent sur le traitement de la délinquance des mineurs. Cependant, n'oublions pas de déployer des moyens à la hauteur de cet enjeu majeur qu'est l'avenir de notre jeunesse.

C'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, le groupe UMP soutiendra le texte que vous venez de présenter devant la Haute Assemblée. Ce projet de loi de programmation revêt

une dimension structurelle : il s'inscrit dans la continuité du travail mené depuis plusieurs années, le complète, propose des adaptations et tient compte de la situation, celle qui s'impose à nous et non celle dont nous rêvons. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UCR.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à rendre hommage à l'excellent travail de la commission des lois et de notre rapporteur, Mme Borvo Cohen-Seat, grâce auquel nous pouvons discuter aujourd'hui d'un texte progressiste et respectueux des droits des personnes détenues, qu'elles soient majeures ou mineures.

Les sénatrices et sénateurs écologistes regrettent la multiplication des lois punitives, notamment contre les mineurs délinquants. Elles sont le signe d'une société vieillissante, qui refuse de miser sur ses jeunes et sur leur formation. Une société croyant en son avenir devrait s'ouvrir sur des projets d'insertion opérationnels au lieu de se corseter dans des textes tels que celui qui nous a été proposé dans sa version initiale.

Plutôt que d'essayer de donner aux Français, en cette saison électorale, l'illusion que le Gouvernement veille à leur sécurité en enfermant les mineurs délinquants et en augmentant le nombre de places en prison, il serait plus judicieux de prévoir des mesures favorisant la prise en charge des mineurs délinquants par des professionnels de l'éducation et des psychologues et améliorant les conditions de séjour des personnes incarcérées. À quoi sert-il de légiférer sur des dispositions d'affichage qui sont vouées à l'échec à moyen terme et qui s'ajoutent à la liste déjà bien longue des illisibles réformes de l'ordonnance de 1945, mettant à mal les principes fondateurs de cette dernière ?

La réforme du droit pénal des mineurs ne peut que s'inscrire dans une dynamique plus vaste, en concertation avec la magistrature et les professionnels de la jeunesse. Une politique pénale ambitieuse, qu'il s'agisse des mineurs ou des majeurs, ne peut que mettre l'accent sur la prévention et sur une réinsertion polymorphe et innovante et prôner des mesures de détention réellement respectueuses des droits des détenus.

On s'en souvient, durant les débats sur la loi pénitentiaire qui se sont déroulés en 2009, les écologistes avaient fait adopter onze de leurs amendements permettant d'améliorer ces droits et intégrant le concept de dignité de la personne détenue. L'état d'application de cette loi n'est d'ailleurs que partiel, le Gouvernement devant toujours publier deux mesures réglementaires importantes.

Le texte issu de la commission des lois dont nous débattons aujourd'hui, qui supprime les articles du texte initial, à l'exception de l'article 1<sup>er</sup> qu'il modifie, va bien au-delà de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Il abroge, notamment, les dispositions relatives aux peines plancher, ce dont les écologistes se félicitent.

Notre groupe est également satisfait par le principe de l'aménagement systématique des peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois mois que pose ce texte. Il est en effet nécessaire que les peines d'emprisonnement sans sursis ne soient prononcées qu'en dernier recours. Quand elles le sont, il faut que soient privilégiées, pour les courtes peines, les solutions alternatives à l'emprisonnement, telles que le placement sous surveillance électronique, le

fractionnement des peines ou le placement à l'extérieur. Voilà qui complète parfaitement les dispositions instituant un mécanisme destiné à prévenir la surpopulation pénitentiaire.

Pour toutes ces raisons, je suis évidemment favorable au texte tel qu'il a été adopté par la commission des lois. Le groupe écologiste le votera, s'il lui est soumis en l'état. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yves Détraigne.

**M. Yves Détraigne.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence de François Zocchetto, qui ne peut être présent ce soir.

Pour bien comprendre la philosophie des travaux menés par la commission des lois sur ce texte, je tiens à vous faire partager une phrase très claire du rapport de notre collègue Nicole Borvo Cohen-Seat : « La commission des lois a souhaité retenir des orientations inverses de celles proposées par le Gouvernement. » En d'autres termes, le projet de loi a été vidé de sa substance par le rapporteur et la commission. Je regrette que ce texte serve, une fois encore, de support à une attitude politicienne sur un sujet aussi important.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** Oui, c'est vraiment dommage !

**M. Yves Détraigne.** Comment ne pas soutenir les deux objectifs majeurs de ce texte, l'amélioration des conditions de détention et celle de l'exécution des peines qui ont été prononcées par les tribunaux ? Le texte complet et ambitieux voulu par le Gouvernement apportait, dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, des réponses importantes sur ces deux thèmes.

J'évoquerai ici le texte tel qu'il a été approuvé par les députés. Ce projet de loi de programmation devait fixer les principaux objectifs de notre politique d'exécution des peines pour les prochaines années ; il a pour ambition de mettre fin à certains dysfonctionnements tout à fait réels de notre système judiciaire. Il dresse un diagnostic lucide et pertinent sur les problèmes qui persistent en matière d'exécution des peines, tout en y apportant des réponses très concrètes pour tenter de remédier à cette situation d'ici à 2017.

Tout d'abord, un constat s'impose. Le stock de peines non exécutées est dû pour beaucoup, voire pour l'essentiel, à l'insuffisance de nos capacités carcérales. L'une des principales mesures du projet de loi de programmation que nous examinons consiste donc à porter à 80 000 le nombre de places de prison à l'horizon 2017.

La création de places de prison supplémentaires n'est sans doute pas une décision facile, mais elle est aujourd'hui indispensable. Il s'agit d'une réforme ambitieuse, mais avant tout nécessaire.

Monsieur le garde des sceaux, je tiens à saluer votre action déterminée en la matière. Elle a porté ses fruits et s'inscrit dans le volontarisme qui marque votre gestion de la chancellerie.

**M. Jean-Pierre Michel.** Le volontarisme pour sanctionner les magistrats ! Voilà la vérité !

**M. Yves Détraigne.** Le problème est réel : plusieurs dizaines de milliers de peines d'emprisonnement prononcées chaque année ne sont jamais exécutées. Ce texte tente d'y répondre.

Le projet de loi de programmation qui nous est soumis vise à donner à la justice les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif d'une exécution efficace des peines prononcées par les magistrats.

Intimement liée à la confiance que chacun place dans la justice de notre pays, la garantie d'une réponse pénale effective implique notamment de prendre en compte, dans un souci de protection de la société, la prévention de la récidive. Le projet de loi cherche à atteindre cet objectif en renforçant le système d'évaluation de la dangerosité des personnes condamnées, dont l'expert est précisément l'un des acteurs essentiels. Il s'agit donc d'un texte pragmatique et réaliste, qui permet à la justice d'être crédible et efficace.

Il n'y a pas de « tout carcéral ». Contrairement à ce qui est affirmé, ce texte s'inscrit dans la droite ligne de la loi pénitentiaire à laquelle le Sénat est profondément attaché. Il s'agit simplement de prendre en compte les évolutions de notre société et du droit pénal. Aujourd'hui, notre pays compte 65 000 détenus, près de 85 000 décisions d'emprisonnement ne sont pas exécutées et le taux de surencombrement est de 113 % et atteint même 136 % en maison d'arrêt!

Or, mes chers collègues, je vous rappelle que la loi pénitentiaire, dont la commission prétend aujourd'hui être le défenseur, impose l'encellulement individuel à l'horizon 2014. L'objectif de 80 000 places prévu par le Gouvernement est donc parfaitement justifié. Il nous situe d'ailleurs dans la moyenne des pays du Conseil de l'Europe.

Ce projet de loi donne les moyens de mettre en application les lignes directrices de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 sur des points cruciaux, notamment le développement des activités pour les détenus. Ainsi, les nouveaux établissements tripleront la surface consacrée aux activités des détenus, ce qui permettra de proposer cinq heures d'activité par jour et par détenu. Nous en sommes loin aujourd'hui.

Ce texte prévoit également le développement des aménagements de peine. C'est en renforçant les moyens des SPIP que nous y parviendrons. Ce texte concentre encore davantage ces services sur cette mission.

De nombreuses dispositions importantes du texte ont été supprimées par la commission, à tort, me semble-t-il. Je tiens à en rappeler quelques-unes.

L'article 4 *bis*, abrogé par la commission des lois, prévoyait l'information des médecins ou des psychologues chargés des soins d'une personne poursuivie ou condamnée sur la nature des faits reprochés. Il est indispensable de permettre au médecin psychiatre ou au psychologue traitant de la personne poursuivie ou condamnée de savoir pour quelles infractions la justice a estimé que des soins devaient lui être imposés et de connaître les éléments utiles du dossier, principalement les expertises psychiatriques et psychologiques.

Pourtant, en l'état actuel du droit, le médecin ou le psychologue auxquels la justice demande de prodiguer des soins doit se contenter des renseignements que son patient veut bien lui fournir sur les faits qui lui sont reprochés. Il n'est pas compréhensible de s'opposer à ce partage de l'information entre la justice, le médecin et le psychologue introduit dans le projet de loi par les députés.

Autre exemple, l'article 7, relatif au contrat d'engagement des médecins psychiatres, a été également supprimé par la commission des lois. Nous le savons tous, la justice manque d'experts psychiatres et de médecins coordonnateurs :

on estime à 117 le nombre de médecins coordonnateurs manquants pour suivre l'ensemble des 5 398 mesures d'injonction de soins en cours.

Le texte prévoit la mise en place de bourses pour attirer les internes de médecine psychiatrique vers les activités d'expert judiciaire et de médecin coordonnateur, sur le modèle du dispositif déjà en vigueur pour lutter contre la désertification médicale. Les étudiants signeront à ce titre un contrat d'engagement ouvrant droit à une allocation ; en contrepartie, une fois leurs études terminées, ils solliciteront leur inscription sur les listes d'experts judiciaires et de médecins coordonnateurs, là où il en manque par rapport aux besoins.

Ce dispositif incitatif répond à une impérieuse nécessité au regard de l'insuffisance des experts. La commission des lois l'a supprimé, mais n'a proposé aucune solution pour remédier à cette pénurie.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** C'est vraiment dommage !

**M. Yves Détraigne.** Le Gouvernement défendra un certain nombre d'amendements visant à rétablir le texte initial du projet de loi, notamment sur les points que je viens d'évoquer. Dans la logique des remarques que j'ai formulées précédemment, il va de soi que je les soutiendrai.

Aussi, sauf s'il était profondément remanié lors de l'examen en séance publique afin de lui rendre son équilibre initial, ce que nous souhaitons, le groupe de l'Union centriste et républicaine votera contre ce texte issu des travaux de la commission. (*Applaudissements sur les travées de l'UCR et de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

**M. Jean-Pierre Michel.** Monsieur le garde des sceaux, le projet de loi que vous nous présentez est inadmissible tant au regard des conditions dans lesquelles il est présenté que sur le fond. C'est ce que je vais montrer au nom du groupe socialiste.

Votre projet de loi est inadmissible, car, une fois encore – c'est une habitude depuis bientôt cinq ans –, il est mis explicitement en relation avec un fait divers, en l'occurrence le drame de Chambon-sur-Lignon. Le Gouvernement entend profiter d'un contexte propice à la surenchère répressive. La recette est éprouvée, nous la connaissons. Malheureusement, elle n'en demeure pas moins indigne d'un gouvernement de la République.

Votre projet de loi est inadmissible, car, conséquence logique de ce qui précède, ce texte est élaboré sans aucune concertation avec les professionnels, syndicats, associations de magistrats, syndicats pénitentiaires. C'est consternant ! Ils nous l'ont dit, et je ne pense pas qu'ils aient menti.

Votre projet de loi est inadmissible, car, une fois encore – la dernière, j'en suis persuadé, et je ne suis d'ailleurs pas le seul à l'être –, ce gouvernement demande au Parlement de légiférer dans l'urgence, ce que l'on peut comprendre, au demeurant, car il lui reste peu de temps.

Votre projet de loi est inadmissible,...

**M. André Reichardt.** Encore !

**M. Jean-Pierre Michel.** ... car, alors que vous ne serez peut-être plus au pouvoir dans trois mois, vous engagez la politique d'exécution des peines, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, jusqu'en 2017, en proposant de construire 24 000 places de prison supplémentaires d'ici là.

Votre projet de loi est inadmissible...



**M. André Reichardt.** Encore !

**M. Jean-Pierre Michel.** Oui, cher collègue ! Et ce n'est pas fini. Ce texte repose sur un postulat faux et dangereux. En effet, vous faites le constat que, au 1<sup>er</sup> octobre 2011, le parc pénitentiaire comptait 57 540 places pour 64 147 personnes incarcérées.

Vous ajoutez que le scénario le plus probable d'évolution de la population carcérale aboutit à une prévision d'environ 96 000 personnes écrouées, détenues ou non, à l'horizon 2017.

Vous en déduisez bien sûr, de façon simpliste, que le nombre de personnes écrouées détenues s'élèvera à 80 000 à cette échéance, comme si toutes les peines de prison prononcées devaient être appliquées par incarcération. Votre projet de loi tend donc à prévoir de porter la capacité du parc carcéral à 80 000 places d'ici à 2017.

Ce raisonnement mécaniste ne saurait d'ailleurs surprendre. Le Gouvernement dont vous faites partie se satisfait, par principe, de l'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement et souhaite que cette tendance se prolonge coûte que coûte. Qu'importe, au fond, l'évolution de la délinquance et l'appréciation des juges, la France doit atteindre son quota de détenus, lequel, pour vous, a vocation à être sans cesse revu à la hausse.

Votre projet de loi est inadmissible, car il révèle un choix de société dangereux pour la paix sociale. Plutôt que d'envisager une décroissance carcérale qui passerait, notamment, par l'instauration d'un véritable *numerus clausus* pénitentiaire, vous choisissez la facilité, la fuite en avant, au risque d'aggraver le problème que vous prétendez combattre.

Il est urgent de repenser profondément les conditions de détention de l'ensemble des personnes privées de liberté, afin que la mission de garde de l'administration pénitentiaire ne prévale plus, comme aujourd'hui, sur celle de réinsertion.

Certes, monsieur le garde des sceaux, de nouveaux établissements doivent être conçus, mais l'objectif de réinsertion doit valoir pour tous les détenus. Tel est notamment l'avis, essentiel selon moi, des organisations représentatives des personnels pénitentiaires, auditionnées par la commission des lois.

Votre projet de loi est inadmissible...

**M. André Reichardt.** Encore !

**M. Jean-Pierre Michel.** Ne soyez pas pressé, cher collègue, nous ne sommes pas au bout ! En effet, ce texte prévoit la construction d'établissements de 650 places – et même de 850 places, voire plus encore – en région parisienne, faisant fi des effets pervers du gigantisme, alors que le seuil critique est évalué à 500 places. Il faut croire que vous souhaitez la multiplication des suicides et des agressions de personnels en prison ! (*Murmures sur les travées de l'UMP et de l'UCR.*)

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Monsieur le sénateur, cela n'est pas acceptable !

**M. Jean-Pierre Michel.** C'est la vérité, monsieur le garde des sceaux !

Votre projet de loi est inadmissible...

**M. André Reichardt.** Encore !

**M. Jean-Pierre Michel.** ... car vous ne vous préoccupez que de flux et de stocks. Et pour stocker vite, vous n'hésitez pas à recourir à des procédures dérogatoires du droit commun :

partenariats public-privé, exceptions au droit de la construction, établissements incluant l'exploitation et la maintenance par le secteur privé.

Les personnels pénitentiaires sont très inquiets de ces perspectives. À cet égard, il serait intéressant que vous précisions ce que recouvrent les termes « exploitation et maintenance des établissements par le secteur privé ».

Votre projet de loi est inadmissible,...

**Mme Françoise Férat.** Encore !

**M. Jean-Pierre Michel.** ... car il comporte une analyse totalement erronée de la notion de dangerosité. En effet, vous le savez, aucune évaluation, qu'elle soit clinique, criminologique ou statistique ne permettra jamais de prévoir avec certitude le devenir d'une personne et sa propension au passage à l'acte criminel.

Il est politiquement irresponsable d'entretenir, comme vous avez l'habitude de le faire, l'illusion d'une science prédictive en la matière.

Votre projet de loi est inadmissible, car l'appréciation de la dangerosité qu'il revendique repose sur l'expertise psychiatrique. Or vous envisagez de pallier la pénurie d'experts psychiatres en recourant à des psychologues. Pourtant, chacun sait que les troubles psychologiques ne s'assimilent pas à la maladie mentale. Malheureusement, vous mélangez tout.

Par ailleurs, vous prévoyez que les internes en psychiatrie pourront faire des expertises. Je dois vous dire que ceux que je rencontre dans l'établissement psychiatrique que je préside s'estiment absolument incapables d'assumer de telles tâches.

Votre projet de loi est inadmissible, car, cerise sur le gâteau empoisonné, il n'oublie évidemment pas les mineurs. Du reste, comment aurait-il pu en être autrement, puisqu'ils sont votre hantise ?

Les centres éducatifs fermés sont, certes, utiles dans certains cas,...

**M. André Reichardt.** Ah ! C'est précisément l'objet du projet de loi.

**M. Jean-Pierre Michel.** ... pour éviter la prison aux mineurs. Mais ils ne sauraient épuiser la question de la prise en charge des mineurs délinquants.

Or, depuis des années, ces structures sont l'unique réponse brandie par le Gouvernement dans le débat public sur la délinquance juvénile, laquelle fait l'objet d'une instrumentalisation politique honteuse.

**M. André Reichardt.** Nous avons doublé le nombre de places !

**M. Jean-Pierre Michel.** En résumé, votre projet de loi est inadmissible, car il va à l'encontre de la loi pénitentiaire que nous avons votée il y a trois ans à peine, dans un quasi-consensus.

Par exemple, pourquoi ne pas nous informer du taux de récidive par établissement, comme ladite loi le prévoit explicitement ? Vous ne l'avez jamais fait, alors que cette communication aurait été véritablement utile pour l'examen de ce texte.

Monsieur le garde des sceaux, fort heureusement, grâce à l'excellent travail de Mme la rapporteur, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, et des autres membres de la commission des lois, votre projet nocif n'existe plus. Le groupe socialiste votera

donc le texte issu des travaux de la commission. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, madame la rapporteur, mes chers collègues, entre août 2005 et novembre 2010, nous avons adopté pas moins de dix-huit lois pénales, avec l'objectif affiché de lutter contre la récidive. Ces textes constituent autant de reculs et de régressions.

Les gouvernements successifs sont restés sourds aux alertes de l'Observatoire international des prisons, l'OIP, et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH, que nous avons pourtant relayées tant bien que mal au travers de nos amendements, mais que la majorité sénatoriale d'hier, arc-boutée sur ses positions et sur celles du Gouvernement, a repoussé chaque fois d'un revers de main.

Toutes ces lois pénales ont donné à l'opposition sénatoriale d'aujourd'hui l'impression d'avoir agi. Mais ce n'est là qu'une simple impression, car cette frénésie législative masque en réalité une inefficacité patente, une incapacité à comprendre et résoudre des problèmes aussi importants que ceux qui nous réunissent aujourd'hui.

Mes chers collègues, si, comme le disait Albert Camus, « une société se juge à l'état de ses prisons », nous avons bien du souci à nous faire !

Afin de rétablir la vérité, je me ferai l'écho de toutes ces critiques que vous n'avez pas entendues, en dénonçant, tout d'abord, la généralisation de régimes différenciés de détention au sein d'un même établissement.

Ces régimes, qualifiés de « pure et simple ségrégation » par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, reviennent à effectuer un tri entre les détenus que l'institution choisit de favoriser et ceux qu'elle abandonne à leur sort.

Comment ne pas dénoncer aussi une politique qui s'est accommodée, et qui s'accommode toujours, d'ailleurs, de conditions de détention indignes dans de nombreux établissements ?

La succession de condamnations de l'État par les juridictions administratives, pour avoir imposé des « conditions de détention n'assurant pas le respect de la dignité inhérente à la personne humaine », est là pour nous le rappeler.

Pas plus tard qu'hier, l'État a de nouveau été condamné à indemniser quatre détenus logeant dans une seule cellule de douze mètres carrés, avec des toilettes dans un coin de la pièce.

**M. Philippe Bas.** Voilà pourquoi nous voulons augmenter le nombre de places de prison !

**Mme Éliane Assassi.** Monsieur Bas, vous prendrez la parole quand ce sera votre tour ! (*Sourires.*)

À l'heure où le Gouvernement met tous les moyens financiers en œuvre pour mener à bien sa politique d'enfermement, ...

**Mme Françoise Férat.** C'est extraordinaire !

**Mme Éliane Assassi.** J'en ai d'autres en réserve, madame Férat !

Les conditions d'hygiène et de surpopulation dans certains établissements nuisent à la santé des détenus, comme le montrent de nombreux rapports de la DDASS.

De même, l'accès aux soins reste difficile en détention, alors que les besoins sanitaires de la population incarcérée sont bien plus importants que ceux de la population générale.

Votre politique pénale a abouti à un transfert de prise en charge des personnes les plus marginalisées et atteintes de troubles psychiques sévères de l'hôpital vers la prison. Saturé, et souffrant d'un manque patent de solutions d'accueil adaptées, le secteur de la psychiatrie générale laisse à la rue nombre de personnes atteintes de troubles mentaux, jusqu'à ce que leurs symptômes les fassent basculer dans la criminalité ou la délinquance. Le résultat est que plus de 20 % des détenus seraient atteints de troubles psychotiques. Or la prison ne peut être considérée comme un lieu de soins !

La figure du « fou criminel », que vous véhiculez, gagne les esprits et l'approche sécuritaire contamine les politiques de santé publique, quand bien même le passage à l'acte serait davantage favorisé par les ruptures de soins et l'isolement social que par les troubles psychiques en eux-mêmes.

S'agissant des droits de communiquer avec l'extérieur ou de recevoir des visites, la législation reste marquée par une accumulation de restrictions et de mesures de surveillance.

La réglementation française continue de méconnaître les droits des personnes détenues à la liberté d'opinion et d'expression, l'administration étant notamment autorisée à censurer tout écrit des détenus en vue d'une publication.

Soustrait à l'application du droit commun, le travail carcéral s'exerce dans des conditions dignes du XIX<sup>e</sup> siècle. Comme l'indique le règlement intérieur de certaines maisons d'arrêt, « la personne détenue qui travaille n'est pas un salarié ». Elle n'est donc pas susceptible de bénéficier de la protection du droit du travail.

Les règles du salaire minimum ne s'appliquant pas aux détenus, leurs rémunérations mensuelles nettes en 2010 n'ont pas dépassé, en moyenne, 318 euros par mois pour un équivalent temps plein. La loi pénitentiaire a été, par votre faute, une nouvelle occasion manquée de satisfaire aux exigences de l'Organisation internationale du travail, tendant à offrir aux personnes détenues des garanties similaires aux travailleurs libres en matière de rémunération, de protection sociale et de sécurité au travail. Le travail carcéral reste ainsi aux antipodes de l'objectif visé, à savoir favoriser la réinsertion des détenus.

Majoritairement issue de milieux défavorisés, la population pénale se trouve souvent dans une situation de grande précarité en détention et sort appauvrie, économiquement et socialement, de son expérience carcérale.

En refusant aux détenus l'accès aux « moyens convenables d'existence » dont bénéficient les personnes exclues du travail ou les travailleurs pauvres, vous avez pris la responsabilité de les maintenir dans une situation de grande pauvreté pendant leur incarcération et à leur libération.

Par là même, vous fabriquez ces récidivistes et ces exclus que vous montrez du doigt, encore une fois, avec cette nouvelle loi d'affichage.

La justice des mineurs n'a bien évidemment et malheureusement pas échappé à ces régressions. Confrontée à d'incessantes modifications et en proie à votre obstination,

l'ordonnance du 2 février 1945 a été vidée de ses principes essentiels, qui étaient la primauté de l'éducatif sur le répressif et la spécialisation de la justice des mineurs.

Dans le présent projet de loi, il était question de multiplier les centres éducatifs fermés, lesquels devenaient la réponse unique à tous les problèmes, alors que leur fonctionnement a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Cette multiplication se serait faite au détriment des foyers classiques, des lieux de vie ou des familles d'accueil.

Le placement en centre éducatif fermé est certainement une alternative à l'incarcération qui aurait pu être intéressante, mais il est dommage que le caractère fermé de ces centres prenne le dessus sur l'aspect éducatif, en raison des très faibles moyens qui leur sont accordés.

Les structures éducatives alternatives à ces centres font aussi les frais de cette pénurie de crédits. Il y a déjà eu 68 fermetures en 2011 et 28 autres structures de ce type vont fermer en 2012. Or elles permettent aux mineurs d'être extraits de leur milieu habituel, ce qui peut être primordial pour un jeune en reconstruction.

Malheureusement, la politique que vous menez en matière d'enfance consiste plutôt à agiter la délinquance des mineurs comme un épouvantail et à s'auto-congratuler ensuite. Mais les services spécialisés, comme la Protection judiciaire de la jeunesse, n'ont cessé de dénoncer un abandon de la justice des mineurs, une politique vidant de tout contenu une justice adaptée et marquant un recul de plusieurs siècles de notre conception de la place de la justice dans la société.

Mes chers collègues, aujourd'hui, le chiffre de 85 000 peines non exécutées est brandi pour justifier ce nouveau projet de loi, alors qu'il s'agit à 95 % de courtes peines en attente d'aménagement dans des services d'application des peines engorgés.

Les annonces de programmes de construction se sont succédé et c'est désormais un objectif de 80 000 places de prison qui est annoncé, soit une augmentation de 60 % en douze ans.

Pourtant, le phénomène est connu : l'accroissement du parc carcéral a tendance à susciter une augmentation des incarcérations, si bien qu'il n'apporte pas en soi une réponse durable au problème de la surpopulation et de la récidive.

Cette annonce sous-tend en réalité un renoncement à l'exécution des courtes peines en milieu ouvert, là encore en dépit des études montrant que les aménagements de peines sont plus favorables à la prévention de la récidive que la détention.

En matière tant pénale que pénitentiaire, vous avez donc nagé à contre-courant, si je puis dire, et témoigné à plusieurs reprises de votre méconnaissance des problèmes.

Nous proclamons, pour notre part, que la peine doit être un temps pour se reconstruire et se réinsérer. Nous souhaitons pour cette raison que la législation en matière pénitentiaire se fonde sur une approche éducative, sur la responsabilisation et le respect des droits et de l'expression des détenus comme des personnels.

Comme nous le rappellent les normes européennes, les contacts avec le monde extérieur sont indispensables pour lutter contre les effets potentiellement néfastes de l'emprisonnement. Plus concrètement, les règles pénitentiaires européennes indiquent que les personnes détenues doivent

pouvoir « communiquer aussi fréquemment que possible – par lettre, par téléphone ou par d'autres moyens de communication – avec leur famille, des tiers et des représentants d'organismes extérieurs, et recevoir des visites des dites personnes » ; « se tenir régulièrement informées des affaires publiques » ; « communiquer avec les médias » ; « participer aux élections, aux référendums et aux autres aspects de la vie publique ».

Une première étape pour limiter la récidive réside dans le fait d'éviter l'emprisonnement le plus possible, en ce qu'il aggrave la situation sociale, psychique, familiale des personnes et qu'il a tendance à perpétuer les phénomènes de violence et à renforcer les personnes dans un « statut de délinquant ». En ce sens le prononcé de peines alternatives doit être privilégié et l'emprisonnement constituer un dernier recours, comme le réaffirme la loi pénitentiaire que vous remettez implicitement en cause avec ce texte.

La sécurité passe, notamment, par le fait d'aménager la vie en prison de manière aussi proche que possible de la vie en société. Il faut offrir aux détenus des conditions matérielles appropriées et des occasions de développement physique, intellectuel et émotionnel, leur donner la possibilité de faire des choix personnels dans autant de domaines que possible.

Par exemple, participent tant de la prévention des violences que de la réinsertion le fait de permettre aux détenus de bénéficier d'activités les occupant en dehors de leur cellule au moins huit heures par jour, de percevoir une rémunération conforme aux salaires pratiqués dans l'ensemble de la société ou de se voir proposer un travail conforme aux normes et techniques contemporaines.

De même, concourt à la sécurité et à l'apprentissage de la responsabilité le fait d'autoriser les détenus à discuter collectivement de questions relatives à leurs conditions générales de détention et de communiquer à cet égard avec les autorités pénitentiaires. Les groupes de travail sur la violence en prison, qui se sont constitués en France au sein de la direction de l'administration pénitentiaire ou sur ordre de mission de la Chancellerie, ne disent pas autre chose : la prévention des tensions passe par « une humanisation des rapports sociaux » et le développement de « la vie sociale en détention », notamment par la mise en place « d'espaces de parole ».

Sans acceptation de ces principes, et sans remise en cause de votre politique pénale en œuvre, la fuite en avant continuera.

Je voudrais saluer les nombreux efforts accomplis par Nicole Borvo Cohen-Seat, notre rapporteure – j'insiste sur le féminin –, pour refondre complètement ce projet de loi, même si la procédure accélérée, sur un sujet aussi important, ne nous permet pas de travailler dans des conditions permettant de revenir complètement sur plus d'un quinquennat de lois destructrices.

Néanmoins, nous y reviendrons très vite et nous réussissons, avec l'aide des organisations spécialisées, telles que l'Observatoire international des prisons ou la Protection judiciaire de la jeunesse, à donner à la politique pénitentiaire une orientation qui concilie humanité, respect des droits des détenus et sécurité des citoyens. (*Applaudissements sur les traversées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-René Lecercf.



**M. Jean-René Lecerf.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, j'ai souhaité m'exprimer dans cette discussion générale en qualité de rapporteur pour avis, depuis de nombreuses années, du budget de l'administration pénitentiaire...

**Mme Catherine Tasca.** Un excellent rapporteur !

**M. Jean-René Lecerf.** ... comme en qualité de rapporteur de nombreux textes touchant à l'univers carcéral et, surtout, en qualité de rapporteur de la loi pénitentiaire.

Comment ne pas rappeler, une fois encore, les travaux simultanés menés en 2000 par les commissions d'enquête des deux assemblées, qui faisaient écho à l'ouvrage du docteur Véronique Vasseur, médecin-chef à la prison de la Santé, et à l'émotion qu'il avait suscité dans l'opinion ?

Comment ne pas rappeler, une fois encore, le rapport sénatorial *Prisons : une humiliation pour la République*, dont le titre traduit dans sa brutalité l'opinion très largement partagée des parlementaires et l'ardente obligation de réformes que l'on souhaitait aussi ambitieuses qu'urgentes ?

Pourtant, les paroles prononcées par le Président de la République à Versailles devant le Congrès, près de dix ans plus tard, le 22 juin 2009, montraient bien l'étendue du chemin restant à parcourir.

Permettez-moi de citer Nicolas Sarkozy : « Comment accepter à l'inverse que la situation dans nos prisons soit aussi contraire à nos valeurs de respect de la personne humaine ? La détention est une épreuve dure, elle ne doit pas être dégradante. Comment espérer réinsérer dans la société ceux qu'on aura privés pendant des années de toute dignité ?

« L'état de nos prisons, nous le savons tous, est une honte pour notre République [...] »

Bien sûr, un certain nombre de progrès ont été réalisés. C'est ainsi que, au cours des trois dernières décennies, trois programmes de construction de nouvelles places de prison ont été mis en œuvre : le programme Chalandon de 13 000 places, le programme Méhaignerie de 4 000 places, enfin le programme Raffarin-Perben de 13 200 places, qui a été décidé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 et qui n'est pas encore totalement achevé aujourd'hui.

Toutefois, l'avancée la plus fondamentale, du moins j'en suis convaincu, réside dans le vote de la loi pénitentiaire par laquelle le Parlement, après des débats constructifs auxquels participèrent l'ensemble des sensibilités représentées, transforma largement le projet de loi en demi-teinte qui lui était présenté et apporta des améliorations considérables immédiates à la condition pénitentiaire, tout en ouvrant la voie à des progrès futurs.

Sur bien des aspects – attention renouvelée au travail et à la formation, conseils de discipline, unités de vie familiale et parloirs familiaux, encellulement individuel –, je constate lors de mes visites des progrès significatifs, quoique fragiles, alors même que tous les décrets d'application de cette loi du 24 novembre 2009 ne sont pas encore publiés à ce jour.

Nous attendons toujours la mise en œuvre de l'évaluation du taux de récidive par établissement pour peines, qui nous permettrait d'approcher les incidences du régime de détention sur la réinsertion. Pour évoquer, par exemple, le cas des délinquants sexuels, je suis persuadé que l'on récidive moins

à Casabianda qu'à Mauzac et moins à Mauzac qu'à Caen. Toutefois, si cela était scientifiquement démontré, nous pourrions en tirer un certain nombre d'enseignements.

Nous attendons toujours l'élaboration d'un règlement intérieur-cadre selon les grands types d'établissements – maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales – qui viendrait limiter l'extrême variété des régimes de détention, souvent ressentie à l'occasion d'un transfert comme l'expression d'une forme d'arbitraire, et qui pourrait fixer un certain nombre d'usages, comme l'obligation de vouvoyer les personnes détenues qui le souhaitent.

J'ose à peine rappeler, car cela ne relève pas du domaine de la loi, la promesse du Gouvernement d'une réforme du code des marchés publics permettant d'instaurer un droit de préférence, à équivalence d'offres, aux entreprises donnant du travail aux personnes détenues.

Il m'arrive de songer à un État de droit où le Parlement ne pourrait légiférer de nouveau sur une même question avant que l'ensemble des textes d'application de la loi antérieure n'aient été pris.

Ce projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines me pose avant tout problème, mes chers collègues, au regard de son articulation, de sa compatibilité avec la loi pénitentiaire.

Voilà deux ans, nous avons fait de notre volonté de développer les alternatives à l'incarcération et les aménagements de peines la clef de voûte, la pierre angulaire de notre réflexion. La loi pénitentiaire fixe ainsi deux principes fondamentaux et simples : en matière correctionnelle et en dehors des condamnations en récidive légale, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours ; lorsqu'une telle peine est prononcée, elle doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, faire l'objet d'une mesure d'aménagement.

C'est ainsi que le projet de loi pénitentiaire lui-même, c'est-à-dire le Gouvernement, portait d'un an à deux ans le quantum de peine susceptible de faire l'objet d'un aménagement. J'ai bien constaté sur ce point, çà et là, l'encre de la loi n'étant pas encore sèche, quelques tentatives de retour en arrière, mais sans succès jusqu'à présent.

De cette politique, nous attendions tout d'abord les garanties d'une meilleure réinsertion et d'une lutte plus efficace contre la récidive. Récemment encore, en mai dernier, une étude statistique de l'administration pénitentiaire confirmait l'impact positif des aménagements de peines et plus particulièrement de la libération conditionnelle. Elle constatait que les personnes condamnées dont les peines sont aménagées et qui n'effectuent pas de détention ont des taux de récidive nettement moindres que les personnes incarcérées. De même, parmi ces dernières, celles qui ont obtenu un aménagement de peine voient leur taux de récidive largement minoré par rapport à celles qui connaîtront des sorties sèches.

Néanmoins, bien évidemment, cette même politique permettait aussi de lutter contre l'inflation carcérale et la surpopulation pénale, donc de considérer que l'effort – hier essentiel, je le reconnais – de construction de nouvelles places d'emprisonnement était désormais derrière nous et de consacrer une part significative des moyens financiers disponibles au recrutement des personnels d'insertion et de probation indispensables à la réussite, sur la durée, de nos ambitions.

Nous proposer aujourd'hui de porter la capacité du parc pénitentiaire à 80 000 places à l'horizon 2017 inversera nécessairement les priorités, la quasi-totalité des moyens allant à l'investissement, car le coût d'une place supplémentaire oscille tout de même entre 120 000 euros et 152 000 euros, hors foncier, et au recrutement des personnels de surveillance, au détriment, bien évidemment, des conseillers d'insertion et de probation.

Ce dernier vendredi encore, en visitant la prison d'Annœullin et en m'informant des modalités de suivi du placement sous surveillance électronique à la direction inter-régionale des services pénitentiaires, j'ai pu constater le remarquable travail mené par des équipes restreintes pour suivre des centaines, presque des milliers de personnes sous bracelet. Toutefois, ce dernier n'est qu'un outil, et sans l'accompagnement de personnels qualifiés, la récidive, l'échec, l'inflation carcérale, le désarroi des victimes risquent d'être au bout du chemin.

Je n'ignore pas l'importance du stock de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution, mais je sais aussi que la moitié de ces peines sont inférieures à trois mois, 90 % inférieures à un an, 95 % aménageables. Combien de fois faudra-t-il répéter que les aménagements ne sont pas des cadeaux, bien au contraire, que de nombreux détenus préfèrent les refuser, qu'une peine aménagée est une peine exécutée et qu'il ne faut pas confondre une peine inexécutée et une peine en cours d'aménagement ?

Je tente aussi avec persévérance d'approcher le coût considérable d'une politique qui viserait de nouveau à faire de l'encellulement la règle et de l'aménagement de peine l'exception.

Nos compatriotes savent-ils que le coût moyen, hors investissement, d'une journée de détention en établissement pénitentiaire est supérieur à 71 euros, plus de 2 000 euros par mois, que ce prix de journée monte à 500 euros par mineur dans un établissement de placement éducatif, à 512 euros dans un centre éducatif renforcé et à 614 euros dans un centre éducatif fermé ? Une somme de 120 000 euros pour un séjour de six mois, cela incite aussi à l'imagination pour trouver des solutions alternatives.

Je ne voudrais pas que, face au prix fort payé par la société pour les centres éducatifs fermés ou pour les établissements pénitentiaires pour mineurs, face également au coût important des partenariats public-privé, nous ne soyons un jour contraints de renverser la célèbre citation de notre illustre collègue Victor Hugo pour dire que chaque fois que nous voudrions ouvrir une prison, il nous faudra fermer une école.

Cependant, il est bien sûr aussi, dans ce projet de loi, de nombreuses dispositions intéressantes et porteuses d'avenir.

Je me permettrai simplement de souligner deux d'entre elles et je conclurai par là mon intervention.

Tout d'abord, j'approuve sans réserve la volonté de créer, aux côtés de la maison d'arrêt de Fresnes et du centre pénitentiaire de Réau, trois nouveaux centres régionaux d'évaluation.

Je suis convaincu qu'il s'agit là de l'une des mesures les plus pertinentes pour lutter contre la récidive et que bien des drames récents auraient pu être évités si s'était substituée à l'expertise nécessairement très limitée dans le temps d'un psychiatre l'évaluation pluridisciplinaire de six semaines, qui rend incomparablement plus difficile la manipulation.

De même, je me félicite de la volonté de lancer une seconde ou une deuxième – le Gouvernement choisira ! – expérience, telle que celle qui a été mise en place à Château-Thierry, comme mes collègues Gilbert Barbier, Christiane Demontès, Jean-Pierre Michel et moi-même l'avions recommandé dans un rapport commun. Nous pensons qu'il s'agit là aussi d'une piste très intéressante.

Telles sont, mes chers collègues, les quelques réflexions, parfois contradictoires, que m'inspire ce projet de loi, dont je crains, cependant, qu'il ne rouvre de vieilles querelles partisans sur la question si importante de la prison. Or des progrès décisifs ne pourront être obtenus que par la recherche d'un très vaste consensus dépassant les clivages traditionnels, un consensus auquel nous étions presque parvenus lors de la discussion de la loi pénitentiaire. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UCR, ainsi que sur quelques travées du groupe socialiste et sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Aline Archimbaud.

**Mme Aline Archimbaud.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, madame la rapporteur, mes chers collègues, je souhaite tout d'abord vous faire part de ma solidarité la plus totale avec la commission des lois du Sénat, qui, je tiens à le souligner, a réalisé un travail important, malgré des délais presque intenable.

Monsieur le garde des sceaux, vous nous présentez, une fois de plus, un projet de loi fourre-tout, préparé à la hâte à la suite d'un fait divers, certes tragique.

Malgré quelques timides avancées, le texte, tel qu'il a été transmis au Sénat, restait guidé par l'idéologie selon laquelle le « tout répressif » et l'incarcération constituent les meilleurs remèdes à la récidive.

Bien au contraire, la lutte contre la récidive nécessite de travailler prioritairement à la réinsertion et à l'aménagement des peines. Or votre projet prévoyait d'augmenter significativement le nombre de places en prison, le portant à 80 000 à l'horizon de 2017. Cette stratégie aurait pour conséquence d'accroître la taille des prisons existantes : selon les projections, le nombre moyen de places par établissement passerait ainsi de 532 à 650.

Or, de manière évidente, plus l'établissement est important, plus il est difficile d'y individualiser le suivi et l'accompagnement des détenus et, par conséquent, moins la lutte contre la récidive y est efficace.

Par ailleurs, votre projet de loi prévoyait une nouvelle typologie des établissements pénitentiaires, comprenant quatre catégories. Toutefois, une telle spécialisation favorise l'éloignement des détenus par rapport à leur famille, les personnes étant susceptibles d'être affectées dans un établissement situé dans un rayon géographique beaucoup plus large.

Votre projet de loi prévoyait également de créer de nouveaux centres de détention spécialement conçus pour les courtes peines, alors que, en l'espèce, l'aménagement des peines est nettement préférable en termes de réinsertion, notamment.

En résumé, ce projet de loi, dans sa version initiale, privilégiait la répression et la détention. Alors que l'État demande à tous les Français de consentir des efforts dans un contexte de crise particulièrement difficile, le ministère de la justice se paie le luxe de proposer des mesures à la fois coûteuses et inefficaces.

À la veille des élections, cette stratégie politicienne est d'autant plus choquante que les sommes considérables ainsi fléchées pour l'ouverture de places supplémentaires en prison auraient pu être très utiles pour améliorer les conditions de vie des détenus et favoriser leur réinsertion.

Nous, écologistes, appelons plutôt de nos vœux le respect du droit à l'encellulement individuel et l'amélioration des conditions matérielles de détention, afin de respecter enfin les normes internationales.

Nous préconisons également un moratoire sur la construction de nouvelles places de prison, ainsi que la limitation des nouvelles constructions au remplacement des établissements vétustes et indignes. L'architecture de ces nouveaux établissements prendrait bien sûr en compte les impératifs de réinsertion, et il serait mis fin aux partenariats publics-privés dans l'administration pénitentiaire.

Madame la rapporteur, par votre important travail d'amendement, vous avez modifié le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis.

Un certain nombre de points m'avaient inquiétée en tant que membre de la commission des affaires sociales, mais je suis aujourd'hui rassurée.

Ainsi, les peines de prison de longue durée ne sont pas du tout adaptées aux personnes atteintes de troubles psychiatriques graves. Or je suis soulagée de voir intégrées au projet de loi les propositions de notre collègue Jean-René Lecerf, sénateur du Nord, sur l'atténuation de la responsabilité pénale des auteurs d'infractions dont le discernement était altéré au moment des faits.

En outre, le projet initial prévoyait que, pour les personnes bénéficiant d'un aménagement de peine subordonné au suivi d'un traitement, les attestations de suivi du traitement soient directement transmises par le médecin traitant au juge de l'application des peines, une proposition que les professionnels de santé ont unanimement dénoncée comme étant contraire au lien de confiance avec leurs patients. Heureusement, les députés ont intégré au texte un amendement prévoyant la transmission directe de ce type de certificat de la personne détenue au juge de l'application des peines.

Mon attention a été également attirée par la situation de certains mineurs délinquants souffrant de troubles du comportement et par le traitement qui leur est réservé.

Le rapport de ma collègue le souligne, la faiblesse des relations entre la Protection judiciaire de la jeunesse et le secteur pédopsychiatrique est l'une des principales difficultés dans la prise en charge des mineurs délinquants les plus difficiles. Il y a un manque cruel de places dans les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques.

Enfin, je regrette que les délais extrêmement resserrés dans lesquels la commission des lois du Sénat a dû examiner ce texte et le recours à l'article 40 de la Constitution, qui restreint l'initiative parlementaire, n'aient pas permis à nos collègues d'aller au bout de leur démarche. Pourtant, les conditions de travail des personnes intervenant tout au long de la procédure judiciaire mériteraient que l'on s'y attarde.

Les conseillers d'insertion et de probation, cheville ouvrière de l'aménagement de la peine, suivent actuellement, en moyenne, 88,4 dossiers, alors que les recommandations de l'étude d'impact annexée à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 préconisaient qu'ils n'en suivent au maximum que 60.

Les 237 médecins coordonnateurs constatent un manque alarmant dans leurs effectifs : ils doivent traiter 5 398 injonctions de soins par an.

Enfin, alors que, en 2002, chaque psychiatre était, en moyenne, responsable de 61 expertises par an, il devait en traiter 151 en 2009.

Dans ces conditions, comment les professionnels du suivi et de la réinsertion peuvent-ils assurer sereinement leur mission ? Cette situation est préjudiciable en termes aussi bien de réinsertion pour les détenus que de conditions de travail pour les professionnels du secteur, menacés par le *burn out* à force d'injonctions contradictoires : ils sont sans cesse poussés à faire mieux avec moins de moyens et une charge de travail plus importante.

En l'état actuel, le projet de loi augmente certains effectifs, mais je doute malheureusement que cela soit suffisant et de nature à aider réellement les conseillers d'insertion et de probation, les médecins coordonnateurs, les psychiatres experts et tant d'autres. Néanmoins, je n'allongerai pas davantage mon propos.

Mes chers collègues, je vous invite à voter ce texte, tel qu'il a été modifié par la commission des lois, et à poursuivre le travail sur les points que je viens d'évoquer, car la situation est réellement inquiétante. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Thani Mohamed Soilihi.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui un projet de loi bâti sur un modèle que nous commençons à bien connaître. La recette du chef de l'État est finalement toujours la même : un fait divers, une intervention publique, une loi.

**M. Christian Bourquin.** C'est exactement cela !

**M. Thani Mohamed Soilihi.** De même, la méthode qui consiste à faire passer en force des textes dont l'inefficacité est patente ne change pas.

Il est ainsi regrettable d'observer qu'aucune concertation n'a été engagée avec les organisations de la société civile ni avec les organisations professionnelles du monde judiciaire, alors que ce sujet les concerne au premier chef.

De plus, cette procédure accélérée, avec laquelle vous nous faites voter au pas de course, ne trompe personne sur la visée électorale de ce texte.

Pour satisfaire les annonces formulées par le Président de la République à Réau en septembre dernier, l'essentiel du budget pour la justice sera englouti dans la construction de 24 397 nouvelles places de prison d'ici à 2017.

Nous en convenons, la réhabilitation de certains bâtiments pénitentiaires est indispensable pour accueillir les détenus dans des conditions décentes. L'État a d'ailleurs été condamné récemment, ainsi que l'ont rappelé certains de nos collègues, « pour conditions d'hygiène et de salubrité insuffisantes ».

Il aurait pu en être de même pour la maison d'arrêt de Majicavo, avant la publication, en 2009, d'un rapport particulièrement alarmant du contrôleur général des lieux de privation de liberté. Le taux d'occupation de 180 % de cette prison située à Mayotte, majoritairement composée de passeurs, est



singulier en ce qu'il nécessite un effort particulier eu égard à la politique inadaptée de lutte contre l'immigration clandestine menée sur place.

En revanche, la construction de nouvelles prisons, toujours plus grandes, pour satisfaire votre politique d'incarcération massive est inconsciente.

Tout d'abord, cette politique pénale coûte cher et grèvera pour longtemps le budget, avec le recours aux contrats de partenariat public-privé, que le président Jean-Pierre Sueur qualifiait à juste titre de « crédit revolving des acteurs publics ».

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Absolument !

**M. Thani Mohamed Soilihi.** Le coût de ces constructions est estimé à 3,08 milliards d'euros, auxquels s'ajouteront les frais de fonctionnement annuels, évalués à 748 millions d'euros.

La prison elle-même revient plus cher au contribuable que les réponses pénales alternatives : 84 euros par jour en moyenne, contre 27 euros pour un placement extérieur et 12 euros pour une surveillance électronique.

Ensuite, une telle politique favorise la récidive.

Monsieur le garde des sceaux, vous jouez dangereusement avec ce mythe qui consiste à croire – et à faire croire ! – que l'exemplarité de la peine dissuade les délinquants.

Pourtant, de nombreuses études ont montré que les taux de récidive les plus élevés se retrouvaient chez les détenus ayant purgé l'intégralité de leur peine en prison...

**M. Christian Bourquin.** Exact !

**M. Thani Mohamed Soilihi.** ... soit 63 %, contre 39 % pour les libérés conditionnels, 55 % pour les bénéficiaires d'un aménagement de peine et 45 % pour les condamnés à une peine alternative.

Enfin, en procédant ainsi, vous faites vous-même l'aveu de votre échec en matière de lutte contre la délinquance. Depuis dix ans, toutes les lois successives, plus répressives les unes que les autres, n'ont pas permis d'enrayer la délinquance ; elles n'ont servi qu'à entraîner de manière quasiment automatique une surpopulation carcérale.

Pis, pour les cinq années qui arrivent, vous partez perdant d'avance ! Vous affichez votre renoncement à mettre en œuvre une réelle politique de prévention de la délinquance en tablant sur une augmentation constante de cette dernière. Et vous faites de la crise et de la lutte contre l'insécurité votre cheval de bataille !

Nous vous le répétons, la peine privative de liberté doit être réservée aux infractions les plus graves. Ainsi, 96 % des condamnations en attente d'exécution sont des peines inférieures à deux ans, qui pourraient être converties après leur prononcé en mise sous surveillance électronique, en placement à l'extérieur ou en semi-liberté. Pour de telles condamnations, on devrait privilégier les aménagements de peine. Dès lors, pourquoi le Gouvernement propose-t-il de créer des établissements spécifiques pour ce type de peines ?

Si des moyens importants et des personnels en nombre satisfaisant étaient affectés aux services de l'application des peines et aux services pénitentiaires d'insertion et de probation et si les condamnés à des courtes peines effectuaient celles-ci en milieu ouvert, le parc carcéral actuel serait suffisant. On pourrait même appliquer dès à présent le principe de l'encellement individuel.

Monsieur le garde des sceaux, il faut reconnaître au moins une vertu à votre texte : vous admettez, enfin, que le problème relatif à l'exécution des peines provient d'un cruel manque de moyens et non pas, comme le Président de la République aimait à le déclarer jusqu'alors, d'un défaut de travail ou d'un excès de laxisme de la part de nos magistrats.

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Nous n'avons jamais dit cela !

**M. Thani Mohamed Soilihi.** La mise en cause permanente des personnels de la justice, de la police et de l'administration pénitentiaire ne saurait tenir lieu de politique. Après un mouvement d'une ampleur inédite en février 2011, vous avez, enfin, fini par le comprendre, ce qui est une excellente nouvelle !

Néanmoins, cela ne saurait suffire, et pour toutes les raisons que mes collègues et moi-même venons d'évoquer, nous voterons pour ce texte, dans sa version amendée par la commission des lois grâce à l'excellent travail de Mme la rapporteur. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Christian Bourquin.** Félicitations !

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Bas.

**M. Philippe Bas.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, madame la rapporteur, mes chers collègues, ce projet apporte une nouvelle pierre à un édifice qui se construit depuis la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

Cette loi a permis la création des centres éducatifs fermés, qui font aujourd'hui l'unanimité, sauf au Sénat. Elle a également rendu possible la création du juge de proximité et le lancement d'un programme de construction de places de prison, qui est aujourd'hui en voie d'achèvement.

Monsieur le garde des sceaux, votre réforme vient aussi, non pas modifier les principes, mais compléter et prolonger la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui a profondément humanisé les règles et les conditions de la détention dans notre pays et donné un nouvel élan aux alternatives aux peines de prison.

Ce soir, je n'interviendrai que sur le cœur de la réforme qui nous est proposée et dont les équilibres ont, à l'évidence, été radicalement bousculés par le texte de la commission des lois.

La première question que nous pouvons nous poser est celle de savoir si, oui ou non, nous avons une propension à préférer la prison à d'autres sanctions. À l'évidence, la réponse est non ! Il n'y a pas de préférence pour l'incarcération en France. La loi pénitentiaire en est garante et le taux de détention de notre pays, comparé à celui de ses voisins, le prouve à l'évidence.

Par ailleurs, avons-nous suffisamment, trop ou pas assez de places de prison ? La réponse peut-être discutée et d'ailleurs elle l'est. En tout cas, il est clair que la capacité carcérale – comme l'on dit – de notre pays est de beaucoup inférieure à la capacité moyenne des autres pays membres du Conseil de l'Europe : 83,5 places pour 100 000 habitants en France contre 138 places pour 100 000 habitants dans les autres pays !

Dans ces conditions, les modalités de la détention dans notre pays sont-elles toujours respectueuses de la dignité de la personne détenue ? Hélas, je ne crois pas qu'on puisse l'affirmer. Là encore, les chiffres de la densité carcérale l'attestent.

tent. Celle-ci est de plus de 15 % supérieure en France à ce qu'elle est dans d'autres pays. Il y a donc bien une surpopulation carcérale.

Sur ces constats et sur les chiffres, nous sommes d'accord les uns et les autres. Là où nous nous séparons, de manière parfois radicale, c'est sur la question de savoir comment remédier aux problèmes.

Chers collègues de la majorité sénatoriale, vous considérez qu'il faut multiplier les alternatives à la prison ; nous aussi ! C'est d'ailleurs l'objet même de la loi du 24 novembre 2009, que la majorité actuelle du Sénat n'a pas votée. Toutefois, ce faisant, nous ne sommes pas obligés d'en conclure qu'il ne faut pas, en même temps, augmenter les places de prison, et cela sans céder, à aucun moment, à une sorte d'option pour le « tout carcéral », qui est actuellement reproché au Gouvernement.

Non seulement les dispositions de la loi pénitentiaire empêchent ce « tout carcéral », avec une multiplication des alternatives à l'emprisonnement, mais les efforts qui sont actuellement accomplis – près de huit mille personnes bénéficient d'un aménagement de peine sous forme de surveillance électronique, c'est-à-dire plus 50 % pour la seule année 2011 – montrent bien que tel n'est pas le choix du Gouvernement.

S'agissant par ailleurs des centres éducatifs fermés, autre solution de rechange à l'emprisonnement pour les mineurs, ils sont aujourd'hui un succès que la plupart des experts admettent. D'ailleurs, puisque l'ombre de la campagne présidentielle semble planer sur nos débats, je rappelle cet engagement de François Hollande...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** On l'a déjà entendu trois fois !

**M. Philippe Bas.** Cela vous gêne de l'entendre de nouveau ?

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Non : plus je l'entends, plus je suis heureux !

**M. Philippe Bas.** « Je doublerai le nombre de centres éducatifs fermés pour les mineurs condamnés par la justice en les portant à 80 durant le quinquennat. » C'est ambitieux ! Nos ambitions, il est vrai, ne vont pas jusque-là, puisque le projet de loi que nous présente M. le garde des sceaux se borne à la création de vingt nouveaux centres. Ce ne serait déjà pas mal, car, après tout, il faut rester réaliste en la matière.

Faut-il, parce que l'on refuse, comme c'est notre cas, le « tout carcéral », opter pour le « tout aménagement des peines » afin de vider systématiquement nos prisons ? Je crois qu'il serait dangereux de tomber dans cet excès inverse. Malheureusement, j'observe que le texte adopté par la commission cède à ce péché. (*Mme la rapporteur s'exclame.*)

La prison existe ; elle constitue un puissant levier pour faire accepter les aménagements de peines. Il ne faut pas baisser la garde. Vouloir à tout prix relâcher les condamnés pour éviter la surpopulation carcérale en mettant en cause tous les principes régissant l'individualisation et l'accompagnement personnalisé des condamnés dans l'exécution de leur peine serait extrêmement dangereux et contraire à tous les principes qui guident notre politique de réinsertion.

C'est pourquoi le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire que vous avez envisagé, assorti du crédit de réduction de peine qui permettrait de libérer, au petit bonheur la chance...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, rapporteur.** Qui a dit cela ?

**M. Philippe Bas.** ... et de manière totalement mécanique, arbitraire et aveugle des prisonniers en surnombre dans les prisons, est un système insupportable.

**Mme Éliane Assassi.** Personne n'a dit cela !

**M. Philippe Bas.** La voie que nous devons choisir est, bien sûr, tout autre ; c'est celle du développement des alternatives à l'emprisonnement, y compris les centres éducatifs fermés, et de l'augmentation simultanée et raisonnable de nos capacités carcérales, qui permettra de développer l'encellulement individuel et de créer des structures dédiées à l'accueil de ceux qui ont été condamnés à de petites peines. C'est ce que nous propose le Gouvernement et nous soutenons cette réforme, car elle est utile et équilibrée. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UCR.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès.

**Mme Virginie Klès.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, beaucoup de choses ont déjà été dites. Il a notamment été répété par notre collègue Jean-Pierre Michel que votre projet était inadmissible, monsieur le garde des sceaux, pour des raisons qui tiennent à la procédure accélérée, à la non-concertation avec les professionnels, aux calendriers raccourcis, aux conséquences de faits divers qui, certes, sont graves pour les familles concernées, mais qui conduisent à des discours, puis à des annonces et à des lois.

Le Gouvernement est en état de récidive légale, monsieur le garde des sceaux. Pardonnez-moi, mais il est peut-être temps d'envisager une peine plancher ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Je vous pardonne tout et même la suite !

**Mme Virginie Klès.** Cela étant, l'accumulation des textes conduit à une insécurité juridique grave en termes de procédure.

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** La pénitence viendra !

**Mme Virginie Klès.** Allez donc expliquer aux victimes cette insécurité juridique liée aux procédures, vous qui prétendez sans cesse vouloir les défendre ! Allez leur expliquer que, pour un problème de procédure, parce qu'un texte n'a pas été appliqué, parce qu'un décret n'est pas sorti ou pour je ne sais quelle autre raison, on ne va plus poursuivre la personne qui a commis un acte de délinquance. Allez leur expliquer que vous êtes le défenseur des victimes quand les ressources des associations qui se consacrent à ces dernières ont diminué de 30 % !

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Ce ne sont pas les mêmes !

**Mme Virginie Klès.** Votre projet est un programme presque purement immobilier, utilisant le partenariat public-privé et le crédit revolving, donc le report de charges, rendant même peut-être insincères les budgets de l'État, avec un report de dépenses d'investissement sur les dépenses de fonctionnement.

En matière pénitentiaire, l'exploitation privée des centres de détention va encore diminuer les possibilités de travail pour les détenus. Je ne suis pas certaine que ce soit une excellente chose.

Tout cela ayant déjà été plus ou moins dit avant mon intervention, je concentrerai plutôt mon propos sur les mineurs. En effet, on me reconnaît en général une qualité

– ou un défaut, c'est selon ! –, monsieur le garde des sceaux : la ténacité. La délinquance des mineurs a déjà été évoquée souvent ici, y compris assez récemment.

Vous prétendez que vous créez des centres éducatifs fermés. Non, non et non, ce n'est pas vrai ! Vous transformez des places de centres ouverts, dont vous conservez les moyens, en places de centres fermés, auxquels vous consacrez quelques ressources supplémentaires. Ce n'est pas tout à fait la même chose ! (*M. le garde des sceaux le conteste.*)

En effet, si l'on veut qu'un mineur réussisse sa réinsertion au sortir d'un centre éducatif fermé, il faut qu'il passe par un établissement transitoire qui pourrait, par exemple, être un centre éducatif ouvert. Toutefois, il n'y a plus de place ! Dans ces centres ouverts, on compte en effet deux cents places de moins pour la Protection judiciaire de la jeunesse.

Cela me rappelle quelque chose, monsieur le garde des sceaux : le nombre de places que vous avez ouvertes dans les centres EPIDE – les établissements publics d'insertion de la défense –, qui ne sont pas des centres PJJ et qui ne sont pas animés par des éducateurs ayant l'habitude des délinquants. Ce sont des centres de formation et d'insertion pour des jeunes majeurs non délinquants. Vous aviez promis des moyens supplémentaires pour ces centres, mais j'attends toujours la réponse... Quant à leurs moyens de fonctionnement, même usuels, ils ont été diminués.

Joli tour de passe-passe, en tout cas sur le papier. Je ne suis pas certaine que cela permette de traiter efficacement la délinquance des mineurs. Je ne suis pas non plus certaine que ce soit un succès ou une méthode réellement efficace s'agissant du respect des éducateurs et des jeunes en centres EPIDE !

Oui, nous sommes défavorables à ces vases communicants, qu'il s'agisse des transformations de centres éducatifs ouverts en centres éducatifs fermés ou des placements, du moins sur le papier, de jeunes mineurs délinquants en centres EPIDE.

Toutefois, cela ne veut pas dire que nous sommes défavorables aux centres éducatifs fermés ou à un projet éducatif global. Au contraire, l'éducation est bien pour nous la première pierre de la prévention, monsieur le garde des sceaux ! Toutefois, les centres éducatifs fermés doivent faire partie d'un projet global dont l'objectif est que moins de mineurs y entrent et que ceux qui en sortent trouvent ensuite des places en milieu ouvert pour une réinsertion complète et globale. Voilà ce qu'est un véritable projet éducatif, un véritable projet de lutte contre la délinquance des mineurs !

Votre projet comporte un grand nombre d'autres confusions, incohérences ou incompréhensions en matière de délinquance des mineurs.

Par exemple, on nous parle beaucoup de cohérence, de coordination des parcours, de secrets mis en commun et de partage de l'information. Mais qu'ont permis sur ce sujet les différents textes que le Gouvernement a fait voter en 2002, 2007, et j'en passe ?

Partage de l'information entre qui et dans quel cadre ? Vous n'avez de cesse de faire du mineur délinquant une entité très différente du mineur ou de l'enfant en danger.

À force de créer des cloisons entre les mineurs en danger et les mineurs délinquants et de faire voter des textes différents en matière de partage de l'information, selon qu'il s'agit de l'enfance en danger confiée aux conseils généraux ou de l'enfance délinquante confiée à la PJJ, sans jamais établir

aucun lien entre les deux, on crée encore de l'insécurité juridique dans nos conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance. On y pratique le secret partagé, certes, mais parfois dans une grande insécurité juridique, qui suscite de la part des professionnels des réticences. Ces dernières peuvent se comprendre, mais elles se font toujours au détriment des jeunes mineurs, enfants ou adolescents, qui sont suivis.

Monsieur le garde des sceaux, que sont, pour vous, des gamins maltraités qui transgressent la règle en retournant contre les autres la violence qu'ils ont eux-mêmes subie ? Des enfants en danger ou des délinquants ? Personnellement, il y a des moments où je ne sais plus ! J'aimerais bien que chacun d'entre nous se rappelle qu'il s'agit d'abord et avant tout d'enfants, et d'enfants à protéger. Or, en la matière, la protection passe par l'éducation, avant l'enfermement.

Vous proposez de convoquer les gamins cinq jours après que le juge a pris une décision, pour prendre contact, avant de fixer un rendez-vous, qui marquera le début, trois, cinq ou six mois après, d'une réelle prise en charge éducative sur la durée. Mais ce n'est pas cela prendre immédiatement en charge quelqu'un ! Vous confondez vitesse et précipitation.

Vous souhaitez également que des pédopsychiatres interviennent dans les centres éducatifs fermés. Soit, mais il en faudrait beaucoup plus ! Pourquoi n'interviennent-ils pas également en amont, pour aider les jeunes dans leur parcours ? Connaissez-vous les délais d'attente, en tout cas dans nos campagnes, pour bénéficier d'un suivi dans un centre médico-psycho-pédagogique ? Avez-vous conscience du nombre de places manquant aujourd'hui dans les ITEP, les instituts éducatifs, thérapeutiques et pédagogiques, et de la faible importance accordée à la pédopsychiatrie en France ? Et je ne parle pas seulement de ses rapports avec la justice ! Les pédopsychiatres manquent énormément, partout, et pas seulement en bout de chaîne dans les centres éducatifs fermés.

Monsieur le garde des sceaux, le texte que vous nous présentez ne peut bien évidemment pas emporter notre adhésion. En revanche, nous sommes en total accord avec notre candidat à l'élection présidentielle sur la priorité à accorder à l'éducation, qui est la plus belle et la meilleure des préventions.

Nous adhérons à un projet global, dans lequel l'éducatif prime vraiment sur le répressif, qui allie autorité, fermeté et écoute, dans lequel le verbe « éduquer » se conjugue à tous les temps, tous les modes et toutes les personnes, dans lequel l'on a recours à la sanction et à la contrainte en tant que de besoin, comme un moyen et non une fin.

Alors que nous n'adhérons pas au texte initial, Mme la rapporteur, par son excellent travail, a réussi à le transformer, en le faisant sortir de la spirale de l'enfermement où s'enfonçait votre gouvernement, qui se cogne pourtant à son inefficacité depuis deux ans. Cette nouvelle mouture du texte, oui, j'y adhère ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Catherine Tasca.

**Mme Catherine Tasca.** Ce qui frappe, monsieur le garde des sceaux, quand on reprend le fil des textes examinés et votés au Parlement au cours de cette mandature, c'est l'évidente détérioration de la qualité de la loi. Le rythme effréné avec lequel les textes se succèdent – c'est particulièrement vrai s'agissant de votre ministère – se fait au prix d'une absence



de concertation avec les organisations professionnelles, d'un défaut d'analyse et d'une rédaction souvent médiocre des textes précédemment votés.

Néanmoins, ce qui frappe plus que tout, aujourd'hui, c'est qu'à la détérioration de la qualité de la loi ce projet de loi de programmation ajoute la faute démocratique.

En effet, l'inscription à l'ordre du jour des travaux du Parlement, à quelques semaines d'échéances majeures, d'un projet de loi de programmation, qui engage le budget jusqu'en 2017, est tout à fait malvenue. C'est une très mauvaise manière à l'endroit non seulement du Parlement, mais aussi de nos concitoyens. Vous signifiez à ces derniers que leur vote, quel qu'il soit, sera sans effet sur la définition des orientations de la politique pénale et pénitentiaire du prochain quinquennat.

Chacun voit bien la stratégie suivie par le Président de la République avec le présent texte : focaliser l'attention des Français sur l'horizon 2017, pour ne pas parler de 2012 et du bilan de l'actuel quinquennat et favoriser l'évitement des responsabilités et la dénégation des échecs.

Pourtant, les faits sont là. Pouvait-il en être autrement ? Le Gouvernement a multiplié les textes d'opportunité et d'affichage politique, sans analyse de la cohérence des dispositifs votés ni étude de leur efficacité réelle.

Ce projet de loi de programmation vient tirer, en urgence, les conséquences des ratés de cette politique. Je ne prendrai qu'un exemple, celui des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

L'insuffisance des moyens dévolus aux SPIP est connue de longue date. Déjà, l'étude d'impact réalisée en vue de l'adoption de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 fixait à 1 000 le nombre de créations de postes nécessaires pour faciliter la mise en œuvre des aménagements de peines.

Plus récemment, dans le cadre de son avis budgétaire, présenté au nom de la commission des lois, sur les crédits du programme « Administration pénitentiaire » au sein de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2012, notre collègue Jean-René Lecerf soulignait l'absolue nécessité d'un rééquilibrage des recrutements en faveur des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Officiellement, selon le rapport de la mission menée conjointement par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des services judiciaires, les effectifs alloués aux SPIP « ont augmenté plus rapidement encore que le nombre des personnes et des mesures suivies ». Mme la rapporteur a fait part de ses réserves sur ces conclusions, et je les partage.

Au fil des textes votés et des mutations de la procédure pénale, les missions des conseillers pénitentiaires se sont considérablement alourdies. En outre, le contexte de surpopulation carcérale et l'accroissement des flux d'entrées en détention sont générateurs d'importantes charges de travail et d'une pression accrue pour les SPIP.

Cette pénurie s'observe aussi sur le terrain. Jean-René Lecerf, dans l'avis budgétaire déjà cité, évoquait le cas de Dunkerque, où, sur 17 emplois théoriques, 10 seulement sont effectivement pourvus.

L'état des lieux est tout aussi préoccupant dans mon département des Yvelines : chaque conseiller intervenant pour la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy traite, par manque d'effectifs, 144 dossiers ! Des renforts temporaires ont bien été obtenus,

mais il s'agit d'une réponse à courte vue dans la mesure où la moitié de ces renforts sont affectés par le biais de redéploiements.

Si le Gouvernement s'évertue à contester cette situation de pénurie, le présent texte, de fait, la reconnaît, puisqu'il s'emploie à en gérer les conséquences. À cette fin, il entend retirer aux services d'insertion et de probation, pour les confier au secteur associatif habilité, les enquêtes pré-sentencielles.

Sous prétexte de « recentrer » les missions des conseillers sur le suivi des personnes condamnées, le Gouvernement en abandonne un pan entier. Là où il faudrait renforcer les équipes avec des personnels permanents, formés et expérimentés, il choisit de mutualiser la pénurie.

Ce choix appelle une observation. Le transfert opéré entre le secteur associatif et les services d'insertion et de probation ne se fonde à aucun moment sur une appréciation qualitative ou une évaluation des missions accomplies et de leurs spécificités. Il repose exclusivement sur la nécessité de répartir des effectifs insuffisants.

Monsieur le garde des sceaux, vous laissez ainsi entendre que la nature des missions et la qualité des enquêtes réalisées sont équivalentes, ce que je conteste. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation bénéficient d'une formation d'une durée de vingt-quatre mois, qui associe cours théoriques et stages pratiques en réglementation pénitentiaire, sociologie, psychiatrie et criminologie. Le choix du Gouvernement revient à déconsidérer la formation, les compétences et l'expérience de ces professionnels. C'est un très mauvais signal que vous leur adressez.

Le dispositif proposé appelle deux observations complémentaires.

La première concerne la situation financière et matérielle des associations concernées, dans un contexte de sous-budgétisation des frais de justice. Comme je l'indiquais dans mon avis budgétaire, rendu lui aussi au nom de la commission des lois, sur les crédits pour 2012 des programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice », les retards de paiement des frais de justice aux prestataires du service public de la justice grèvent lourdement leur trésorerie et menacent leur existence. Ces difficultés de paiement risquent même de dissuader les associations de continuer à collaborer à ce service public.

Les retards sont loin d'être résorbés, et, surtout, pour ce qui nous concerne aujourd'hui, il n'est envisagé, dans ce projet de loi de programmation, aucun budget complémentaire pour indemniser les associations habilitées, dont le périmètre d'action serait pourtant élargi.

Seconde observation : le projet de loi de programmation, sous prétexte de recentrer les missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation, paraît renoncer à placer ces deux objectifs au cœur de la politique pénale et pénitentiaire de l'État.

Pourtant, au travers de l'insertion et de la probation, c'est la question de l'aménagement des peines et de la récidive qui est en jeu. De ce point de vue, le texte montre une certaine cohérence : clairement, la priorité est accordée au « tout carcéral » plutôt qu'à l'aménagement des peines.

D'ailleurs, si le Gouvernement est capable d'engager autant de moyens, c'est-à-dire plus de 3 milliards d'euros, en faveur du carcéral, c'est bien parce qu'il n'en consacre pas assez aux aménagements de peine et aux services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Si j'ai choisi, monsieur le garde des sceaux, de pointer les problèmes des SPIP, c'est parce que leurs missions sont au cœur de notre conception des buts de l'incarcération. Pour nous, il s'agit de donner au condamné, dans son intérêt et dans celui de la société, les moyens de faire ses preuves et de retrouver les chemins d'une insertion réussie. Pour vous, il s'agit prioritairement d'accroître les capacités d'enfermement. Cette politique, à l'œuvre depuis 2007, a amplement montré qu'elle menait à une impasse.

La suppression de l'article 4 proposée par Mme la rapporteur, Nicole Borvo Cohen-Seat, et adoptée par la commission des lois répond à notre préoccupation de donner toute leur place aux services pénitentiaires d'insertion et de probation. Je souhaite que l'examen du texte en séance confirme les choix de la commission. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Michel Mercier, garde des sceaux.** Je serai bref, puisqu'il est prévu que la séance soit levée à minuit.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je n'accepte pas qu'on nous reproche de promouvoir le « tout carcéral » avec ce texte.

Monsieur Lecerf, j'aurais aimé qu'on soulignât que c'est ce gouvernement qui, pour la première fois, a réduit le nombre des mineurs incarcérés. Car telle est la vérité ! Certes, mettre un mineur en prison coûte moins cher que de le placer en centre éducatif fermé, mais telle n'est pas la voie pour laquelle nous avons opté : clairement, le Gouvernement a fait le choix de rester fidèle au principe de l'ordonnance de 1945 et de payer le prix de la solution éducative, qui coûte toujours plus cher, je le répète, que la solution carcérale.

C'est aussi ce gouvernement qui, grâce à la loi du 14 avril 2011, a réduit le nombre de placements en garde à vue.

On nous fait également le procès de vouloir mettre tout le monde en prison. Notre pays compte à ce jour 56 000 places de prison, cependant que nos établissements pénitentiaires accueillent 10 000 personnes de plus. La loi pénitentiaire de 2009 a fait de l'encellulement individuel un principe, et c'est une bonne chose. Aussi, sur les 24 000 places qui vont être construites, 10 000 seront occupées par les détenus qui sont actuellement incarcérés en surnombre dans les établissements pénitentiaires.

Il n'a jamais été question de mettre 85 000 personnes en prison ! Ce chiffre est celui des décisions d'emprisonnement qui ne sont pas exécutées. Je le précise une nouvelle fois : parmi ces 85 000 condamnés, seuls 15 000 dont la condamnation est définitive exécuteront leur peine d'emprisonnement en établissement pénitentiaire ; tous les autres verront leur peine aménagée.

Monsieur Lecerf, vous nous dites que, selon les statistiques, un condamné ayant bénéficié d'un aménagement de sa peine est moins enclin à récidiver que celui qui a purgé l'intégralité de sa peine en prison. Mais c'est heureux ! En effet, telle est la logique même de la loi pénitentiaire. Je rappelle que c'est un juge qui décide d'un aménagement de peine, selon des critères

tenant à la personnalité du condamné et à sa capacité à se réinsérer. Si la récidive était plus fréquente parmi ceux qui ont vu leur peine aménagée par un juge, ce serait un grave échec !

Madame Tasca, nous avons créé, entre 2007 et 2011, quelque 1 000 postes dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Libre à vous de considérer que ce n'est pas suffisant – j'accepte tout à fait cette critique –, mais je n'admets pas que vous nous reprochiez de n'avoir rien fait, parce que c'est faux.

S'agissant de ces questions pénitentiaires, rien n'est jamais tout blanc ni tout noir. Épargnons-nous ces postures ! C'est ensemble que nous trouverons de vraies solutions. Lorsqu'a été examinée la loi pénitentiaire, je siégeais sur ces travées en tant que sénateur et j'ai voté ce texte. En tant que garde des sceaux, je n'ai nullement l'intention de le contrecarrer. Le texte que le Gouvernement soumet aujourd'hui à votre examen, mesdames, messieurs les sénateurs, s'inscrit dans la continuité de la loi pénitentiaire.

Lorsqu'ils prononcent des condamnations, les magistrats font leur travail et ne font qu'appliquer les lois pénales que le Parlement a votées. Ils n'en inventent point ! Aussi, ils méritent le respect.

Pour finir, je veux répéter aux deux oratrices du groupe écologiste que je ne suis pas pour le « tout carcéral » et qu'il n'est nullement dans mes intentions d'emprisonner tout le monde. À cet égard, je leur ferai observer qu'elles soutiennent une candidate qui n'a jamais hésité à mettre des gens en prison, même quand ils étaient de simples prévenus et qu'ils n'étaient pas encore condamnés. (*Sourires sur les travées de l'UCR et de l'UMP.*) Il faut faire attention à la cohérence de ses choix dans le temps !

La continuité dans l'action étant une nécessité, je vous invite, mesdames, messieurs les sénateurs, à voter le présent texte dans sa rédaction initiale, qui, je le répète, se situe dans la droite ligne de la loi pénitentiaire.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

13

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 1<sup>er</sup> février 2012, à quatorze heures trente et le soir :

1. Désignation des vingt et un membres de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales

2. Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'exécution des peines (n° 264, 2011–2012)

Rapport de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (n° 302, 2011–2012).

Texte de la commission (n° 303, 2011–2012).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à minuit.)*

*Le Directeur du Compte rendu intégral*

FRANÇOISE WIART

## ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Lors de sa séance du 31 janvier 2012, le Sénat a désigné MM. Jacques Bernard MAGNER et Pierre MARTIN pour siéger respectivement en tant que membre titulaire et membre suppléant au sein du Comité consultatif du fonds pour le développement de la vie associative, créé en application de l'article 5 du décret n° 2011-2121 du 31 décembre 2011.

## QUESTION(S) ORALE(S)

REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

*Retard dans la modernisation de la RN 2*

n° 1591 - Le 2 février 2012 - **M. Yves DAUDIGNY** attire l'attention de **M. le ministre chargé des transports** sur l'inquiétude des élus face au retard annoncé dans les opérations de modernisation de la RN 2 entre Paris et Soissons. Alors que vient de se tenir un comité de suivi, les élus de l'Aisne mais également de l'Oise refusent les plannings présentés.

Certains projets subissent des retards de plusieurs mois notamment suite à des décisions de l'Office national des forêts (ONF) prises sans concertation avec les autres services de l'État. Alors

que l'ONF est associé dès la définition des projets et lors des premières études, il s'avère qu'aujourd'hui il présenterait des exigences qui obligeraient à revoir certains tracés, générant ainsi du retard.

Il lui demande donc quelles mesures le Gouvernement entend prendre pour assurer la réalisation dans des délais raisonnables de l'ensemble des projets inscrits au programme de modernisation des itinéraires 2009-2014 et pour lesquels les collectivités territoriales, en premier lieu le conseil général de l'Aisne, se sont engagés financièrement.

### *Problèmes rencontrés par les caisses d'allocations familiales*

n° 1592 - Le 9 février 2012 - **M. Christian FAVIER** attire l'attention de **Mme la secrétaire d'État chargée de la famille** sur la situation du réseau des caisses d'allocations familiales qui connaît, depuis plusieurs mois, une nette dégradation des conditions d'accueil des allocataires.

Dans de nombreuses caisses, des permanences, des annexes et parfois l'ensemble des structures n'assurent plus l'accueil du public, ni la réception des appels téléphoniques, ni celle du courrier, afin d'assurer le traitement prioritaire du paiement du RSA et des allocations. Loin d'être isolée cette situation s'étend et devient récurrente. Ces dernières semaines les caisses de la Loire, de l'Essonne et du Val-de-Marne ont, à nouveau, interrompu l'accueil des allocataires.

Les conseils d'administration font état de difficultés chroniques liées à la diminution des effectifs imposée par la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée avec l'État en 2009, alors que la charge de travail s'est considérablement alourdie. Cette situation engendre de nombreuses tensions dans les caisses : d'une part, pour les personnels ayant l'obligation d'effectuer des heures supplémentaires et d'assumer parfois des charges de travail insupportables, et d'autre part, pour les usagers qui voient l'instruction de leurs dossiers et les temps d'attente aux guichets s'allonger. Aussi, la fermeture des accueils entraîne des sentiments de colère et d'exaspération.

Dans ces conditions, il lui demande les dispositions d'urgence qu'elle compte prendre pour attribuer au réseau des CAF les moyens d'assurer la continuité du service public, aujourd'hui mis à mal.

## Erratum

*au compte rendu intégral de la séance  
du 20 décembre 2011*

Page 10167, première colonne, onzième alinéa :

**au lieu de :** « Si l'amendement de M. Cornu, aux termes duquel la personne qui se porte caution doit être exclusivement un membre de la famille du preneur, était adopté,... »

**lire :** « Si l'amendement de M. Cornu, aux termes duquel "le bailleur ne peut pas exiger que la personne se portant caution pour le locataire soit exclusivement un membre de la famille du locataire" était adopté,... »



# ANNEXES AU PROCES VERBAL

## de la séance

### du mardi 31 janvier 2012

#### Scrutin n° 95

*sur la motion n°13, présentée par M. Jean Louis Masson, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle*

Nombre de votants .....	339
Suffrages exprimés .....	339
Pour .....	1
Contre .....	338

Le Sénat n'a pas adopté

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### GRUPE UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (132) :

*Contre* : 131

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Jean-Claude Carle - qui présidait la séance

##### GRUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (130) :

*Contre* : 129

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat

##### GRUPE DE L'UNION CENTRISTE ET RÉPUBLICAINE (31) :

*Contre* : 31

##### GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (21) :

*Contre* : 21

##### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (16) :

*Contre* : 16

##### GRUPE ÉCOLOGISTE (10) :

*Contre* : 10

##### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

*Pour* : 1 M. Jean Louis Masson

*N'ont pas pris part au vote* : 6

#### A voté pour :

Jean Louis Masson.

#### Ont voté contre :

Leila Aïchi	Jacqueline Alquier	Michèle André
Nicolas Alfonsi	Jean-Paul Amoudry	Pierre André

Serge Andreoni	Françoise Cartron	Ambroise Dupont
Maurice Antiste	Luc Carvouнас	Jean-Léonce Dupont
Jean-Étienne	Caroline Cayeux	Odette Duriez
Antoinette	Bernard Cazeau	Josette Durrieu
Alain Anziani	Gérard César	Louis Duvernois
Aline Archimbaud	Pierre Charon	Vincent Eblé
Jean Arthuis	Yves Chastan	Jean-Paul Emorine
Éliane Assassi	Alain Chatillon	Anne-Marie Escoffier
David Assouline	Jean-Pierre Chauveau	Philippe Esnol
Bertrand Auban	Jean-Pierre	Frédérique Espagnac
Dominique Bailly	Chevènement	Hubert Falco
Gérard Bailly	Jacques Chiron	Jacqueline Farreyrol
Gilbert Barbier	Karine Claireaux	Alain Fauconnier
Philippe Bas	Marcel-Pierre Cléach	Christian Favier
Delphine Bataille	Laurence Cohen	Françoise Férat
Jean-Michel Baylet	Christian Cointat	André Ferrand
Marie-France Beaufile	Yvon Collin	Jean-Luc Fichet
René Beaumont	Gérard Collomb	Jean-Jacques Filleul
Christophe Béchu	Pierre-Yves Collombat	Guy Fischer
Michel Bécot	Hélène Conway	Louis-Constant
Claude Belot	Mouret	Fleming
Esther Benbassa	Jacques Cornano	Michel Fontaine
Claude Bérít-Débat	Gérard Cornu	François Fortassin
Michel Berson	Raymond Couderc	Thierry Foucaud
Jacques Berthou	Roland Courteau	Alain Fouché
Jean Besson	Jean-Patrick Courtois	Bernard Fournier
Joël Billard	Cécile Cukierman	Jean-Paul Fournier
Michel Billout	Philippe Dallier	Christophe-André
Jean Bizet	Ronan Dantec	Frassa
Marie-Christine	Serge Dassault	Jean-Claude Frécon
Blandin	Yves Daudigny	Pierre Frogier
Maryvonne Blondin	Marc Daunis	Yann Gaillard
Jean-Marie Bockel	Annie David	René Garrec
Éric Bocquet	Isabelle Debré	Joëlle Garriaud-
Nicole Bonnefoy	Robert del Picchia	Maylam
Pierre Bordier	Vincent Delahaye	André Gattolin
Nicole Borvo Cohen-	Francis Delattre	Jean-Claude Gaudin
Seat	Michel Delebarre	Jacques Gautier
Yannick Botrel	Jean-Pierre Demerliat	Patrice Gérard
Natacha Bouchart	Michelle Demessine	Catherine Génisson
Corinne Bouchoux	Christiane Demontès	Jean Germain
Didier Boulaud	Marcel Deneux	Samia Ghali
Joël Bourdin	Gérard Dériot	Bruno Gilles
Christian Bourquin	Catherine Deroche	Dominique Gillot
Martial Bourquin	Marie-Hélène Des	Jacques Gillot
Bernadette Bourzai	Esgaulx	Colette Giudicelli
Michel Boutant	Jean Desessard	Jean-Pierre Godéfroy
Jean Boyer	Félix Desplan	Brigitte Gonther-
Nicole Bricq	Yves Détraigne	Maurin
Marie-Thérèse	Evelyne Didier	Gaëtan Gorce
Bruguière	Claude Dilain	Nathalie Goulet
François-Noël Buffet	Muguette Dini	Jacqueline Gourault
Jean-Pierre Caffet	Éric Doligé	Alain Gournac
François Calvet	Claude Domeizel	Sylvie Goy-Chavent
Pierre Camani	Philippe Dominati	Francis Grignon
Christian Cambon	Michel Doublet	François Grosdidier
Claire-Lise Champion	Daniel Dubois	Charles Guené
Jean-Pierre Cantegrit	Marie-Annick	Jean-Noël Guérini
Vincent Capo-Canellas	Duchêne	Joël Guerriau
Jean-Noël Cardoux	Alain Dufaut	Didier Guillaume
Jean-Louis Carrère	André Dulait	Claude Haut

Pierre Hérisson	Roland du Luart	Sophie Primas
Edmond Hervé	Roger Madec	Gisèle Printz
Odette Herviaux	Philippe Madrelle	Catherine Procaccia
Michel Houel	Jacques-Bernard Magner	Jean-Pierre Raffarin
Alain Houpert	Michel Magras	Marcel Rainaud
Robert Hue	François Marc	Daniel Raoul
Jean-François Humbert	Philippe Marini	François Rebsamen
Christiane Hummel	Hervé Marseille	André Reichardt
Benoît Huré	Pierre Martin	Daniel Reiner
Jean-Jacques Hyst	Marc Massion	Thierry Repentin
Pierre Jarlier	Hervé Maurey	Jean-Claude Requier
Claude Jeannerot	Jean-François Mayet	Bruno Retailleau
Sophie Joissains	Rachel Mazuir	Charles Revet
Chantal Jouanno	Colette Mélot	Alain Richard
Philippe Kaltenbach	Jean-Claude Merceron	Roland Ries
Christiane Kammermann	Michelle Meunier	Gérard Roche
Roger Karoutchi	Jacques Mézard	Gilbert Roger
Fabienne Keller	Danielle Michel	Yves Rome
Ronan Kerdraon	Jean-Pierre Michel	Laurence Rossignol
Bariza Khiari	Alain Milon	Bernard Saugy
Virginie Klès	Gérard Miquel	René-Paul Savary
Yves Krattinger	Jean-Jacques Mirassou	Michel Savin
Georges Labazée	Thani Mohamed Soilihi	Patricia Schillinger
Joël Labbé	Aymeri de Montesquiou	Mireille Schurch
Françoise Laborde	Albéric de Montgolfier	Bruno Sido
Marc Laménié	Catherine Morin- Desailly	Esther Sittler
Élisabeth Lamure	Philippe Nachbar	Abdourahamane Soilihi
Gérard Larcher	Christian Namy	Jean-Pierre Sueur
Serge Larcher	Robert Navarro	Simon Sutour
Jean-Jacques Lasserre	Louis Nègre	Henri Tandonnet
Robert Laufoaulu	Alain Néri	Catherine Tasca
Daniel Laurent	Renée Nicoux	Michel Teston
Françoise Laurent- Perrigot	Isabelle Pasquet	René Teulade
Gérard Le Cam	Jean-Marc Pastor	Jean-Marc Todeschini
Jean-René Lecerf	Georges Patient	André Trillard
Jean-Yves Leconte	François Patriat	Catherine Troendle
Antoine Lefèvre	Philippe Paul	Robert Tropeano
Jacques Legendre	Daniel Percheron	François Trucy
Dominique de Legge	Jean-Claude Peyronnet	Richard Tuheiva
Jean-Pierre Leleux	Jackie Pierre	Raymond Vall
Jacky Le Menn	Jean-Jacques Pignard	André Vallini
Jean-Claude Lenoir	François Pillet	René Vandierendonck
Claude Léonard	Xavier Pintat	Jean-Marie Vanlerenberghe
Claudine Lepage	Louis Pinton	Yannick Vaugrenard
Jean-Claude Leroy	Bernard Piras	François Vendasi
Philippe Leroy	Jean-Vincent Placé	Hilarion Vendegou
Michel Le Scouarnec	Jean-Pierre Plancade	Paul Vergès
Valérie Létard	Rémy Pointereau	Michel Vergoz
Alain Le Vern	Christian Poncelet	René Vestri
Marie-Noëlle Lienemann	Ladislav Poniatowski	Jean-Pierre Vial
Jeanny Lorgeoux	Hugues Portelli	André Villiers
Jean-Louis Lorrain	Roland Povinelli	Maurice Vincent
Jean-Jacques Lozach	Yves Pozzo di Borgo	Dominique Watrin
		Richard Yung
		François Zocchetto

**N'ont pas pris part au vote :**

Philippe Adnot	Philippe Darniche	Alex Türk
Pierre Bernard- Reymond	Gaston Flosse	
	Jean-François Husson	

**N'ont pas pris part au vote :**

M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat et M. Jean-Claude Carle - qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	340
Nombre des suffrages exprimés	340
Majorité absolue des suffrages exprimés	171
Pour l'adoption	1
Contre	339

Mais après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

**Scrutin n° 96**

sur la motion n°14, présentée par M. Jean Louis Masson, tendant à opposer la question préalable au projet de loi organique, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle

Nombre de votants	339
Suffrages exprimés	339
Pour	1
Contre	338

Le Sénat n'a pas adopté

**ANALYSE DU SCRUTIN****GRUPE UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (132) :**

Contre : 131

N'a pas pris part au vote : 1 M. Jean-Claude Carle - qui présidait la séance

**GRUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (130) :**

Contre : 129

N'a pas pris part au vote : 1 M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat

**GRUPE DE L'UNION CENTRISTE ET RÉPUBLICAINE (31) :**

Contre : 31

**GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (21) :**

Contre : 21

**GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (16) :**

Contre : 16

**GRUPE ÉCOLOGISTE (10) :**

Contre : 10

**RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :**

Pour : 1 M. Jean Louis Masson

N'ont pas pris part au vote : 6

**A voté pour :**

Jean Louis Masson.

**Ont voté contre :**

Leila Aïchi	Jean-Étienne Antoinette	Dominique Bailly
Nicolas Alfonsi	Alain Anziani	Gérard Bailly
Jacqueline Alquier	Aline Archimbaud	Gilbert Barbier
Jean-Paul Amoudry	Jean Arthuis	Philippe Bas
Michèle André	Éliane Assassi	Delphine Bataille
Pierre André	David Assouline	Jean-Michel Baylet
Serge Andreoni	Bertrand Auban	Marie-France Beauflis
Maurice Antiste		René Beaumont

Christophe Béchu	Michel Delebarre	Charles Guené	Danielle Michel	Jean-Pierre Plancade	Esther Sittler
Michel Bécot	Jean-Pierre Demerliat	Jean-Noël Guérini	Jean-Pierre Michel	Rémy Pointereau	Abdourahmane
Claude Belot	Michelle Demessine	Joël Guerriau	Alain Milon	Christian Poncelet	Soilihi
Esther Benbassa	Christiane Demontès	Didier Guillaume	Gérard Miquel	Ladislav Poniatowski	Jean-Pierre Sueur
Claude Bérin-Débat	Marcel Deneux	Claude Haut	Jean-Jacques Mirassou	Hugues Portelli	Simon Soutour
Michel Berson	Gérard Dériot	Pierre Hérisson	Thani Mohamed	Roland Povinelli	Henri Tandonnet
Jacques Berthou	Catherine Deroche	Edmond Hervé	Soilihi	Yves Pozzo di Borgo	Catherine Tasca
Jean Besson	Marie-Hélène Des	Odette Herviaux	Aymeri de	Sophie Primas	Michel Teston
Joël Billard	Esgaulx	Michel Houel	Montesquiou	Gisèle Printz	René Teulade
Michel Billout	Jean Desessard	Alain Houpert	Albéric de Montgolfier	Catherine Procaccia	Jean-Marc Todeschini
Jean Bizet	Félix Desplan	Robert Hue	Catherine Morin-	Jean-Pierre Raffarin	André Trillard
Marie-Christine	Yves Détraigne	Jean-François	Desailly	Marcel Rainaud	Catherine Troendle
Blandin	Évelyne Didier	Humbert	Philippe Nachbar	Daniel Raoul	Robert Tropeano
Maryvonne Blondin	Claude Dilain	Christiane Hummel	Christian Namy	François Rebsamen	François Trucy
Jean-Marie Bockel	Muguette Dini	Benoît Huré	Robert Navarro	André Reichardt	Richard Tuhejava
Éric Bocquet	Éric Doligé	Jean-Jacques Hysté	Louis Nègre	Daniel Reiner	Raymond Vall
Nicole Bonnefoy	Claude Domezel	Pierre Jarlier	Alain Néri	Thierry Repentin	André Vallini
Pierre Bordier	Philippe Dominati	Claude Jeannerot	Renée Nicoux	Jean-Claude Requier	René Vandierendonck
Nicole Borvo Cohen-	Michel Doublet	Sophie Joissains	Isabelle Pasquet	Bruno Retailleau	Jean-Marie
Seat	Daniel Dubois	Chantal Jouanno	Jean-Marc Pastor	Charles Revet	Vanlerenberghe
Yannick Botrel	Marie-Annick	Philippe Kaltenbach	Georges Patient	Alain Richard	Yannick Vaugrenard
Natacha Bouchart	Duchêne	Christiane	François Patriat	Roland Ries	François Vendasi
Corinne Bouchoux	Alain Dufaut	Kammermann	Philippe Paul	Gérard Roche	Hilarion Vendegou
Didier Boulaud	André Dulait	Roger Karoutchi	Daniel Percheron	Gilbert Roger	Paul Vergès
Joël Bourdin	Ambroise Dupont	Fabienne Keller	Jean-Claude Peyronnet	Yves Rome	Michel Vergoz
Christian Bourquin	Jean-Léonce Dupont	Ronan Kerdraon	Jackie Pierre	Laurence Rossignol	René Vestri
Martial Bourquin	Odette Duriez	Bariza Khiri	Jean-Jacques Pignard	Bernard Saugé	Jean-Pierre Vial
Bernadette Bourzai	Josette Durrieu	Virginie Klès	François Pillet	René-Paul Savary	André Villiers
Michel Boutant	Louis Duvernois	Yves Krattinger	Xavier Pintat	Michel Savin	Maurice Vincent
Jean Boyer	Vincent Eblé	Georges Labazée	Louis Pinton	Patricia Schillinger	Dominique Watrin
Nicole Bricq	Jean-Paul Emorine	Joël Labbé	Bernard Piras	Mireille Schurch	Richard Yung
Marie-Thérèse	Anne-Marie Escoffier	Françoise Laborde	Jean-Vincent Placé	Bruno Sido	François Zocchetto
Bruguière	Philippe Esnol	Marc Laménie			
François-Noël Buffet	Frédérique Espagnac	Élisabeth Lamure			
Jean-Pierre Caffet	Hubert Falco	Gérard Larcher			
François Calvet	Jacqueline Farreyrol	Serge Larcher			
Pierre Camani	Alain Fauconnier	Jean-Jacques Lasserre			
Christian Cambon	Christian Favier	Robert Lafoaoulu			
Claire-Lise Campion	Françoise Férat	Daniel Laurent			
Jean-Pierre Cantegrit	André Ferrand	Françoise Laurent-			
Vincent Capo-Canellas	Jean-Luc Fichet	Perrigot			
Jean-Noël Cardoux	Jean-Jacques Filleul	Gérard Le Cam			
Jean-Louis Carrère	Guy Fischer	Jean-René Leceff			
Françoise Cartron	Louis-Constant	Jean-Yves Leconte			
Luc Carvounas	Fleming	Antoine Lefèvre			
Caroline Cayeux	Michel Fontaine	Jacques Legendre			
Bernard Cazeau	François Fortassin	Dominique de Legge			
Gérard César	Thierry Foucaud	Jean-Pierre Leleux			
Pierre Charon	Alain Fouché	Jacky Le Menn			
Yves Chastan	Bernard Fournier	Jean-Claude Lenoir			
Alain Chatillon	Jean-Paul Fournier	Claude Léonard			
Jean-Pierre Chauveau	Christophe-André	Claudine Lepage			
Jean-Pierre	Frassa	Jean-Claude Leroy			
Chevènement	Jean-Claude Frécon	Philippe Leroy			
Jacques Chiron	Pierre Frogier	Michel Le Scouarnec			
Karine Claireaux	Yann Gaillard	Valérie Létard			
Marcel-Pierre Cléach	René Garrec	Alain Le Vern			
Laurence Cohen	Joëlle Garriaud-	Marie-Noëlle			
Christian Cointat	Maylam	Lienemann			
Yvon Collin	André Gattolin	Jean-Louis Lorrain			
Gérard Collomb	Jean-Claude Gaudin	Jean-Jacques Lozach			
Pierre-Yves Collombat	Jacques Gautier	Roland du Luart			
Hélène Conway	Patrice Gérard	Roger Madec			
Mouret	Catherine Génisson	Philippe Madrelle			
Jacques Cornano	Jean Germain	Jacques-Bernard			
Gérard Cornu	Samia Ghali	Magner			
Raymond Couderc	Bruno Gilles	Michel Magras			
Roland Courteau	Dominique Gillot	François Marc			
Jean-Patrick Courtois	Jacques Gillot	Philippe Marini			
Cécile Cukierman	Colette Giudicelli	Hervé Marseille			
Philippe Dallier	Jean-Pierre Godefroy	Pierre Martin			
Ronan Dantec	Brigitte Gonthier-	Marc Massion			
Serge Dassault	Maurin	Hervé Maurey			
Yves Daudigny	Gaëtan Gorce	Jean-François Mayet			
Marc Daunis	Nathalie Goulet	Rachel Mazuir			
Annie David	Jacqueline Gourault	Colette Mélot			
Isabelle Debré	Alain Gournac	Jean-Claude Merceron			
Robert del Picchia	Sylvie Goy-Chavent	Michelle Meunier			
Vincent Delahaye	Francis Grignon	Jacques Mézard			
Francis Delattre	François Grosdidier				

**N'ont pas pris part au vote :**

Philippe Adnot	Philippe Darniche	Alex Türk
Pierre Bernard-Reymond	Gaston Flosse	
	Jean-François Husson	

**N'ont pas pris part au vote :**

M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat et M. Jean-Claude Carle - qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	340
Nombre des suffrages exprimés	340
Majorité absolue des suffrages exprimés	171
Pour l'adoption	1
Contre	339

Mais après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

**Scrutin n° 97**

sur l'article unique du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle

Nombre de votants	329
Suffrages exprimés	166
Pour	165
Contre	1

Le Sénat a adopté

**ANALYSE DU SCRUTIN****GROUPE UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (132) :**

Abstention : 131



*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Jean-Claude Carle - qui présidait la séance

#### GRUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (130) :

*Pour* : 129

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat

#### GRUPE DE L'UNION CENTRISTE ET RÉPUBLICAINE (31) :

*Abstention* : 31

#### GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (21) :

*Pour* : 21

#### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (16) :

*Pour* : 15

*Abstention* : 1 M. Gilbert Barbier

#### GRUPE ÉCOLOGISTE (10) :

*N'ont pas pris part au vote* : 10

#### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

*Contre* : 1 M. Jean Louis Masson

*N'ont pas pris part au vote* : 6

#### Ont voté pour :

Nicolas Alfonsi  
Jacqueline Alquier  
Michèle André  
Serge Andreoni  
Maurice Antiste  
Jean-Étienne Antoinette  
Alain Anziani  
Éliane Assassi  
David Assouline  
Bertrand Auban  
Dominique Bailly  
Delphine Bataille  
Jean-Michel Baylet  
Marie-France Beaufils  
Claude Bérît-Débat  
Michel Berson  
Jacques Berthou  
Jean Besson  
Michel Billout  
Maryvonne Blondin  
Éric Bocquet  
Nicole Bonnefoy  
Nicole Borvo Cohen-Seat  
Yannick Botrel  
Didier Boulaud  
Christian Bourquin  
Martial Bourquin  
Bernadette Bourzai  
Michel Boutant  
Nicole Bricq  
Jean-Pierre Caffet  
Pierre Camani  
Claire-Lise Champion  
Jean-Louis Carrère  
Françoise Cartron  
Luc Carvounas  
Bernard Cazeau  
Yves Chastan  
Jean-Pierre Chevènement  
Jacques Chiron  
Karine Claireaux  
Laurence Cohen  
Yvon Collin

Gérard Collomb  
Pierre-Yves Collombat  
Hélène Conway Muret  
Jacques Cornano  
Roland Courteau  
Cécile Cukierman  
Yves Daudigny  
Marc Daunis  
Annie David  
Michel Delebarre  
Jean-Pierre Demerliat  
Michelle Demessine  
Christiane Demontès  
Félix Desplan  
Évelyne Didier  
Claude Dilain  
Claude Domeizel  
Odette Duriez  
Josette Durrieu  
Vincent Eblé  
Anne-Marie Escoffier  
Philippe Esnol  
Frédérique Espagnac  
Alain Fauconnier  
Christian Favier  
Jean-Luc Fichet  
Jean-Jacques Filleul  
Guy Fischer  
François Fortassin  
Thierry Foucaud  
Jean-Claude Frécon  
Catherine Génisson  
Jean Germain  
Samia Ghali  
Dominique Gillot  
Jacques Gillot  
Jean-Pierre Godefroy  
Brigitte Gonthier-Maurin  
Gaëtan Gorce  
Jean-Noël Guérini  
Didier Guillaume  
Claude Haut  
Edmond Hervé  
Odette Herviaux

Robert Hue  
Claude Jeannerot  
Philippe Kaltenbach  
Ronan Kerdraon  
Bariza Khiari  
Virginie Klès  
Yves Krattinger  
Georges Labazée  
Françoise Laborde  
Serge Larcher  
Françoise Laurent-Perrigot  
Gérard Le Cam  
Jean-Yves Leconte  
Jacky Le Menn  
Claudine Lepage  
Jean-Claude Leroy  
Michel Le Scouarnec  
Alain Le Vern  
Marie-Noëlle Liemann  
Jenny Lorgeoux  
Jean-Jacques Lozach  
Roger Madec  
Philippe Madrelle  
Jacques-Bernard Magner  
François Marc  
Marc Massion  
Rachel Mazuir  
Michelle Meunier  
Jacques Mézard  
Danielle Michel  
Jean-Pierre Michel  
Gérard Miquel  
Jean-Jacques Mirassou  
Thani Mohamed Soilihi  
Robert Navarro  
Alain Néri  
Renée Nicoux  
Isabelle Pasquet  
Jean-Marc Pastor  
Georges Patient  
François Patriat  
Daniel Percheron

Jean-Claude Peyronnet  
Bernard Piras  
Jean-Pierre Plancade  
Roland Povinelli  
Gisèle Printz  
Marcel Rainaud  
Daniel Raoul  
François Rebsamen  
Daniel Reiner  
Thierry Repentin  
Jean-Claude Requier  
Alain Richard

Roland Ries  
Gilbert Roger  
Yves Rome  
Laurence Rossignol  
Patricia Schillinger  
Mireille Schurch  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Sutour  
Catherine Tasca  
Michel Teston  
René Teulade  
Jean-Marc Todeschini

Robert Tropeano  
Richard Tuheiva  
Raymond Vall  
André Vallini  
René Vandierendonck  
Yannick Vaugrenard  
François Vendasi  
Paul Vergès  
Michel Vergoz  
Maurice Vincent  
Dominique Watrin  
Richard Yung

#### A voté contre :

Jean Louis Masson.

#### Abstentions :

Jean-Paul Amoudry  
Pierre André  
Jean Arthuis  
Gérard Bailly  
Gilbert Barbier  
Philippe Bas  
René Beaumont  
Christophe Béchu  
Michel Bécot  
Claude Belot  
Joël Billard  
Jean Bizet  
Jean-Marie Bockel  
Pierre Bordier  
Natacha Bouchart  
Joël Bourdin  
Jean Boyer  
Marie-Thérèse Bruguère  
François-Noël Buffet  
François Calvet  
Christian Cambon  
Jean-Pierre Cantegrit  
Vincent Capo-Canellas  
Jean-Noël Cardoux  
Caroline Cayeux  
Gérard César  
Pierre Charon  
Alain Chatillon  
Jean-Pierre Chauveau  
Marcel-Pierre Cléach  
Christian Cointat  
Gérard Cornu  
Raymond Couderc  
Jean-Patrick Courtois  
Philippe Dallier  
Serge Dassault  
Isabelle Debré  
Robert del Picchia  
Vincent Delahaye  
Francis Delattre  
Marcel Deneux  
Gérard Dériot  
Catherine Deroche  
Marie-Hélène Des Esgaulx  
Yves Détraigne  
Muguette Dini  
Éric Doligé  
Philippe Dominati  
Michel Doublet  
Daniel Dubois  
Marie-Annick Duchêne  
Alain Dufaut  
André Dulait  
Ambroise Dupont  
Jean-Léonce Dupont  
Louis Duvernois

Jean-Paul Emorine  
Hubert Falco  
Jacqueline Farreyrol  
Françoise Férat  
André Ferrand  
Louis-Constant Fleming  
Michel Fontaine  
Alain Fouché  
Bernard Fournier  
Jean-Paul Fournier  
Christophe-André Frassa  
Pierre Frogier  
Yann Gaillard  
René Garrec  
Joëlle Garriaud-Maylam  
Jean-Claude Gaudin  
Jacques Gautier  
Patrice Gélard  
Bruno Gilles  
Colette Giudicelli  
Nathalie Goulet  
Jacqueline Gourault  
Alain Gournac  
Sylvie Goy-Chavent  
Francis Grignon  
François Grosdidier  
Charles Guené  
Joël Guerriau  
Pierre Hérisson  
Michel Houel  
Alain Houpert  
Jean-François Humbert  
Christiane Hummel  
Benoît Huré  
Jean-Jacques Hyst  
Pierre Jarlier  
Sophie Joissains  
Chantal Jouanno  
Christiane Kammermann  
Roger Karoutchi  
Fabienne Keller  
Marc Laménie  
Élisabeth Lamure  
Gérard Larcher  
Jean-Jacques Lasserre  
Robert Laufoaulu  
Daniel Laurent  
Jean-René Lecerf  
Antoine Lefevre  
Jacques Legendre  
Dominique de Legge  
Jean-Pierre Leleux  
Jean-Claude Lenoir  
Claude Léonard

Philippe Leroy  
Valérie Létard  
Jean-Louis Lorrain  
Roland du Luart  
Michel Magras  
Philippe Marini  
Hervé Marseille  
Pierre Martin  
Hervé Maurey  
Jean-François Mayet  
Colette Mélot  
Jean-Claude Merceron  
Alain Milon  
Aymeri de Montesquiou  
Albéric de Montgolfier  
Catherine Morin-Desailly  
Philippe Nachbar  
Christian Namy  
Louis Nègre  
Philippe Paul  
Jackie Pierre  
Jean-Jacques Pignard  
François Pillet  
Xavier Pintat  
Louis Pinton  
Rémy Pointereau  
Christian Poncelet  
Ladislav Poniatowski  
Hugues Portelli  
Yves Pozzo di Borgo  
Sophie Primas  
Catherine Proccaccia  
Jean-Pierre Raffarin  
André Reichardt  
Bruno Retailleau  
Charles Revet  
Gérard Roche  
Bernard Saugéy  
René-Paul Savary  
Michel Savin  
Bruno Sido  
Esther Sittler  
Abdourahmane Soilihi  
Henri Tandonnet  
André Trillard  
Catherine Troendle  
François Trucy  
Jean-Marie Vanlerenberghe  
Hilarion Vendegou  
René Vestri  
Jean-Pierre Vial  
André Villiers  
François Zocchetto

**N'ont pas pris part au vote :**

Philippe Adnot	Marie-Christine Blandin	Gaston Flosse
Leïla Aïchi	Corinne Bouchoux	André Gattolin
Aline Archimbaud	Ronan Dantec	Jean-François Husson
Esther Benbassa	Philippe Darniche	Joël Labbé
Pierre Bernard-Reymond	Jean Desessard	Jean-Vincent Placé
		Alex Türk

**N'ont pas pris part au vote :**

M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat et M. Jean-Claude Carle - qui

présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants .....	330
Nombre des suffrages exprimés .....	166
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	84
Pour l'adoption .....	165
Contre .....	1

Mais après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

















## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>191,20</b>
<b>33</b>	Questions ..... 1 an	<b>142,00</b>
<b>83</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>39,90</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>171,40</b>
<b>35</b>	Questions ..... 1 an	<b>102,10</b>
<b>85</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>35,60</b>
<b>95</b>	Table questions ..... 1 an	<b>23,40</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 17 novembre 2011 publié au *Journal officiel* du 19 novembre 2011

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

---

**Prix du numéro : 3,50 €**