

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 24 juin 2010

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



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



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON

### Secrétaires :

**MM. Jean-Pierre Godefroy, Marc Massion.**

1. **Procès-verbal** (p. 5157)
2. **Prise illégale d'intérêts des élus locaux.** – Adoption d'une proposition de loi (Texte de la commission) (p. 5157)  
 Discussion générale : M. Bernard Saugé, auteur de la proposition de loi ; Mme Anne-Marie Escoffier, rapporteur de la commission des lois ; Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.  
 MM. Yves Détraigne, Pierre-Yves Collombat, Jean-Pierre Vial, Mme Éliane Assassi, M. Daniel Marsin.  
 M. le secrétaire d'État.  
 Clôture de la discussion générale.  
 Article unique (p. 5166)  
 M. Alain Fouché.  
 Adoption de l'article unique de la proposition de loi.
3. **Maisons départementales des personnes handicapées.** – Discussion d'une proposition de loi (Texte de la commission) (p. 5167)  
 Discussion générale : M. Paul Blanc, auteur de la proposition de loi et rapporteur de la commission des affaires sociales ; Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité.  
 Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Anne-Marie Escoffier, Isabelle Pasquet, M. Jean-Jacques Pignard, Mme Christiane Kammermann, M. Yves Daudigny.  
 Mme la secrétaire d'État.  
 Clôture de la discussion générale.  
 Mme la présidente.  
 Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 5181)  
 Amendement n° 6 de Mme Marie-Agnès Labarre. – Mme Marie-Agnès Labarre, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet.  
 Amendement n° 5 de Mme Isabelle Pasquet. – Mme Marie-Agnès Labarre, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet.  
 Amendement n° 8 de Mme Isabelle Pasquet. – Mme Marie-Agnès Labarre, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet.

Article 1<sup>er</sup> (p. 5183)

Amendement n° 9 de Mme Isabelle Pasquet. – Mme Marie-Agnès Labarre, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 2 (p. 5184)

MM. Yves Daudigny, le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 2 (p. 5186)

Amendement n° 11 rectifié de Mme Isabelle Pasquet. – Mme Isabelle Pasquet, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État, M. Yves Daudigny. – Rejet.

Article 3 (p. 5187)

Mme Isabelle Pasquet.

Amendement n° 72 rectifié de M. Éric Doligé. – MM. Roland du Luart, le rapporteur, Mmes la secrétaire d'État, Annie Jarraud-Vergnolle, M. Yves Daudigny. – Adoption, par scrutin public, de l'amendement supprimant l'article.

Article 4 (p. 5189)

Amendement n° 1 de la commission. – M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 5 (p. 5190)

Mme Isabelle Pasquet.

Amendement n° 14 de Mme Isabelle Pasquet. – Mme Isabelle Pasquet, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n° 15 de Mme Isabelle Pasquet. – Mme Isabelle Pasquet, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet.

M. le rapporteur, Mme la présidente.

Renvoi de la suite de la discussion.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 5192)

## PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER

4. **Recours collectif. – Rejet d'une proposition de loi** (p. 5192)

Discussion générale : Mme Nicole Bricq, auteur de la proposition de loi ; MM. Laurent Béteille, rapporteur de la commission des lois ; Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation.

M. Denis Detcheverry, Mme Odette Terrade, MM. Pierre Fauchon, Richard Yung, Antoine Lefèvre.

M. le secrétaire d'État.

Clôture de la discussion générale.

Article 1<sup>er</sup> (p. 5207)

Mme Odette Terrade, M. le rapporteur, Mme Nicole Bricq, MM. Richard Yung, Pierre-Yves Collombat.

Rejet de l'article.

Articles 2 à 9. – Rejet (p. 5209)

Article 10 (p. 5209)

M. Richard Yung.

Rejet de l'article.

Aucun des articles n'ayant été adopté, la proposition de loi est rejetée.

5. **Égalité des chances dans l'enseignement primaire et secondaire. – Discussion d'une question orale avec débat** (p. 5210)

M. Serge Lagauche, auteur de la question.

M. Jacques Legendre, Mmes Marie-Agnès Labarre, Bernadette Bourzai, MM. Daniel Marsin, Robert Laufoaulu, Mme Maryvonne Blondin, MM. René-Pierre Signé, Yannick Bodin.

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

*Suspension et reprise de la séance* (p. 5224)

6. **Décision du Conseil constitutionnel** (p. 5224)7. **Communication du Conseil constitutionnel** (p. 5224)8. **Répression des violences faites aux femmes. – Violences au sein des couples. – Suite de la discussion de deux propositions de loi et adoption du texte de la commission modifié** (p. 5224)

Article 10 *bis* B (*suite*) (p. 5224)

Amendement n° 37 de M. Jean-Etienne Antoinette. – Mme Maryvonne Blondin, M. François Pillet, rapporteur de la commission des lois ; Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article 10 *bis*. – Adoption (p. 5225)

Article 11 A (p. 5225)

Mme Claudine Lepage.

Amendement n° 60 du Gouvernement. – Mme la secrétaire d'État.

Amendement n° 24 rectifié de M. Roland Courteau. – M. Roland Courteau.

Amendement n° 39 de M. Jean-Etienne Antoinette. – Mme Maryvonne Blondin. – Retrait.

M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État, M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. – Adoption, après une demande de priorité, de l'amendement n° 24 rectifié, l'amendement n° 60 devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 11 A (p. 5228)

Amendement n° 25 de Mme Claudine Lepage. – Mme Claudine Lepage, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Retrait.

Amendement n° 52 de Mme Odette Terrade. – Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Retrait.

Article additionnel après l'article 11 (p. 5230)

Amendement n° 23 de M. Roland Courteau. – MM. Roland Courteau, le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 12 (p. 5230)

Amendement n° 26 de M. Roland Courteau. – Mme Virginie Klès, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Rejet par scrutin public.

Amendement n° 35 de M. Jean-Etienne Antoinette. – Mme Maryvonne Blondin, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Retrait.

Adoption de l'article.

Articles 12 *bis*, 13 et 14. – Adoption (p. 5232)

Article additionnel après l'article 14 (p. 5232)

Amendement n° 27 de M. Roland Courteau. – Mme Michèle André, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Retrait.

Article 14 *bis* (p. 5233)

M. Roland Courteau, Mmes Éliane Assassi, Odette Terrade.

Adoption de l'article.

Article 16 (p. 5235)

M. Roland Courteau.

Amendement n° 55 de Mme Odette Terrade. – M. Odette Terrade.

Amendement n° 28 de M. Roland Courteau. – M. Roland Courteau.

Amendement n° 29 de M. Roland Courteau. – Mme Virginie Klès.

M. le rapporteur, Mmes la secrétaire d'État, Muguette Dini, Virginie Klès, Nicole Borvo Cohen-Seat, Maryvonne Blondin. – Rejet, par scrutin public, des amendements n° 55 et 28 ; rejet, par scrutin public, de l'amendement n° 29.

Adoption de l'article.

Article 17 (p. 5238)

M. Roland Courteau.

Amendement n° 40 rectifié de Mme Muguette Dini. – Mme Muguette Dini, M. le rapporteur, Mmes la secrétaire d'État, Virginie Klès, Nicole Borvo Cohen-Seat. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 17 (p. 5240)

Amendement n° 56 rectifié de Mme Odette Terrade. – Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État, MM. Roland Courteau, le président de la commission. – Retrait.

Article 17 *bis*. – Adoption (p. 5241)

Article 18 (p. 5241)

Amendement n° 57 de Mme Odette Terrade. – Mme Marie-Agnès Labarre, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article 18 *bis* (p. 5242)

Amendement n° 58 du Gouvernement. – Mme la secrétaire d'État, M. le rapporteur. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 19 et 20. – Adoption (p. 5243)

Article 20 *bis* (p. 5243)

Amendement n° 36 de M. Jean-Etienne Antoinette. – Mme Annie Jarraud-Vergnolle, M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'État. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article 20 *ter*. – Adoption (p. 5245)

Article 21 (*suppression maintenue*) (p. 5245)

Intitulé de la proposition de loi (p. 5245)

Amendement n° 11 rectifié de Mme Françoise Laborde. – Mme Françoise Laborde.

Amendement n° 12 de Mme Virginie Klès. – Mme Virginie Klès. – Retrait.

Amendement n° 13 de M. Roland Courteau. – M. Roland Courteau.

Amendement n° 42 de Mme Odette Terrade. – Mme Odette Terrade.

MM. le rapporteur, Roland Courteau. – Rectification de l'amendement n° 13.

M. le président de la commission, Mmes Françoise Laborde, Odette Terrade, M. Robert del Picchia, Mme la secrétaire d'État. – Retrait des amendements n° 11 rectifié et 42 ; adoption de l'amendement n° 13 rectifié rédigeant l'intitulé.

Mme la secrétaire d'État.

Vote sur l'ensemble (p. 5247)

Mmes Muguette Dini, Virginie Klès, M. Roland Courteau, Mmes Odette Terrade, Joëlle Garriaud-Maylam, Maryvonne Blondin, Françoise Laborde.

Adoption de la proposition de loi résultant du texte de la commission modifié.

Mme la secrétaire d'État.

9. **Ordre du jour** (p. 5249)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON

**vice-présidente**

**Secrétaires :**

**M. Jean-Pierre Godefroy,  
M. Marc Massion.**

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**Mme la présidente.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS DES ÉLUS LOCAUX

### ADOPTION D'UNE PROPOSITION DE LOI

*(Texte de la commission)*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi visant à réformer le champ des poursuites de la prise illégale d'intérêts des élus locaux, présentée par M. Bernard Saugey (proposition n° 268, texte de la commission n° 520, rapport n° 519).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Bernard Saugey, auteur de la proposition de loi.

**M. Bernard Saugey, auteur de la proposition de loi.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je serai bref, laissant le soin à mes collègues Anne-Marie Escoffier et Pierre-Yves Collombat de compléter mes propos. Je me contenterai donc d'évoquer quelques idées-force.

Tout d'abord, ce qui nous pose problème dans la définition actuelle du délit de prise illégale d'intérêt, c'est la notion d'« intérêt quelconque », qui nous semble trop générale. Contrairement à ce que d'aucuns peuvent penser, cette proposition de loi est destinée non à protéger les élus, mais à faire en sorte que les élus honnêtes ne soient pas importunés, et que les élus voyous – ils ne sont pas nombreux, mais ils peuvent toujours exister – puissent être condamnés. Notre objectif est donc d'améliorer la loi afin de mieux réprimer la recherche d'un intérêt personnel.

Je tiens ensuite à rappeler que cette proposition de loi a deux pères spirituels. Si je l'ai présentée en mon nom propre, afin qu'elle puisse être examinée dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe de l'UMP, je veux y associer mon collègue et ami Pierre-Yves Collombat. En effet, c'est ensemble, lors de la discussion de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, que nous avons eu l'idée de ce texte ; mais il nous a paru préférable de déposer une proposition de loi indépendante, afin d'éviter l'écueil du cavalier législatif.

J'insiste également sur le fait que nous sommes très attachés au maintien de la répression du délit de prise illégale d'intérêt, contrairement à ce que d'aucuns peuvent penser.

Je voudrais aussi reprendre un exemple désormais fameux, déjà maintes fois évoqué, que j'ai d'ailleurs rappelé devant la commission des lois : c'est l'histoire d'un maire qui, comme à l'accoutumée, fait adopter par son conseil municipal une subvention pour le club de sports de sa commune. Sauf que son petit-fils joue au football dans ce club... Eh bien, mes chers collègues, un magistrat qui prendrait la loi au pied de la lettre – ils sont rares, mais ils existent ! – pourrait condamner ce maire pour prise illégale d'intérêt, alors même que ce dernier n'a pas touché un centime d'euro !

À en croire certains, le sujet ne serait pas essentiel, en raison du faible nombre de cas. Je ne partage pas ce point de vue. Je rappellerai en effet que, sur les trois dernières années, quarante-quatre cas ont été recensés en 2005, cinquante et un en 2006, et quarante-neuf en 2007, et qu'ils se sont soldés par treize peines d'emprisonnement avec sursis, vingt et une peines d'amende et seulement cinq dispenses de peine.

Je m'inscris également en faux contre l'idée répandue selon laquelle il suffirait, pour protéger un élu, de ne pas le faire participer aux votes relatifs à l'organisme ou à l'association dont il est par ailleurs membre. En effet, cette pratique ne permet pas d'écartier toute menace.

Je souligne d'ailleurs que ce sont les poursuites, et les harcèlements moraux qui s'ensuivent, qui posent problème, plus que les condamnations.

À présent, nous devons faire preuve d'un véritable courage politique.

J'ai cru savoir que la Chancellerie avait eu quelques réticences à l'égard de ce texte.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.** Elle en a toujours !

**M. Bernard Saugey.** À l'heure où l'on gouverne avec les médias et les sondages – c'est un peu la maladie du siècle ! –, la loi Fauchon du 10 juillet 2000 n'aurait sans doute jamais pu être adoptée. Pourtant, vous qui êtes en contact régulier avec les élus locaux, mes chers collègues, vous savez combien cette loi Fauchon est appréciée. *(M. Alain Fouché acquiesce.)* Et, de la façon dont elle a été utilisée, elle n'a donné lieu à aucun débordement.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous devrions tous accepter de voter cette proposition de loi.

Cerise sur le gâteau, je note que la chambre criminelle de la Cour de cassation a, par une interprétation stricte de la loi pénale, récemment confirmé la condamnation d'un maire, d'un maire-adjoint et d'un conseiller municipal pour avoir participé à la décision d'attribution de subventions à des associations municipales qu'ils présidaient *ès qualités*, bien qu'ils n'en aient tiré aucun profit personnel et qu'il n'en soit résulté aucun préjudice pour la collectivité. Je vous renvoie, mes chers collègues, à la lecture de l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 22 octobre 2008.

C'est donc bien la généralité des termes du texte d'incrimination, qui repose sur la notion d'« intérêt quelconque », qui conduit à placer sous le coup de la loi pénale des comportements pourtant strictement conformes à l'intérêt général.

Nous proposons par conséquent de substituer aux mots « un intérêt quelconque » l'expression « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général ». Ainsi, les honnêtes élus, qui sont légions, ne seront pas importunés, mais ceux qui voudront tricher seront embêtés.

J'ajoute enfin que, lorsque j'ai contacté Mme le garde des sceaux pour obtenir des précisions sur les réticences qui pouvaient exister à la Chancellerie, elle m'a tout d'abord dit qu'elle n'était pas au courant, avant de me rappeler pour me préciser qu'elle soutiendrait cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, de l'Union centriste, du RDSE et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme le rapporteur.

**Mme Anne-Marie Escoffier**, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la proposition de loi que j'ai l'honneur de rapporter devant vous ce matin s'inscrit dans une actualité brûlante qui nous fait toucher du doigt l'impérieuse nécessité de mesurer les conséquences de la jurisprudence la plus récente sur le délit de prise illégale d'intérêt. Une actualité qui donne raison à l'initiative prise par notre collègue Bernard Saugey de vouloir mieux définir le délit de prise illégale d'intérêt, prévu par l'article 432-12 du code pénal.

Nombreux sont les élus, les fonctionnaires, toutes les personnes exerçant une fonction publique, à s'émouvoir des conséquences que pourrait emporter la jurisprudence de la Cour de cassation, dans son arrêt du 22 octobre 2008 *Ville de Bagneux*, si elle devait être appliquée brutalement et sans discernement à des comportements qui n'auraient jamais eu l'intention de violer la loi.

Cette proposition de loi, loin de vouloir affaiblir le droit et protéger les élus et agents publics, vise donc tout au contraire à « sanctuariser » le devoir de probité, valeur fondamentale de notre République, à laquelle chacun de nous, citoyen comme élu, est viscéralement attaché. Elle veut concilier deux impératifs garants de notre vie démocratique : la neutralité qui s'impose à tout agent public et la sécurité juridique qui lui est due en contrepartie.

Tel était d'ailleurs l'objectif du délit de prise illégale d'intérêt, un délit qui s'inscrit dans un vieux principe déjà connu du droit romain, repris dans deux ordonnances de Saint-Louis et de Charles VI, puis dans le code pénal de 1810. Seul son nom en a été modifié, puisqu'au délit

d'« ingérence » s'est substitué celui de « prise illégale d'intérêt ». Quel que soit ce nom, il a toujours tendu à conforter la neutralité des personnes exerçant une fonction publique, qui se voient interdire la prise d'intérêts dans les affaires placées sous leur surveillance.

Aux termes de l'article 432-12 du code pénal, le délit n'est constitué qu'autant que les justiciables, en raison de leurs fonctions, ont pris, reçu ou conservé, « directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou une opération dont [ils ont], au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».

Les mots utilisés pour caractériser le délit portent en eux toute l'ambiguïté que dénonce la proposition de loi.

La surveillance peut aller jusqu'à être interprétée comme une simple association au processus de décision et se réduire à de simples pouvoirs de préparation ou de proposition de décisions prises par d'autres, comme l'a jugé la chambre criminelle de la Cour de cassation par un arrêt du 14 juin 2000.

Quant à l'« intérêt quelconque », il peut être de nature matérielle ou morale, direct ou indirect, indépendant même de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel, et sans contradiction nécessaire avec l'intérêt communal.

Il faut bien admettre que, en élargissant ainsi la notion d'intérêt quelconque, le juge considère que « l'infraction est constituée, même s'il n'en résulte ni profit pour les auteurs ni préjudice pour la collectivité », l'élément moral du délit résultant de ce que l'acte a été accompli sciemment, sans qu'il y ait forcément intention frauduleuse.

On mesure dès lors l'épée de Damoclès au-dessus de la tête de ces agents publics soumis au quotidien à des processus de décision entrant pleinement dans le champ de cet article 432-12 du code pénal, d'autant que les sanctions ont été aggravées dans le nouveau code pénal qui, au-delà des cinq ans d'emprisonnement et des 75 000 euros d'amende, prévoit des peines complémentaires dès lors qu'il y a manquement au devoir de probité.

S'ajoutent ainsi une interdiction des droits civiques, civils et de famille pour une durée maximale de cinq ans, une interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle ou sociale dans le même cadre que celui qui a donné lieu à infraction, et ce à titre définitif ou pour cinq ans, la confiscation des sommes ou objets irrégulièrement reçus ou détenus, une incapacité électorale de cinq ans telle qu'introduite par la loi du 19 janvier 1995 dans l'article L. 7 du code électoral.

Certes, il faut bien admettre que, statistiquement parlant – Bernard Saugey l'a rappelé tout à l'heure –, le nombre des condamnations n'est pas excessif, puisqu'il s'établit à environ cinquante condamnations par an sur les trois dernières années de référence : quarante-quatre en 2005, dont quatorze à l'encontre d'élus ; cinquante et un en 2006, dont dix-neuf à l'encontre d'élus ; quarante-neuf en 2007, dont dix à l'encontre d'élus.

Il faut ajouter que, avec pragmatisme, le législateur a prévu des atténuations, mais pour les seules communes de 3 500 habitants ou moins, sous réserve que, dans tous les cas, l'ensemble des décisions soient prises en toute transparence.

Il n'en reste pas moins que, en dépit de cet assouplissement, la rigueur des sanctions même atténuées a des conséquences lourdes sur les agents publics, marqués par un soupçon indélébile aux conséquences très importantes, y compris sur le plan psychologique.

Enfin, il n'aura échappé à personne que le Conseil constitutionnel, dans sa toute récente décision du 11 juin 2010, a déclaré contraire à la Constitution l'article L. 7 du code électoral relatif à l'interdiction d'inscription sur la liste électorale, décision qui vient conforter la position de l'auteur de la proposition de loi et celle de votre rapporteur.

Le contenu de cette proposition de loi avait été présenté dans un amendement par notre collègue Pierre-Yves Collombat lors de l'examen de la loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures du 12 mai 2009 ; mais, cette disposition, considérée comme inopportune dans ce texte, n'avait pas été retenue. Bernard Saugey l'a expliqué et a rappelé que la présente proposition de loi, même si elle émane de lui, a été élaborée en parfait accord avec Pierre-Yves Collombat.

Cette double démarche, tant de M. Collombat que de M. Saugey, montre à l'évidence l'intérêt du texte qui nous est soumis.

Derrière cette proposition de loi, il y a le devoir exigeant, impératif de concilier deux points de vue : celui de la loi et celui du juge avec l'interprétation extensive qu'il fait de ladite loi. C'est un devoir exigeant, impératif, si l'on veut éviter un blocage inévitable de toute action administrative.

Monsieur le secrétaire d'État, les élus que nous sommes tous ici savent ce que veut dire « prendre ses responsabilités ».

Je suis conseiller général, membre de la commission d'appel d'offres relative aux transports scolaires. Je délibère donc pour choisir les transporteurs qui assurent le transport des élèves. Heureusement que mes petits-enfants ne bénéficient pas de ce transport, sinon...

Je demande et j'obtiens, toujours en qualité de conseiller général, des subventions pour les associations et les clubs sportifs de mon canton. Heureusement, encore une fois, que mes petits-enfants ne jouent ni au football ni au basket dans les clubs de mon canton ; sinon, je serais prise en défaut et coupable de prise illégale d'intérêt.

N'y a-t-il pas aussi quelque hypocrisie à croire que, parce que l'on ne prendra pas part aux délibérations de l'exécutif ou que l'on quittera momentanément la salle des délibérations pour ne participer ni aux débats ni au vote, on sera à l'abri d'une potentielle prise illégale d'intérêt ?

Chacun, à la commission des lois, s'est accordé à reconnaître, d'abord l'absolue nécessité de maintenir la répression du délit de prise illégale d'intérêt – nous y insistons – mais aussi, en contrepartie, la tout aussi nécessaire obligation de clarifier la notion d'« intérêt quelconque ». Chacune et chacun a pu illustrer d'exemples vécus sur son territoire les excès auxquels pourrait conduire une application immodeste de la loi.

C'est pourquoi la commission, à l'unanimité, a voulu concentrer la répression sur les comportements relevant des manquements à la probité. Le texte retenu, intransigeant sur le respect du critère incontournable et essentiel de probité, se veut doublement protecteur de la neutralité de l'agent public en réprimant les actes qui s'en écarteraient et en stigmatisant le risque délictuel.

Monsieur le secrétaire d'État, les élus, depositaires de l'autorité publique, les personnes chargées d'une mission de service public ou encore les personnes investies d'un mandat électif public se veulent, et sont dans leur grande majorité – il suffit de revenir au nombre de condamnations évoqué tout à l'heure –, exemplaires. Apportons-leur la preuve de la confiance que nous leur faisons. Disons-leur à toutes et à tous notre volonté de les aider à faire fonctionner harmonieusement nos institutions, notre volonté de ne pas paralyser l'action administrative, surtout à un moment où se multiplient les structures locales, où se développe l'intercommunalité et où les associations sont plus que jamais nécessaires.

La proposition de loi de Bernard Saugey a été considérée par l'ensemble des membres de la commission comme un texte d'équilibre et de bon sens, un texte raisonnable. Seul son intitulé a été modifié pour mieux identifier les bénéficiaires de ces dispositions. Sous réserve de cette modification, le texte a été adopté à l'unanimité par la commission : mes chers collègues, je vous propose de suivre son avis. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.** Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi tout d'abord d'avoir une attention particulière pour Mme Escoffier qui inaugure aujourd'hui la fonction de rapporteur, et qui le fait si bien d'ailleurs qu'elle rend ma tâche ardue. (*Sourires.*)

Avant d'exprimer la position du Gouvernement sur ce texte, je me dois de vous expliquer les raisons pour lesquelles il y a matière à débat et pourquoi j'étais porteur, devant la commission des lois le 2 juin dernier, d'un certain nombre de questions et de rappels utiles.

L'échange que nous avons eu il y a trois semaines en commission des lois a été, pour moi, particulièrement éclairant et fructueux, y compris d'ailleurs sur des points controversés. On peut avoir une analyse différente, mais il était important que j'entende votre point de vue, étayé notamment par la jurisprudence. Nous avons aujourd'hui la démonstration que ces auditions de membres du Gouvernement devant la commission des lois et le dialogue qui s'y instaure – même si, je le sais, la commission des lois a une grande capacité à se suffire à elle-même tant les talents y sont nombreux et riches – ont leur utilité, et, pour ma part, je ne regrette pas d'y être venu le 2 juin dernier.

Cet échange en commission vaut, me semble-t-il, tous les coups de téléphone ou les échanges de couloir, si intéressants soient-ils par ailleurs, car on peut toujours interpréter ou contester ces derniers.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** À condition que les ministres écoutent ce que dit la commission : cela arrive quelquefois ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** C'est ce que je voulais dire : je n'ai pas été si longtemps parlementaire, y compris sénateur, pour rien ! Cela crée une culture, un état d'esprit, un respect.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Nous savons que c'est ce que vous faites !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Notre discussion en commission, disais-je, a été d'un grand intérêt. Il en est d'ailleurs résulté des échanges au niveau des services de la

Chancellerie et du Premier ministre, la prise en compte d'un certain nombre d'arguments et, enfin, la position que j'exprimerai tout à l'heure.

Ces remarques importantes étant faites, je me permettrai de reprendre un certain nombre de réserves que j'ai exprimées en commission parce qu'elles font partie du débat. Ce débat n'est pas aussi tranché qu'il y paraît, j'en conviens volontiers, mais admettez-le également.

Tout d'abord, la modification proposée consistant à remplacer « un intérêt quelconque » par « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général » nous semblait juridiquement inutile.

Ce n'est d'ailleurs pas une position nouvelle de la Chancellerie, laquelle avait déjà émis des réserves identiques concernant la proposition similaire de M. Pierre-Yves Collombat. Comme vous l'avez indiqué, monsieur Saugey, nous avions déjà eu ce débat.

L'article 432-12 du code pénal a repris la rédaction de l'article 175 de l'ancien code pénal relatif au délit d'ingérence, devenu en 1994 le délit de prise illégale d'intérêts. Les termes inchangés « quelque intérêt que ce soit » sont devenus une notion clairement connue de tous les professionnels, et la loi pénale, il est vrai, gagne aussi à être stabilisée au moment où l'on critique ses incessants changements. Il y va d'une sécurité juridique que tous les praticiens appellent de leurs vœux.

Vous répondez à cela que, compte tenu d'un certain nombre de décisions faisant aussi partie de la jurisprudence que vous avez d'ailleurs rappelée, madame le rapporteur, cette sécurité n'est peut-être pas suffisamment importante, notamment du point de vue des élus : je peux l'entendre.

Je vous suggère de vous référer à la jurisprudence de la Cour de cassation, qui n'est tout de même pas rien : la prise illégale d'intérêt ne sanctionne qu'un comportement d'ingérence et en aucun cas l'objectif poursuivi ou le résultat escompté par l'auteur des faits ; en conséquence, la modification sur ce point précis n'apporte pas de valeur ajoutée. Mais j'ai compris que là n'était pas votre souci principal.

Je ne développerai pas longuement l'argument de la paralysie de l'action publique en raison d'une mise en cause systématique des élus puisque vous avez repris l'un et l'autre le même argument que moi sur le faible nombre de condamnations,...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois.** Oui !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** ... même si nous arrivons à une conclusion opposée – mais nous finirons par nous rejoindre... –, vous pour dire que le phénomène peut finalement être traité sereinement, nous pour dire que l'on ne doit pas tant craindre l'état actuel de la jurisprudence.

**M. Alain Fouché.** Elle a évolué !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Mais ces arguments peuvent être interprétés dans les deux sens. (*M. Alain Fouché fait un signe d'assentiment.*)

S'agissant du risque de voir les élus locaux désertier les instances décisionnelles des associations parapubliques subventionnées – le risque existe en effet –, je rappelle que l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales instaure une présomption de désintéressement au profit de l'élu. Les élus locaux représentant une collectivité territoriale au conseil d'administration ou de surveillance d'une société d'économie mixte locale – c'est mon cas, et depuis

longtemps – peuvent ainsi prendre part au vote de l'assemblée délibérante sans pour autant être considérés comme intéressés à l'affaire. C'est tout de même une sécurité importante pour éviter le danger mis en avant.

Cependant, je reconnais en vous écoutant – car j'écoute aussi ! – qu'il existe, malgré ce que je viens de dire, une réelle insécurité juridique liée à certaines décisions parfois difficiles à comprendre, décisions qui, à l'évidence, affaiblissent l'argument réel que je viens de développer.

Au fond, nous sommes dans une situation plus complexe que nous ne pouvions le penser au départ. Vous devez être à l'écoute des éléments que je peux vous apporter afin que votre démarche soit solide et puisse s'inscrire dans la durée ; pour ma part, au nom du Gouvernement, je dois savoir entendre les inquiétudes réelles que vous mettez en avant et qui justifient le dépôt de cette proposition de loi.

En commission, j'avais également évoqué un autre aspect qui vous avait fait « bondir » ; aussi, je formulerai différemment mon propos, car j'ai su d'autant mieux vous écouter que je comprends parfaitement votre sensibilité sur ces questions : la modification qui tend à définir un champ plus restreint que l'« intérêt quelconque » visé par la rédaction actuelle de l'article 432-12 du code pénal doit être comprise – et je ne dis pas : pourrait ne pas être comprise – par nos concitoyens. Nous avons donc, ensemble, dans ce contexte qui n'est pas des plus simples, un devoir d'explication, de pédagogie à l'égard de nos concitoyens et des médias, qui, évidemment, commenteront nos décisions.

**M. Alain Fouché.** Il suffira de prendre des exemples !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Il suffira peut-être de prendre des exemples, comme cela a été fait. Je connais les situations évoquées par Mme le rapporteur, et j'en tiens compte ; mais convenons que nous avons besoin de bien nous faire comprendre. Vous êtes des parlementaires suffisamment chevronnés et expérimentés pour savoir que ce n'est pas toujours facile, surtout dans le contexte actuel.

**M. Bernard Saugey.** On va s'en occuper !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Cette nouvelle définition d'un intérêt personnel et nécessairement distinct de l'intérêt général, en effet, risque d'être perçue comme floue.

Je veux également rappeler que l'infraction de prise illégale d'intérêt vise à garantir l'impartialité et la neutralité de l'élu. Elle n'est pas érigée aux seules fins de prévenir la vénalité des élus, elle a aussi pour objet d'assurer le devoir de probité de ces derniers – mais nous sommes là-dessus d'accord, puisque vous l'avez vous-mêmes rappelé tout à l'heure.

En outre, afin de faire échec à toute suspicion de partialité, la rédaction actuelle de l'article 432-12 du code pénal astreint les élus à un désintéressement absolu ; c'est également le point de vue que vous développez.

Je veux le répéter encore une fois, lorsque je suis arrivé devant votre commission, je n'avais encore jamais rencontré ni de près ni de loin les problèmes que vous évoquez. J'ai donc exposé le point de vue qui était alors le mien : pour échapper à la sanction, les élus doivent s'abstenir de toute présence directe ou indirecte à une réunion de l'assemblée locale au cours de laquelle est adoptée une délibération attribuant des subventions à des associations qu'ils peuvent présider. Néanmoins, j'ai compris en vous écoutant, en entendant les exemples que vous avez cités, que ce n'était pas là une sécurité absolue. (*Mme le rapporteur acquiesce.*)



**M. Jean-Jacques Hiest**, président de la commission des lois. Effectivement !

**M. Jean-Marie Bockel**, secrétaire d'État. C'est ce qui m'a amené, dans le débat qui a eu lieu tant au sein de la Chancellerie qu'à l'échelon interministériel, à prendre en compte cette réalité.

En tous les cas, il est essentiel que la probité apparaisse clairement : c'est l'objectif auquel nous voulons évidemment tous parvenir à travers ce texte. Faisons donc, ensemble, un bon travail, un travail qui soit compris par nos concitoyens. Si je le dis, c'est non par crainte – je suis au-delà de cela ! –, mais parce que nous avons tous en mémoire le débat récent autour de la présomption en matière d'abus de biens sociaux : il arrive que nos discussions ne soient pas aussi bien comprises que nous l'aurions souhaité !

Si nous parvenons à un bon texte – et tous les éléments sont réunis pour qu'il en soit ainsi –, nous serons également confortés dans notre démarche européenne et internationale. En effet, il est bien évident que, sur ces objectifs de probité, de transparence, de clarté, etc., nous sommes aussi engagés dans un dialogue avec nos partenaires. Et il y va aussi de l'image de la France ; pour siéger souvent dans des instances européennes ou internationales, pour porter également notre modèle de droit – je l'ai fait encore voilà quelques jours –, je peux témoigner ici que c'est pour nous-mêmes un enjeu important.

Mesdames, messieurs les sénateurs, mes préoccupations, qui sont aussi celles du Gouvernement, expliquent la position que j'ai initialement présentée devant la commission. Ce n'était pas une position aberrante, ou irrespectueuse de votre travail, ni même déconnectée de la réalité : c'était une approche de la réalité. J'ai écouté votre propre approche de la réalité, et le dialogue s'est engagé.

Au vu de tous ces éléments, et alors que s'engage le débat sur cette proposition de loi, je veux vous indiquer que le Gouvernement s'en remettra à la sagesse du Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, de l'Union centriste, du RDSE et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yves Détraigne.

**M. Yves Détraigne.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, on ne peut pas, d'un côté, dénoncer la désaffection du politique et, de l'autre, rendre l'exercice des mandats parfois impossible ; de même, il est évidemment intolérable que des élus profitent de leurs fonctions pour s'octroyer des avantages personnels.

C'est tout l'enjeu du présent débat, un enjeu qui soulève la question de la nature même de la démocratie, en particulier locale, de sa déontologie et des conditions de sa concrétisation.

Le débat n'est pas nouveau, puisque c'était déjà exactement la problématique de la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite « loi Fauchon », du nom de notre collègue de l'Union centriste.

Bernard Saugey l'a indiqué tout à l'heure, et j'ai écouté attentivement M. le secrétaire d'État à l'instant : que n'a-t-on pas dit à l'époque de la discussion de cette loi Fauchon !

**M. Bernard Saugey.** C'est sûr !

**M. Yves Détraigne.** Il s'agissait d'une autoamnistie des élus qui voulaient se protéger, etc. Il est vrai que, voilà une dizaine ou une douzaine d'années, avant que la proposition de loi Fauchon ne soit examinée, nous en étions arrivés à des excès absolument insupportables ! Mais tout le monde, ou presque,

convient aujourd'hui que nous sommes parvenus à un certain équilibre. Je ne doute pas que la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, dont j'attribuerai la paternité non seulement à Bernard Saugey, mais également, si j'ai été bien attentif, à Pierre-Yves Collombat, ne remettra pas en cause cet équilibre.

En dix ans, la loi Fauchon est devenue un stabilisateur de la vie démocratique locale parce qu'elle a su établir un équilibre satisfaisant entre responsabilité politique et responsabilité pénale des élus.

C'est donc la même question qui nous est posée aujourd'hui : une question d'équilibre.

La proposition de loi dont nous abordons la discussion, en recadrant la prise illégale d'intérêt, rétablit un équilibre qui a été rompu entre nécessaire sanction de la prise illégale d'intérêt et exercice normal des mandats. Je crois que cela s'imposait !

Le premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, je le rappelle, définit ce délit – c'est une définition un peu longue et rébarbative, je le reconnais – comme « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ». En clair, on cherche la marge de manœuvre de l'élu : quand peut-il intervenir sans prendre de risque ?

Or, l'interprétation faite de ce texte par le juge est devenue parfois très problématique. Parce qu'ils présidaient des associations ayant bénéficié de subventions communales, des élus municipaux ont été condamnés pour prise illégale d'intérêt, alors qu'ils n'en avaient pas retiré le moindre profit à titre individuel. Anne-Marie Escoffier l'a d'ailleurs parfaitement illustré par les exemples qu'elle a cités.

Cette jurisprudence ne tombe pas du ciel. Elle tient, je crois, au caractère particulièrement flou de l'un des termes clefs du texte de la loi, celui d'« intérêt quelconque ».

Il faut avoir un « intérêt quelconque » dans une entreprise ou une opération pour que le délit soit constitué. Dans ces conditions, il n'y a rien d'étonnant, en réalité, à ce que le juge ait pu interpréter l'intérêt sanctionné comme, d'une part, indépendant de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel et, d'autre part, comme non nécessairement en contradiction avec l'intérêt communal !

Seulement, voilà : cette interprétation place les élus locaux dans une situation particulièrement délicate dans la mesure où il leur incombe souvent de représenter ès qualités leur collectivité dans des organismes extérieurs qui concourent à l'action publique locale. On en arrive à une situation de blocage, une logique de l'absurde qui, poussée à l'extrême, conduit les élus à encourir une sanction pénale par la seule nature des fonctions dont ils sont investis.

Il y a donc bien incompatibilité entre l'exercice normal du mandat et la « répression » organisée par l'article 432-12, rupture de l'équilibre entre administration territoriale et sanction pénale.

Force est de constater que l'adoption de la présente proposition de loi rétablira l'équilibre rompu. En redéfinissant plus précisément la prise illégale d'intérêt comme relevant d'« un

intérêt personnel distinct de l'intérêt général », elle exclut du champ de la répression les élus siégeant ès qualités comme représentants de leur collectivité au sein d'instances extérieures dans la mesure où ils n'y prennent pas d'intérêt personnel distinct de l'intérêt général.

C'est donc un texte court, certes – il est rare que nous examinions des textes aussi brefs! –, mais que je crois efficace et qui répondra parfaitement à un problème concret.

Le groupe de l'Union centriste le votera sans hésiter. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, Bernard Saugey et notre rapporteur, que je remercie, ont parfaitement exposé l'objet de cette proposition de loi: clarifier en la précisant la notion d'intérêt délictueux afin de sécuriser l'action de ceux auxquels a été confiée la gestion des affaires publiques, sans baisser la garde s'agissant de leurs éventuels manquements au devoir de probité.

Je me bornerai donc à revenir sur quelques points qui me semblent essentiels et qui expliquent l'adhésion totale de mon groupe au texte qui nous est soumis.

Premier point, le délit de « prise illégale d'intérêt » concerne une catégorie bien particulière de personnes, les « dépositaire[s] de l'autorité publique ou chargée[s] d'une mission de service public » ou « investie[s] d'un mandat électif public ». Peu de nos concitoyens, donc, y sont exposés, ce qui invalide *a priori* toutes les objections à la proposition de loi au nom de « l'égalité des citoyens devant la loi », l'un des tantras habituellement récités dès lors qu'il est question de la responsabilité des élus. En l'espèce, la question est d'assurer non pas un traitement égal à des égaux, mais des traitements inégaux à des personnes que leur position place dans des situations inégales.

D'où mon deuxième point: inséparable de la fonction, le délit de prise illégale d'intérêt, en bonne logique, ne devrait pas pouvoir être apprécié *in abstracto*, sans tenir compte des conditions d'exercice réelles de ladite fonction.

Or, qu'impose la fonction des élus? Assurer la surveillance toujours, le fonctionnement parfois, d'organismes directement liés à la collectivité qu'ils gèrent et qu'ils représentent ès qualités dans ces organismes: établissements publics, associations, sociétés d'économie mixte, offices d'HLM... Les élus n'ont donc le choix qu'entre deux chefs d'accusation potentiels alternatifs: le défaut de surveillance, en cas de dérive des organismes dont ils sont censés assurer la surveillance, ou la prise illégale d'intérêt.

Tout cela pouvait passer pour simple jeu de l'esprit, sans conséquence pratique, jusqu'à l'arrêt *Ville de Bagneux*, déjà évoqué. Comme cela a été rappelé, dans cette affaire, quatre élus municipaux de la commune de Bagneux – le maire, deux adjoints et un conseiller municipal, ce qui montre que la question concerne tous les élus et ne peut être réglé par le simple biais d'une démultiplication des délégations –, quatre élus, donc, ont été condamnés pour prise illégale d'intérêt pour leur participation aux délibérations et aux votes attributifs de subventions à diverses associations. Parmi celles-ci, les associations municipales et intercommunales qu'ils présidaient ès qualités, sans indemnité particulière et en vertu des statuts mêmes des organismes.

Je conseille donc aux élus d'apprendre par cœur et de se réciter tous les matins le dernier attendu de l'arrêt: « [...] l'intérêt matériel ou moral, direct ou indirect, pris par des élus municipaux en participant au vote des subventions bénéficiant aux associations qu'ils président entre dans les prévisions de l'article 432-12 du code pénal; qu'il n'importe que ces élus n'en aient retiré un quelconque profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal »!

Si cela ne s'appelle pas marcher sur la tête, je voudrais bien que l'on m'explique ce dont il s'agit! L'arrêt *Ville de Bagneux* concerne seulement les associations, mais il pourrait s'appliquer, à la virgule près, à tout organisme extérieur d'une collectivité, voire aux EPCI dont elle est membre.

Ainsi, lors du vote de la dotation de compensation de l'impôt économique transféré ou de la dotation de solidarité communautaire, tous les membres du conseil communautaire, par définition intéressés en tant que délégués communaux, pourraient être inculpés pour prise illégale d'intérêt! Cet arrêt pourrait également s'appliquer aux conseillers généraux votant une subvention relative à leur commune, voire, si l'on pousse le raisonnement jusqu'au bout, le budget du département, condition de l'octroi de subventions communales.

Le fait que des élus, siégeant ès qualités au conseil d'administration de la régie départementale des transports, sans rémunération, poursuivis pour leur participation à la commission d'appel d'offres où ladite régie soumissionnait, puissent se voir demander par un juge d'instruction si leurs enfants bénéficiaient du transport scolaire départemental montre qu'aucun délire n'est exclu.

La manière la plus simple de s'en prémunir, celle choisie par cette proposition de loi, est de préciser ce qu'il faut entendre par « prise illégale d'intérêt »: non pas la satisfaction d'un « intérêt quelconque », mais celle d'un « intérêt personnel distinct de l'intérêt général ».

Troisième point, cette modification, qui concerne exclusivement l'article 432-12 du code pénal, laisse inchangée toute la section 3, chapitre II, titre III, livre IV, relative au « manquement aux devoirs de probité » du code pénal. Sont également inchangés les articles 432-10, 432-11, 432-13 et 432-15, qui portent respectivement sur la concussion, le trafic d'influence, le pantouflage, la soustraction et le détournement de biens.

Au sein de l'article 432-12, cette modification ne concerne pas les cas où existe un intérêt personnel propre, même légitime, de l'élu, question abordée par les alinéas 2 à 5. Ces alinéas ne s'appliquent d'ailleurs qu'aux élus municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. Il y aurait pourtant beaucoup à dire. Mais nous n'en dirons rien!

J'en ai moi-même fait l'expérience en tant que maire d'une commune de moins de 3 500 habitants. Devenu sénateur, j'avais l'intention de louer des locaux municipaux pour faire un bureau. J'ai alors sollicité l'avis du service central de prévention de la corruption sur ce point. Il m'a été déconseillé de réaliser ce projet, et j'ai évidemment suivi l'avis de ce service dont le rôle est essentiel. Malgré la présence d'un intérêt légitime, si l'on s'en réfère à la procédure, cela était impossible.

Quatrièmement, il serait assez étrange de refuser cette modification de bon sens proposée ici, alors que des pratiques autrement plus attentatoires à la moralité publique prospèrent sans susciter d'émou particulier: si l'ancien employé d'une

entreprise spécialisée dans la gestion des services d'eau, d'assainissement ou d'ordures ménagères, devenu maire, ne peut pas participer à l'instruction des affaires relatives à l'association qu'il préside. À la qualité, il peut parfaitement, en toute légalité, concéder ces services municipaux, en respectant le formalisme de l'appel à concurrence, à son ancien employeur. On pourrait appeler cela du « pantouflage à l'envers », le pantouflage proprement dit étant réprimé, ou plutôt limité, par l'article 432-13 du code pénal.

Je rappelle ce paradoxe déjà souligné en 2000 par le rapport du service central de prévention de la corruption : « Comment, malgré un cadre juridique si rigoureux, un sentiment de suspicion peut-il se faire jour ? Comment le "pantouflage" en vient-il à être stigmatisé même lorsqu'il ne constitue pas une infraction ? ». « Même lorsqu'il ne constitue pas une infraction » : l'expression parle d'elle-même ! Je conseille donc la lecture de ce rapport aux âmes particulièrement chatouilleuses sur le chapitre de la moralité publique, ou plus exactement des « émotions médiatiques ».

Cinquièmement, pour apprécier l'effet pratique et humain de la législation, on ne peut se contenter de dire que la répression du délit de prise illégale d'intérêt est « mesurée ». C'est le seul point sur lequel je ne suis pas entièrement d'accord avec notre rapporteur.

D'abord, les statistiques fournies par la Chancellerie sont pour l'essentiel antérieures à l'arrêt *Ville de Bagneux*, qui change entièrement la donne.

**M. Bernard Saugey.** C'est vrai !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Ensuite, plus que la lourdeur des peines principales et complémentaires dont on peut raisonnablement penser qu'elles ne concerneront que des prévenus ayant manqué à leur devoir de probité, c'est paradoxalement la légèreté de bon nombre des peines prononcées qui interrogent.

Que penser des dispenses de peines, sinon qu'elles sanctionnent quelqu'un d'honnête ? C'est évidemment de ces élus dont nous parlons, les autres personnes poursuivies n'ayant que ce qu'elles méritent. Vous nous avez dit en commission des lois, monsieur le secrétaire d'État, que les condamnations étaient peu fréquentes : elles sont légères et parfois justifiées, avez-vous déclaré. Quel aveu ! Si ces condamnations sont « parfois » justifiées, c'est que souvent elles ne le sont pas ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** J'ai dit cela, moi ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** Cela figure dans le rapport. Je ne me permettrais pas d'inventer !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** On est toujours trahi par les écrits ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** Mme le rapporteur a replacé notre réflexion dans une continuité historique remontant à Saint-Louis et à Charles VI, l'inoubliable auteur d'une ordonnance sur le blasphème dont je vous recommande la lecture. Charles VI fut d'abord « le bien aimé » avant de sombrer dans une folie meurtrière et de devenir « Charles le fol ». (*Sourires.*)

J'y vois comme un signe, s'agissant de la sous-section relative à la prise illégale d'intérêt de notre code pénal ! (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Vial.

**M. Jean-Pierre Vial.** Madame le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, toute personne doit répondre de ses actes et de leurs conséquences, autant sur le plan civil que sur le plan pénal.

Non seulement cette règle de droit commun n'échappe pas à la personne investie de l'autorité publique, qu'elle soit fonctionnaire, élue ou officier ministériel, mais son application en est fréquemment élargie, voire durcie, en vertu d'un principe très simple selon lequel le porteur de cette autorité publique doit être un garant de l'autorité qu'il représente ou de la fonction qu'il assume.

Le droit administratif a construit dans le temps, sur la base d'une jurisprudence et d'une doctrine solides, la notion de la faute détachable ou non du service et de ses conséquences. Sur le plan pénal, le simple fait de commettre une infraction en étant investi de l'autorité publique entraîne le durcissement de la sanction, voire de la qualification pénale, allant jusqu'à criminaliser des faits qui n'auraient reçu qu'une qualification délictuelle au regard du droit commun.

Les domaines d'activité de plus en plus variés et complexes relevant du champ public et du champ privé, notamment dans le domaine économique, ont conduit l'autorité publique et le législateur à mettre en place des contrôles de déontologie de plus en plus rigoureux.

Ces principes et cette rigueur doivent être une règle et une exigence. Mais cette exigence de droit ne peut aller sans la précision de la règle et de son caractère normatif, et cela d'autant plus qu'en matière pénale on s'éloigne du caractère intentionnel des faits pour n'en retenir que le seul caractère matériel.

Il y a quelques années déjà, Mme Chandernagor, en sa qualité non pas de romancière, mais de rapporteur du Conseil d'État sur l'activité législative, soulignait les risques du nombre croissant de textes législatifs et de l'insécurité juridique qui en résultait.

Combien de fois des magistrats n'ont-ils pas soulevé les difficultés qui en résultaient pour eux, allant même jusqu'à considérer que, dans bien des cas, la difficulté ne résidait pas tant dans l'appréciation des faits qui leur étaient soumis que dans la bonne application des textes, compte tenu de leur nombre, de leur diversité, voire de leur complexité ?

Les élus locaux qui, ne l'oublions pas, sont la plupart du temps des élus de petites communes disposant de services administratifs très réduits, voire inexistant, sont amenés à représenter à la collectivité et l'assemblée dont ils émanent, au sein de ce que l'on appelle communément « les organismes extérieurs », qu'ils soient de droit public ou de droit privé. Ces établissements publics ou associations parapubliques concourent à l'action publique locale en remplissant des missions d'intérêt public ou d'intérêt général irremplaçables.

Dans notre droit positif, la prise illégale d'intérêt se définit comme un manquement au devoir de probité de la part de toute personne exerçant des fonctions publiques. Or, l'absence de qualification précise de la notion d'intérêt a conduit la jurisprudence la plus récente – elle résulte d'un arrêt de la Cour de cassation de 2008 – à s'éloigner de cette définition.

Ainsi, dans un des considérants de l'arrêt précédemment évoqué, la chambre criminelle indique que l'infraction est constituée même s'il n'en résulte ni profit pour les auteurs ni préjudice pour la collectivité, comme cela a été longuement

développé. Dès lors, la Cour considère que « la prise illégale d'intérêt se consomme par le seul abus de sa fonction, indépendamment de la recherche d'un gain ou d'un avantage personnel ».

Non seulement les effets de cette jurisprudence n'auraient plus aucun lien avec la notion de probité à préserver mais entraîneraient de lourdes conséquences à l'égard d'élus qui refuseraient à l'avenir d'assumer des décisions, des responsabilités ou des représentations dans des structures extérieures qu'ils considéreraient comme susceptibles de les exposer à ce risque.

Mes chers collègues, nous faisons tous partie d'assemblées délibérantes. Nous siégeons pour beaucoup dans des commissions permanentes. Qui, dans cet hémicycle, n'a pas été témoin – je vais peser mes mots – d'échanges au cours desquels l'un lève la main en demandant au président de ne pas figurer au procès-verbal, et ou l'autre, inattentif, parlant à son collègue, se voit rappeler son statut de président de l'OPAC et la nécessité de se faire porter hors procès-verbal ? Combien de fois n'a-t-on pas entendu : « tu es président du CAL-PACT ou de l'ADIL, et peut-être faudrait-il que cette décision ne te concerne pas » ? (*Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Jacques Hyest**, président de la commission des lois. C'est très juste !

**M. Jean-Pierre Vial**. Certaines fois, nous devons nous demander si, après l'exclusion de tous ceux qui pourraient être concernés par le procès-verbal, le quorum est encore assuré... Est-ce là une application rigoureuse du droit ? Aujourd'hui, par l'exemple du droit, de sa rigueur et des exemples tirés de la vie quotidienne, nous sommes amenés, en qualité de législateur, à prendre notre responsabilité.

Je suis très sensible, monsieur le secrétaire d'État, à l'évolution qui a eu lieu, entre l'état d'esprit dans lequel vous sembliez être le 2 juin dernier en commission et la conclusion à laquelle vous êtes parvenu à l'instant, en vous en remettant à la sagesse du Sénat. C'est que nous attendions, sans en être parfaitement assurés avant que vous n'en prononciez la formule.

Afin d'encadrer au mieux l'action publique locale et d'empêcher des dysfonctionnements voire une paralysie, la présente proposition de loi vise à définir plus précisément la notion de prise illégale d'intérêt.

À travers cette proposition de loi, notre collègue Bernard Saugey, dont je tiens à saluer l'initiative, a su concilier deux impératifs, qui l'un et l'autre garantissent la force et la vitalité de notre vie démocratique : la neutralité à laquelle doit se soumettre tout agent public et la sécurité juridique qui lui est due en contrepartie.

Avec la nouvelle rédaction proposée, la poursuite d'un intérêt moral sera toujours sanctionnée au même titre que la recherche de profits matériels ou financiers. En effet, ce texte qui est soumis à notre examen vise non à amoindrir la responsabilité des élus et fonctionnaires ou à assouplir les sanctions, mais à protéger l'action des élus en préservant leur neutralité dans l'exercice de leurs fonctions publiques et en réprimant la recherche de l'intérêt particulier.

Par ailleurs, la commission, mesurant les difficultés d'application des dispositions du code pénal, a souhaité lui donner un éclairage plus juste en concentrant la répression sur les comportements relevant de manquements à la probité.

En adoptant ce texte, notre commission s'est voulue intransigeante sur le respect du critère de probité. Ainsi, afin de protéger doublement la neutralité de l'agent public, il est prévu, d'une part, de réprimer les actes qui s'en écartent et, d'autre part, d'indiquer à l'intéressé la mesure du risque délictuel.

Je tiens à souligner l'excellent travail et l'extrême qualité de l'approche de notre rapporteur, Anne-Marie Escoffier, sur l'initiative de laquelle notre commission a souhaité modifier l'intitulé de la proposition de loi. Comme vous l'avez indiqué, ma chère collègue, « cette proposition vise à clarifier la notion d'intérêt et à lever les incertitudes pesant, pour les agents publics, sur la compatibilité avec la loi pénale des actes qu'ils sont appelés à commettre en qualité ».

De plus, en ne restreignant pas les destinataires de ce texte aux seuls élus locaux, le titre de la présente proposition de loi est désormais en conformité avec l'objet du dispositif que les membres du groupe UMP et moi-même souhaitons adopter.

En effet, l'article 432-12 du code pénal concerne non seulement les élus, mais également les fonctionnaires et, plus largement, les dépositaires de l'autorité publique ou chargés d'une mission de service public, qui peuvent être des agents de droit privé comme les officiers ministériels.

Nous nous réjouissons que ce texte ait fait l'objet d'une approche juridique rigoureuse ayant été adoptée à l'unanimité par la commission des lois.

Monsieur le secrétaire d'État, si un dernier doute subsistait dans votre esprit, il concernait, ai-je cru comprendre, non pas la rigueur morale et juridique, pas plus que le bien-fondé du texte qui nous est soumis, mais la pesanteur qui pourrait en résulter, disons le clairement, dans les médias. Pourtant, Dieu sait si des événements récents, que je ne citerai pas, ont montré à quel point notre société, y compris notre jeunesse, a besoin de normes, de valeurs, de clarté ! En la matière, notre société ne doit-elle pas, elle aussi, progresser en comptant sur les médias ? En effet, ce n'est pas en restant dans le flou juridique que l'on se fait respecter de ces derniers ! Au contraire, nous devons montrer aux médias que la règle est aussi respectueuse de vertu et qu'ils doivent non pas toujours dénigrer ce que fait la chose publique, mais en être le porte-parole.

Pour ma part, je suis fier d'être un élu de la République et des valeurs qu'elle représente. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, de l'Union centriste, du RDSE et du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente**. La parole est à Mme Éliane Assassi.

**Mme Éliane Assassi**. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il me semble utile de dire d'emblée que la proposition de loi sur laquelle nous sommes invités à nous prononcer n'a pas pour objet de revenir sur l'incrimination, qui est nécessaire.

Les élus qui manquent à leur devoir de probité doivent être sanctionnés, et la loi pénale doit garantir aux citoyens le respect de ce devoir. Toute confusion entre l'intérêt propre d'un élu et l'intérêt public doit donc être lourdement sanctionnée.

Toutefois, pour que la loi pénale joue pleinement son rôle de garde-fou, elle doit être parfaitement intelligible. Or force est de constater que, avec l'interprétation que lui donne actuellement la chambre criminelle de la Cour de cassation, cet objectif est loin d'être atteint.

L'article 432-12 du code pénal sanctionne « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».

Pour préciser le champ d'application de cet article, la chambre criminelle a, au fil de sa jurisprudence, donné une interprétation toujours plus extensive de la notion d'« intérêt quelconque ».

Sanctionnant d'abord la prise d'un intérêt personnel, l'article 432-12 du code pénal sanctionne actuellement les élus « agissant dans l'intérêt communal en dehors de tout intérêt personnel apparent ».

Au mépris du principe d'interprétation stricte de la loi pénale, la Cour de cassation a donc choisi de donner une interprétation de plus en plus extensive à la notion d'« intérêt quelconque ».

Comme l'a relevé un analyste, « où s'arrête le soupçon lorsqu'il n'est nul besoin d'établir l'intention ni le profit ? »

En glissant de l'intérêt personnel à l'intérêt moral, la chambre criminelle empêche toute délimitation précise du délit dont peuvent se rendre coupables les élus.

Les premières victimes de cette dérive jurisprudentielle ont été des élus municipaux de la ville de Bagneux, condamnés pour avoir participé au vote de subventions à des associations qu'ils présidaient.

Ainsi, aux termes de l'arrêt de la Cour de cassation d'octobre 2008, qui confirme l'arrêt de la cour d'appel de Versailles condamnant ces élus, « l'intérêt, matériel ou moral, direct ou indirect, pris par des élus municipaux en participant au vote des subventions bénéficiant aux associations qu'ils président entre dans les prévisions de l'article 432-12 du code pénal; qu'il n'importe que ces élus n'en aient retiré un quelconque profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal ».

Les élus ont pourtant fait valoir qu'ils n'avaient pris aucun intérêt distinct de l'intérêt général dans la mesure où les associations servaient des objectifs d'intérêt communal et qu'ils n'avaient perçu aucune rémunération. Toutefois, cet argumentaire n'a pas convaincu la chambre criminelle. Il est donc pour le moins choquant que, en l'absence de tout profit personnel, les élus soient quand même condamnés.

La jurisprudence actuelle représente une épée de Damoclès au-dessus de la tête de chaque élu. Il est donc temps de rendre à l'article 432-12 du code pénal son véritable sens. C'est la raison pour laquelle nous voterons cette proposition de loi. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et au banc de la commission. – M. Yves Détraigne applaudit également.)*

**M. Bernard Saugey.** Merci, madame!

**Mme la présidente.** La parole est à M. Daniel Marsin.

**M. Daniel Marsin.** Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il appartient au législateur d'apprécier la cohérence de la loi au regard de l'interprétation faite des principes qu'il a posés et de la corriger s'il l'estime nécessaire.

Avec cette proposition de loi de notre collègue Bernard Saugey, visant à réformer le champ des poursuites de la prise illégale d'intérêts des élus locaux, nous sommes, me semble-t-il, typiquement dans ce rôle.

Chacun ici en convient, les élus locaux et les fonctionnaires se doivent de respecter une intégrité à toute épreuve sous peine non seulement de se discréditer, mais également de saper les fondements mêmes de l'État de droit et de la démocratie en général.

Cette conviction a d'ailleurs motivé l'adoption de plusieurs lois importantes, destinées à éviter le soupçon du « tous pourris » ressenti parfois par nos concitoyens; je pense en particulier aux lois de 1992 et de 1993.

Comme l'a rappelé notre rapporteur, Anne-Marie Escoffier, le délit de prise illégale d'intérêts comme celui de favoritisme sont précisément classés dans le nouveau code pénal parmi les atteintes aux manquements au devoir de probité. Ils sont aussi intégrés dans un livre du code précité consacré aux « crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique » où l'on trouve pêle-mêle la trahison, l'espionnage, la violation d'un secret de défense nationale, l'attentat, le complot, le terrorisme et les groupes de combat notamment. C'est dire l'importance que le législateur a voulu accorder à ces chefs d'infraction.

Mais, dans sa volonté légitime de lutter contre des pratiques peu recommandables, le législateur a peut-être ratissé un peu large, au risque de ne pas faire de distinction entre des agents malhonnêtes, qui doivent être sanctionnés, et des élus et fonctionnaires agissant en toute bonne foi!

Comment est-ce possible?

Pour s'en tenir ici au délit de prise illégale d'intérêts, l'article 432-12 du code pénal, loin de définir explicitement ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, ne fixe aucun contour à la frontière infranchissable qu'il instaure, à juste titre, entre la sphère publique et la sphère privée.

Dans la mesure où le texte d'incrimination mentionne la prise d'un intérêt quelconque et n'opère aucune distinction quant à la nature de cet intérêt, l'interprétation par les juges s'est imposée.

De fait, cela a été rappelé, la Cour de cassation considère qu'un intérêt moral ou un intérêt indirect, par interposition de personne, suffit à caractériser le délit. Par ailleurs, peu importe que l'élu ou le fonctionnaire ait retiré ou non un avantage personnel, et il n'importe pas davantage que la collectivité ait été effectivement ou non lésée.

Cette interprétation est sans doute conforme à la finalité du texte d'incrimination, qui vise à éviter qu'une personne chargée d'une fonction publique ne se serve de cette dernière dans un intérêt personnel ou puisse seulement être soupçonnée de ne pas en user conformément à l'intérêt général.

Comme l'indiquait le 6 février 1810 le conseiller d'État rapportant devant le corps législatif les dispositions relatives au délit d'ingérence, « la considération qui environne les fonctionnaires naît principalement de la confiance qu'ils inspirent et tout ce qui peut altérer cette confiance ou dégrader leur caractère doit leur être interdit ».

Mais, en condamnant des élus pour avoir participé au vote de subventions destinées à des associations dont ils assuraient la présidence, la jurisprudence récente fait peser une épée de

Damoclès au-dessus de la tête de tout élu ou fonctionnaire. Nul, si honnête et si intègre soit-il, ne peut se prétendre à l'abri de poursuites, sauf à vivre en ermite dans sa mairie !

Comme cela a été souligné, il résulte de cette pesante incertitude juridique un risque de paralysie de l'action publique locale et, surtout, un profond sentiment de malaise, dont témoignent les exemples concrets présentés par nos collègues de la commission des lois.

En réalité, la situation délictueuse s'arrête là où le soupçon n'a plus cours, et il appartient aux juges du fond de faire le partage entre les cas où la décision publique ne peut être soupçonnée de partialité et ceux où elle peut l'être.

Certes, fort heureusement, les magistrats savent faire la part des choses et prononcent des peines symboliques lorsque la probité de l'élu ou du fonctionnaire n'est pas en cause. Il n'en reste pas moins qu'une condamnation, fût-elle de principe, n'est jamais neutre.

Face à de telles approximations et incohérences, que faire ?

La marge de manœuvre est étroite tant il est vrai que, dans une matière aussi sensible, une réforme peut alimenter le soupçon d'autoamnistie et être mal accueillie par l'opinion publique. Il nous appartient donc de réagir sans la moindre ambiguïté et avec la plus grande fermeté : oui, la lutte contre toutes les formes de corruption est un préalable indispensable à l'autorité de l'État. Raison de plus pour refuser les amalgames les plus douteux ! Ne rien faire, c'est accepter que des élus ou des fonctionnaires soient injustement livrés à la vindicte publique et contribuer à alimenter le sentiment du « tous pourris ».

Sans doute faut-il d'abord, et avant tout, renforcer la prévention, c'est-à-dire l'information. La bonne connaissance du risque par les élus, quelle qu'en soit la nature, est en effet une condition *sine qua non* à la maîtrise de ce risque. Mais convenez, monsieur le secrétaire d'État, que les arguments juridiques ne manquent pas en faveur d'une révision de l'article 432-12 du code pénal ; cela a été suffisamment démontré. La rédaction de cet article n'est pas satisfaisante et entraîne des situations kafkaïennes, comme vous l'avez souligné vous-même !

La proposition de loi qui nous est aujourd'hui présentée vise donc à remplacer les termes « un intérêt quelconque », notion très aléatoire, par les termes « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général », qui visent l'intérêt particulier ; je ne vois pas quel mauvais signal nous enverrions à l'opinion publique, ni même aux instances internationales.

Loin de diminuer la responsabilité des élus, le texte apporte plus de sérénité dans la gestion publique locale. On ne peut accepter que les élus désertent les associations où ils devraient siéger ès qualités comme représentants de leur collectivité par peur d'être poursuivis. Cela pose un vrai problème en termes de contrôle par la collectivité du bon usage des fonds par les associations qu'elle subventionne.

C'est pourquoi le groupe du RDSE votera à l'unanimité – ce n'est pas souvent le cas ! – ce texte, même s'il aurait peut-être souhaité une réflexion plus large sur les zones de fragilité des élus locaux. Gestion de fait, favoritisme, accident au cours d'une manifestation, marchés publics et délégations de service public, liquidation et reprise du passif d'une association subventionnée, reprise d'une activité en régie : la jurisprudence témoigne de la complexité de tous ces sujets.

C'est donc sans hésitation aucune que nous voterons ce texte. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe socialiste, de l'Union centriste et de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Je tiens à dire à M. Saugey, à Mme le rapporteur ainsi qu'à tous les orateurs qui se sont exprimés – MM. Yves Détraigne, Pierre-Yves Collombat, Jean-Pierre Vial, Mme Éliane Assassi et M. Daniel Marsin – que j'ai bien entendu leurs remarques, qui sont le fruit de leurs expériences de terrain sur ce sujet et ont contribué, aujourd'hui encore, à enrichir le débat engagé en commission.

Le Gouvernement a compris la démarche de la commission des lois, à savoir le souci de concilier deux impératifs qui garantissent notre vie démocratique : la neutralité à laquelle doit se soumettre strictement tout agent public, élu ou fonctionnaire, et la sécurité juridique qui lui est due en contrepartie.

Il a bien conscience du fait que cette proposition de loi vise non pas à réduire le champ d'application du délit de prise illégale d'intérêts des élus locaux, mais tout simplement à le préciser au vu des arguments que vous avez développés.

Au demeurant, les observations que j'ai formulées au nom du Gouvernement ne sont pas incompatibles avec la nécessaire réflexion que le Sénat a engagée, ni avec la clarification recherchée. À cet égard, je partage d'ailleurs vos préoccupations d'élus locaux, parfois confrontés, comme vous l'avez fort bien dit, aux difficultés d'application de la loi pénale.

Sous les réserves que j'ai émises tout à l'heure, je vous confirme, mesdames, messieurs les sénateurs, que le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**Mme la présidente.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

### Article unique

(*Non modifié*)

Au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les mots : « un intérêt quelconque » sont remplacés par les mots : « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général ».

**Mme la présidente.** Je ne suis saisie d'aucun amendement.

Avant de mettre aux voix l'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Alain Fouché, pour explication de vote.

**M. Alain Fouché.** Je tiens tout d'abord à féliciter M. Bernard Saugey, auteur de la proposition de loi, et Mme Anne-Marie Escoffier, qui a travaillé sur ce texte d'une manière très plurielle, avec d'autres parlementaires.

En tant qu'élu de terrain et avocat, comme un certain nombre de mes collègues, je considère qu'il s'agit d'un texte essentiel.

Voilà quelques années, les élus étaient complètement traumatisés. Je me souviens notamment d'un accident intervenu sur un stade à La Rochelle, la chute d'une « cage de football » ayant entraîné la mort d'un enfant. L'adoption de la loi Fauchon a permis d'apaiser les angoisses.

Il est vrai que la notion d'« intérêt quelconque » présente certains risques. Les orateurs qui se sont succédé à la tribune ont tous illustré leur propos, évoquant notamment le cas où le petit-fils du maire joue dans un club ayant bénéficié de subventions.

Siégeant au conseil général de la Vienne, je constate que nombre d'élus, quelle que soit d'ailleurs leur appartenance politique, souhaitent que soit mentionné au procès-verbal le fait qu'il ne prenne pas part au vote. En effet, le risque de dérives jurisprudentielles existe bel et bien, même si, aujourd'hui, les condamnations sont assez rares. Je rappelle à cet égard que les peines prévues sont sévères, puisqu'elles peuvent notamment entraîner l'incapacité électorale ou la perte des droits civiques.

Comme le disait tout à l'heure Bernard Saugey, ce texte vise à protéger les élus honnêtes. La notion d'« intérêt personnel distinct de l'intérêt général » me paraît préférable à celle d'« intérêt quelconque ». Son inscription dans la loi correspond au souhait des élus et permettra un meilleur fonctionnement des collectivités locales.

Naturellement, je voterai ce texte.

**Mme la présidente.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi.

*(La proposition de loi est adoptée.)*

**Mme la présidente.** Je constate que la proposition de loi a été adoptée à l'unanimité des présents.

La parole est à M. Bernard Saugey.

**M. Bernard Saugey.** Madame la présidente, je souhaite remercier l'ensemble des personnes ayant participé à ce débat, aussi bien en commission qu'en séance publique.

Je pense notamment à M. le président de la commission des lois, Jean-Jacques Hyst, et à Mme le rapporteur, Anne-Marie Escoffier, laquelle a réalisé un travail extrêmement important, respectueux de l'esprit de la proposition de loi.

Je tiens à associer à nouveau mon collègue et ami Pierre-Yves Collombat. En réalité, nous sommes les deux pères spirituels de ce texte. En tant que premier vice-président délégué de l'Association des maires ruraux de France, il a mené une réflexion importante sur ce sujet.

Je tiens à remercier tous nos collègues qui sont intervenus au nom de leur groupe politique : Yves Détraigne, qui, en tant qu'ancien magistrat à la chambre régionale des comptes, connaît bien le problème ; Pierre-Yves Collombat, bien sûr ; Jean-Pierre Vial, ancien président de conseil général et brillant avocat ; Alain Fouché, également avocat ; Éliane Assassi, qui représente aujourd'hui le groupe CRC-SPG, lequel s'associe également à cette proposition de loi, ce dont je me réjouis ; Daniel Marsin, qui s'est exprimé au nom du RDSE tout entier.

Ainsi, sur toutes les travées de notre assemblée, nos collègues ont été unanimes pour voter cette proposition de loi, laquelle, selon moi, tombe sous le sens.

Monsieur le secrétaire d'État, je tiens également à vous remercier d'avoir su faire évoluer la position du Gouvernement sur cette question. En effet, lors de votre venue en commission des lois, voilà trois semaines, vous étiez quasiment néophyte en la matière, ignorant le contexte général

dans lequel le texte s'inscrivait. Je vous remercie d'avoir consacré du temps à cette question, ce qui vous a permis de faire évoluer la position du Gouvernement.

Ainsi, monsieur le secrétaire d'État, le fait que vous vous en remettiez finalement à la sagesse du Sénat sur cette question nous convient tout à fait. Je suis d'ailleurs fier de la Haute Assemblée, qui vient d'adopter à l'unanimité ce texte. Nous savons avoir les pieds sur terre et tenir compte de l'intérêt général !

J'espère simplement que nos amis députés auront à cœur de faire inscrire rapidement cette proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. J'en ai déjà contacté quelques-uns. En tant qu'élus, qu'ils soient maires, présidents de conseil général ou régional, ils sont également directement concernés par ce texte. *(Applaudissements.)*

3

## MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES

### DISCUSSION D'UNE PROPOSITION DE LOI

*(Texte de la commission)*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap (proposition n° 191, texte de la commission n° 531, rapport n° 530).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Paul Blanc, auteur de la proposition de loi et rapporteur de la commission des affaires sociales.

**M. Paul Blanc,** auteur de la proposition de loi et rapporteur de la commission des affaires sociales. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, cette proposition de loi est l'aboutissement d'une réflexion engagée voilà plus d'un an, avec notre collègue Annie Jarraud-Vergnolle, sur les dysfonctionnements des maisons départementales des personnes handicapées, les MDPH, et, plus largement, sur les améliorations à apporter à la loi Handicap du 11 février 2005.

Elle retranscrit les propositions adoptées alors par notre commission, ce qui a conduit plusieurs de nos collègues à la cosigner, ce dont je tiens à les remercier chaleureusement.

Le texte comporte deux parties : la première est consacrée au fonctionnement et au financement des MDPH ; la seconde traite plus généralement de la politique du handicap, et notamment de la prise en charge des frais de compensation, de l'emploi des personnes handicapées et de l'accessibilité.

Je traiterai donc tout d'abord du fonctionnement et du financement des MDPH.

Vous le savez, les MDPH sont confrontées à trois types de difficultés : tout d'abord, l'instabilité de leurs personnels et la diversité de leurs statuts ; par ailleurs, l'insuffisance de garanties à court terme sur leurs ressources ; enfin, certaines lourdeurs administratives concernant l'instruction des demandes.

En ce qui concerne le traitement des demandes, le texte prévoit plusieurs dispositions.

La première vise à fixer à tente-cinq heures hebdomadaires la durée minimale d'ouverture des MDPH et de leur permanence téléphonique, afin d'assurer une qualité d'accueil équivalente sur l'ensemble du territoire.

La deuxième clarifie les compétences territoriales des MDPH, en retenant la notion de domicile de secours et de continuité des droits ouverts, même en cas de déménagement.

La troisième tend à autoriser les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les CDAPH, à statuer lorsqu'elles sont réunies en sections locales ou spécialisées.

Enfin, le texte entend favoriser une meilleure prise en compte du caractère pluridisciplinaire des décisions prises par le tribunal du contentieux de l'incapacité, le TCL, et de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail.

J'en viens à la question sensible des financements. Chacun le sait, les MDPH rencontrent des problèmes financiers importants du fait de la compensation partielle des postes mis à disposition par l'État lorsque ceux-ci ne sont pas pourvus, mais aussi faute de trésorerie et de plan pluriannuel de financement.

Plusieurs dispositions du texte permettent de remédier à une telle situation et d'offrir aux MDPH une meilleure visibilité financière.

D'abord, le statut des MDPH est stabilisé, le choix du groupement d'intérêt public, ou GIP, ayant finalement été acté par les conseils généraux. Les maisons y voient l'avantage d'une certaine souplesse de fonctionnement et un signal positif quant au maintien de la participation financière de l'État. En outre, cette solution permet de préserver la participation des associations, qui contribuent bénévolement au fonctionnement des MDPH.

Ensuite, l'exonération des MDPH du paiement de la taxe sur les salaires, qui représente environ 1,2 million d'euros d'économies, permettra aux GIP qui l'acquittent à l'heure actuelle de dégager des moyens supplémentaires pour employer de nouveaux personnels.

Enfin, la mise en place d'une convention triennale d'objectifs et de moyens entre chaque MDPH, l'État et le conseil général permettra de préciser les modalités de compensation des postes que l'État s'est engagé à transférer au GIP, ainsi que les moyens supplémentaires qu'il apporte en cas d'augmentation des missions assignées aux maisons. La signature de cette convention, dans chaque département, contribuera ainsi à clarifier les engagements de l'État et à donner aux maisons départementales de meilleures garanties financières.

S'agissant des personnels, le texte qui résulte des travaux de la commission comporte trois mesures visant à les stabiliser, à mieux les former et à enrichir leurs perspectives de carrière.

La première autorise le GIP à recruter des agents en contrat de droit public à durée indéterminée, afin d'offrir à ces derniers de meilleures perspectives de carrière au sein des MDPH.

La deuxième permet au Centre national de la fonction publique territoriale d'ouvrir les formations qu'il dispense généralement aux seuls fonctionnaires territoriaux à tous les personnels, quels que soient leurs statuts, et de prélever les cotisations correspondantes.

La troisième mesure adoptée par notre commission prévoit d'aménager le régime de la mise à disposition des personnels de l'État, en portant la durée de trois à cinq ans, avec un préavis plus long de six mois, et en instaurant un système de mise à disposition contre remboursement.

Dans ce schéma, l'État demeure employeur et la MDPH lui rembourse les rémunérations des personnels effectivement mis à disposition. Parallèlement, l'État s'engage, par la convention triennale, à verser à la maison départementale une subvention de fonctionnement, qui doit couvrir au minimum les montants remboursés par les MDPH au titre des rémunérations des personnels mis à disposition et intégrer une contribution aux frais généraux. En cas de vacance de poste, la MDPH disposera alors des moyens financiers pour embaucher des personnels.

Dans ce cadre, il faudra annexer à la convention un avenant financier annuel, afin de préciser le montant de la participation des membres du groupement, ainsi que celui du concours versé par la CNSA, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, au conseil général pour contribuer au fonctionnement de la maison départementale.

Vous le voyez, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la solution retenue permet de concilier tous les objectifs que nous nous étions fixés, à savoir la stabilisation des personnels et l'amélioration de leurs perspectives de carrière, des garanties financières et une plus grande souplesse de fonctionnement pour les MDPH et, enfin, la préservation du rôle de l'État dans les politiques relatives au handicap.

J'en viens aux politiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

Plusieurs éléments ont modifié l'organisation et la gouvernance des politiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées au cours des dernières années : la création du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, le FIPHFP, en 2005, et de Pôle emploi en 2008, mais aussi la réforme de l'AAH, l'Allocation aux adultes handicapés, selon laquelle toute demande ou renouvellement de la prestation est désormais systématiquement assortie d'une évaluation par la MDPH des capacités professionnelle de la personne concernée et d'une orientation.

Il convenait de tenir compte de ces évolutions et de redéfinir et clarifier, dans ce nouveau cadre, le rôle des différents acteurs. À cet égard, le texte adopté par la commission prévoit différentes mesures.

Il s'agit, premièrement, de la signature d'une convention entre l'État et les acteurs concernés – AGEFIPH, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées, FIPHFP, Pôle emploi et CNSA –, assortie de déclinaisons régionales et locales associant les MDPH et les Cap Emploi et s'appuyant sur les plans régionaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

Deuxièmement, la place du service public de l'emploi et de l'État est réaffirmée dans le pilotage de ces politiques.

Troisièmement, sont définies légalement les missions assignées aux organismes de placement spécialisés, tels que les Cap Emploi, qui ont démontré leur compétence spécifique en termes d'orientation, de placement et de suivi professionnel des personnes handicapées.

Quatrièmement, les modalités du partenariat des MDPH avec les autres acteurs sont définies.



Par ailleurs, la commission a adopté deux mesures nouvelles. La première autorise le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, le FIPHP, à financer des actions menées sur son initiative dans les trois fonctions publiques et à subventionner des organismes ou associations avec lesquels il a conclu une convention. La seconde mesure modifie les critères d'attribution des aides au poste aux entreprises adaptées.

Avant de conclure, je présenterai trois dispositions ayant pour objet d'améliorer la compensation des conséquences du handicap.

Tout d'abord, il s'agit de renforcer la prise en charge des aides humaines par la prestation de compensation du handicap, la PCH.

La couverture des frais correspondants se limite actuellement au seul cas où l'état de la personne handicapée justifie l'aide d'une tierce personne pour les actes essentiels de l'existence ou requiert une surveillance particulière. Or cette notion d'« actes essentiels de l'existence » fait l'objet d'une interprétation très restrictive qui, dans la pratique, conduit à dissocier la prise en charge de certaines aides domestiques qui leur sont liées. À titre d'exemple, alors que l'aide à la prise des repas est incluse dans le périmètre de la PCH, leur préparation et les tâches ménagères qui s'ensuivent ne le sont pas.

Cette situation explique en grande partie les hésitations des bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne, l'ACTP, à opter pour la PCH. Alors qu'environ 80 000 personnes perçoivent la nouvelle prestation, 110 000 ont choisi de conserver l'ancienne allocation.

Afin de rendre la PCH plus attractive, le texte prévoit d'élargir le périmètre de prise en charge des aides humaines lorsque celles-ci conditionnent le maintien à domicile.

Je connais la réticence des conseils généraux à l'égard de cette mesure qui pourrait se révéler coûteuse pour les finances départementales, encore que son coût net n'ait pas été chiffré. J'ai néanmoins souhaité ouvrir le débat sur ce sujet.

Ensuite, un mécanisme de péréquation des concours versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA, aux conseils généraux au titre de la PCH sera mis en place à la fin de cette année, afin que ces concours soient mieux ajustés aux dépenses qu'ont réellement engagées les collectivités.

Si, dans un premier temps, l'ensemble des dépenses relatives au versement de la PCH ont été très largement couvertes par ces concours du fait de la montée en charge progressive de cette allocation, depuis 2009, on observe une dégradation du taux de couverture pour l'ensemble des départements. Cela étant, les situations sont très diverses d'un département à l'autre.

L'objectif du texte est de réduire ces écarts, selon des modalités définies par décret pris après avis du conseil de la CNSA, instance au sein de laquelle sont représentés les conseils généraux. Il s'agit d'une question sensible, qui mérite toute notre attention. Un groupe de travail étudie actuellement la pertinence des critères de répartition des concours versés aux départements, qui ne semblent plus très adaptés. Dans la mesure où l'on observe une dégradation inquiétante du taux moyen annuel de couverture des dépenses de la PCH, qui devrait avoisiner 40 % d'ici à la fin de 2010, je reconnais que la question de la péréquation peut paraître secondaire par rapport à celle de la compensation réelle des dépenses.

Dans ce contexte, madame la secrétaire d'État, pouvez-vous préciser les solutions qu'envisage le Gouvernement afin de trouver de nouvelles sources de financement pour les départements qui ne parviendront plus à faire face à ces dépenses croissantes ?

Enfin, la commission a adopté deux mesures nouvelles relatives à l'accessibilité. Il s'agit, d'une part, de favoriser la mise en accessibilité des constructions neuves en prévoyant des mesures de substitution en cas d'impossibilité avérée de remplir les exigences réglementaires et légales. Il s'agit, d'autre part, d'étendre l'obligation faite aux distributeurs de services – ADSL, câble, satellite – d'offrir gratuitement les prestations nécessaires à la diffusion des programmes audiovisuels audio-décrits destinés aux personnes aveugles ou malvoyantes.

Mes chers collègues, vous le voyez, cette proposition de loi nous a permis de balayer tout le champ des politiques en faveur du handicap et de procéder, en quelque sorte, à un audit de la loi du 11 février 2005. Nous n'avons pas à rougir des avancées que cette loi a permises grâce à notre majorité, bien au contraire !

Les améliorations que je vous propose au nom de la commission sont le fruit d'un travail approfondi d'écoute, de concertation et d'analyse. Elles permettront de résoudre les difficultés que rencontrent les MDPH, d'offrir des garanties supplémentaires aux conseils généraux, mais aussi de faire progresser la cause des personnes handicapées et d'améliorer leur quotidien. C'est ce que je souhaite de tout cœur. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité.** Madame la présidente, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, les maisons départementales des personnes handicapées constituent l'un des apports majeurs de l'importante loi du 11 février 2005. Avec elles, nous avons créé un lieu de proximité permettant d'éviter ce fameux parcours du combattant auquel sont confrontés celui ou celle qui rencontre le handicap comme les familles dont l'un des enfants est handicapé.

Si les MDPH se sont progressivement mises en place sous l'égide des conseils généraux, il est vrai que leur situation varie selon les départements et que certains traits communs de fonctionnement ou de dysfonctionnement se sont rapidement fait jour.

Fort de ce constat, le Président de la République, à l'occasion de la Conférence nationale du handicap, a affirmé qu'il fallait « améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées pour que toutes soient enfin à la hauteur des attentes des familles ».

C'est d'ailleurs dans cette optique, monsieur le rapporteur, que, le 24 juin 2009, Annie Jarraud-Vergnolle et vous-même avez remis un rapport d'information sur le bilan des maisons départementales des personnes handicapées, dont cette proposition de loi est le prolongement. Dans ce document, plusieurs solutions sont envisagées pour résoudre les difficultés constatées et, plus largement, certaines dispositions sont proposées pour améliorer la loi du 11 février 2005.

Avant de détailler les différents aspects de cette proposition de loi, monsieur le rapporteur, je souhaite vous remercier du remarquable travail que vous avez accompli.

Je rappelle que l'État a largement contribué au fonctionnement des MDPH en pourvoyant ces établissements en personnels ou en compensant les postes devenus vacants à la suite du départ, pour une raison ou pour une autre, de tel ou tel salarié.

Ainsi, en 2009, 15,8 millions d'euros ont été versés pour compenser les postes vacants et 25,4 millions d'euros de subventions de fonctionnement dues aux MDPH ont été délégués. La loi de finances pour 2010 a prévu la compensation de ces postes pour cette année.

Un bilan précis des postes occupés et vacants au 1<sup>er</sup> janvier dans les MDPH est en train d'être dressé, qui servira de base à un dialogue de gestion à l'échelon local. C'est l'objet de la circulaire du 14 avril 2010.

Ce n'est pas tout : le Gouvernement a veillé à ce que la CNSA pérennise son concours financier aux MDPH à hauteur de 60 millions d'euros.

Vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, les MDPH rencontrent des difficultés de fonctionnement, notamment parce que les équipes manquent de stabilité. En effet, les membres du personnel relèvent actuellement d'une multitude de statuts – fonctionnaires mis à disposition par l'État ou le conseil général, personnels de droit public ou de droit privé, agents détachés –, de sorte qu'il est difficile de mettre en place une gestion des ressources humaines digne de ce nom. En particulier, les personnels de l'État mis à la disposition des MDPH ont la possibilité de réintégrer leur administration d'origine après un simple préavis de trois mois. Aujourd'hui, près de 600 postes d'agents de l'État sur 1 600 sont vacants.

C'est pourquoi, monsieur le rapporteur, le Gouvernement partage pleinement votre objectif et entend, lui aussi, garantir une plus grande stabilité des personnels au sein de ces établissements. Il se réjouit que soit maintenu le mécanisme de la mise à disposition, dont la durée et le délai de préavis seront allongés.

Surtout, cette mise à disposition sera remboursée *via* un mécanisme de double financement de l'État. Ainsi, la MDPH touchera en début d'année une subvention annuelle lui permettant soit de procéder à un recrutement sans délai si l'agent est parti en laissant son poste vacant, soit de rembourser l'État en fin d'année pour l'agent que celui-ci aura mis à sa disposition. Ce mécanisme garantira aux MDPH la visibilité financière dont elles ont tant besoin pour assumer les missions qui leur sont confiées.

J'en viens maintenant au fonctionnement des MDPH.

Monsieur le rapporteur, le Gouvernement salue votre proposition de consolider le statut des MDPH en faisant du groupement d'intérêt public une structure à durée indéterminée.

Nous accueillons aussi très favorablement la participation du directeur général de l'agence régionale de santé aux commissions exécutives. Sa présence au sein de l'organe de décision et d'organisation des MDPH permettra à celles-ci d'avoir une approche plus transversale et d'améliorer l'articulation avec les établissements hospitaliers.

Les mesures de simplification prévues par ce texte constituent d'autres avancées substantielles.

Je pense à la clarification des compétences territoriales, qui supprimera toute guerre de frontières, comme à l'harmonisation du contentieux.

Je pense également à la possibilité pour les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, les CDAPH, de statuer en formation restreinte au sein de commissions spécialisées ou locales, proposition que la CNSA avait formulée au mois de juillet 2007. Cette simplification permettra qu'un plus grand nombre de dossiers soient étudiés par les commissions. J'ajoute que la commission plénière pourra ainsi, le cas échéant, devenir l'instance de régulation entre ces « sous-commissions ».

Cette proposition de loi opère plusieurs clarifications utiles sur les dispositifs d'insertion professionnelle. J'en retiendrai trois.

Premièrement, ce texte réaffirme le rôle de l'État dans le pilotage de la politique de l'emploi des personnes handicapées, qui fait intervenir une pluralité d'acteurs, et renforce la gouvernance de cette politique. Une convention-cadre pluriannuelle d'objectifs et de moyens sera conclue entre l'État, Pôle emploi, le FIPHFP, l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés, l'AGEFIPH, et la CNSA ; elle sera déclinée en conventions régionales.

Deuxièmement, cette proposition de loi élargit le champ des bénéficiaires potentiels des aides financières du FIPHFP et donne à ce dernier la capacité d'initiative qui lui faisait défaut. Désormais, celui-ci pourra subventionner les organismes et les associations qui contribuent à l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique, avec lesquels il aura passé une convention, même si ces derniers n'ont pas la qualité d'employeur public. Cet assouplissement du cadre juridique était unanimement souhaité par l'ensemble des acteurs : il permettra au FIPHFP de développer plus largement ses actions en faveur de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Troisièmement, ce texte clarifie les critères pris en compte pour le versement aux entreprises adaptées et aux centres de distribution de travail à domicile des aides financières qui leur sont destinées. Ces entreprises jouent un rôle essentiel dans l'insertion des personnes handicapées puisque 80 % de leurs salariés sont des travailleurs handicapés. Là aussi, il s'agit d'une simplification qui était très attendue par les professionnels du secteur.

J'aborderai maintenant la question de la compensation des conséquences du handicap.

La PCH a considérablement amélioré la couverture des besoins de compensation des personnes handicapées. Son extension aux aides ménagères est une revendication récurrente des personnes handicapées. Pour cela, c'est l'ensemble de la prestation qui doit être examiné, et non seulement une partie, et ce en tenant compte des contraintes des finances publiques, plus particulièrement celles des départements.

Je rappelle que le coût pour les conseils généraux pourrait dépasser plusieurs centaines de millions d'euros. Or la fiscalité locale a d'ores et déjà augmenté de 8,1 % en 2009, voire de 11 % dans certains départements.

Monsieur Paul Blanc, vous proposez d'introduire un dispositif de péréquation des concours départementaux de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, afin de « ramener » à un taux moyen les taux de couverture de la dépendance, qui sont aujourd'hui très disparates. Cette disposition relève, à mon sens, de la fausse bonne idée ; j'y reviendrai lors de l'examen de l'article 14.

D'abord, cette mesure présente un risque majeur. La mise en place d'un mécanisme automatique de péréquation pourrait se révéler brutale et être mal interprétée par certains départements qui comptent encore de nombreux bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne. Je rappelle que ceux qui percevaient cette allocation avant qu'elle ne soit remplacée par la PCH en 2005 ont eu la possibilité de choisir entre l'une et l'autre.

En outre, il est indispensable d'attendre les conclusions du groupe de travail mis en place par le président du conseil de la CNSA, Francis Idrac, qui se penche actuellement sur les critères de péréquation entre les départements. Il faut rechercher une réponse globale à cette question qui concerne les concours à la PCH et à l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA.

En d'autres termes, pour le Gouvernement, un sujet d'une telle ampleur sur le plan tant politique que financier ne saurait être abordé au détour de la présente proposition de loi.

Je terminerai cette intervention en évoquant la politique d'accessibilité.

Sur la question d'une meilleure participation de nos concitoyens handicapés à la vie de la cité, le Gouvernement a pris ses responsabilités. Il faut prévoir des aménagements dans les transports, dans les lieux publics, dans les magasins... Le temps presse, nous le savons. Dans moins de cinq ans, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, toutes les villes devront être accessibles aux personnes handicapées : le chantier est titanesque. Afin d'être en mesure de le conduire, nous avons créé l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle, présidé par votre collègue Sylvie Desmarescaux. L'accessibilité ne concerne pas seulement les personnes handicapées motrices et ne vise pas uniquement le « cadre bâti » !

En matière d'accessibilité des logements neufs, la loi de 2005 a posé des exigences très claires. Dès 2006, tous les partenaires, y compris les associations de personnes handicapées, avaient acté le fait que des « dérogations » seraient possibles. Ce terme étant difficilement acceptable, nous parlerons désormais de « mesures de substitution ». Il ne s'agit pas de ne pas rendre les logements accessibles, il s'agit de les rendre accessibles autrement. Sur ce sujet, je serai intransigeante.

Monsieur le rapporteur, je sais combien cette question vous tient à cœur et je vous soutiendrai dans vos démarches afin de rendre la cité entièrement accessible à nos concitoyens handicapés. Toutefois, j'attire votre attention sur un point : à trop vouloir imposer des règles strictes, on risque de paralyser le système tout entier. Notre pays a aussi besoin de résidences de tourisme. Il a plus besoin encore de logements sociaux. Nous devons répondre aux besoins des Français, de tous les Français. À cet égard, je le répète, ces aménagements sont indispensables à une approche pragmatique de l'accessibilité.

En conclusion, l'examen de cette proposition de loi montre, si besoin est, combien la représentation nationale adhère à la volonté du Président de la République et donne la priorité à la pleine intégration des personnes handicapées dans notre société.

Je vous remercie une fois encore de l'ensemble du travail que vous avez accompli. L'examen de ce texte donne aux personnes handicapées une occasion supplémentaire d'être sur le devant de la scène, de faire entendre leur voix, de faire valoir leurs intérêts.

Les maisons départementales des personnes handicapées sont une réponse symbolique forte qui témoigne de notre volonté de proposer un lieu où les personnes handicapées et leur famille ne se sentiront plus jamais oubliées ou prisonnières de fonctionnements administratifs.

Avec ce texte, vous nous signifiez certes que du chemin reste à parcourir pour parvenir à ce résultat, mais également qu'une véritable intégration des personnes handicapées dans la société est possible, qu'il suffit de la vouloir et de la rendre effective ! *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Annie Jarraud-Vergnolle.

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, créées par la loi du 11 février 2005, les maisons départementales des personnes handicapées ont juridiquement vu le jour à partir de 2006 et sont devenues opérationnelles dans tous les départements en 2007. Il s'agit de lieux uniques destinés à faciliter les démarches des personnes handicapées, quels que soient leur âge, leur situation personnelle et professionnelle, et à leur offrir un accès unifié aux droits et prestations auxquels elles peuvent prétendre.

Constitués en groupement d'intérêt public et placés sous la tutelle administrative et financière des conseils généraux, ces établissements regroupent les associations d'usagers, les partenaires du handicap ainsi que l'État, dont la présence doit garantir une certaine équité territoriale entre les départements.

Amenées à se substituer aux commissions départementales de l'éducation spéciale, les CDES, et aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, les COTOREP, les MDPH ont dû récupérer les personnels d'État qui étaient affectés à ces organismes.

Alertés dès le début de l'année 2009 par les associations d'usagers sur les dysfonctionnements de certaines MDPH, Paul Blanc et moi-même avons décidé d'étudier cette question dans le cadre d'une mission d'information sur le bilan des maisons départementales des personnes handicapées, dont nous avons rendu publiques les conclusions à la fin du mois de juin 2009.

Ce rapport mettait en exergue un certain nombre d'éléments déstabilisateurs qui n'avaient pas été prévus lors de la création de ces établissements.

Tout d'abord, la majorité des dirigeants essayaient tant bien que mal, mais avec dynamisme, de structurer leur MDPH, malgré un lourd héritage de dossiers. Ensuite, l'instabilité des personnels d'État et la diversité des statuts entraînaient des difficultés de gestion des ressources humaines, d'établissement de rythme de travail, de mise en place des formations. Enfin, l'insuffisance de garanties de financement, du fait tant de la non-compensation des postes d'État devenus vacants – surtout en 2008 et en 2009 – que du manque de trésorerie, rendait la situation des MDPH de plus en plus précaire.

Globalement, ce rapport d'information rappelait à l'État ses obligations en soulignant que l'apurement de ses dettes et le respect de ses engagements étaient une condition indispensable au bon fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées.

La présente proposition de loi reprend en partie les conclusions et les préconisations formulées dans ce document. Le Gouvernement va-il s'en saisir ? J'en doute !

Madame la secrétaire d'État, permettez-moi de vous citer : « En matière de handicap, il y a ceux qui parlent et ceux qui agissent ! »

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Exactement !

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** Or voilà un an que le rapport d'information, dont vous avez d'ailleurs relevé la pertinence, est publié, mais, concrètement, rien n'a évolué ! Nous en avons aujourd'hui encore la démonstration.

**M. Jacky Le Menn.** Tout à fait !

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** Les difficultés des MDPH vont crescendo, au point que certaines d'entre elles sont au bord du dépôt de bilan.

Il y a plus d'un an déjà, l'Assemblée des départements de France lançait un cri d'alarme à destination de l'opinion, indiquant que les maisons départementales des personnes handicapées étaient en danger et que certaines d'entre elles allaient devoir fermer !

À la fin de l'année 2009, l'Association des directeurs des maisons départementales des personnes handicapées rendait publique une nouvelle enquête, très explicite. L'affectation des crédits annoncés, à savoir 10 millions d'euros, avait fait l'objet d'une double annonce : au second semestre de 2008, Valérie Létard avait déclaré que cette somme serait destinée à financer des charges non compensées de cette même année ; vous avez décidé d'utiliser la même enveloppe, madame la secrétaire d'État, mais pour l'exercice de 2009 et sans prendre en compte l'antériorité des dettes cumulées. Tout cela montre bien le désengagement de l'État à l'égard de sa dette, car, en fait, seuls 3,7 millions d'euros, sur les 10 millions prévus, ont réellement servi à financer la compensation en 2009 !

Cette enquête, qui a été réalisée entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 13 octobre 2009 et à laquelle ont répondu les deux tiers des maisons départementales des personnes handicapées, permettait de mesurer le montant total de crédits nécessaires au ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville pour apurer l'intégralité de la dette de l'État à la fin de 2009.

La dette de l'État sur les postes vacants depuis la création des MDPH a été évaluée à 19,3 millions d'euros. Or il faut ajouter à cette somme la dette cumulée résiduelle au titre de la fongibilité asymétrique, de l'ordre de 15 millions d'euros. Ainsi, c'est un budget de 34,3 millions d'euros que l'État se doit d'affecter le plus tôt possible aux MDPH.

Cette somme paraît colossale. Pourtant, à titre d'exemple, le désengagement de l'État envers les MDPH ne représente que 5,1 % des exonérations sociales et fiscales accordées au titre des heures supplémentaires pour le seul premier trimestre de 2010 !

Jusqu'à présent, les collectivités locales ont accepté de se substituer à l'État pour financer ces postes afin de garantir la continuité du service public. Mais le resserrement brutal des budgets des conseils généraux risque de mettre à mal la capacité de ces derniers à maintenir les avances budgétaires et, plus encore, à les augmenter en raison de l'accroissement du phénomène.

Il devient donc urgent de trouver une solution de compensation pour les exercices passés, pour l'année en cours, et, surtout, pour l'avenir. Car il n'est pas envisageable que la résolution durable du problème soit renvoyée au projet de loi sur le cinquième risque de protection sociale et à l'évolu-

tion des missions des MDPH. Aujourd'hui, c'est sur le fonctionnement même de ces établissements que le risque pèse !

Plusieurs contentieux sont actuellement en cours : les maisons départementales des personnes handicapées des Ardennes, du Finistère, de la Seine-et-Marne, de Paris ont déposé plainte contre l'État devant le tribunal administratif et bien d'autres pourraient leur emboîter le pas.

C'est pourquoi, en présupposant que l'État ait la volonté de mobiliser les moyens adaptés, la mise en place d'une démarche méthodologique s'impose. Le montage actuel du financement des postes d'État ne peut perdurer et la situation s'aggrave d'année en année.

Vous l'avez rappelé, madame la secrétaire d'État, on compte aujourd'hui plus de 600 postes vacants. La circulaire n° 2010-109 du 14 avril 2010 relative à la compensation des postes devenus vacants dans les MDPH à la suite de retours dans les services de l'État est parue la semaine dernière dans le *Bulletin officiel Santé-Protection sociale-Solidarités*, soit quelques jours avant la discussion de ce texte. Elle propose aux ministères concernés d'établir un diagnostic partagé sur la situation des personnels de l'État dans les MDPH, afin de compenser financièrement, en 2010, l'ensemble des postes vacants. En revanche, il n'est nullement fait référence aux non-compensations des années antérieures, notamment à celles de l'année 2008. Que comptez-vous faire pour remédier à cette situation ?

**M. Jacky Le Menn.** Rien !

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** Les directeurs des MDPH et les responsables d'associations de personnes handicapées attendent que le Gouvernement remplisse enfin ses engagements !

Au moins, et c'est heureux, fidèle au rapport d'information que nous avons remis l'an dernier, cette présente proposition de loi a-t-elle le mérite de prévoir, pour l'avenir, des solutions visant à stabiliser les salariés des MDPH, à les former et à enrichir leur perspective de carrière, au travers de conventions triennales par lesquelles l'État s'engage à transférer les moyens nécessaires au remplacement de toute défection de fonctionnaires de l'État. Le titre I<sup>er</sup> est donc conforme aux propositions que nous avons émises.

En revanche, nous sommes beaucoup plus réservés à l'égard du titre II, relatif à la politique du handicap.

L'organisation et la gouvernance des politiques d'insertion professionnelle des personnes handicapées ont évolué ces dernières années avec la création du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, la mise en place de Pôle emploi et la réforme de l'allocation aux adultes handicapés, l'AAH, dont l'attribution est dorénavant conditionnée à une évaluation des capacités professionnelles du demandeur réalisée par les MDPH.

Au-delà de ces bouleversements substantiels, qui nécessitent une adaptation permanente des acteurs et un surcroît de travail, nous avons, en 2008, alerté Mme Valérie Létard sur la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi », notion pénalisante pour les personnes dont le taux de handicap était compris entre 50 % et 79 % et qui souhaitaient solliciter le bénéfice de l'AAH. L'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale prévoit maintenant que le handicap subi doit entraîner « une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi » et n'exige plus que la personne handicapée n'ait pas exercé d'activité pendant un an avant la demande.

Cependant, ces modifications votées dans la loi de finances pour 2009 ne peuvent être appliquées, car le décret définissant cette nouvelle notion prévu par la loi n'est toujours pas publié !

En revanche, nous sommes tout à fait favorables aux dispositions contenues dans cette proposition de loi sur le rapprochement et la mutualisation de l'ensemble des acteurs de l'emploi : Pôle emploi, le réseau national des Cap Emploi, les programmes régionaux d'insertion des travailleurs handicapés, les PRITH – même si nous regrettons la disparition des programmes départementaux d'insertion, qui étaient des outils de proximité –, mais aussi l'État, l'AGEFIPH, le FIPHFP, les services de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, comme le préconise le rapport Busnel.

Cependant, le point faible demeure toujours la formation. En effet, 83 % des personnes handicapées ont un niveau scolaire inférieur au baccalauréat. Par ailleurs, les établissements et services d'aide par le travail, les ESAT, et les entreprises adaptées sont en nombre insuffisant, avec des listes d'attente de plusieurs années, et sont confrontés à des problèmes de pérennité de financement.

Un autre problème criant se pose, celui des décisions d'orientation scolaire, qui représentent près de 40 % des demandes concernant des enfants à la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ; je rappelle que chaque enfant bénéficie d'un projet personnalisé de scolarisation qui doit être réévalué chaque année. Or l'application de ces décisions est souvent rendue impossible en raison du nombre insuffisant de places disponibles dans les établissements spécialisés, mais aussi de la difficulté à trouver des auxiliaires de vie scolaire, les AVS, et, depuis peu, des contentieux apparaissent.

Le 4 juin 2010, le tribunal administratif de Pau a tranché en faveur de sept familles d'enfants handicapés et a condamné le ministère de l'éducation nationale à revoir « son refus implicite » d'attribuer des AVS à ces enfants et à payer 300 euros à chaque famille pour les frais de procédure engagés.

La précarité, l'absence de formation et le *turn over* fréquent des auxiliaires de vie scolaire ne sont pas propices à une bonne intégration scolaire des enfants handicapés. Certes, dans sa déclaration du 15 septembre 2009, Luc Chatel a promis de reconduire les 5 000 postes d'AVS arrivés en fin de contrat, au travers d'une convention-cadre, mais la réalité est tout autre : la reconduction des contrats a permis seulement de pérenniser 130 postes d'AVS ! Il s'agit, une fois de plus, de paroles non suivies de faits !

Le ministère de l'éducation nationale vient de signer deux nouvelles conventions-cadres, la première avec les quatre associations représentatives des personnes handicapées, la seconde avec les services d'aide et d'accompagnement à domicile. Quel est leur contenu ? Prévoient-elles une professionnalisation des métiers de l'accompagnement ? Envisagent-elles de conforter les emplois d'AVS ?

J'en viens aux mesures de substitution aux règles de mise en accessibilité du bâti neuf. Je regrette sincèrement que M. le rapporteur s'engage sur une voie contraire à l'esprit de la loi du 11 février 2005. Il est vrai que, à plusieurs reprises, le Gouvernement a tenté d'étendre les possibilités de dérogation pour les constructions de bâtiments neufs. Heureusement, le Conseil constitutionnel a censuré l'article en cause dans la loi de finances rectificative de 2009.

Nous traiterons des autres points contenus dans le texte, notamment la prestation de compensation du handicap, qui sera évoquée par notre collègue Yves Daudigny, lors de la discussion des amendements.

Cependant, compte tenu des enjeux et de l'importance de cette proposition de loi, nous regrettons que son examen ait été retardé à plusieurs reprises et qu'elle soit discutée dans un laps de temps qui ne favorise pas les échanges. Décidément, le moins que l'on puisse dire, c'est que l'initiative parlementaire est encore une fois vilipendée ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Anne-Marie Escoffier.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, s'il est une loi qui a recueilli quasiment l'unanimité de la Haute Assemblée, du moins dans ses principes, c'est bien la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Ce texte a en particulier institué la création des maisons départementales des personnes handicapées, forme de guichet unique ayant pour objectif premier de faciliter les démarches de ces personnes et d'éviter de fragiliser encore davantage celles qui ont besoin d'une aide privilégiée dans leur vie quotidienne.

La proposition de loi dresse opportunément le bilan du fonctionnement de ces établissements et, à la lumière de ce constat, tend à apporter quelques aménagements.

Je relève des points forts dans ce dispositif.

L'articulation entre les différents partenaires dont l'action se rejoint et qui tous concourent au bon fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées – l'État, les collectivités locales, en particulier le conseil général, l'éducation nationale, mais aussi tous les autres services de l'État – me paraît cohérente.

La MDPH est clairement identifiée par les personnes handicapées. Sur ce point, il me semble essentiel que l'on sache, dans un département, dans une ville, où se situe cet espace commun dans lequel on peut trouver une aide.

La forme juridique – le groupement d'intérêt public – est également un atout. Elle a d'ailleurs été adoptée par la quasi-totalité de ces établissements. C'est d'autant plus intéressant que cette structure est désormais constituée pour une durée indéterminée. L'ensemble des intervenants pourront donc se réunir dans ce lieu, chacun apportant sa quote-part.

Il est un autre point fort auquel j'attache une grande importance : l'enrichissement des métiers.

Dans la mesure où les maisons départementales des personnes handicapées sont des lieux où se réunissent l'ensemble des individus qui, à un titre ou à un autre, ont à connaître de la situation des personnels handicapés, il est clair que leurs expériences et leur richesse sont utiles pour faciliter l'examen de la situation des personnes les plus fragiles. Il s'agit d'une culture partagée et d'une capacité d'expertise qui, je tiens à le souligner, n'ont pas d'équivalent.

Enfin, la création des MDPH a permis la réduction du délai de traitement des dossiers. Ceux d'entre nous qui ont travaillé avec les COTOREP et les CDES savent ce que cela signifie ! C'est un objectif essentiel qu'il fallait atteindre.

En résumé, les maisons départementales des personnes handicapées ont concouru à cette efficacité comptable, mais, plus encore, à une véritable humanisation du dispositif et à une véritable proximité avec la personne handicapée.

Néanmoins, madame la secrétaire d'État, je ne saurais passer sous silence les points faibles de ce dispositif.

J'évoquerai tout d'abord la situation des personnels, qui sont soumis à des statuts, des rythmes de congé et des horaires très variables. En outre, les départs spontanés ou imprévus ne donnent lieu à aucun remplacement ou compensation financière. Sur ce point, tous les départements sont intervenus. Je rappelle aussi qu'un certain nombre de postes n'ont pas été pourvus. Tous ces paramètres ont entraîné inexorablement un retard dans l'examen des dossiers et l'objectif visé s'est retrouvé, tout à coup, complètement anéanti.

Les financements sont très en deçà des engagements pris par l'État, chacun d'entre nous l'a souligné. Pour ne prendre que cet exemple, dans mon département de l'Aveyron, nous attendons actuellement 300 000 euros et nous ne savons ni comment ni quand nous allons les obtenir. Madame la secrétaire d'État, les dettes sont cumulées depuis plusieurs années et les chiffres que vous avez donnés, s'ils sont exacts, ne tiennent pas compte de ce cumul.

J'en viens à la prestation de compensation du handicap, dont le montant ne recouvre pas entièrement celui de l'allocation compensatrice pour tierce personne. Comment les départements parviendront-ils à trouver un équilibre? Quelles seront les sources de financement?

Devant ces points forts mais aussi ces points faibles, des mesures ont été proposées, dont je voudrais saluer la qualité. Elles vont dans le bon sens, permettant en particulier la stabilisation de la situation des personnels. Pourtant, en favorisant une unification et une homogénéisation des personnels, ne prenons-nous pas le risque d'une perte de la mémoire collective et d'un appauvrissement du métier? Dans ce domaine, même si des améliorations sont apportées, notamment en matière de formation, perdre l'apport des diverses expériences, en termes de qualité, serait dommageable. (*M. le rapporteur acquiesce.*) Monsieur le rapporteur, je vous remercie d'opiner du bonnet! (*Sourires.*)

Une convention-cadre pluriannuelle d'objectifs et de moyens sera conclue, qui tient compte de la problématique de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF. Certes, il est utile de prévoir des objectifs et des moyens. Encore faut-il pouvoir les évaluer et s'assurer très régulièrement de leur mise en œuvre.

Or, madame la secrétaire d'État, permettez-moi de le dire: la défaillance de l'État – je ne parlerai pas de désengagement; c'est un mot qui ne fait pas partie de mon vocabulaire –...

**M. Guy Fischer.** Et pour cause!

**Mme Anne-Marie Escoffier.** ... a été constatée à plusieurs reprises. Comment l'État sera-t-il sanctionné demain? Le texte ne prévoit pas, me semble-t-il, de mesures l'obligeant à payer ses dettes.

**M. Guy Fischer.** Eh oui!

**Mme Anne-Marie Escoffier.** Je conclurai en évoquant brièvement la question de la gouvernance des personnes handicapées.

Il faut trouver un système de proximité qui préserve l'individu. Vous avez souligné cette difficulté, madame la secrétaire d'État. Du fait de la réorganisation de l'État, cette proximité est aujourd'hui déplacée à l'échelon régional. Assurément, l'État continuera donc le pilotage, mais de façon plus lointaine.

Il nous faut par conséquent veiller à rester très proches des personnes handicapées, à qui nous devons tout notre intérêt. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Pasquet. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG.*)

**Mme Isabelle Pasquet.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà plus de cinq ans, notre pays se dotait d'une loi dont l'ambition, selon les propres termes du Président de la République d'alors, Jacques Chirac, était de réunir « les conditions pour que les personnes handicapées puissent vivre leur vie et la réussir ».

Aujourd'hui, si la situation a quelque peu évolué, notamment grâce à l'implication régulière et continue des associations de personnes handicapées et de leurs familles, ainsi que de l'immense majorité des départements, le chantier est loin d'être achevé.

Alors que, tous, nous placions nos espoirs dans la loi du 11 février 2005, notre société n'a pas changé de regard sur le handicap et sur les personnes qui le vivent. Un important travail d'information, de formation professionnelle et citoyenne, de sensibilisation reste à faire. Cela exige la mobilisation de tous les acteurs publics pour que l'action menée par le secteur associatif soit valorisée, qu'enfin les personnes handicapées soient reconnues dans l'intégralité de leurs droits, que nous fassions en sorte qu'elles trouvent leur place dans la société.

Nous aurions d'ailleurs tous à y gagner. Pour reprendre les propos du président de la Fédération des associations pour adultes et jeunes handicapés que j'ai déjà cités lors du débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap, « chaque fois que l'on améliore les choses pour les personnes en situation de handicap, cela sert à toute la société ». Chaque fois que l'on intègre une rampe d'accès dans un bâtiment, on facilite non seulement la vie des personnes handicapées, mais aussi celle de la mère ou du père de famille qui sort ses enfants en poussette, ou celle de la personne âgée qui peine à monter les marches.

En pensant dès la phase de construction à l'accessibilité pour tous, on prépare notre pays aux mutations sociologiques qui se profilent.

À cet égard, monsieur le rapporteur, nous ne pouvons qu'être opposés à l'article 14 *bis* qui a été inséré, sur votre initiative, dans le texte de la commission par voie d'amendement. Il s'agit ni plus ni moins, pour reprendre la formule utilisée par la Fédération nationale des accidentés du travail et handicapés, la FNATH, et l'Association des paralysés de France, l'APF, d'« un chèque en blanc pour les promoteurs et les *lobbies* ».

Pour vous dire franchement mon sentiment, j'ai l'impression que cette disposition est le fruit d'un compromis entre les obligations imposées par la loi et l'action des différents groupes de pression. Pour autant, ce n'est guère acceptable, car les personnes handicapées qui ne parviennent pas à se loger ou à gravir les marches d'un escalier ne font pas de

compromis avec leur handicap. Cela l'est même d'autant moins que cela ajoute des situations de surhandicap que nous pouvons limiter par nos décisions.

Monsieur le rapporteur, le groupe CRC-SPG a déposé un amendement de suppression de cette disposition, qui, je l'espère, trouvera votre assentiment et recueillera la majorité des voix. À défaut, si cet article était maintenu en l'état, nous n'aurions pas d'autre choix que de voter contre l'ensemble de cette proposition de loi. Je le regretterais d'autant plus que nous étions prêts à soutenir certaines dispositions de ce texte. Je pense en particulier à celles qui concernent les maisons départementales des personnes handicapées.

Nous partageons votre souci de pérenniser, au titre I<sup>er</sup>, le statut des MDPH. Le choix que vous avez retenu nous semble le meilleur. La structure actuelle permet l'association de la pluralité des acteurs, ce qui est incontestablement un gage de qualité. Par ailleurs, elle permet, du moins en théorie, de garantir la dimension nationale de la politique du handicap.

À ce titre, je tiens à exprimer notre opposition à la tentation que certains pourraient avoir d'intégrer les MDPH dans les services des conseils généraux. Le fait que les départements suppléent trop souvent l'État, particulièrement sur le plan financier, ne doit pas servir d'argument en ce sens.

Nous ne devons pas partir du constat d'une anomalie pour adopter des mesures qui auraient pour effet de décentraliser complètement la politique du handicap et de rompre avec le principe de la solidarité nationale. Toutefois, il faudra bien que les financements des MDPH soient assurés de manière pérenne. Actuellement, c'est loin d'être le cas, car la compensation financière promise par l'État en 2005 au titre des emplois mis à disposition par ses directions départementales n'a pas toujours été assurée.

Selon une enquête réalisée par l'Association des directeurs des maisons départementales des personnes handicapées, la dette cumulée de l'État à l'égard de l'ensemble des MDPH s'élèverait à 34 millions d'euros. Certains établissements ont introduit des recours contre l'État. Cette judiciarisation de notre système de solidarité n'est pas souhaitable et l'État devrait prendre les mesures nécessaires pour s'appliquer à lui-même les lois qu'il décide.

L'État doit éviter que ne se multiplient les contentieux, à l'image de celui qu'a entamé le département de Saône-et-Loire et qu'il a gagné, obligeant l'État à créer et à abonder le Fonds de protection de l'enfance.

Les départements qui connaissent des situations financières intenables ne peuvent supporter seuls l'absence de financements de l'État, et ce d'autant plus que le Gouvernement et la majorité ont décidé de tarir les ressources des conseils généraux et que Nicolas Sarkozy comme François Fillon affirment vouloir appliquer aux collectivités locales la politique de rigueur menée à l'échelon national.

Comment les départements à propos desquels le président du Sénat lui-même déclare qu'ils se trouvent en situation de faillite feront-ils demain pour continuer à payer toutes les prestations sociales individualisées – allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, revenu de solidarité active – qui tendent à s'accroître?

Je conclurai en évoquant un sujet qui nous préoccupe particulièrement, mais que n'aborde malheureusement pas cette proposition de loi, celui de la scolarisation des enfants handicapés.

Nous avons pris acte de la signature par cinq associations nationales d'un accord relatif à la reprise, par leurs soins, des auxiliaires de vie scolaire. La précédente convention avait été dénoncée par l'ensemble des signataires, face au double constat de l'impossibilité de déboucher sur une définition du métier d'auxiliaire de vie scolaire et d'apporter une réponse satisfaisante à la question du financement, particulièrement pour ce qui relève des temps extrascolaire et périscolaire.

Cette situation ne peut nous satisfaire, car elle est beaucoup trop précaire. Elle repose sur la capacité des associations et sur le respect par l'État des engagements financiers qu'il a pris à leur égard. Cette situation de substitution du secteur associatif à l'État souligne une nouvelle fois la « déresponsabilité » des pouvoirs publics.

Les associations, y compris celles qui en sont les signataires, ont fait savoir qu'elles regrettaient la précipitation dans laquelle la nouvelle convention avait été conclue. Cette situation n'a permis ni de solliciter le Conseil national consultatif des personnes handicapées et le Comité national de l'organisation sanitaire et sociale ni de s'assurer des garanties sur le financement.

Nous estimons qu'une solution nationale, permettant d'associer pleinement le ministère de l'éducation nationale et d'autres, comme le ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, est possible. Nous avons même cru que le report de l'examen de la proposition de loi avait précisément pour objectif d'intégrer cette question capitale. Hélas! tel ne fut pas le cas.

Pour toutes ces raisons, malgré le soutien que nous apporterons à certaines mesures, nous serons contraints de voter contre ce texte, en raison des lacunes que je viens de mentionner et, surtout, du renforcement des dérogations relatives à l'accessibilité dans le bâti neuf. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG. – Mme Annie Jarraud-Vergnolle applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Jacques Pignard.

**M. Jean-Jacques Pignard.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le 12 mai dernier, nous étions invités à faire le point sur l'application de la loi du 11 février 2005, cinq ans après sa promulgation. Ce débat a permis de pointer les dysfonctionnements, les attentes non satisfaites et les frustrations latentes.

La proposition de loi, qui s'inscrit dans le prolongement des conclusions du rapport d'information de 2009, répond à certaines des questions que nous avons alors posées. À n'en pas douter, elle constitue une avancée significative, dont le mérite revient au rapporteur, Paul Blanc, ainsi qu'à tous les autres membres de la commission des affaires sociales qui ont travaillé sur ce texte. Le groupe de l'Union centriste en prend acte et participera de façon constructive à cette discussion.

Dans le temps qui m'est imparti, j'aborderai les points qui me paraissent essentiels, quitte à revenir sur les autres lors de l'examen des amendements.

Si l'amélioration du fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées constitue l'objet principal du texte, celui-ci intègre aussi d'autres dispositions que j'évoquerai à la fin de mon propos.

Nous l'avons tous souligné, le fonctionnement des MDPH s'est heurté à trois types de difficultés : lourdeurs administratives, insuffisance de garanties à court terme quant aux moyens financiers dont elles disposent et instabilité des personnels liée à la diversité des statuts.

Ainsi, le constat au terme duquel les délais d'instruction sont en moyenne conformes au délai légal de quatre mois ne doit pas occulter les importantes disparités qui subsistent entre départements. L'allègement, la simplification et la rationalisation des procédures prévus par le texte devraient certainement permettre de réduire ces délais et, surtout, de résorber les stocks accumulés, pour le plus grand profit des usagers.

C'est dans le domaine des garanties financières que la proposition de loi est la plus ambitieuse et, si vous me permettez cette remarque, monsieur le rapporteur, la plus astucieuse ! Jusqu'à ce jour, l'État s'engageait à verser un nombre donné d'ETPT, équivalents temps plein travaillé, aux MDPH. Si – hypothèse d'école ! (*Sourires.*) – l'État ne remplissait pas la totalité de ses engagements en raison du retour des personnels dans leurs corps d'origine, il était censé compenser ce manque par une subvention *a posteriori*.

Les MDPH subissaient donc en quelque sorte une double peine : elles manquaient à la fois de moyens humains et financiers, puisque la compensation se faisait longuement attendre, lorsqu'elle arrivait !

Avec le nouveau mécanisme, l'État s'engage à verser une subvention équivalant aux rémunérations des ETPT qu'il fournit et les MDPH ne rembourseront en fin d'année que l'équivalent des salaires versés effectivement aux personnels présents, le tout étant sanctuarisé dans une convention triennale.

Bref, si l'État ne fournit pas les personnels promis, la MDPH dispose, au moins *a priori*, de l'argent nécessaire pour embaucher d'autres types de personnels. Voilà qui devrait contribuer à réduire les délais et à éviter les vacances de postes trop souvent constatées.

Si le texte est ambitieux sur le sujet du financement, nous regrettons qu'il le soit moins sur la question, pourtant essentielle, des personnels, dont l'hétérogénéité des statuts constitue un frein à l'efficacité du système.

**M. Nicolas About.** C'est sûr !

**M. Jean-Jacques Pignard.** Or la proposition de loi se contente de formules plus ou moins homéopathiques. Elle pérennise le groupement d'intérêt public. Soit, puisque telle est la volonté générale. Toutefois, elle aurait pu prévoir des expérimentations dans tel ou tel département. Vous devinez sans peine à quelle collectivité je pense ! (*Sourires.*) Je regrette que cela ne soit pas possible.

Je déplore également que n'ait pas été conservée la première mouture du texte, qui prévoyait une mise à disposition dans les MDPH des seuls fonctionnaires territoriaux. Ces établissements y auraient certainement gagné en cohérence et en « culture commune », selon l'expression consacrée.

**M. Nicolas About.** Oui !

**M. Jean-Jacques Pignard.** Nous devons donc nous satisfaire du compromis trouvé, en reconnaissant objectivement que des progrès ont été accomplis sur deux points : la mise à disposition des personnels de l'État, qui passerait de trois à cinq ans, avec un préavis plus long de six mois ; l'autorisation par le groupement d'intérêt public de recruter des agents en

contrat de droit public ou privé à durée indéterminée, cette disposition offrant aux personnels des perspectives de carrière au sein des MDPH.

Nous saluons également les propositions relatives à la formation des personnels.

J'en viens à la gouvernance. Si nous nous félicitons de la représentation des agences régionales de santé, certains de mes collègues se sont demandé si, dans cette hypothèse, il fallait que le préfet ou son représentant conserve sa place au sein de ces maisons. Nous avons même déposé un amendement en ce sens, que nous avons retiré après avoir entendu les arguments développés en commission. Sur ce point comme sur d'autres, la diversité des statuts continuera de faire le charme des MDPH... (*Sourires.*)

Parmi les autres points abordés par ce texte, deux se trouvent au cœur des préoccupations des personnes handicapées : la compensation et l'accessibilité.

D'abord, sur la question de la compensation, nous nous félicitons de la mesure visant à mieux prendre en compte les aides ménagères, sachant que cette lacune expliquait en grande partie la difficile transition de l'ACTP vers la PCH. Nous savons que cette disposition créera des obligations pour les départements, mais il s'agira d'une priorité politique que les uns et les autres définiront.

Nous nous réjouissons aussi de la création d'un budget annexe pour le fonds de compensation, désormais individualisé au sein des MDPH. Il devrait permettre de remédier aux dérives constatées dans la confusion sinon des genres, du moins des caisses.

Ensuite, la question de l'accessibilité suscite l'inquiétude des associations représentatives. Alors que les assouplissements de réglementation existants concernent le bâti ancien, l'article 14 *bis* s'applique au bâti neuf. Une telle disposition ne saurait contrevenir à la loi qu'à deux conditions : d'une part, qu'il ne s'agisse que de mesures de substitution, et non de dérogations, d'autre part, que l'on n'ouvre pas une brèche dans laquelle tout le monde pourrait s'engouffrer.

Voilà pourquoi nous serons très sensibles à l'encadrement de cette mesure de substitution. Les trois garde-fous proposés – avis du conseil national consultatif des personnes handicapées, avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, accord du préfet – nous rassurent. Ils pourraient être davantage renforcés si l'amendement n° 71 de Mme Desmarescaux, que notre groupe votera, est adopté.

Aux associations qui nous ont fait part de leur légitime préoccupation il faut envoyer un message fort. Le Sénat entend non pas remettre en cause un principe emblématique de la loi de 2005, mais prendre en compte, au cas par cas, des situations très particulières, voire exceptionnelles.

Sur ce point comme sur d'autres, il faut faire confiance à la sagesse de la Haute Assemblée, qui lui est en quelque sorte consubstantielle, comme elle l'est aussi au groupe de l'Union centriste, lequel votera cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Christiane Kammermann.

**Mme Christiane Kammermann.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, l'adoption de la loi du 11 février 2005 a permis une réforme sans précédent de la politique du



handicap. Elle a eu le mérite d'intervenir dans tous les aspects de la vie de la personne handicapée, forte d'une ambition : privilégier l'effectivité des dispositions.

Au titre de la solidarité nationale, la loi a institué le droit à la compensation des conséquences du handicap ainsi que le droit pour les personnes handicapées d'accéder, comme toutes les autres, à l'école, à l'université, aux transports, au logement et à l'emploi et a procédé à une simplification des démarches.

Cette réforme a été demandée par les citoyens concernés et leurs organisations et voulue par l'État. Elle a été menée en concertation avec les intéressés et l'ensemble de la société civile, comme rarement cela a été fait.

Il faut également souligner la grande qualité des travaux menés de longue date par le Sénat dans le domaine du handicap, notamment par la commission des affaires sociales. Je tiens plus particulièrement à saluer la détermination et l'engagement constants de notre collègue Paul Blanc, rapporteur de la loi de 2005 sur le handicap et auteur de la présente proposition de loi.

**M. Guy Fischer.** C'est vrai !

**Mme Christiane Kammermann.** Comme pour toute réforme, il faut du temps pour concrétiser les mesures adoptées et prévoir des aménagements afin de faire face aux difficultés qui se font jour.

Il y a un mois, ici même, à l'occasion d'un débat sur l'application de la loi de 2005 sur le handicap, nous avons dressé un bilan et évoqué des pistes de réflexion. Paul Blanc a alors présenté les principaux points de la proposition de loi qui a été rédigée à partir des conclusions de la mission d'information conduite par Mme Annie Jarraud-Vergnolle et lui-même l'an dernier.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des dispositions qui viennent d'être décrites, mais je tiens à souligner l'importance de certains points.

Quand une personne handicapée se retrouve au chômage, elle sait où et à qui s'adresser. Quand une personne devient handicapée, situation qui est souvent aussi brutale que le fait de se retrouver chômeur, il ne faut pas, comme nous l'avons souvent vu, qu'elle-même et sa famille mettent plusieurs années avant de frapper à la bonne porte et de trouver le bon interlocuteur. Ces complexités sont particulièrement insupportables pour des personnes en situation difficile.

Avant la loi de 2005, la compréhension du diagnostic et la connaissance des droits, des procédures à suivre, des services à contacter, des démarches à effectuer constituaient un véritable parcours du combattant.

Les maisons départementales des personnes handicapées ont été créées pour proposer aux personnes handicapées et à leurs familles un lieu unique d'accueil, d'écoute et de conseil, qui soit proche, accessible et de nature à apporter des réponses. C'est également une structure qui réunit l'ensemble des partenaires de proximité, notamment le conseil général, les services déconcentrés de l'État, les associations représentatives et les entreprises.

Les maisons départementales sont chargées de mettre en œuvre une prise en charge sur mesure, en passant d'un traitement administratif de masse à un accompagnement personnalisé.

Pour la première fois, une loi considère les personnes handicapées non plus comme les objets d'une prise en charge, mais comme des personnes dont le projet de vie doit être reconnu et facilité.

Où en est-on aujourd'hui ?

La création des maisons départementales a permis d'engager sur le plan local un véritable travail partenarial sur la politique d'accompagnement des personnes handicapées. Cependant, l'état d'avancement est différent d'un département à l'autre et les résultats obtenus sont inégaux.

D'une manière générale, se pose un problème de diversité des statuts et de stabilisation des personnels mis à disposition, qui risquent de retourner dans leur administration d'origine, ce qui cause des difficultés de constitution et de gestion des équipes. Se pose également un problème de compensation effective des postes non mis à disposition par l'État.

Les départements expriment le besoin, tout à fait compréhensible, d'une stabilité des moyens des MDPH et d'une visibilité à terme quant à leur devenir. Aussi le présent texte adopté par la commission des affaires sociales apporte-t-il des solutions.

La formule « mise à disposition » a été préférée à celle de « détachement » initialement prévue, car elle apporte la garantie d'une stabilisation et d'une professionnalisation des personnels ainsi que d'un meilleur fonctionnement des maisons départementales.

La durée de mise à disposition des fonctionnaires de l'État a été portée de trois à cinq ans, avec un préavis allongé de trois à six mois, de façon à mieux anticiper le retour des agents.

Un système de mise à disposition contre remboursement a été instauré, ce qui conduira l'État à verser une subvention de fonctionnement en début d'année et non *a posteriori* pour la compensation des postes qui ne seraient pas transférés.

Le recrutement des agents pour une durée indéterminée ouvre des perspectives de carrière.

Enfin, la proposition de loi améliore également la formation des agents.

Sur le plan financier, la signature d'une convention triennale entre chaque maison départementale, l'État, la CNSA et le conseil général clarifiera leurs relations financières et donnera une meilleure visibilité budgétaire aux maisons départementales.

Je pense que ces mesures étaient nécessaires et qu'elles seront de nature à rassurer les associations qui craignaient un désengagement de l'État.

J'ajoute à titre personnel que je me réjouis que nous ayons adopté en commission une mesure concernant les Français de l'étranger. Il leur est donné la possibilité de s'adresser à la maison départementale de leur choix, cela même s'ils n'ont pas de domicile de secours en France. Il était important de prendre en considération les difficultés de familles résidant à l'étranger et de leur permettre d'avoir accès au dispositif dans les meilleures conditions.

Dans une seconde partie de la proposition de loi, M le rapporteur s'est attaché à regrouper plusieurs mesures visant l'emploi des personnes handicapées et la prise en charge des frais de compensation du handicap.

Je voudrais d'ailleurs dire quelques mots à propos de l'emploi.

Le travail est la dignité de tout homme. Nous ne pouvons plus admettre que les chômeurs handicapés soient trois fois plus nombreux – quatre fois plus si ce sont des femmes – que les chômeurs valides. Il est donc impératif de faciliter, sous des formes très diverses, l'activité des personnes handicapées qui veulent et qui peuvent travailler.

Les encouragements donnés aux entreprises qui embauchent des personnes handicapées et les sanctions financières contre celles qui ne font aucun effort ont heureusement permis une prise de conscience collective.

La proposition de loi complète les dispositifs d'insertion existants. Elle vient clarifier le rôle des acteurs concernés par la politique de l'emploi et assurer la bonne destination des fonds collectés. La place de l'État est réaffirmée afin d'assurer une offre de service équivalente sur tout le territoire.

Le texte prévoit également de renforcer le rôle des Cap Emploi, ce qui me semble particulièrement pertinent, car leur savoir-faire en matière d'accompagnement, de placement et surtout de maintien dans l'emploi des personnes handicapées est reconnu.

Je pense en cet instant non seulement aux adultes handicapés, mais aussi à leurs familles. L'un des points les plus dramatiques est pour moi le sentiment d'impuissance que doivent ressentir des parents qui ne savent pas ce que deviendra leur enfant handicapé lorsqu'il sera adulte et qu'ils ne seront plus là pour l'aider.

**M. Paul Blanc, rapporteur.** C'est vrai!

**Mme Christiane Kammermann.** Toutes les mesures favorisant l'insertion, en milieu ordinaire ou dans une entreprise adaptée, doivent donc être privilégiées.

En conclusion, je rappellerai que l'État doit être le garant de l'effectivité de la réforme du 11 février 2005, de l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire et de la réalisation transversale de la politique du handicap. Nous vous faisons toute confiance, madame la secrétaire d'État, pour qu'il en soit ainsi.

Cette proposition de loi était particulièrement attendue. Le groupe UMP, qui lui apporte bien évidemment son soutien, souhaite qu'elle puisse être rapidement soumise à l'examen de l'Assemblée nationale, adoptée et mise en œuvre. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste. – Mme Anne-Marie Escoffier applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yves Daudigny.

**M. Yves Daudigny.** Monsieur le rapporteur, ce sont incontestablement votre persévérance et votre volonté d'améliorer les dispositifs d'accompagnement et de prise en charge du handicap mis en place par la loi du 11 février 2005 qui nous réunissent dans cet hémicycle.

Le rapport d'information réalisant un premier bilan des maisons départementales des personnes handicapées, quatre ans après leur création, rapport dont la présente proposition de loi est largement inspirée, était déjà lui-même l'aboutissement du travail commun que vous avez effectué avec notre collègue Annie Jarraud-Vergnolle.

Plusieurs dispositions de votre texte reçoivent notre accord. D'autres pourront utilement être précisées par nos amendements, sur une partie desquels la commission s'est prononcée favorablement ou s'en est remise à la sagesse de nos collègues. Nous espérons qu'elle sera suivie.

Nous proposerons également trois dispositifs supplémentaires. Le premier vise à exclure de la procédure d'appels à projets les lieux de vie et d'accueil ainsi que les structures expérimentales. Le deuxième a trait à la légalisation et au financement des groupes d'entraide mutuelle. Enfin, le troisième porte sur les auxiliaires de vie scolaire, pour lesquels aucune solution pérenne, depuis août 2009, n'a été réellement mise en œuvre, alors qu'ils constituent un vivier de compétences important et tout à fait nécessaire pour l'accès à l'enseignement des enfants handicapés.

Une question, celle du statut juridique des maisons départementales, trouvera vraisemblablement un accord par défaut. La pérennisation du GIP que vous préconisez n'emporte en effet pas l'unanimité. Cette mesure s'inscrit mal, je veux le souligner, dans la perspective de la convergence handicap-grand âge et de la création de maisons de l'autonomie, qui répondent plutôt à une logique d'intégration aux services départementaux.

Toutefois, face à ces incertitudes, un consensus d'opportunité, si je puis dire, s'est dégagé en faveur du *statu quo*. Un changement institutionnel n'apparaît en effet pas prioritaire au regard des questions budgétaires et de personnels. En outre, il risquerait de fragiliser plus encore qu'elles ne le sont nombre de MDPH.

Il nous faudra également tenir compte de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, d'ores et déjà adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, en particulier son chapitre II, entièrement consacré au statut des GIP, au sein duquel l'article 59 vise à laisser à la convention constitutive du GIP la liberté de prévoir la durée pour laquelle le groupement est constitué.

La question du statut des personnels et de la compensation des postes non pourvus est plus problématique. Vos propositions successives – celle du texte initial, puis celle adoptée en commission – ont le mérite de nous donner l'occasion de chercher encore avec vous, madame la secrétaire d'État, le meilleur accord possible, évidemment préférable aux procédures contentieuses qui se profilent, vous en conviendrez.

Encore faut-il que toutes les parties « jouent » loyalement le jeu. Or il y a une question préalable: l'État est-il ou non décidé à régler sa dette aux MDPH – 34 millions d'euros, excusez du peu! – et à respecter ses engagements pour l'avenir? À défaut, nul n'ignore qu'aucun dispositif, si ingénieux soit-il, ne suppléera cette carence.

Ce désengagement de l'État a un fort relent de RGPP, qui prévoit de supprimer un poste sur deux. Un tel transfert déguisé, puisqu'il obligerait les MDPH à pallier le manque de personnel, serait financièrement insupportable. Les départements, qui exercent la tutelle financière et administrative des MDPH et qui se sont déjà engagés en moyens humains et matériels au-delà de leurs obligations, n'ont plus cette capacité. Il constitue une véritable mise en danger des politiques publiques sociales relevant de la solidarité nationale.

Madame la secrétaire d'État, nous attendons des engagements clairs, d'une part, sur la dette de l'État – une de plus – et, d'autre part, sur la garantie des abondements à venir. Nous écouterons avec attention votre réponse. Le représentant de l'État dans mon département lui-même doute que le ministère règle la totalité de la compensation prévue pour l'année 2010 au titre de la convention constitutive de notre MDPH. Rassurez-le, je vous en prie!

Vos éclaircissements sur la viabilité du dispositif de compensation finalement proposé seront également bienvenus. Je le rappelle, celui-ci prévoit le versement par l'État, en début d'année, d'une subvention départementale correspondant au montant des rémunérations des personnels mis à disposition. La MDPH reverserait à l'État, au début de l'exercice suivant, les rémunérations des personnels effectivement mis à disposition l'année précédente et conserverait le reliquat de subvention correspondant aux postes non pourvus ou devenus vacants pour recruter directement.

Est-ce bien le schéma proposé, monsieur le rapporteur ? Avons-nous bien compris ? Si oui, celui-ci vous paraît-il réalisable, madame la secrétaire d'État, dans la mesure où le budget opérationnel de programme dont relèvent les frais de personnel du ministère de la santé et du ministère des affaires sociales ne peut être déconcentré dans les départements ? Par ailleurs, comment envisagez-vous la première année de mise en œuvre de ce dispositif, qui supposera de cumuler le versement des subventions de fonctionnement et la rémunération des personnels mis à disposition ?

J'évoquerai en dernier lieu la généreuse proposition d'étendre le champ de la prestation de compensation du handicap aux aides humaines dès lors que celles-ci permettent le maintien à domicile. Cette ouverture de droits nouveaux ne pourrait pas ne pas être compensée.

Au-delà de ce premier point essentiel, cette proposition est prématurée, comme le pense notre commission. Elle ouvre la porte à la question majeure du financement des prestations allouées à la perte d'autonomie, qui déborde largement du cadre de cette proposition de loi et dont elle ne traite d'ailleurs pas.

À cet égard, en l'état actuel des taux de couverture par la CNSA de la PCH et de l'APA, vous les connaissez bien, madame la secrétaire d'État, qui tombent respectivement cette année à 45 % et à moins de 29 %, toute mesure de rééquilibration n'est que répartition de pénurie.

Je veux le dire une fois de plus à cette tribune : il y a danger de mort financière pour les départements qui sont aujourd'hui les plus fragilisés économiquement et socialement. La forte montée en charge de la PCH constitue l'un des plus grands dangers. Nous avons auditionné Mme la ministre de l'économie hier au Sénat. Elle envisage une amélioration de la situation économique en 2015. Fort bien. Mais les départements ne peuvent pas attendre. Ils seront morts avant !

Sans méconnaître l'ampleur et la qualité de vos travaux, monsieur le rapporteur, je ne crois pas – mais telle n'était sans doute pas votre ambition – que cette proposition de loi soit totalement aboutie. Votre démarche est encore incontestablement prospective, en mouvement, puisque votre réflexion s'est en effet poursuivie – ce n'est pas un reproche – jusqu'en commission la semaine dernière, où vous avez finalement réécrit les principales dispositions de cette proposition de loi. Preuve, si besoin était, de l'ampleur des difficultés auxquelles nous tentons d'apporter la meilleure réponse possible.

Trop d'incertitudes, à la fois financières et institutionnelles, pèsent sur le secteur de la protection et de la cohésion sociales : incertitudes en raison des multiples retraits de l'État ; incertitudes liées à la remise en cause des capacités et des compétences des départements avec le projet de réforme des collectivités territoriales et l'installation d'agences régionales de santé toutes puissantes. Incertitudes, dans ces conditions,

quant à la portée d'une réforme globale de la perte d'autonomie, dont le calendrier a pourtant été brusquement accéléré.

Si le regard porté sur le handicap et les personnes handicapées a évolué au fil des ans – et nous en sommes heureux ! –, guidant les changements législatifs en la matière, le chantier ouvert par la loi de 2005 demeure, en l'absence des moyens nécessaires, en friche. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – M. Guy Fischer applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi de répondre en quelques mots aux différents orateurs.

Je remercie naturellement tous ceux qui se sont exprimés. Je crois qu'ils nous ont permis de voir à quel point vous êtes attachés à la cause des personnes handicapées et à l'organisation sur notre territoire des maisons départementales des personnes handicapées.

Je répondrai en premier lieu à Annie Jarraud-Vergnolle. Pardon de vous le dire, madame la sénatrice, mais je ne peux pas vous laisser affirmer que rien n'a été fait depuis un an. (*M. Alain Gournac opine et Mme Annie Jarraud-Vergnolle s'exclame.*) En effet, nous avons créé le comité interministériel au handicap ; nous avons créé l'observatoire de l'accessibilité ; nous avons lancé un plan prévoyant la création de plus de 50 000 places – parce que, comme vous le savez, de nouvelles places sont nécessaires dans notre pays – ; et, surtout, nous avons lancé des plans adaptés en fonction du handicap,...

**M. Guy Fischer.** Il faut que cela se traduise en actes !

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** ... parce qu'il est important d'avoir une action ciblée en la matière.

**M. Alain Gournac.** Très bien ! C'est la vérité !

**M. Guy Fischer.** Non, ce n'est pas la vérité !

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Pardonnez-moi d'insister, mais nous avons mis en place, par exemple, le plan pour l'autisme, dont j'ai fait passer la dotation de 187 millions à 205 millions d'euros.

**M. Guy Fischer.** Mais ce n'est rien !

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Pourquoi l'ai-je fait ? Parce que j'ai souhaité que soient mises en place dans notre pays des structures expérimentales dites « comportementalistes », faisant notamment appel à la méthode ABA, afin d'accéder à une attente très forte des familles.

Nous avons donc lancé ce plan pour l'autisme, mais également le plan pour les déficients auditifs, doté de 52 millions d'euros pour 52 mesures ; le schéma pour le handicap rare, auquel sont affectés 30 millions d'euros ; et le plan pour les déficients visuels.

Ainsi, au cours de cette année, nous avons mis en œuvre des plans spécifiques, qui s'ajoutent au plan extrêmement important de création de places. Je rappelle qu'il s'agit d'un budget de 1,5 milliard d'euros.

Nous avons par conséquent beaucoup fait cette année, madame Jarraud-Vergnolle,...

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** Pas pour les MDPH !

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** ... et je tenais à le dire.

S'agissant des MDPH, que vous avez évoquées, et particulièrement de leur financement, l'État s'est mobilisé, notamment pour la compensation des postes vacants.

Je l'ai dit dans mon intervention liminaire, 16 millions d'euros ont été engagés en 2009, et 24 millions d'euros en 2010. Avec la dotation complémentaire « fonctionnement », ce sont près de 47 millions d'euros qui seront dévolus aux MDPH. S'y ajoutent, il faut le préciser, les 60 millions d'euros versés par la CNSA.

Avec la circulaire du 14 avril 2010, l'État prend les moyens d'une amélioration de la gestion des ressources humaines des personnels mis à disposition. (*Mme Annie Jarraud-Vergnolle proteste.*) Avec la présente proposition de loi, nous prenons collectivement les moyens d'améliorer durablement la stabilisation des personnels et la visibilité financière des MDPH.

Il est vrai que cela nous a pris plusieurs mois de travail – travail auquel vous avez participé, avec le sénateur Paul Blanc – et qu'il a fallu, une fois la proposition de loi rédigée, trouver un créneau législatif pour l'examiner. Je me réjouis d'ailleurs que, grâce à la révision constitutionnelle, nous ayons désormais un ordre du jour partagé, ce qui nous permet de débattre de cette proposition de loi aujourd'hui.

En ce qui concerne l'AAH, je souhaiterais rappeler que, à la suite de la conférence nationale du handicap, nous avons engagé un travail sur la notion d'employabilité. Un rapport m'a été remis sur le sujet en janvier 2010. Ce travail préalable était indispensable pour rédiger le décret définissant la notion de « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi », que vous avez évoqué, madame Jarraud-Vergnolle. Ce décret est désormais écrit. Il va faire l'objet d'une concertation avec le secteur en vue d'une publication rapide.

S'agissant des AVS, et là je réponds à M. Daudigny ainsi qu'aux autres orateurs qui ont évoqué cette question, le Gouvernement a pris ce sujet à bras-le-corps. D'abord, il faut souligner le défi relevé par l'éducation nationale : plus de 10 000 nouveaux enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire chaque année depuis 2005. Nous atteignons près de 190 000 enfants scolarisés en milieu ordinaire !

**M. Guy Fischer.** Mais non, l'éducation nationale traîne les pieds !

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Le nombre d'AVS a été multiplié par trois en quelques années.

S'agissant de l'avenir de ce métier, nous avons organisé une grande concertation avec le secteur – pendant plusieurs mois, j'ai réuni l'ensemble des associations –, qui a permis d'aboutir à un référentiel d'activité et de compétence faisant consensus.

**M. Guy Fischer.** Tout ça, c'est de l'affiche !

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Avec les conventions signées début juin, nous ouvrons des perspectives de carrière aux AVS. Ils pourront ainsi contribuer à satisfaire une demande forte des familles : garantir la continuité de l'accompagnement des enfants, dans le temps et dans l'espace.

En effet, qu'attendent au juste les familles ? Elles ne veulent pas que l'on crée un nouveau métier au sein de l'éducation nationale ; ce qu'elles veulent, c'est qu'il existe des professionnels qualifiés non seulement pour l'accompagnement du temps scolaire, mais également pour l'accompagnement à la maison et pendant les loisirs...

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Tout à fait ! Dans tous les moments de la vie !

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** ... afin qu'il n'y ait pas de rupture dans l'aide apportée par ces personnels qui accompagnent les enfants handicapés.

Pourquoi avoir signé deux conventions, tant avec les associations qu'avec les services d'aide et d'accompagnement à domicile ? Justement parce que ces AVS, qui sortent du dispositif à l'heure actuelle – de mémoire, elles doivent être 600 environ – pourront désormais être recrutées, en vertu de l'expérience qu'elles ont acquise, soit par le biais des associations de personnes handicapées, soit par les services d'aide et d'accompagnement à domicile, dont le financement viendrait, d'une part, pour le temps scolaire, de l'éducation nationale et, d'autre part, pour le temps au domicile, par le financement de la PCH.

En même temps, cela signifie que, grâce à ce dispositif, les AVS peuvent espérer obtenir plus d'emplois à temps plein ; telle est également la volonté du Gouvernement.

Je souhaiterais à présent répondre à Mme Escoffier sur la différence de statut des personnels. En effet, il est vrai que ce qui nous préoccupe, comme beaucoup d'entre vous l'ont rappelé, c'est la stabilisation des personnels des MDPH. Nous mettons donc en place un double dispositif visant à améliorer la situation des personnels et leur stabilité.

Je rappelle que le préavis posait lui aussi un problème, puisque les personnels avaient auparavant un préavis de départ de trois mois afin de pouvoir retourner dans leur administration d'origine. Nous avons porté ce délai à six mois, pour que les MDPH puissent mieux s'organiser avec leurs personnels. Par ailleurs, la durée de mise à disposition passe de trois ans à cinq ans, là aussi en vue d'une meilleure stabilité des personnels.

Le nouveau dispositif de mise à disposition remboursée, que j'ai expliqué tout à l'heure, permet aux MDPH de bénéficier d'une réelle visibilité financière. Concrètement, l'État donne aux MDPH une subvention qui leur permet, d'une part, de rembourser les postes lorsqu'ils sont mis à disposition par l'État et, d'autre part, de recruter, le cas échéant, s'il n'y a pas de personnes mises à disposition.

Parallèlement, il va sans dire que l'État continue à verser la rémunération aux personnes mises à disposition. J'ajoute que ce dispositif garantit une réelle stabilité des personnels mis à disposition par l'État, ce qui est fondamental pour préserver leurs différentes cultures. Qu'il s'agisse des personnels du conseil général ou de ceux de l'État, le maintien de cette pluralité des personnes venant de différents horizons était au fondement de la volonté du législateur lors de l'élaboration de la loi de 2005.

Pour répondre à Mme Escoffier, toujours sur les MDPH et leur financement, je m'attarderai sur un détail. Je voulais en effet rappeler que l'État avait dégagé dès 2005 d'importantes dotations de démarrage, précisément pour permettre la résorption des dossiers hérités des COTOREP et des CDES. Car il faut quand même le dire : il y a le passif et le passé ! Et la présente proposition de loi, à travers les mesures de simplification qu'elle prévoit, va permettre de réduire encore les délais de traitement pour les personnes handicapées.

Madame Pasquet, en matière d'accessibilité, il faut avoir une approche globale et pragmatique. Si rendre un ERP accessible conduit à le fermer, ce n'est pas une solution.

L'article 14 *bis* ne crée pas de dérogation. Il s'agit non pas de dispenser d'accessibilité, mais de rendre accessible autrement, pour tenir compte de certaines contraintes particulières.

Le dispositif apporte de nombreuses garanties. Le décret encadrant ces mesures de substitution sera pris après avis du CNCPH. Les mesures de substitution ne seront prises qu'au cas par cas, après avis des commissions départementales de sécurité et d'accessibilité, où les personnes handicapées sont représentées.

Enfin, je ne reviendrai pas sur les AVS, dont j'ai déjà parlé.

Monsieur Pignard, sur la gouvernance des MDPH, au-delà de leur financement, je voudrais vous dire que ce projet de texte apporte une amélioration, de nouvelles garanties en instaurant un triple mécanisme conventionnel : les conventions constitutives, qui sont les statuts des MDPH et déterminent la nature des concours de chacun ; les conventions triennales d'objectifs et de moyens, signées entre la MDPH et les membres du groupement ; et les avenants financiers annuels.

Désormais, la loi fixe un cadre d'efficience et de performance pour les MDPH, qui pourront ainsi avoir, comme je l'ai déjà dit, une meilleure visibilité financière et stratégique, nécessaire pour mener à bien ces missions.

Toujours au sujet des MDPH, monsieur Pignard, je vous remercie d'avoir salué le caractère innovant de la solution proposée. Nous changeons effectivement de paradigme : l'État va s'engager non plus sur des ETP – solution difficile à tenir, dans la mesure où une mise à disposition ne peut reposer que sur le volontariat des agents –, mais sur une subvention globale de fonctionnement attribuée aux MDPH en fonction des missions et des objectifs.

La culture commune que vous appelez de vos vœux, nous la souhaitons également. Mais ce serait un appauvrissement de restreindre les personnels concernés aux seuls personnels des conseils généraux, comme je l'ai dit. C'est plutôt à travers une gestion des ressources humaines partagée que nous pourrions progresser. C'est toute l'ambition de cette proposition de loi, qui rejoint celle que nous avons affichée par notre circulaire du 14 avril dernier.

Je remercie Mme Kammermann de soutenir cette proposition de loi, et d'avoir souligné les avantages de la mise à disposition remboursée, ainsi que les apports de ce texte en général.

Monsieur Daudigny, je suis heureuse de constater que nous nous rejoignons sur la nécessité de préserver les GIP. Permettez-moi de rappeler ce qu'est un GIP : il s'agit d'une structure juridique permettant d'exercer en commun des compétences qui restent de la responsabilité de chaque membre. Nous ne sommes donc pas dans le cadre d'une décentralisation. Aussi, je ne peux pas vous laisser parler d'une compensation intégrale. Celle-ci n'a jamais été prévue. Comme en matière de décentralisation, la baisse des moyens affectés par l'État ne saurait être considérée comme une dette, mais comme un dispositif décentralisé.

Nous nous donnons les moyens de résoudre les difficultés pour l'avenir. Vous conviendrez que la signature de conventions triennales est un véritable progrès ; et que le versement d'une subvention, *a priori*, en est un aussi.

Pardonnez-moi de le souligner : heureusement que nous avons mis en place la journée de solidarité pour aider les personnes handicapées et les personnes âgées ! Vous critiquez

ce dispositif, mais ce sont ainsi 2,5 milliards d'euros qui entrent dans les caisses de la CNSA. (*M. Antoine Lefèvre opine.*) Si nous ne l'avions pas mis en place, nous serions encore en train de nous interroger sur les marges de financement. (*Mme Catherine Dumas et M. Antoine Lefèvre opinent.*)

Par conséquent, il est heureux que l'ensemble des Français contribue à aider les personnes handicapées et les personnes âgées ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

**Mme Catherine Dumas.** Très bien !

**M. Alain Gournac.** Bravo !

**Mme la présidente.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Je vous signale, mes chers collègues, que, conformément aux décisions qui ont été prises par la conférence des présidents, je serai dans l'obligation d'interrompre la séance à treize heures.

Nous passons à la discussion des articles.

## TITRE I<sup>ER</sup>

### AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES

#### Articles additionnels avant l'article 1er

**Mme la présidente.** L'amendement n° 6, présenté par Mmes Labarre et Pasquet, MM. Fischer et Autain, Mmes David, Hoarau et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 1<sup>er</sup>, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. ... - Constitue une situation de handicap, le fait pour une personne de se trouver, de façon durable, limitée dans ses activités ou restreinte dans sa participation à la vie en société, en raison de l'interaction entre, d'une part un facteur environnemental ou contextuel donné, et d'autre part l'altération d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales ou psychiques subies par la personne. »

La parole est à Mme Marie-Agnès Labarre.

**Mme Marie-Agnès Labarre.** Avec cet amendement n° 6, nous entendons proposer une nouvelle définition du handicap. Vous le savez, les associations de personnes en situation de handicap et leurs familles regrettent la définition du handicap telle qu'elle a été retenue dans la loi du 11 février 2005.

En effet, la loi du 11 février 2005 a repris la définition de la Classification internationale du handicap, qui remonte au début des années quatre-vingt. Elle dispose que « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cogni-

tives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant » et, ce faisant, affirme que le handicap est prioritairement consubstantiel à la personne et non le produit interactif d'une déficience et d'un environnement.

Or la France, et nous nous en sommes félicités, a adopté au plan international une autre position, en décidant de faire prévaloir la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé, dit CIF, telle que l'a développée l'Organisation mondiale de la santé.

Cela n'est pas sans créer quelques difficultés, puisque nous retenons une définition du handicap qui n'est pas celle que nous valorisons au plan international. Il y aurait donc, d'un côté, le discours que nous tenons devant nos partenaires internationaux et, de l'autre, les actions que nous engageons au plan national.

Aussi proposons-nous, par cet amendement, de recourir aux analyses fondamentales qui découlent des éléments de la définition que l'OMS a donnée du handicap dans ses conclusions en 2001. Cette définition s'inspire des différentes recommandations européennes ou de la Déclaration de Madrid du Forum européen des personnes handicapées, qui insiste sur la nécessité d'abandonner « l'idée préconçue de la déficience comme seule caractéristique de la personne [...] pour en venir à la nécessité d'éliminer les barrières, de réviser les normes sociales, politiques et culturelles, ainsi qu'à la promotion d'un environnement accessible et accueillant », mais aussi « l'idée préconçue d'actions économiques et sociales pour le petit nombre [...] pour en venir à la conception d'un monde pour tous ».

Ce débat est sans doute théorique, mais la manière dont nous parlons du handicap et des personnes en situation de handicap nous enseigne en réalité beaucoup sur la manière dont nous travaillons – sans doute insuffisamment – à la construction d'une société qui leur fasse toute la place à laquelle elles ont droit.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Ma chère collègue, vous n'étiez pas encore membre de notre assemblée lors du débat sur la loi du 11 février 2005, mais je puis vous assurer que celui-ci a été très instructif. Nous avons alors tranché cette question.

Par votre amendement, vous remettez en cause la définition du handicap retenue par la loi du 11 février 2005. Je ne peux y souscrire. C'est pourquoi j'émet un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Même analyse et même avis que M. le rapporteur, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 6.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** L'amendement n° 5, présenté par Mme Pasquet, MM. Fischer et Autain, Mmes David, Hoarau et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 1<sup>er</sup>, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Art. L. 114-1. - La lutte contre les situations de handicap est un impératif républicain fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et la reconnaissance de la qualité de citoyen à part entière à

toute personne, quelles que soient l'origine, la nature et les conséquences de sa déficience, par l'accès aux droits conférés par la Constitution.

« Elle constitue une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. Elle implique la mise en œuvre d'une politique de suppression ou de réduction, et de compensation complémentaire chaque fois que de besoin et dans le même temps, des situations de handicap générées par l'inadaptation a priori du cadre ordinaire de travail et de vie aux personnes atteintes de déficiences motrices, sensorielles, psychiques ou mentales.

« Cette politique implique en permanence la mise en œuvre de programmes d'actions prioritaires pluriannuels, pour répondre aux besoins des personnes confrontées à ces situations et pour combler notamment les carences d'équipements en termes de services d'une part et d'établissements d'autre part.

« Cette politique est fondée sur le principe de la "conception universelle", stratégie visant à concevoir et à composer différents produits et environnements qui soient, autant que faire se peut et de la manière la plus indépendante et naturelle possible, accessibles, compréhensibles et utilisables par tous, sans devoir recourir à des solutions nécessitant une adaptation ou une conception spéciale.

« Cette politique tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif des personnes en situations de handicap définies à l'article précédent aux droits fondamentaux tels que le droit à la libre circulation via l'accessibilité du cadre bâti et des transports et le droit à un revenu décent pour vivre. »

La parole est à Mme Marie-Agnès Labarre.

**Mme Marie-Agnès Labarre.** Depuis deux ans, les associations qui œuvrent dans le champ du handicap font connaître peu ou prou leur mécontentement quant à la situation actuelle.

Les personnes en situation de handicap ont l'impression d'être progressivement abandonnées par la République. Pour elles, et nous partageons leur analyse, la loi du 11 février 2005 n'a pas tenu tous ses engagements et force est de constater que les personnes en situation de handicap se considèrent comme des citoyens de seconde zone.

Pour l'Association des paralysés de France, l'APF, la mise en application de cette loi est décevante pour les personnes en situation de handicap et leurs familles. Nicolas Sarkozy annonçait pourtant, lors du quarante-septième congrès de l'Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés, l'UNAPEI, en juin 2007 : « La loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a été unanimement saluée par tous [...]. Il n'y aura pas de moratoire dans l'application de ses dispositions. Il y aura au contraire une accélération ».

Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette accélération, promise voilà trois ans, fait toujours cruellement défaut !

Certaines associations, dont l'Association pour adultes et jeunes handicapés, l'APAJH, n'ont pas hésité à interpeller les pouvoirs publics en saisissant la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE, considérant que les discriminations quotidiennes dont sont victimes les personnes en situation de handicap sont la consé-

quence de « la violation répétée par l'État d'un des principes fondateurs et essentiels de la République : l'égalité des droits civils et civiques ainsi que le plein exercice de la citoyenneté ».

Pire, elles ont l'impression que les personnes en situation de handicap sont trop souvent considérées, au mépris de leur humanité, comme une charge financière par l'État, les départements et les différents groupes de pression, particulièrement dans le champ de la construction immobilière.

Elles ont le sentiment que l'on détricote chaque jour un peu plus les mesures de solidarités existantes. Il y a tout d'abord la volonté de remplacer définitivement l'allocation compensatrice pour tierce personne, l'ACTP, par la prestation de compensation du handicap, la PCH, même si cela entraîne de fait une augmentation du « reste à charge ». Il y a eu le désengagement de l'État en matière de scolarisation des enfants handicapés, l'immobilisme pour ce qui est de la PCG enfant, les multiples dérogations consenties en matière d'accessibilité ou encore la suppression du caractère obligatoire du plan personnalisé de compensation du handicap, introduite par voie d'amendement à une proposition de loi destinée à simplifier le droit.

Notre amendement vise donc à rappeler de manière solennelle que la lutte contre les situations de handicap est un impératif républicain fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et la reconnaissance de la qualité de citoyen à part entière à toute personne, quelles que soient l'origine, la nature et les conséquences de sa déficience, par l'accès aux droits conférés par la Constitution.

Elle fait de la prise en compte des personnes en situation de handicap et de leurs besoins spécifiques une priorité nationale assise sur le fondement même de notre démocratie, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Cet amendement rappelle les grands principes déjà fixés par la loi du 11 février 2005 : le handicap relève de la solidarité nationale et suppose que l'État joue son rôle de garant de l'égalité de traitement sur le territoire ; le principe de la compensation intégrale des conséquences du handicap et de l'accès de tous à tout, qu'il s'agisse de la scolarisation, de l'accessibilité – article L. 111-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Il est donc redondant par rapport au droit existant. C'est la raison pour laquelle j'émet un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Avis également défavorable.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 5.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** L'amendement n° 8, présenté par Mme Pasquet, MM. Fischer et Autain, Mmes David, Hoarau et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Avant l'article 1<sup>er</sup>, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et à l'article 26 de la charte de l'Union européenne, et afin de permettre la réalisation des objectifs de solidarité résultant de l'adoption de loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la nation garantit les moyens financiers et

matériels permettant aux personnes en situation de handicap de bénéficier d'une compensation intégrale ainsi que d'une intégration dans la vie sociale.

La parole est à Mme Marie-Agnès Labarre.

**Mme Marie-Agnès Labarre.** L'ensemble des associations qui interviennent dans le champ du handicap estime que l'application de la loi du 11 février 2005 demeure à ce jour, particulièrement pour ce qui relève de la compensation du handicap, insuffisamment mise en application.

De fait, les personnes en situation de handicap vivent des réalités très différentes selon le département qui verse les prestations liées au handicap. L'exemple le plus frappant étant le reste à charge que ces personnes doivent supporter.

Ainsi, on sait que certains conseils généraux ont décidé de permettre l'accès au fonds départemental de compensation à toutes les personnes handicapées, quelles que soient les prestations qu'elles reçoivent – ACTP ou PCH. Cette situation est génératrice d'inégalités au plan territorial et il nous paraît urgent d'harmoniser les règles d'attribution de ces aides, étant entendu que cette harmonisation doit impérativement être synonyme de renforcement des droits pour tous.

Or, aujourd'hui encore, de nombreux éléments font obstacle à la compensation intégrale du handicap. Je pense à l'instauration de tarifs plafonds sur certaines prestations, ainsi qu'à l'exclusion d'un certain nombre d'activités du périmètre de la compensation, comme nous le verrons au cours de nos débats.

C'est pourquoi nous considérons, afin d'éviter que les personnes en situation de handicap ne subissent de plein fouet les conséquences économiques de leur situation de handicap, qu'il est temps d'instaurer, conformément aux objectifs de la loi de 2005, un dispositif unique et intégral de compensation, quels que soient l'âge du bénéficiaire, l'origine et la nature du handicap et sans que cette compensation soit conditionnée aux ressources des éventuels conjoints, concubins et partenaires liés par un pacte civil de solidarité.

Tel est le sens de cet amendement, dont la concrétisation est très attendue par les personnes en situation de handicap.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Madame Labarre, je vous demande de retirer cet amendement, qui rappelle les principes fixés par la loi du 11 février 2005 mais n'apporte rien de nouveau, me semble-t-il. À défaut, je serais obligé d'émettre un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Même avis, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Madame Labarre, l'amendement n° 8 est-il maintenu ?

**Mme Marie-Agnès Labarre.** Oui, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 8.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article 1<sup>er</sup>

- ① I. – Au premier alinéa de l'article L. 146-4 du code de l'action sociale et des familles, après le mot : « public », sont insérés les mots : « constitué pour une durée indéterminée ».

② II (*nouveau*). – Après le onzième alinéa (c) du même article, il est inséré un *d* ainsi rédigé :

③ « *d*) Le directeur de l'agence régionale de santé ou son représentant. »

**Mme la présidente.** L'amendement n° 9, présenté par Mme Pasquet, MM. Fischer et Autain, Mmes David, Hoarau et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéas 2 et 3

Rédiger ainsi ces alinéas :

II. - Le neuvième alinéa (a) du même article est ainsi rédigé :

« Des représentants désignés par le directeur de l'agence régionale de santé et par le recteur d'académie compétents. »

La parole est à Mme Marie-Agnès Labarre.

**Mme Marie-Agnès Labarre.** Comme vous le savez, l'article L. 146-4 du code de l'action sociale et des familles précise les modalités de fonctionnement et d'organisation des maisons départementales des personnes handicapées. Il prévoit notamment les règles de direction des MDPH, ainsi que la manière dont sont associés les différents acteurs signataires de la convention constitutive, dont la participation de l'État et de ses représentants.

Avec la loi du 21 juillet 2009 « Hôpital, patients, santé et territoires », le Gouvernement a fait le choix de créer des agences régionales de santé, dont les directeurs, nommés par le pouvoir politique, sont de véritables préfets sanitaires et médicosociaux. Tout ce qui relève du champ de la prise en charge des personnes en situation de handicap relève donc en grande partie de leur domaine de compétence.

Il est donc légitime, pour la majorité qui a voulu une telle construction, de vouloir assurer la représentation des ARS au sein des organes de direction des maisons départementales des personnes handicapées.

Or, le neuvième alinéa de l'article L. 146-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit déjà que l'État est représenté « par le représentant de l'État dans le département et par le recteur d'académie compétent ».

Aussi, la rédaction proposée par l'alinéa 3 de l'article 1<sup>er</sup> revient non pas à substituer le représentant de l'État dans les départements par le représentant de l'agence régionale de santé, qui représente lui-même les intérêts de l'État, mais à prévoir un représentant supplémentaire.

Les membres du groupe CRC-SPG considèrent qu'une telle situation est de nature non seulement à remettre en cause les équilibres existants au sein des MDPH, mais également à générer quelques conflits entre les représentants de l'État. C'est pourquoi nous proposons, au travers de cet amendement, que le représentant de l'agence régionale de santé devienne, en plus du représentant du recteur d'académie, le représentant de l'État au sein des MDPH.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Cet amendement supprime les représentants de l'État désignés par le préfet et les remplace par des représentants désignés par le directeur de l'ARS.

Actuellement, l'État est représenté à la commission exécutive des MDPH par au moins trois personnes : deux représentants désignés par le préfet, l'un de la direction

départementale des affaires sanitaires et sociales, l'autre de l'ancienne direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et un représentant désigné par le recteur d'académie.

Or, outre le représentant désigné par le directeur de l'ARS, il serait utile que le préfet puisse désigner un représentant de la nouvelle direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, et de la nouvelle direction départementale de la cohésion sociale pour les questions concernant l'emploi et les diverses allocations qui relèvent de la direction générale de la cohésion sociale.

La loi prévoit que la moitié des membres de la COMEX représente le conseil général et qu'un quart soit réservé pour les associations. L'ajout d'un représentant des ARS ne remet pas en cause cet équilibre.

C'est la raison pour laquelle je vous demande, madame Labarre, de retirer cet amendement ; à défaut, j'émettrais un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Même avis.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

(*L'article 1<sup>er</sup> est adopté.*)

## Article 2

① I (*Non modifié*). – Les cinq derniers alinéas de l'article L. 146-4 du code de l'action sociale et des familles sont supprimés.

② II. – Après l'article L. 146-4 du même code, il est inséré un article L. 146-4-1 ainsi rédigé :

③ « *Art. L. 146-4-1.* – Le personnel de la maison départementale des personnes handicapées comprend :

④ « 1° Des personnels mis à disposition par les parties à la convention constitutive. Pour les fonctionnaires régis par le statut général de la fonction publique de l'État, la mise à disposition est prononcée pour une durée maximale de cinq ans, renouvelable par périodes ne pouvant excéder cette durée. Elle donne lieu à remboursement, selon les modalités prévues à l'article L. 146-4-2 et dans des conditions précisées par décret. La durée du préavis prévue dans la convention de mise à disposition ne peut être inférieure à six mois ;

⑤ « 2° Le cas échéant, des fonctionnaires régis par le statut général de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, placés en position de détachement ;

⑥ « 3° Le cas échéant, des agents contractuels de droit public, recrutés par la maison départementale des personnes handicapées pour une durée déterminée ou indéterminée, et soumis aux dispositions applicables aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale ;

⑦ « 4° Le cas échéant, des agents contractuels de droit privé, recrutés par la maison départementale des personnes handicapées.



⑧ « Les personnels sont placés sous l'autorité du directeur de la maison départementale des personnes handicapées dont ils dépendent et sont soumis à ses règles d'organisation et de fonctionnement. »

⑨ III. – (*Supprimé*)

⑩ IV. – (*Supprimé*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yves Daudigny, sur l'article.

**M. Yves Daudigny.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la dégradation du fonctionnement des MDPH est connue, le diagnostic est posé.

Les MDPH souffrent principalement de deux maux : d'une part, l'instabilité des personnels et la diversité de leurs statuts ; d'autre part, des garanties insuffisantes à court terme sur les moyens financiers.

Le rapport d'information n° 485, relatif aux MDPH, cosigné par nos collègues Annie Jarraud-Vergnolle et Paul Blanc, n'a pu que confirmer ce constat. C'est pourquoi, parmi les vingt-cinq recommandations qui y sont formulées, plusieurs sont en fait des remèdes destinés à stabiliser l'organisation et les moyens des MDPH.

L'article 2 qui nous est soumis est au cœur de ces préoccupations. Conformément à l'analyse faite dans ce rapport, il vise à remédier aux difficultés liées au statut des personnels mis à disposition – ils peuvent actuellement demander à tout moment un retour dans leur administration d'origine – et à la pérennisation des financements de l'État, en particulier la compensation effective des postes non mis à disposition.

Cependant, même si l'objectif de l'article 2 semble être resté le même, le texte de la commission, amendé par M. le rapporteur lui-même, prévoit des solutions quelque peu différentes de celles qui étaient envisagées dans la proposition de loi initiale.

Ainsi, la version initiale de l'article 2 prévoyait que les personnels issus de la fonction publique d'État ou de la fonction publique hospitalière pouvaient être non plus mis à disposition, mais détachés pour une période de cinq ans renouvelable sans limitation de durée.

L'avantage de cette solution, fidèle au rapport précité, outre le fait qu'elle permettait de stabiliser les personnels, est qu'elle garantissait une meilleure gestion des personnels, lesquels auraient ainsi été placés sous l'autorité du directeur de la MDPH dont ils dépendent. En revanche, cette solution ne réglait pas le problème de la compensation financière. En outre, elle risquait d'imposer aux MDPH des frais de personnels plus importants.

En commission des affaires sociales, M. le rapporteur a proposé un nouveau dispositif consistant à revenir à la mise à disposition, à augmenter la durée de celle-ci, ainsi que celle du préavis, et à prévoir une procédure de contre-remboursement des rémunérations par les MDPH. En d'autres termes, on passe d'une logique de subvention de compensation due par l'État à celle de subvention de fonctionnement.

Vous nous avez assuré, monsieur le rapporteur, que cette formule permettrait de concilier tous les objectifs et qu'elle était préférable à la précédente, laquelle risquait d'entraîner, de la part des fonctionnaires, des demandes massives de réintégration dans leur corps d'origine. Or je m'interroge : l'État ne souhaite-t-il pas plutôt, ou aussi, garder la mise à disposition

afin de respecter ses engagements dans les conventions constitutives, car s'en priver, c'est être redevable d'une compensation financière intégrale ?

J'évoquerai maintenant les avantages et les inconvénients de la nouvelle version de l'article 2.

Pour stabiliser les personnels, porter de trois ans à cinq ans la durée de la mise à disposition et de trois mois à six mois celle du préavis est certes mieux que l'existant, mais moins bien que la solution du détachement envisagée dans le rapport commun.

En matière de gestion des personnels, en cas de mise à disposition, le pouvoir disciplinaire est laissé à l'administration d'origine, à la différence du détachement qui place le fonctionnaire concerné sous l'autorité du directeur de la structure d'accueil.

Sur les garanties financières et le respect par l'État de ses engagements, si nous avons bien compris la nouvelle procédure mise en place par les articles 2 et 5, le nouveau dispositif de mise à disposition proposé serait le suivant : d'une part, l'État mettrait à disposition les personnels correspondant aux nombres de postes sur lesquels il s'est engagé dans la convention constitutive et verserait une subvention de fonctionnement correspondant au montant des rémunérations de ces personnels ; d'autre part, en ce qui concerne le système de remboursement, la MDPH reverserait à l'État, au début de l'exercice suivant, les rémunérations des personnels effectivement mis à disposition lors de l'année précédente et conserverait la quote-part de la subvention correspondant à des postes non pourvus ou devenus vacants afin de pouvoir elle-même recruter pour remplacer les personnels de l'État.

Un tel système, si c'est celui qui devait être adopté, ne gagne pas en simplicité, mais peu importe après tout, s'il gagne en efficacité. Or gagne-t-il en efficacité ?

Afin d'éviter les compensations partielles des postes non mis à disposition ou devenus vacants, il prévoit que l'État versera en début d'année d'exercice les subventions de fonctionnement tout en continuant à verser les rémunérations des personnels mis à disposition au cours de cette même année...

Cette solution pourrait être idéale. Mais encore faut-il que l'État verse effectivement lesdites subventions, d'autant plus que pour la première année, cela revient à un double financement !

En outre, dans le cadre de la RGPP actuelle, continuer de verser des subventions pour les postes devenus vacants, alors que la perspective est de supprimer un poste sur deux, ne signifie-t-il pas que, pour les MDPH, l'État doit renoncer, pour des raisons financières, à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux ?

Enfin, monsieur le rapporteur, pourriez-vous nous assurer de la faisabilité d'un point de vue juridico-financier de ce nouveau dispositif et nous indiquer s'il recueille l'approbation des ministères concernés, à savoir budget, fonction publique et affaires sociales ? (*M. Thierry Repentin applaudit.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Monsieur Daudigny, nous nous sommes bien entendu assurés de la faisabilité du dispositif.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

### Article additionnel après l'article 2

**Mme la présidente.** L'amendement n° 11, présenté par Mme Pasquet, MM. Fischer et Autain, Mmes David, Hoarau et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Après l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 novembre 2010, un rapport portant évaluation des dettes qu'il a constituées à l'égard des maisons départementales des personnes handicapées, au titre de la compensation financière des emplois non mis à disposition.

Il associe pour ce faire l'Assemblée des départements de France et l'Association des directeurs de maisons départementales des personnes handicapées.

La parole est à Mme Isabelle Pasquet.

**Mme Isabelle Pasquet.** Cet amendement est en quelque sorte un pis-aller. En effet, au-delà de la remise au Parlement d'un rapport, forcément limité, nous aurions préféré débattre de l'apurement réel des dettes que l'État a contractées à l'égard des maisons départementales des personnes handicapées. Or un tel débat est impossible, l'article 40 de la Constitution interdisant aux parlementaires de proposer des dispositions qui aggravent les charges de l'État.

D'ailleurs, nous contestons l'application de l'article 40 à l'amendement que nous avons déposé en ces termes : « Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'État régularise la situation financière auprès des maisons départementales des personnes handicapées conformément au 1° de l'article L. 146-4-1 du code de l'action sociale et des familles. »

Nous considérons en effet que rappeler à l'État les engagements qu'il a lui-même pris et qu'il a traduits dans un certain nombre de dispositifs législatifs, ce n'est pas aggraver les charges publiques.

Le Gouvernement ne semble pas lié par ces obligations légales, et je le regrette. À l'heure où d'éminents ministres prennent la parole, à l'occasion de la Coupe du monde de football, sur le sens du devoir et des responsabilités, sur l'importance du respect des personnes et des règles, je ne peux que déplorer qu'ils ne se sentent pas eux-mêmes concernés par le discours éthique qu'ils tiennent. Il a fallu qu'un département saisisse la justice administrative et que celle-ci sanctionne l'État pour que, enfin, le ministre en charge de l'enfance prenne le décret instaurant un fonds pourtant prévu dans la loi.

Curieuse image que celle que nous donnons : les plus hauts responsables de la vie politique de notre pays doivent être sanctionnés pour que, enfin, ils agissent conformément aux lois.

Les maisons départementales des personnes handicapées sont elles aussi contraintes d'ester en justice. En effet, après celles des Ardennes, du Finistère et de la Seine-et-Marne, la maison départementale des personnes handicapées de Paris vient de déposer un recours contre l'État devant le tribunal administratif afin d'obtenir le remboursement d'une dette de 600 000 euros.

Selon l'Association des directeurs de MDPH, l'État n'aurait pas respecté l'engagement qu'il aurait pris en 2005 de compenser financièrement les emplois non mis à disposition

par ses directions départementales. Il ne l'aurait pas fait non plus en 2008 et ne l'aurait fait que partiellement en 2009. Selon l'étude menée par cette association, « à la fin de l'année, le montant cumulé de [la] dette [de l'État] pourrait s'élever à 34 millions [d'euros] ». Une telle situation, si elle se révélait être exacte, ce qui est le cas selon nous, n'est pas acceptable.

C'est pourquoi nous proposons que le Gouvernement rédige, avec l'aide des services de l'État, un rapport évaluant le montant des dettes qu'il a accumulées à l'égard des maisons départementales des personnes handicapées afin qu'une négociation sérieuse puisse s'engager sur la question de l'apurement desdites dettes.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Ma chère collègue, je constate que votre amendement est identique à celui que vous aviez présenté en commission. Or nous vous avions demandé de le modifier, ce que vous n'avez pas fait. Dans ces conditions, la commission ne peut qu'émettre un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Le Gouvernement est défavorable à cet amendement. Permettez-moi de vous apporter quelques précisions qui, sur ce sujet, me semblent importantes.

Le Gouvernement a lancé un état des lieux contradictoire avec les MDPH sur les postes vacants et a confié à l'Inspection générale des affaires sociales une mission sur ce sujet. Un nouveau rapport sur ce point n'est donc pas utile.

Par ailleurs, même si une place prépondérante est donnée au département au sein des MDPH, notamment au regard de la composition des instances du GIP et par la tutelle administrative et financière qu'il exerce sur le groupement, la loi du 11 février 2005 n'a eu ni pour objet ni pour effet d'organiser un transfert de compétences de l'État vers les conseils généraux.

En effet, monsieur Daudigny, les MDPH ont été créées sous forme de GIP précisément pour permettre à différentes collectivités publiques de s'associer afin d'exercer ensemble une activité d'intérêt général et de réaliser un projet commun. C'est dans le cadre de leurs compétences respectives que les représentants de l'État dans les départements et les conseils généraux, notamment, se sont regroupés pour répondre aux missions fixées par la loi aux MDPH.

Les dispositions relatives à la compensation des charges prévue en matière de décentralisation ne s'appliquent donc pas au cas des MDPH et la circonstance que l'État a choisi de déterminer – la nature et le montant de sa participation au fonctionnement des GIP et des MDPH par référence aux moyens qu'il consacrait jusque-là aux COTOREP et aux CDES – n'implique aucune reconnaissance de sa part d'une quelconque obligation d'y consacrer ces moyens ni de les maintenir à l'identique sur le long terme. En témoignent, d'ailleurs, les termes de la circulaire du 24 juin 2005, qui a précisé dès cette date, et par conséquent avant même l'installation effective des MDPH, que le niveau de ces moyens pourrait évoluer dans le temps, en fonction des charges, des activités des MDPH et des objectifs de performance assignés aux services de l'État.

Il convient donc bien de distinguer l'acte constitutif et les apports effectués lors de la mise en place des MDPH de la vie courante du GIP et de ses aléas, qui peuvent nécessiter, en fonction des circonstances de l'espèce, une révision ponctuelle de la répartition des charges courantes entre membres.

S'agissant d'un acte de coopération et de mise en commun des moyens, une baisse factuelle de ceux-ci ne saurait être systématiquement considérée comme constitutive d'une dette – je répons là, monsieur Daudigny, aux propos que vous avez tenus sur ce point dans votre intervention – dès lors qu'aucune obligation légale ou réglementaire ne contraint les parties. Elle peut être constitutive d'une révision des termes de la participation conventionnelle et budgétaire en vue non pas de la désavouer mais de la réorienter ou de la réajuster une fois le temps de l'installation passé.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Pasquet, pour explication de vote.

**Mme Isabelle Pasquet.** Monsieur le rapporteur, à la fin de la réunion de la commission hier matin, nous ne savions pas si nous aurions le temps d'examiner les amendements ce matin. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas rectifié notre amendement, même si, certes, nous aurions pu le faire. C'est ainsi !

Cela étant dit, nous acceptons de modifier notre amendement dans le sens que vous avez souhaité en commission. Nous remplaçons donc les mots : « au plus tard le 30 novembre 2010 » par les mots : « dans les six mois qui suivent la promulgation de la présente loi ». En outre, nous supprimons le dernier alinéa.

Enfin, si nous comprenons que les finances des MDPH puissent faire l'objet d'ajustements, le rapport que nous demandons concerne les dettes que l'État a contractées à l'égard des MDPH, qui sont donc réelles.

**Mme la présidente.** Je suis donc saisie d'un amendement n° 11 rectifié, présenté par Mme Pasquet, MM. Fischer et Autain, Mmes David, Hoarau et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, et qui est ainsi libellé :

Après l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement remet au Parlement, dans les six mois qui suivent la promulgation de la présente loi, un rapport portant évaluation des dettes qu'il a constituées à l'égard des maisons départementales des personnes handicapées, au titre de la compensation financière des emplois non mis à disposition.

Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ?

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Nous avons suffisamment discuté de cet amendement en commission. Par ailleurs, vous avez disposé d'un délai suffisant pour rédiger un nouvel amendement. Pour ma part, je maintiens ma position, et j'émetts donc un avis défavorable.

**M. Alain Gournac.** Très bien !

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Il vous sera possible de déposer un amendement lors de la deuxième lecture ou en commission mixte paritaire.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Même avis.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yves Daudigny, pour explication de vote.

**M. Yves Daudigny.** Madame la secrétaire d'État, on peut discuter à l'envi sur l'utilisation du mot « dette », mais sachez que j'essaie, pour ce qui me concerne, d'être très précis dans le choix du vocabulaire.

Nous ne demandons pas à l'État de compensation de fonctionnement pour les MDPH. Nous réclamons tout simplement que l'État respecte sa signature. Lorsque les conventions signées initialement prévoyaient des mises à disposition de personnels mais que les postes sont vacants, l'État doit procéder à la compensation financière. C'est tout ! On comprendra que, dans un tel cas de figure, recourir à la notion de « dette », qui est bien établie, se justifie totalement.

Certes, et vous avez raison sur ce point, madame la secrétaire d'État, il ne s'agit effectivement pas de décentralisation. Nous ne faisons pas de confusion entre le revenu de solidarité active, le RSA, l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, la prestation de compensation du handicap, la PCH, et le fonctionnement des MDPH. Ce sont des dispositifs totalement différents.

À cet égard, permettez-moi de formuler une suggestion. Actuellement, nous avons deux sources de financement de l'État pour le fonctionnement des MDPH : certains crédits proviennent directement des ministères, tandis que d'autres sont versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA. Ne serait-il pas plus simple d'envisager de nouveaux dispositifs afin que l'ensemble des crédits soient versés par la seule Caisse ?

À mon sens, cela améliorerait la lisibilité du système et nous permettrait d'éviter les multiples palabres où l'on finit par ne plus savoir qui fait quoi !

**M. Guy Fischer.** Très bonne suggestion !

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 11 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Article 3

- ① I. – Dans la première phrase du 1 de l'article 231 du code général des impôts, après le mot : « l'incendie, », sont insérés les mots : « des maisons départementales des personnes handicapées, ».
- ② II (*Non modifié*). – L'exonération prévue au I s'applique aux rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi.
- ③ III. – (*Supprimé*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Pasquet, sur l'article.

**Mme Isabelle Pasquet.** Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, l'article 3 a pour objet d'exonérer les maisons départementales des personnes handicapées de la taxe sur les salaires pour les salariés mis à disposition par l'État.

Je rappelle que cette taxe est due par tous les employeurs qui ne sont pas assujettis à la TVA. Pour être franche, cet article nous laisse perplexes.

Si, en effet, nous sommes opposés par principe à toute exonération de cette taxe, dans le même temps, nous considérons que les maisons départementales des personnes handicapées qui salarient des personnels de droit privé pour compenser les postes non mis à disposition par l'État ne devraient pas être assujetties à une telle taxe pour ces emplois. Sinon, cela constitue une véritable double peine.

D'une part, les MDPH sont contraintes de salarier des personnels pour pallier les manques de l'État. D'autre part, elles doivent s'acquitter précisément sur ces emplois de la taxe

sur les salaires, qu'elles n'auraient pas à payer si l'État avait réellement mis les postes à disposition, comme il s'y était engagé.

Pour notre part, nous avons proposé une autre rédaction pour cet article 3, mais – et croyez bien que je le regrette! – elle a été écartée en raison de l'article 40 de la Constitution.

Nous proposons que l'État intègre dans les subventions versées aux maisons départementales des personnes handicapées la part de taxe professionnelle acquittée par elles en raison des contrats conclus en remplacement des postes que l'État n'aurait pas mis à disposition.

Une telle solution nous paraissait plus juste que le dispositif de l'article 3 dans sa rédaction actuelle, plus juste aussi que le dispositif envisagé par M. Doligé dans son amendement n° 72 rectifié.

Pour toutes ces raisons, le groupe CRC-SPG s'abstiendra tant sur l'article que sur l'amendement de notre collègue.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 72 rectifié, présenté par MM. Doligé, Huré, Le Grand, du Luart, Pinton, Lambert, de Montgolfier, Adnot, Leroy et Sido, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Roland du Luart.

**M. Roland du Luart.** Mon collègue Éric Doligé et les autres cosignataires de cet amendement, qui porte d'ailleurs un numéro prédestiné pour un élu du 72 (*Sourires*), m'ont demandé de le défendre en séance.

Nous proposons la suppression de l'article 3.

En effet, les maisons départementales des personnes handicapées sont soumises à la taxe sur les salaires pour les rémunérations versées aux personnels qu'elles emploient directement.

En revanche, les rémunérations versées aux personnels mis à disposition par l'État et le conseil général ne sont pas soumises à la taxe sur les salaires, dans la mesure où la simple mise à disposition ne confère pas la qualité d'employeur aux groupements d'intérêt public, les GIP.

Nous souhaitons la même politique pour tous. S'il n'était pas supprimé, l'article 3 aurait pour effet de susciter des demandes reconventionnelles émanant d'autres acteurs, comme les GIP œuvrant dans d'autres domaines ou les autres organismes investis dans l'action sociale.

C'est la raison pour laquelle nous demandons avec fermeté la suppression de l'article 3.

Toutefois, et je souscris à ce que notre collègue Yves Daudigny a précisé tout à l'heure, l'important pour nous est que l'État procède immédiatement à des remplacements en cas de vacances de poste, afin d'éviter les difficultés auxquelles nous sommes actuellement confrontés.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Je tiens à rappeler que les deux tiers des MDPH n'acquittent pas la taxe sur les salaires car, comme vous l'avez souligné, mon cher collègue, elles ont délégué la gestion de leur personnel aux conseils généraux, qui les ont exonérées.

Je pose donc la question : est-il juste que trente-sept MDPH acquittent aujourd'hui cette taxe tandis que les autres ne la paient pas ? Nous devons, me semble-t-il, corriger cette anomalie.

J'avais émis un avis défavorable sur l'amendement n° 72 rectifié. Toutefois, je me rangerai bien évidemment à la sagesse de la Haute Assemblée.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Le Gouvernement émet un avis favorable sur l'amendement n° 72 rectifié, c'est-à-dire la suppression de l'article 3, qui prévoit d'exonérer des maisons départementales des personnes handicapées de la taxe sur les salaires.

Les MDPH qui sont constituées sous la forme de GIP sont soumises à la taxe sur les salaires sur les rémunérations versées aux personnels qu'elles emploient, en application du premier alinéa de l'article 231 du code général des impôts, dès lors qu'elles ne sont pas soumises à la TVA ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année précédente.

En revanche, les maisons départementales des personnes handicapées n'y sont pas soumises pour les rémunérations versées aux personnels simplement mis à leur disposition, en l'occurrence par l'État et le conseil général, dans la mesure où la simple mise à disposition ne confère pas aux GIP la qualité d'employeur.

Comme vous l'avez souligné, monsieur le sénateur, le fait d'accorder une telle exonération susciterait assurément des demandes reconventionnelles de la part des autres employeurs qui assurent également des missions d'action sociale et sont financés par des fonds publics. C'est le cas du monde associatif, des établissements publics ou des autres GIP.

Cette exonération représenterait un manque à gagner pour le budget de la sécurité sociale, auquel le produit de la taxe sur les salaires est affecté, ce qui ne serait guère raisonnable dans un contexte de déficits publics importants.

En outre, il vaut mieux réserver les questions fiscales au débat budgétaire de fin d'année, afin de les examiner dans un cadre plus cohérent. Le Gouvernement entend se soumettre à cette discipline, puisque désormais les projets de loi ne comporteront plus de dispositions de nature fiscale.

Par conséquent, le Gouvernement est favorable à la suppression de l'article 3.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Annie Jarraud-Vergnolle, pour explication de vote.

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** À mon sens, il est tout de même dommage que l'État, normalement chargé d'assurer l'équité sur l'ensemble du territoire, en l'occurrence en matière de politique du handicap, puisse ainsi pénaliser trente-sept départements !

Or – chacun le sait – c'est effectivement à cause d'une carence de l'État que les MDPH ont dû se substituer en recrutant, sur des contrats de droit privé, des agents dont les rémunérations sont soumises à la taxe sur les salaires.

Pour ma part, je regrette que nous nous retrouvions dans une difficulté de cette nature.

En outre, je ne suis absolument pas convaincue par l'argument qui consiste à dire que l'on risque d'ouvrir la porte à d'autres demandes d'exonération. Ce n'est pas pour les bénéficiaires du RSA ou les publics en difficulté que l'obligation d'embaucher 6 % de travailleurs handicapés a été instituée ! Je ne vois pas le lien que l'on veut faire ici.

Par conséquent, nous sommes favorables au maintien de l'article 3 et nous voterons contre l'amendement qui tend à le supprimer.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yves Daudigny, pour explication de vote.

**M. Yves Daudigny.** J'avoue que je ne comprends plus très bien de quoi il retourne. Si l'on commence – et, apparemment, ce n'est pas fini – à supprimer des articles, cette proposition de loi sera largement vidée de son sens à l'issue de son examen.

Or les arguments qui sont opposés ne me semblent pas recevables.

Les dispositions que nous souhaitons adopter auraient, nous dit-on, pour effet de susciter des demandes reconventionnelles de la part d'autres acteurs, comme les GIP œuvrant dans d'autres domaines... Mais, mes chers collègues, la vie n'est faite que d'exceptions ! Puisque nous sommes dans le domaine social, nous pouvons très bien adopter une disposition particulière pour les MDPH.

Quant à l'argument selon lequel il ne faudrait pas diminuer les recettes dans une période où l'argent public est rare, il ne tient pas non plus. En effet, avec le dispositif prévu à l'article 3, il y aura effectivement un peu moins de recettes d'un côté, mais aussi moins de dépenses sociales de l'autre.

Je ne vois donc pas pourquoi vous voulez supprimer cet article, que, pour notre part, nous soutenons.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 72 rectifié, tendant à supprimer l'article 3.

J'ai été saisie d'une demande de scrutin public émanant du Gouvernement.

Je rappelle que la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat et que le Gouvernement a émis un avis favorable.

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

Le scrutin est ouvert.

*(Le scrutin a lieu.)*

**Mme la présidente.** 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.)*

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin n° 235 :

Nombre de votants .....	340
Nombre de suffrages exprimés .....	315
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	158
Pour l'adoption .....	184
Contre .....	131

Le Sénat a adopté.

En conséquence, l'article 3 est supprimé.

## Article 4

(Non modifié)

① I. – L'article 11 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale est ainsi modifié :

② 1° Les deuxième à cinquième alinéas sont ainsi rédigés :

③ « 1° Définir les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale ;

④ « 2° Définir, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, les programmes des formations prévues au *a* du 1° de l'article 1<sup>er</sup> et en assurer l'exécution dans les conditions prévues à l'article 23 ;

⑤ « 3° Définir, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, les programmes des formations prévues au *b* du 1° de l'article 1<sup>er</sup> ;

⑥ « 4° Définir et assurer la formation continue des fonctionnaires mentionnés à l'article L. 412-49 du code des communes, dans les conditions fixées par l'article 18 de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales. »

⑦ 2° Après le cinquième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑧ « 5° Définir et assurer, en partenariat avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la formation professionnelle des personnels des maisons départementales des personnes handicapées, quel que soit leur statut. »

⑨ II. – L'article 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi modifié :

⑩ 1° Au 1° de cet article, les mots : « et leurs établissements publics, qui ont » sont remplacés par les mots : «, leurs établissements publics et les maisons départementales des personnes handicapées, ayant » ;

⑪ 2° Au onzième alinéa, les mots : « ou de l'établissement » sont remplacés par les mots : «, de l'établissement ou du groupement ».

**Mme la présidente.** L'amendement n° 1, présenté par M. P. Blanc, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Remplacer la référence :

18 de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales

par la référence :

L. 412-54 du même code

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Il s'agit simplement d'actualiser une référence.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Favorable !

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 1.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'article 4, modifié.

*(L'article 4 est adopté.)*

### Article 5

- ① I (*nouveau*). – Les quatorzième et quinzième alinéas de l'article L. 146-4 du code de l'action sociale et des familles sont supprimés.
- ② II. – Après l'article L. 146-4-1 du même code, il est inséré un article L. 146-4-2 ainsi rédigé :
- ③ « Art. L. 146-4-2. – La convention constitutive du groupement précise notamment les modalités d'adhésion et de retrait des membres et la nature des concours qu'ils apportent.
- ④ « Est annexée à cette convention constitutive une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens signée entre la maison départementale et les membres du groupement et dont le contenu est fixé par arrêté ministériel.
- ⑤ « La convention pluriannuelle détermine pour trois ans les missions et objectifs assignés à la maison départementale des personnes handicapées, ainsi que les moyens qui lui sont alloués pour les remplir. Elle fixe en particulier le montant de la subvention de fonctionnement versée par l'État et précise, pour la part correspondant aux personnels mis à disposition, le nombre d'équivalents temps plein qu'elle couvre. En aucun cas, cette part ne peut être inférieure au montant versé par le groupement au titre du remboursement mentionné au 1<sup>o</sup> de l'article L. 146-4-1 et figurant dans la convention de mise à disposition.
- ⑥ « Un avenant financier précise chaque année les modalités et le montant de la participation des membres du groupement. Elle mentionne le montant du concours versé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie au conseil général et destiné à contribuer au fonctionnement de la maison départementale. »
- ⑦ III (*nouveau*). – Les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens prévues à l'article L. 146-4-2 du code de l'action sociale et des familles doivent être signées au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier de la deuxième année suivant la date de publication de la présente loi.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Pasquet, sur l'article.

**Mme Isabelle Pasquet.** Avec cet article, les signataires de la proposition de loi ont souhaité trouver les moyens de garantir la compensation des postes que l'État s'est engagé à transférer aux maisons départementales des personnes handicapées lors de la signature de la convention constitutive. Il s'agit d'un sujet important, et la carence de l'État grève considérablement les budgets des MDPH, mais je ne reviendrai pas sur ce que nous avons déjà dit.

Il est donc proposé d'instaurer une convention pluriannuelle d'une durée de trois ans conclue entre les MDPH, la CNSA, le conseil général et l'État, fixant les objectifs des MDPH, ainsi que les moyens qui leur sont dédiés pour les atteindre.

Nous saluons cette démarche de clarification, plus particulièrement la disposition qui prévoit que la subvention de fonctionnement attribuée par l'État aux différentes MDPH ne peut être inférieure au montant versé par le groupement au titre du remboursement des personnels mis à disposition.

Toutefois, une telle mesure ne garantit en rien le respect par l'État de ses obligations. J'en veux pour preuve la situation actuelle : à la convention constitutive est annexé un document annuel de nature financière que l'État ne respecte absolument pas !

Nous partageons pleinement l'analyse selon laquelle les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens doivent naturellement s'accompagner de financements suffisants. Il faut également prévoir que les objectifs fixés aux MDPH tiendront compte de la situation résultant de la signature de la convention annuelle, mais aussi de la réalité de sa réalisation.

C'est pourquoi nous avons déposé trois amendements qui visent à encadrer cette convention.

Par ailleurs, afin d'éviter que ne s'institutionnalise la transformation des conseils généraux en « pompiers » de la politique du handicap, j'indique d'ores et déjà que nous voterons en faveur de l'amendement n° 70, déposé par notre collègue Jean Desessard.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 14, présenté par Mme Pasquet, MM. Fischer et Autain, Mmes David, Hoarau et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéa 5, première phrase

Remplacer le mot :

trois

par le mot :

cinq

La parole est à Mme Isabelle Pasquet.

**Mme Isabelle Pasquet.** Comme je viens de le dire, l'article 5 a pour objet d'instaurer entre l'État, la CNSA, le conseil général et, le cas échéant, les autres membres du groupement une convention destinée à fixer les objectifs assignés à la MDPH concernée, ainsi que les moyens qui lui sont alloués pour les atteindre.

Selon les propres termes de notre collègue Paul Blanc, dont je cite le rapport « elle devrait en outre préciser le montant de la subvention versée annuellement par l'État au titre de la compensation des postes qu'il s'est engagé à mettre à disposition ».

En quelque sorte, l'article 5 est un article de cohérence avec l'article 2, notamment pour ce qui concerne la mise à disposition par l'État de personnels.

Le quatrième alinéa du texte proposé par l'article 2 pour l'article L. 146-4-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les personnels mis à disposition par l'État le sont pour une période de cinq ans. Or la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens, dont nous avons dit l'importance théorique, est conclue pour une durée de trois ans.

Il nous semble important de faire coïncider la durée de ces conventions avec la durée des contrats de mise à disposition des personnels.

En effet, les dépenses de personnels sont parmi les plus importantes des maisons départementales des personnes handicapées, puisqu'elles correspondent à près de 70 % des dépenses que les MDPH ont à assumer. Il ne s'agit donc pas d'une dépense marginale pour laquelle on pourrait se contenter de la convention annuelle.

C'est pourquoi, considérant qu'il faut offrir aux MDPH un cadre clair quant aux moyens dont elles disposeront, particulièrement en ce qui concerne leur poste de dépense le plus important, nous proposons que la durée de la convention d'objectifs et de moyens soit calquée sur celle de la mise à disposition des personnels.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Cet amendement prévoit de porter de trois à cinq ans la durée de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens pour la « caler » sur la durée de mise à disposition des personnels d'État.

Une durée de cinq ans me semble cependant trop longue. J'ai choisi trois ans pour que les moyens alloués correspondent bien aux objectifs fixés. Le risque est qu'en cas d'évolution des missions des MDPH qui pourrait résulter de modifications légales ou réglementaires les moyens ne soient plus adaptés.

De plus, la durée de trois ans correspond au rythme de programmation de la loi de finances.

Je demande donc le retrait de cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Défavorable !

**Mme la présidente.** Madame Pasquet, l'amendement n° 14 est-il maintenu ?

**Mme Isabelle Pasquet.** Tout à fait !

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 14.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** L'amendement n° 15, présenté par Mme Pasquet, MM. Fischer et Autain, Mmes David, Hoarau et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Alinéa 5, deuxième phrase

Compléter cette phrase par les mots :

ainsi que le nombre de postes devenus vacants ou non pourvus au regard de la convention constitutive du groupement visé à l'article L. 146-4 du même code

La parole est à Mme Isabelle Pasquet.

**Mme Isabelle Pasquet.** Le dispositif proposé pourrait, de prime abord, nous satisfaire, puisque, à en croire M. Paul Blanc, les maisons départementales des personnes handicapées ne seraient appelées à contribuer financièrement que pour les seuls postes mis réellement à disposition par l'État, celui-ci étant contraint de financer l'ensemble des postes qu'il s'était engagé à mettre à disposition lors de la signature de la convention triennale.

Il s'agit là, comme toujours, d'une obligation toute relative. Je souhaiterais, à cette occasion, poser clairement une question à Mme la secrétaire d'État : quelles assurances avons-nous que l'État, rompant avec la mauvaise habitude qu'il a prise, respectera bien ses engagements à l'égard des MDPH sur les postes qu'il doit mettre à leur disposition ?

Toutefois, cet amendement ne vise pas à répondre au problème des postes que l'État se serait engagé dans la convention triennale à mettre à la disposition des MDPH sans vraiment le faire, comme on l'a vu. Dans un tel cas, le dispositif proposé par l'article 5 devrait suffire.

Nous entendons viser le cas où la première convention triennale et celles qui suivraient prévoiraient un nombre de postes mis à disposition par l'État inférieur aux engagements pris lors de la convention constitutive.

En effet, dans le cadre de la politique de rigueur imposée par le Gouvernement de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, il se pourrait que l'État, au fil des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens, fasse le choix de réduire le nombre de postes mis à disposition. Sur ce point, force est de constater que l'article 5 demeure silencieux.

C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter cet amendement, qui nous semble répondre à une réelle difficulté.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Les auteurs de cet amendement demandent que soit précisé dans la convention triennale d'objectifs et de moyens le nombre de postes devenus vacants ou non pourvus par rapport aux engagements pris par l'État dans la convention constitutive.

Dans la mesure où il paraît difficile de prévoir, au moment de la signature de la convention, le nombre de postes devant être mis à disposition qui ne seront pas pourvus, je demande le retrait de cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

**Mme la présidente.** Madame Pasquet, l'amendement n° 15 est-il maintenu ?

**Mme Isabelle Pasquet.** Oui, madame la présidente !

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 15.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, en application de la décision de la conférence des présidents, et comme je vous l'ai rappelé au moment du passage à la discussion des articles, nous allons suspendre la séance pour pouvoir examiner cet après-midi, à partir de quinze heures, la proposition de loi sur le recours collectif et poursuivre avec la discussion de la question orale avec débat sur l'égalité des chances dans l'enseignement primaire et secondaire.

La suite de la discussion de cette proposition de loi est donc renvoyée à une prochaine séance.

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Je demande la parole.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Il nous restait cinq minutes, madame la présidente. Nous aurions pu au moins examiner les deux derniers amendements et statuer sur l'article 5 !

**Mme la présidente.** Non, mon cher collègue, il est bientôt treize heures.

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Je regrette également que nous n'ayons pas pu achever aujourd'hui l'examen de cette proposition de loi.

Sachez, mes chers collègues, que, du moins si nous obtenons le créneau que j'ai demandé, nous ne reprendrons l'examen de ce texte que le 26 octobre prochain! (*Exclamations sur un certain nombre de travées.*)

**Mme la présidente.** Monsieur le rapporteur, la conférence des présidents s'est prononcée et a tranché.

La proposition de loi dont vous êtes l'auteur et que vous rapportez est, il est vrai, remarquable et mérite que la Haute Assemblée y consacre du temps.

Or ce texte contient presque deux propositions de loi en une, sans compter les articles additionnels. Il aurait fallu une journée, et certainement pas deux heures, pour l'examiner. Penser autrement serait méconnaître l'étendue des obligations qui sont les nôtres s'agissant des personnes handicapées.

**M. Paul Blanc, rapporteur.** Nous aurions pu au moins finir l'examen de l'article 5!

**Mme la présidente.** Cela ne nous aurait guère avancés, monsieur le rapporteur!

Mes chers collègues, je vous remercie de votre compréhension. Nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures cinquante-cinq, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Guy Fischer.*)

#### PRÉSIDENTIE DE M. GUY FISCHER vice-président

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

4

#### RECOURS COLLECTIF

##### REJET D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi sur le recours collectif, présentée par Mme Nicole Bricq et plusieurs de ses collègues (proposition n° 277, rapport n° 532).

Dans la discussion générale, la parole est à Mme Nicole Bricq, auteur de la proposition de loi.

**Mme Nicole Bricq, auteur de la proposition de loi.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi que nous vous présentons aujourd'hui traite d'un sujet bien identifié : elle vise à introduire dans notre droit un mécanisme de recours collectif, afin de répondre aux préjudices de masse dont on compte de nombreuses victimes. Or ces victimes ne peuvent actuellement recourir à un dispositif efficace pour faire valoir leur droit à réparation.

La médiation – je sais que vous y êtes attaché, monsieur le secrétaire d'État, car j'ai lu le compte rendu des assises de la consommation qui se sont tenues à l'automne dernier – a une utilité certaine pour résoudre de petits litiges, mais elle suppose une démarche volontaire, acceptée par les deux parties et l'exécution de l'accord qui pourrait intervenir entre les parties est laissée à la liberté de chacune d'elles.

L'action en représentation conjointe, introduite en 1992 dans notre droit, s'est révélée lourde et compliquée ; elle a finalement été très peu utilisée.

Or la consommation de masse, les nouvelles techniques de communication, le développement du crédit, la complexité des contrats sont autant d'éléments qui modifient en profondeur l'exécution de ces contrats au détriment du consommateur.

Mais ces litiges ne se limitent au périmètre de la consommation : c'est ainsi que l'on a vu, dans la période récente, des actionnaires lésés, notamment dans l'affaire Vivendi, contraints d'aller plaider aux États-Unis, pays qui dispose depuis longtemps d'une procédure dont le nom est souvent repris en France en version originale, à tort du reste, je veux parler des *class actions*.

J'ai remarqué que ce terme était très souvent utilisé par ceux-là mêmes qui sont les plus hostiles à l'introduction d'une procédure collective en droit français. Ils motivent leur hostilité en s'appuyant sur des cas extrêmes et de pratiques mercantiles que le modèle procédural français, dans lequel notre proposition de loi s'inscrit, tient à distance, comme l'ont très bien démontré nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung dans le rapport d'information qu'ils ont remis au nom du groupe de travail de la commission des lois sur l'action de groupe.

Au demeurant, d'autres pays de l'Union européenne ont développé ce droit de recours collectif : l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, plus récemment la Pologne et, bientôt peut-être, la Hongrie les rejoindra-t-elle. La Commission européenne, nous le savons tous, travaille sur cette question. Faudra-t-il donc attendre, monsieur le secrétaire d'État, qu'elle présente un projet de directive ou de règlement, aboutissant à l'un de ces compromis politiques dont les institutions européennes ont le secret et qui pourrait se révéler défavorable à notre tradition ?

Nous ne voulons pas nous voir imposer un modèle qui ne serait pas le nôtre. Au contraire, nous voulons que notre pays développe son propre dispositif et, surtout, nous voulons rendre effectif le droit à réparation, répondant en cela, me semble-t-il, à notre volonté commune.

Ce matin, votre collègue secrétaire d'État à la justice, M. Jean-Marie Bockel, s'est déclaré favorable à l'introduction de ce nouveau droit, mais a demandé que l'on n'agisse pas avec précipitation! (*M. Pierre Fauchon s'esclaffe.*) Permettez-moi de remarquer que le débat, en France, est lancé depuis plus de vingt ans... Je ne vois donc pas en quoi on pourrait parler de précipitation.

**M. Richard Yung.** Très bien!

**Mme Nicole Bricq.** Je citerai une seule référence : en 1983, la commission sur le règlement des litiges de la consommation rendait un rapport détaillé visant à instaurer une action de groupe dans le droit de la consommation. Le projet fut repris, en 1985, dans les propositions élaborées par la commission de refonte du droit de la consommation, présidée par M. Calais-Auloy, mais ces travaux ont immédiatement suscité l'ire du CNPF, ancêtre du MEDEF, qui publia un contre-rapport. Depuis, aucune des velléités législatives n'a abouti.

Seule Mme Véronique Neiertz, secrétaire d'État à la consommation dans le gouvernement de Mme Cresson, a pu inscrire dans notre droit l'action en représentation conjointe ; dans leur rapport d'information, nos collègues



Laurent Bétéille et Richard Yung, auquel je me référerai souvent, ont en quelque sorte décortiqué les raisons de l'échec de cette nouvelle procédure, comme nous l'avions fait nous-mêmes en déposant cette proposition de loi en 2006; nous avons dû la redéposer parce qu'elle était devenue caduque.

Nous voulons donc reprendre le flambeau tenu par Mme Neiertz – je l'ai personnellement bien connue, puisque j'ai siégé à ses côtés à l'Assemblée nationale –, afin de remédier à l'inertie des gouvernements qui se sont succédé depuis 2005, date à laquelle M. Jacques Chirac, alors Président de la République, avait annoncé cette réforme lors de la présentation de ses vœux.

Il nous paraît donc urgent de modifier notre droit car, faute de possibilité d'agir efficacement, les frustrations se développent, et nous savons que la multiplication des litiges est un reflet assez pertinent de l'état d'une société. Cette carence engendre des comportements de défiance vis-à-vis de l'action publique envisagée globalement, qui sapent toute notre organisation institutionnelle et minent la démocratie.

En cas de condamnation de pratiques anticoncurrentielles, est-il normal que les victimes ne soient pas indemnisées? Non! Tel a pourtant été le cas à la suite de la décision du 14 octobre 2004 du Conseil de la concurrence, devenu depuis Autorité de la concurrence, à l'encontre des sociétés opératrices de téléphonie mobile. Tel a encore été le cas avec la décision du 20 décembre 2007, dans laquelle le Conseil de la concurrence reconnaît que les principales victimes de l'entente sur le prix de vente entre fabricants de jouets et distributeurs sont les consommateurs. Du reste, cette dernière affaire est pendante devant la Cour de cassation.

Cette carence est d'autant plus grave que l'on voit se multiplier les plaintes des victimes au pénal, procédure peu onéreuse, mais qui intervient toujours dans un cadre individuel. Je citerai deux cas d'actualité à l'appui de mon propos.

Ainsi, les fondateurs de l'Association française d'épargne et de retraite, l'AFER, ont été condamnés pour abus de confiance, mais la question de l'indemnisation des épargnants lésés est pendante. L'association qui les représente ne peut agir en justice, faute de reconnaissance du droit à réparation collective; elle tiendra son assemblée générale le 29 juin et cherche à regrouper les victimes.

Le second cas, très douloureux, m'a été signalé par notre collègue Samia Ghali, sénatrice des Bouches-du-Rhône: il s'agit de femmes victimes d'implants mammaires défectueux fabriqués par une société établie dans les Bouches-du-Rhône, qui se regroupent dans une association désignée par le sigle PPP, afin d'envisager comment elles pourront obtenir réparation. Le nombre des victimes potentielles de ces prothèses défaillantes s'élèverait à 30 000, rien qu'en France. Or la société susceptible d'être condamnée exporte dans le monde entier: les Françaises ne représenteraient potentiellement que 13 % du total des victimes dans le monde!

L'une d'elles, particulièrement atteinte, qui a appelé sur Internet au regroupement de toutes les victimes potentielles, a reçu à ce jour 1 440 réponses; par ailleurs, 517 plaintes ont été déposées auprès du procureur de la République de Marseille. Le dossier est au parquet et nous attendons avec intérêt la suite de la procédure. Il est toutefois évident que, faute d'une possibilité de recours collectif, même si la société devait être condamnée, toutes les victimes n'obtiendront pas réparation dans le cadre de ces procédures.

Il nous faut donc introduire dans notre procédure civile une action qui permette de mutualiser les moyens tout en étant d'un coût abordable, quand les actions individuelles sont, elles, trop onéreuses. Tel est donc l'objet de notre proposition de loi que je vais très rapidement vous présenter.

Je m'y suis reprise à deux fois pour lire le rapport de M. Bétéille, parce que l'une de ses affirmations m'a étonnée. J'avais lu très attentivement le rapport d'information déjà mentionné qu'il avait rédigé avec notre collègue Richard Yung, membre du groupe socialiste. Je me suis d'ailleurs rendue à la conférence de presse organisée pour la présentation de ce rapport et j'ai pris connaissance des articles qui lui ont été consacrés – je tiens d'ailleurs à remercier nos collègues de ce travail, car il fait avancer le débat, et il en a bien besoin!

Reste que, monsieur le rapporteur, dans l'une des têtes de chapitre de votre rapport législatif, vous estimez que notre proposition de loi est « éloignée des recommandations du groupe de travail sur l'action de groupe ». On peut raconter ce que l'on veut, faire des chicanes et user de procédures, mais nous avons toujours affirmé, et par écrit et par oral, que notre proposition était amendable et que nous voulions surtout avancer.

Nous ne revendiquons aucun droit d'auteur; le rapport d'information va dans le même sens que notre proposition de loi et il est d'autant plus utile qu'il éclaircit bien le sujet avec la précision coutumière à la commission des lois. Encore une fois, mes chers collègues, je vous en remercie très solennellement!

J'en arrive à la présentation des articles de notre proposition de loi.

L'article 1<sup>er</sup> instaure la procédure de recours collectif, menée en représentation par une association agréée. Vous nous reprochez ce point, monsieur le rapporteur, mais nous avons choisi cette formule pour tenter de canaliser la procédure. Peut-être n'est-ce pas la bonne entrée! Monsieur le secrétaire d'État, j'ai bien compris que vous étiez favorable à cette modalité, mais vous posez tellement de conditions que la procédure ne fonctionnera pas, à court terme.

Vous posez notamment une condition très délicate, car vous exigez une restructuration préalable du milieu associatif, supposant une diminution du nombre d'associations, qui sont dix-huit à l'heure actuelle. Je me doute bien qu'une telle opération, menée avec toutes les précautions nécessaires, ne se fera pas en six mois. Ces délais font que l'action de groupe ne sera pas applicable, à court et même à moyen terme.

Sur cette question de la représentation, je suis ouverte à toutes les propositions. Du reste, les avocats que nous avons rencontrés à l'occasion de l'élaboration de notre proposition de loi se sont préoccupés du sujet: pourquoi avoir recours à un filtre dans ces actions de groupe et pourquoi ne pas simplement s'adresser à eux? À l'époque, nous n'avons pas souhaité retenir cette dernière solution.

L'article 2 tend à autoriser la sollicitation publique des mandats.

L'article 3 traite du champ d'application du recours collectif.

Monsieur le rapporteur, vous reprochez également à ces mesures d'être trop vagues et trop larges. Mais les propositions formulées dans le rapport d'information que vous avez élaboré avec mon collègue Richard Yung nous conviennent parfaitement !

Vous prévoyez d'ouvrir l'action de groupe au droit de la consommation, au droit de la concurrence, au droit financier et au droit boursier. Cette précision est plus qu'utile, elle est nécessaire ! Comme nous l'avons toujours dit, nous sommes favorables à ce périmètre.

Évidemment, le sujet est sensible, car tout le monde s'inquiète que le dispositif aboutisse à des pratiques foisonnantes et incontrôlées. Je précise que, dans notre proposition de loi, nous avons pris la précaution de renvoyer la fixation précise de ce champ d'application par secteur à un décret en conseil des ministres. Sur un sujet comme celui-ci, on ne peut effectivement pas avancer à la légère et une véritable concertation est nécessaire.

L'article 5 instaure une procédure déclinée en deux temps : le juge vérifie d'abord la réalité du préjudice de masse, puis il évalue ce préjudice.

Le rapport d'information évoque également une procédure en deux temps qui, même si elle est plus détaillée que la nôtre, n'en est pas pour autant « éloignée », monsieur le rapporteur. Si la rédaction diffère, l'esprit est bien le même ! Étant précisé que le groupe socialiste ne bénéficie pas du recours aux talentueux administrateurs de la commission des lois – c'est d'ailleurs parfaitement normal –, je reconnais donc toute l'utilité du travail effectué par celle-ci.

L'article 6 autorise les associations agréées à recourir au démarchage et l'article 7 prévoit la mise en œuvre du mécanisme selon lequel l'action en réparation n'est ouverte qu'aux victimes ayant expressément manifesté le souhait d'être parties à l'instance. Cette procédure dite de *l'opt in*, en bon français (*Sourires*), s'oppose aux pratiques d'*opt out* qui prévalent en droit américain.

Mes chers collègues, vous pouvez constater que nous sommes vraiment raisonnables : nous préférons un pas, même modeste, vers un nouveau droit plutôt que le *statu quo*.

Je crois que nous partageons ce sens de la mesure avec MM. Laurent Béteille et Richard Yung. Notre proposition de loi est examinée après la remise de leur rapport d'information et, pour nous, il ne fait pas de doute que leurs recommandations sont proches des nôtres.

Notre conclusion est donc logiquement que la possibilité de l'ouverture de ce droit au recours collectif est arrivée à maturité.

Je sais bien, monsieur le secrétaire d'État, que la politique et la logique ne cheminent pas toujours de conserve. Mais il me semble – je m'adresse ici à mes collègues de la majorité – que cette maturité autorise une initiative parlementaire, en l'occurrence propice à une avancée du droit.

Certes, le Gouvernement ne semble pas très favorable à cette orientation. Mme Christine Lagarde s'y est récemment déclarée opposée, mais, s'agissant d'un écho paru dans la presse, je ne prête pas une attention démesurée à ces propos.

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** C'est sage !

**Mme Nicole Bricq.** Quant à vous, monsieur le secrétaire d'État, que je remercie d'être présent au banc du Gouvernement, vous affichez une position favorable. Il en va de même de M. Jean-Marie Bockel, qui estime néanmoins qu'il ne faut pas se presser...

S'agissant de l'hostilité des organisations patronales – c'est tout de même le nœud gordien dans l'affaire –, elle devrait s'atténuer avec les conclusions du rapport qui a été remis à la Direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission européenne en 2008 et dont le rapport d'information de nos collègues Laurent Béteille et Richard Yung fait état.

Cette étude de droit comparé, menée dans treize pays de l'Union européenne, avait pour objet de vérifier si l'introduction du droit au recours collectif comportait un risque pour les entreprises, notamment d'atteinte à leur compétitivité. Elle aboutit à la conclusion que ce risque est très mince.

On peut donc s'autoriser à penser que le débat est venu à maturité et que le Sénat peut choisir d'aller de l'avant.

Ayant lu le rapport de M. Laurent Béteille, j'ai bien compris que la majorité ne veut pas le faire aujourd'hui. C'est regrettable ! Mais je veux croire qu'à l'occasion de l'examen d'une future proposition de loi, déposée cette fois-ci par un groupe majoritaire, nous pourrions faire en sorte de débattre conjointement de ce texte et de celui que nous défendons aujourd'hui. Nous avons toujours indiqué, et je le répète solennellement, que notre proposition de loi était amendable.

Ainsi, notre travail conjoint pourrait être confié, sans trop de risque, à la navette parlementaire et le Sénat – je pense que c'est à lui de le faire – porterait à son actif cette véritable conquête démocratique. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

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

**M. Laurent Béteille, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en présentant la proposition de loi du groupe socialiste sur le recours collectif, notre collègue Nicole Bricq vient d'exposer les raisons pour lesquelles il était désormais nécessaire d'introduire une procédure d'action de groupe dans notre droit.

Il faut saluer la constance de notre collègue dans ce domaine, ainsi que celle de son groupe, puisqu'une première proposition de loi, presque identique à celle que nous examinons aujourd'hui, avait déjà été déposée au début de l'année 2006.

L'objectif est ici d'apporter une réponse effective aux petits litiges répétitifs de consommation qui demeurent sans réparation, car les montants en jeu, trop faibles, n'incitent pas à engager une action individuelle devant les tribunaux.

Qui, en effet, n'a pas été confronté, dans sa vie quotidienne, à un petit litige de quelques euros avec un professionnel, après des relances infructueuses de son service consommateurs ? Pour autant, pourquoi engager une procédure longue et coûteuse devant les tribunaux pour seulement quelques euros ou quelques dizaines d'euros ?

J'ai la conviction que l'action de groupe, en mutualisant les frais de procédure, apporte une vraie réponse à ce problème. Non seulement elle permet la réparation de préjudices avérés, mais elle incite également, par son existence, à l'abandon des comportements à l'origine de tels préjudices.

Il n'est pas de bonne justice que des préjudices, même de faible montant, ne puissent trouver réparation.

Une telle situation atténuée de façon injustifiée la responsabilité des professionnels fautifs, impose des coûts indus aux consommateurs et, plus profondément, porte atteinte à la confiance dans les relations commerciales, qui est le principe même d'une économie de marché fonctionnant correctement.

Notre regretté collègue Alain Peyrefitte n'écrivait-il pas, dans son essai intitulé *La Société de confiance*, que « le ressort du développement réside en définitive dans la confiance accordée à l'initiative personnelle, à la liberté exploratrice et inventive – à une liberté qui connaît ses contreparties, ses devoirs, ses limites, bref sa responsabilité, c'est-à-dire sa capacité à répondre d'elle-même » ?

À sa mesure, l'action de groupe peut contribuer à restaurer la confiance dans notre système économique et dans nos entreprises, souvent sujets de défiance aujourd'hui, en redonnant sa place au principe de responsabilité.

L'inscription de cette proposition de loi offre ainsi au Sénat l'occasion d'un débat en séance publique sur l'action de groupe, alors que le groupe de travail créé sur ce sujet en octobre 2009 par la commission des lois, dont nous étions, avec Richard Yung, les corapporteurs, a rendu ses conclusions le 26 mai dernier.

À cet égard, je tiens à souligner la convergence qui se dégage désormais sur la question de l'action de groupe. Chacun s'accorde en effet à reconnaître que son introduction dans notre droit est nécessaire, en vue de parachever la protection des consommateurs. Je sais que Richard Yung partage ce constat.

Il faut également rappeler que, depuis quelques années, tout court à avancer sur cette question : les travaux d'expert, les rapports officiels, mais aussi les initiatives législatives de tous horizons dans les deux assemblées, sans oublier le texte présenté à la fin de l'année 2006 par le ministre de l'économie et des finances de l'époque, Thierry Breton. Pour sa part, la commission des lois du Sénat avait organisé, au début de l'année 2006, une journée d'auditions publiques sur le sujet.

Aujourd'hui, toutes les réflexions ont été menées, et largement menées, comme l'ont illustré les travaux de notre groupe de travail. Il est donc temps d'agir, me semble-t-il.

Je commencerai par rappeler brièvement les raisons qui doivent conduire à introduire dans notre droit une action de groupe. Je parle ici – c'est un point essentiel – d'une action de groupe qui serait authentiquement « à la française », c'est-à-dire respectueuse des principes procéduraux de notre droit civil et des règles déontologiques de la profession d'avocat, afin de se prémunir efficacement contre toute évolution à l'américaine. En effet, nous avons tous à l'esprit les dérives spectaculaires des *class actions* d'outre-Atlantique, qui sont le principal frein à l'introduction de l'action de groupe dans notre droit.

Nous avons constaté que les dispositions existantes dans le code de la consommation ne permettent pas de réparer les préjudices individuels des consommateurs de faible montant : les actions dans l'intérêt collectif des consommateurs n'ont pas vocation à réparer les préjudices individuels, tandis que l'action en représentation conjointe, que nous évoquions précédemment, est loin d'avoir rencontré le succès escompté. Cinq actions, seulement, ont été menées depuis sa création, en 1992, et aucune n'a abouti.

Ainsi, le débat sur l'action de groupe est arrivé aujourd'hui à maturité, avec l'appui, certes, des associations de consommateurs, mais également, comme Richard Yung et moi-même avons pu le constater au cours de nos auditions, des magistrats, avocats ou universitaires.

Le Gouvernement lui-même, monsieur le secrétaire d'État, ne m'apparaît pas fermé sur cette question, même s'il pose des préalables que l'on peut comprendre : développement de la médiation, réorganisation du mouvement consumériste, avancée des projets européens et sortie de la crise.

J'en veux pour preuve les déclarations que M. Luc Chatel, votre prédécesseur au portefeuille de la consommation, a faites à plusieurs reprises, y compris lors des débats parlementaires, ainsi que les propos que vous avez vous-même tenus à l'occasion des assises de la consommation, en octobre 2009. Nous pourrions ajouter à cette liste les toutes récentes déclarations de M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.

Les craintes des représentants des entreprises, qui s'inquiètent des coûts supplémentaires que pourrait faire peser l'action de groupe sur la compétitivité des entreprises, fondées sur l'observation des dérives du système américain, doivent pouvoir être apaisées si l'on met en place, comme je l'ai indiqué, une procédure d'action de groupe « à la française », respectueuse des principes de notre droit et conçue précisément pour empêcher de telles dérives.

Il s'agit, avant toute autre préoccupation, de refuser le principe dit de *l'opt out* – principe dont la constitutionnalité est d'ailleurs plus que douteuse – selon lequel toute victime potentielle doit être intégrée au groupe en vue de son indemnisation, même à son insu.

Enfin, le contexte européen et international nous invite également à agir.

Plusieurs projets d'action collective sont en gestation au sein de la Commission européenne et, même s'ils évoluent actuellement lentement, notamment en raison du renouvellement récent de la Commission, qui semble vouloir joindre ces initiatives, la France aurait plus de poids dans les futures négociations européennes sur le sujet si elle se dotait de son propre dispositif.

Par ailleurs, il faut en être conscient, le risque de délocalisation des contentieux des affaires devient réel, ainsi que l'illustre, aux États-Unis, la *class action* lancée par des actionnaires de Vivendi, à laquelle des actionnaires français ont été admis à se joindre. Se doter d'une procédure nationale d'action de groupe réduirait, pour nos entreprises, le risque de subir des *class actions* devant des tribunaux étrangers, en particulier américains, très volontaires dans ce domaine.

Sur ces bases, quel dispositif le groupe de travail a-t-il envisagé ?

Avec Richard Yung, nous avons retenu différents principes.

Premièrement, nous proposons, dans un premier temps, d'ouvrir le champ de l'action de groupe tout en la limitant à certains types de dommages.

Le champ de la consommation constitue, par excellence, le domaine de l'action de groupe. Pourraient s'y ajouter le droit de la concurrence, pour les pratiques qui lèsent des consommateurs, ainsi que certaines infractions au droit financier et au droit boursier.

En dehors des nécessités de l'action de groupe, nous en appelons à l'application des principes généraux du droit de la responsabilité civile. Compte tenu de sa finalité, l'action de groupe viserait les seuls litiges contractuels imputables à un professionnel ayant causé un préjudice exclusivement matériel à une personne physique et relevant du juge judiciaire. Toutefois, pour des raisons d'équité et de commodité pratique, il n'apparaît pas pertinent de plafonner le montant des préjudices pouvant faire l'objet d'une action de groupe.

J'ajoute, au sujet du plafond, que la mutualisation des frais de justice qu'offre l'action de groupe est susceptible de profiter non seulement au consommateur mais aussi à l'entreprise, qui peut se défendre lors d'un seul et même procès, là où de nombreuses procédures auraient pu être engagées. C'est particulièrement vrai lorsque le litige répétitif porte sur des sommes excédant les quelques euros dont je parlais tout à l'heure.

Il faut savoir qu'aux Pays-Bas, ce sont les entreprises elles-mêmes, à travers le « MEDEF » néerlandais, si vous me permettez ce qualificatif, qui ont appelé à la création d'une action de groupe, pour éviter justement d'avoir à exposer les frais de multiples procès, un seul étant suffisant lorsque les préjudices sont les mêmes.

Deuxièmement, pour éviter la multiplication d'actions abusives et, au contraire, appuyer celles qui sont légitimes, les associations de consommateurs, aujourd'hui un acteur incontournable, doivent exercer un rôle de filtre des actions de groupe, en détenant le monopole de leur introduction devant quelques tribunaux de grande instance spécialement désignés pour traiter ces contentieux de masse.

Pour exercer cette compétence, les associations devraient justifier d'un agrément renforcé, de façon que les pouvoirs publics, et également les consommateurs, soient assurés de leur compétence et de leur représentativité. En cas de pluralité d'associations engagées sur une même action, l'une d'entre elles pourrait jouer le rôle de chef de file.

Troisièmement, il conviendrait d'instituer une procédure en deux phases : une déclaration de responsabilité suivie, après publicité et constitution du groupe, d'une décision sur l'indemnisation des victimes qui se seraient jointes à l'action.

La première phase consisterait, après vérification de la recevabilité de l'action permettant d'écarter les requêtes abusives, en un jugement sur le principe de la responsabilité de l'entreprise, sur la base de cas exemplaires présentés par l'association, sans nécessité bien sûr d'avoir recours au mandat de plusieurs consommateurs. Cette procédure serait donc simple et peu coûteuse pour l'association, qui ne serait plus confrontée à la gestion d'une masse de dossiers, comme c'est le cas dans l'action en représentation conjointe.

Ce jugement serait susceptible des voies normales de recours. Une fois passé en force de chose jugée, il ferait l'objet de mesures de publicité appropriées décidées par le juge, à la charge du professionnel reconnu responsable, afin de le faire connaître aux victimes potentielles et de constituer le groupe avec celles qui le souhaitent, sur la base d'une adhésion volontaire. C'est le système dit de « *l'opt in* ».

La seconde phase serait celle de l'indemnisation, soit dans le cadre d'une médiation entre l'association et le professionnel se concluant par une homologation par le juge, soit par la détermination par le juge du montant de l'indemnité revenant à chaque consommateur, soit enfin par la définition par le juge

d'un schéma d'indemnisation à appliquer à chaque cas individuel. La réparation pourrait être effectuée en nature, si toutefois l'objet du litige s'y prête.

Quatrièmement, il faudrait s'appuyer sur les dispositifs existants pour limiter les coûts de la procédure et financer les actions de groupe.

Le dispositif conçu par le groupe de travail ne nécessite pas la mise en place de mécanismes supplémentaires de financement des associations, de type « fonds de soutien aux actions de groupe ». Il n'y aurait pas pour les associations de frais particuliers de gestion des dossiers, cette tâche revenant *in fine* aux greffes concernés, ni de frais de publicité. La réalité du travail fourni par l'association et son conseil serait prise en compte au titre de l'article 700 du code de procédure civile pour les deux phases de la procédure.

Le groupe de travail exclut toute modification des règles déontologiques s'appliquant aux avocats, de même que toute dérogation dans le cadre des actions de groupe, tant sur la rémunération, qui n'a pas à être proportionnelle au résultat obtenu, que sur le principe du démarchage, qu'il faut, me semble-t-il, éviter à tout prix.

Cinquièmement, il conviendrait également, dans les domaines où intervient une autorité de régulation, d'articuler la procédure d'action de groupe avec les décisions de cette autorité.

Dans le domaine de la concurrence comme dans le domaine boursier, le juge saisi d'une action de groupe doit tenir compte des prérogatives de l'Autorité de la concurrence ou de l'Autorité des marchés financiers. Dans ces conditions, soit l'autorité est reçue à l'action civile comme *amicus curiae* lorsqu'elle n'a pas elle-même été saisie des faits, soit le juge sursoit à statuer lorsque l'autorité est appelée à rendre une décision sur lesdits faits.

Pour illustrer cette configuration, je reprendrai l'exemple, qui a fait grand bruit à l'époque, de la condamnation, en 2005, des opérateurs de téléphonie mobile par l'Autorité de la concurrence à une amende collective de 534 millions d'euros pour pratiques anticoncurrentielles. Les consommateurs lésés n'ont pas été indemnisés individuellement, alors qu'il aurait été préférable selon moi d'infliger une amende moins sévère aux opérateurs et d'affecter le reste de la somme à l'indemnisation des clients, laquelle pouvait, dans le domaine de la téléphonie, se faire en nature, par exemple, sous la forme de minutes de communication offertes. (*Mme Nicole Bricq acquiesce.*)

Cet exemple plaide pour que l'action de groupe s'étende au domaine de la concurrence, mais en s'appuyant sur l'expertise de l'Autorité de la concurrence. Il en est de même pour l'Autorité des marchés financiers, à l'encontre de certains délits portant atteinte aux intérêts des investisseurs.

Au regard de ces recommandations, qui ont depuis été saluées pour leur justesse, comment apprécier la proposition défendue par notre collègue Nicole Bricq ?

Cette proposition de loi, rédigée bien avant l'achèvement des travaux du groupe de travail de la commission, ne pouvait, évidemment, en reprendre les recommandations.

**Mme Nicole Bricq.** Certes !

**M. Laurent Bêteille, rapporteur.** Mais, plus encore, elle n'est pas compatible avec ces recommandations.

**Mme Nicole Bricq.** C'est excessif !

**M. Laurent Béteille, rapporteur.** C'est la réalité, malheureusement ! Bien que nous ayons les mêmes objectifs, ma chère collègue, certains points de la proposition de loi nécessiteraient d'être complètement repris.

**Mme Nicole Bricq.** Libre à vous de l'amender !

**M. Laurent Béteille, rapporteur.** Tout d'abord, le recours collectif tel qu'il est conçu ici – encore que le texte ne soit pas toujours très clair sur ce point –, concerne tout litige entre un consommateur et un professionnel, ce qui est potentiellement très vaste, d'autant que le domaine d'application n'est pas défini, pas plus que le type de dommage. Aucun caractère expérimental, avec clause de rendez-vous, n'est prévu, à la différence de ce que nous proposons.

Ensuite, le recours collectif est initié par une association agréée, certes locale, mais sur la base de mandats sollicités auprès des consommateurs par voie de publicité : la logique du mandat propre à l'action en représentation conjointe, pourtant cause de l'échec de cette procédure, avec sa lourdeur et ses responsabilités, est donc conservée. En outre, cette publicité organisée pour la collecte des mandats peut porter atteinte à l'image de l'entreprise, alors même qu'aucune décision sur sa responsabilité n'a été rendue.

Cette collecte des mandats est également prévue par voie de démarchage par des avocats, ce qui remet en cause la déontologie de la profession.

Une fois la responsabilité du professionnel reconnue par le juge, après un éventuel recours qui n'apporte pas les meilleures garanties en termes de droits de la défense, la publicité destinée à informer les victimes potentielles pour leur permettre de se joindre au groupe est à la charge de l'association, ce que nous avons précisément voulu éviter. Le démarchage par avocat est encore prévu à ce stade, ce qui représente autant de coûts supplémentaires imposés à l'association.

Enfin, les modalités d'indemnisation après la constitution du groupe ne sont pas très cohérentes : le juge fixe le montant des dommages et intérêts dus à chaque victime, alors que le groupe n'est pas encore constitué, à charge ensuite pour l'association qui reçoit du professionnel la globalité des dommages et intérêts de les répartir entre les consommateurs, dans un délai fixé à trois ans. On pourrait dire que la procédure, après avoir commencé par un *opt in*, s'achève sur un *opt out* !

Le problème du financement du recours collectif n'est donc pas clairement résolu, mais l'exposé des motifs de la proposition de loi évoque les honoraires au résultat pour les avocats, ce qui est à rapprocher, là aussi, de la pratique américaine, avec tout ce que l'on peut en penser.

À mon sens, une procédure d'action de groupe véritablement à la française doit respecter deux impératifs, tout en demeurant prudente : d'une part, mettre en place une voie de droit efficace pour le traitement des petits litiges ; d'autre part, préserver la compétitivité de nos entreprises, *a fortiori* dans le contexte actuel de crise économique.

Or, force est de le constater, l'impératif de mise en place d'un accès à une voie de droit efficace n'est pas pleinement respecté, en raison notamment de la logique du mandat et de la mise à la charge des associations de dépenses supplémentaires. L'impératif de préservation de la compétitivité des entreprises n'est pas mieux respecté : absence de définition

précise du litige, champ trop large, publicité portant atteinte à la réputation, insuffisance des voies de recours, modification des pratiques de la profession d'avocat...

Compte tenu de ces divergences, et alors même qu'elle est aujourd'hui favorable à l'action de groupe, la commission, je le dis très clairement, n'a pas pu émettre un avis favorable sur les dispositions de cette proposition de loi.

Sur un sujet aussi sensible pour nos entreprises, nous avons, mes chers collègues, besoin d'un certain temps pour concevoir un texte, en poursuivant avec toutes les parties intéressées, ainsi qu'avec les administrations compétentes, le dialogue initié par le groupe de travail. Les délais qui nous ont été imposés par l'inscription de cette proposition de loi à l'ordre du jour ne nous ont pas permis de réaliser ce travail, loin de là.

J'affirme néanmoins à cette tribune que je souhaite présenter un texte sur la base de nos conclusions communes, conjointement avec Richard Yung s'il le désire, afin de rouvrir cette discussion.

**Mme Nicole Bricq.** Fort bien ! Quand le texte sera-t-il déposé ?

**Mme Odette Terrade.** On l'attend !

**M. Laurent Béteille, rapporteur.** Sur cette question, comme sur d'autres, d'ailleurs, dont la commission des lois a à connaître, il nous appartient de nous inscrire dans la démarche vertueuse qui conduit d'un travail d'information approfondi et reconnu – ce fut le cas pour notre groupe de travail – à une initiative législative pertinente et de qualité. Je sais que cette méthode tient particulièrement à cœur au président de notre commission des lois, notre collègue Jean-Jacques Hiest, qui nous a encouragés dans ce sens.

**Mme Nicole Bricq.** À l'œuvre, maintenant !

**M. Laurent Béteille, rapporteur.** Dans ces conditions, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la commission des lois ne peut qu'inviter le Sénat à ne pas adopter les articles de cette proposition de loi.

Ce rejet traduit le refus non pas de l'action de groupe, mais d'un dispositif qui reste à adapter. Je prends cependant l'engagement devant vous que, le moment venu, nous déposerons un texte et nous demanderons son inscription à l'ordre du jour de notre assemblée. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

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

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, cher Jean-Jacques Hiest, monsieur le rapporteur, cher Laurent Béteille, mesdames, messieurs les sénateurs, la proposition de loi dont nous discutons aujourd'hui prévoit d'introduire dans notre droit un mécanisme de recours collectif. Elle s'inscrit dans des réflexions sur les dispositifs d'action de groupe qui, vous le savez, ont donné lieu ces derniers mois, et même ces dernières années, à de nombreux travaux, au niveau national comme au niveau européen. Certains sont de très grande qualité, et je tiens tout particulièrement à saluer ici le rapport que viennent de produire Laurent Béteille et Richard Yung sur « l'action de groupe à la française ».

Je vous le dis tout net : je suis favorable à l'instauration, à terme, d'une telle action de groupe à la française. Je l'ai dit et je le répète, et c'est évidemment bien mieux que de dire l'inverse ! (*Sourires.*)

**M. Pierre Fauchon.** Et même beaucoup mieux : c'est inespéré ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Ces réflexions correspondent au souci légitime, auquel je suis bien évidemment sensible, en tant que secrétaire d'État chargé de la consommation, de protéger le consommateur et de l'indemniser, le cas échéant, en cas de litige de masse.

Certes, plusieurs procédures permettent déjà d'assurer une réparation des dommages commis par une même personne et affectant une pluralité de consommateurs. Il s'agit notamment de l'action civile dans l'intérêt collectif des consommateurs, qui peut être intentée par une association agréée.

Ces associations agréées peuvent également agir pour obtenir la cessation d'agissements illicites ou pour faire supprimer des clauses abusives.

L'action en représentation conjointe permet enfin à un groupe de consommateurs de donner mandat à une association de consommateurs pour exercer l'action en justice, même si cette procédure est peu pratiquée.

Comme l'a rappelé Mme Bricq, j'ai déjà eu l'occasion, lors des assises de la consommation, en octobre dernier, étant donné, premièrement, que les litiges nés des conditions de formation et d'exécution des contrats de consommation peuvent concerner un très grand nombre de consommateurs et, deuxièmement, que les consommateurs renoncent parfois à toute action individuelle sur le terrain judiciaire eu égard à la faiblesse des montants sur lesquels portent un grand nombre de litiges de consommation, il apparaît nécessaire de développer ou de mettre en place des mécanismes complémentaires assurant le traitement effectif de ces litiges. C'est indiscutable, et personne ne le conteste.

En effet, le recours individuel en justice du consommateur ou le recours d'une association de consommateurs en son nom sont des solutions qui existent, je viens de l'indiquer, mais qui se révèlent insuffisantes lorsque les contrats sont très complexes – c'est le cas souvent avec les nouvelles technologies, comme la téléphonie mobile, Internet ou les cartes de crédit – et lorsque les litiges concernent un très grand nombre de consommateurs.

Eu égard au faible montant d'indemnisation possible, les consommateurs renoncent parfois à toute action individuelle en justice. Or, compte tenu de l'ampleur des pratiques en cause et de la multiplicité du nombre de victimes, la somme totale des préjudices individuels peut être considérable.

Il y a donc bien une demande insatisfaite de droit en raison de la lourdeur et du coût des procédures judiciaires traditionnelles. Je le dis très clairement, les droits des consommateurs doivent être garantis, notamment le plus important d'entre eux, comme l'a très bien rappelé M. le rapporteur, le droit à réparation en cas de préjudice causé par le comportement fautif du professionnel.

Le Gouvernement est donc parfaitement conscient que le droit actuel ne couvre pas la totalité des besoins de recours des consommateurs et il est convaincu de la nécessité de développer ou de mettre en place des mécanismes complémentaires de règlement des litiges de consommation.

Mais j'ai une autre conviction : les préalables à la création de l'action de groupe ne sont pas aujourd'hui levés.

Le Gouvernement n'est pas favorable à l'introduction, dans notre droit, aujourd'hui, d'une action de groupe et il n'est donc pas favorable à l'adoption de cette proposition de loi, je le dis avec regret mais fort d'une certitude.

**Mme Nicole Bricq.** C'est une surprise !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** D'une part, la voie extrajudiciaire de traitement des litiges de masse, notamment la médiation, vous l'avez rappelé, madame Bricq, me semble plus opportune et doit être renforcée dans un premier temps. (*Mme Nicole Bricq s'exclame.*)

Intrinsèquement d'abord, la médiation constitue un bon dispositif de traitement extrajudiciaire des litiges de masse de consommation. (*Mme Odette Terrade s'exclame à son tour.*) Elle vise au même but que les actions judiciaires collectives (*On en doute sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG*),...

**M. Pierre-Yves Collombat.** Voilà : il faut être gentil, bien gentil...

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** ... mais elle présente l'avantage de permettre de résoudre, sans procédure judiciaire lourde et sans les frais d'une action judiciaire, des litiges du même ordre.

**M. Pierre-Yves Collombat.** C'en est comique !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Ainsi, les intérêts individuels des consommateurs peuvent être pris en charge collectivement par le médiateur, qui définit une réponse commune lorsque ceux-ci sont victimes de pratiques illicites ou abusives du fait d'un même professionnel.

Le développement effectif de la médiation – je vous rends attentifs à cela, mesdames, messieurs les sénateurs – n'est donc pas contradictoire avec la mise en place de l'action de groupe, mais ce développement en est un préalable. Bien employée, la médiation est susceptible de rendre exceptionnelle la nécessité d'une action judiciaire. C'est le but du Gouvernement.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Mais c'est un véritable sermon !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Sur ce point, il me semble que la réflexion entamée par le groupe de travail devrait être poursuivie. L'action de groupe trouvera d'autant plus vite sa place qu'elle concernera des litiges prioritaires et sera coordonnée aux modes de résolution extrajudiciaires de conflits consuméristes.

J'avais pris l'engagement en octobre dernier de renforcer la médiation en France, puisque c'était pour moi l'un des préalables à l'introduction d'une action de groupe à la française. Ce chantier a marqué de réels progrès.

Ce n'est pas un enterrement de première classe, comme certains pourraient le laisser entendre.

**M. Pierre-Yves Collombat.** C'est en effet un enterrement de deuxième classe !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** C'est pour moi un préalable et je me suis mis en situation de le lever prochainement.

Je rappelle que la transposition de la directive 2008/52/CE sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale doit être menée à terme avant mai 2011 – c'est demain ! – ce qui confère au développement de la médiation un caractère prioritaire. En effet, il faudra bien transposer et, si l'on veut aller vite, il faut poursuivre cette installation de la médiation au cœur de notre économie.

Le Conseil d'État a été saisi en mai dernier en vue d'examiner les conséquences de la transposition en droit interne de cette directive sur les dispositifs juridiques existants. Il doit rendre ses conclusions à la fin du mois de juillet.

À la suite de l'adoption du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, j'avais souhaité qu'il soit créé, au sein de l'Institut national de la consommation, une commission de la médiation. Tel est désormais le cas.

**M. Pierre Fauchon.** Très bien !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Cette commission est chargée d'émettre des avis et de proposer des mesures pour évaluer, améliorer et diffuser les pratiques de médiation non judiciaires en matière de consommation. Je m'engage à ce que le décret fixant son fonctionnement et son organisation soit publié d'ici à la fin du mois de septembre.

**M. Pierre Fauchon.** Très bien !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Avec cette nouvelle commission, nous nous dotons d'un outil important pour développer et assurer la qualité de la médiation dans les litiges de consommation.

Je réunirai à l'automne prochain cette commission de la médiation afin de faire le point des démarches entreprises par les représentants des entreprises pour encourager le développement de la médiation dans des secteurs prioritaires.

Vous l'avez compris, nous nous attachons à aller vite sur la médiation pour lever l'un des préalables posés à l'introduction de l'action de groupe à la française.

Cependant, je l'avais indiqué également lors des assises, d'autres préalables sont à lever avant l'introduction dans notre droit d'une procédure d'action de groupe.

Premier préalable : la conjoncture économique – nul ne peut le nier – induit un sentiment de fragilisation de nos entreprises, et sans doute plus que cela. Je le redis, pour installer dans notre droit une action de groupe à la française, il faut bénéficier d'une conjoncture économique plus favorable...

**M. Pierre-Yves Collombat.** La France est en récession !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** ... pour ne pas ajouter à cette fragilité une incertitude supplémentaire pour nos entreprises.

**Mme Odette Terrade.** Le coup du bout du tunnel, on nous l'a déjà fait !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Dans cette situation, il faut donner et rétablir un certain nombre de priorités, notamment la priorité au développement économique.

Personne ne peut nier ici que la situation économique est aujourd'hui particulièrement difficile pour les petites et moyennes entreprises. Le calendrier n'est donc pas optimal et nos entreprises n'ont vraiment pas besoin d'une incertitude supplémentaire.

Deuxième préalable : le mouvement consumériste – associations et institutions de soutien aux associations – doit mieux se structurer pour ne pas déclencher de manière désordonnée des actions de groupe, ce qui finirait par se retourner contre les consommateurs, et les associations doivent disposer de la logistique nécessaire pour une bonne gestion de ces actions.

Or, aujourd'hui, les associations de consommateurs agréées sont au nombre de dix-sept. Il faut donc recentrer l'agrément pour ester en justice au titre de cette action de groupe sur quelques associations à définir.

Troisième préalable, qui me semble très important : le dispositif national doit être en cohérence avec les projets européens, et nous avons sur ce point une légère divergence avec M. le rapporteur.

J'avais pris l'engagement, lors des assises de la consommation, d'instituer une reconnaissance spécifique pour les associations agréées les plus représentatives. J'ai tenu cet engagement et j'ai contresigné ce matin le décret mettant en place ce « super agrément ».

Les associations concernées pourront solliciter cet agrément spécifique dans les prochains mois. Si les actions de groupe doivent être créées – et quand elles le seront –, il me paraît légitime qu'elles soient réservées aux associations les plus représentatives.

Vous le voyez, nous nous mettons peu à peu en ordre de marche pour pouvoir sérieusement et sereinement installer ces actions de groupe à la française.

J'en reviens au dispositif national et sa compatibilité avec les projets européens.

Comme cela a été rappelé, les institutions communautaires se sont, en effet, emparées du sujet depuis plusieurs années. Elles ont ainsi publié un Livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs.

Les initiatives de la Commission européenne, un temps ralenties, ont repris. La Commission travaille à l'élaboration d'une proposition commune qui serait susceptible d'être présentée à l'automne.

L'automne, c'est proche, mesdames, messieurs les sénateurs. Il est donc plus sage, me semble-t-il, de ne pas se mettre en décalage avec cette démarche et, au contraire, de s'appuyer sur ces nouvelles réflexions qui seront publiées à la rentrée.

Enfin, je souhaite à mon tour, et après l'avis de la commission, donner l'avis du Gouvernement sur le plan technique car, à notre sens, les auteurs de cette proposition de loi effectuent des choix juridiques et procéduraux tout à fait contestables.

Outre les préalables, qui, je le disais précédemment, ne sont pas levés, les dispositions de la présente proposition de loi ne répondent pas à toutes les exigences de sécurité juridique.

D'abord, le champ et la qualité à agir sont peu clairs et ne sont pas assez délimités, M. le rapporteur l'a déjà relevé.

Plutôt que de concerner tous les préjudices, qu'ils soient matériels, corporels ou moraux, il me semble indispensable de réserver l'action de groupe aux préjudices matériels. Les dommages corporels et les questions de santé doivent être, à mon sens, exclus du champ de l'action de groupe : il s'agit de domaines où existent déjà des dispositifs d'assurance ou des fonds d'indemnisation et où le montant souvent élevé des préjudices peut justifier des actions individuelles devant le juge. Pourquoi s'encombrer avec une action supplémentaire ?

Par ailleurs, le champ des matières concernées par cette procédure largement dérogatoire mérite également d'être limité aux seules matières pour lesquelles elle peut être nécessaire, c'est-à-dire les litiges d'un faible montant entre professionnels et consommateurs.

Cette procédure n'a pas vocation à se substituer au droit commun dans les cas où le demandeur aurait de toute façon agi en justice. Cela pose la question du plafond pour agir, qu'il est manifestement nécessaire de fixer.

S'agissant de la qualité à agir, elle n'est pas définie assez strictement dans votre texte, madame Bricq. L'action de groupe devrait être réservée aux seules associations de consommateurs bénéficiant de l'agrément spécifique et représentatives sur le plan national: cela permettra d'éviter les abus dans l'usage de cette action.

En outre, la procédure retenue par la proposition de loi n'est pas celle qui aurait nos préférences en cas d'introduction d'une action de groupe.

Il serait préférable de privilégier l'introduction d'une phase préalable obligatoire de tentative de règlement amiable – on voit bien la logique de la construction –, mais aussi une spécialisation des juridictions pour ces recours particuliers.

Enfin, les étapes de la procédure devraient être précisément fixées, ce qui n'est pas le cas, par exemple sur les conditions de sollicitation des mandats – M. le rapporteur l'a rappelé – ou sur les délais.

Vous le voyez, la cohérence de l'action du Gouvernement est claire.

**Mme Nicole Bricq.** Oui, il ne reste rien !

**Mme Odette Terrade.** Eh oui !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Nous posons peu à peu les pierres qui permettront à terme de couronner l'édifice en faveur des consommateurs, en l'occurrence par l'action de groupe, mais, auparavant, il nous faut généraliser la médiation, avoir une conjoncture économique plus sereine et nous assurer des intentions des instances communautaires.

Pour toutes ces raisons, et quelques autres encore, le Gouvernement est défavorable à cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Denis Detcheverry.

**M. Denis Detcheverry.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la proposition de loi de nos collègues socialistes prévoit l'introduction en droit français d'une action collective au bénéfice des consommateurs, plus communément appelée « *class action* » ou « action de groupe ».

Cette procédure, susceptible de recouvrir des réalités très différentes, correspond à une action de procédure civile permettant à un ou plusieurs requérants d'exercer, au nom d'une catégorie de personnes, une action en justice. Elle permet une mutualisation des moyens et une économie de coûts procéduraux qui lui confèrent, dans certains cas, l'attractivité que les actions individuelles n'ont pas.

Cette idée de l'action de groupe, c'est un peu l'Arlésienne de la procédure française: on l'attend depuis des années, mais on ne la voit toujours pas venir! Il est vrai qu'elle pose un épineux dilemme dont il conviendra de sortir un jour ou l'autre: d'une part, la crainte des dérives de l'action de groupe et de leur effet négatif sur l'économie; d'autre part, la volonté d'apporter au consommateur victime la réparation à laquelle il a droit et dont il est de fait privé, sans mettre en danger les activités de nos entreprises.

Il convient de rappeler que d'autres États, et non des moindres, l'ont déjà intégrée dans leur législation. C'est le cas, en Europe, de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal et de la Suède. Les États-Unis et le Canada l'ont également mis en place depuis bien longtemps.

Au sein de l'Union européenne, l'action de groupe est une innovation récente, voire, parfois, expérimentale. Selon les cas, le champ de cette procédure peut être restreint ou peut s'étendre à l'ensemble des actions civiles. Si certains États européens ont choisi de conférer une compétence générale aux tribunaux ordinaires, d'autres ont limité le jugement des actions de groupe à quelques juridictions. Les conditions de recevabilité des demandes sont, dans tous les États, encadrées de façon stricte: l'Allemagne et l'Angleterre, par exemple, ont institué un système spécifique d'« action modèle », qui permet aussi d'éviter la multiplication des recours dans des affaires portant sur des objets analogues.

Enfin, il convient d'insister sur le fait que les mécanismes d'action collective mis en place dans ces législations européennes n'ont pas entraîné de faillites significatives ou d'effets notables sur la vie des affaires.

L'exemple américain ne saurait constituer en l'occurrence un modèle à suivre. Si l'action de groupe, du fait de son ancienneté, est reconnue comme partie intégrante du système juridique américain, elle fait l'objet de nombreuses critiques, du point de vue tant de la procédure que de certaines dérives découlant de son usage.

Sur le plan procédural, elle est difficilement transposable dans notre droit du fait de profondes différences entre nos systèmes juridiques. En outre, le coût de ces actions est également jugé exorbitant et leur croissance aurait des effets directs sur l'économie américaine, notamment en termes de faillites d'entreprises. Enfin, le système de rémunération des avocats américains – un pourcentage sur les indemnités obtenues – profiterait plus aux avocats qu'aux victimes et, dans ce cas, l'action de groupe serait source de conflits d'intérêt.

Forte de l'expérience étrangère, mais convaincue aussi de la nécessité de protéger davantage les consommateurs, la commission des lois de notre assemblée a mis sur pied un groupe de travail dont les conclusions ont été récemment publiées.

Tout en soulignant la particularité de l'action de groupe, ces conclusions dénoncent l'immobilisme de notre droit et de notre système judiciaire, qui n'offrent actuellement aucun mécanisme satisfaisant pour assurer, par la mutualisation des coûts de procédure, la juste réparation des dommages à laquelle ont droit les consommateurs.

Il est donc nécessaire d'instituer une procédure d'action de groupe à la française, encadrée par les principes de la procédure civile française et les règles déontologiques de la profession d'avocat. Outre une protection effective accrue des consommateurs, cette procédure nouvelle permettrait de prendre en compte les évolutions tant européennes qu'internationales en matière d'action collective.

L'absence d'action de groupe en droit français empêche trop souvent la réparation des préjudices de faible montant subis par les consommateurs dans les actes de la vie quotidienne. L'action individuelle demeure trop coûteuse, en raison des frais d'avocat occasionnés par une procédure judiciaire, au regard du montant attendu des dommages et intérêts. En mutualisant le coût de l'action entre tous les consommateurs lésés dans le cadre d'un préjudice de masse, l'action de groupe remédierait au découragement à agir.

En réalité, le consommateur se limite plutôt à une tentative de règlement amiable avec le professionnel concerné, sans envisager d'aller plus loin et d'entamer une action judiciaire.



Un grand nombre de préjudices de faible montant sont ainsi susceptibles de demeurer, en pratique, sans aucune réparation, tandis que la responsabilité des professionnels concernés ne peut être concrètement engagée. Cette situation ne peut plus durer, nous sommes tous d'accord sur ce point-là.

La proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui, tout en tenant compte des travaux déjà effectués par la commission des lois, tend à bousculer l'immobilisme juridique actuel en transformant l'action en représentation conjointe, qui avait été créée et définie par la loi du 18 janvier 1992, en action de groupe au service exclusif des consommateurs.

Aujourd'hui, l'action en représentation conjointe est la seule action que les associations de consommateurs peuvent exercer en vue d'obtenir la réparation de préjudices individuels : c'est elle qui, dans notre droit, se rapproche le plus de l'action de groupe *stricto sensu*. Elle n'a cependant connu que de trop rares applications du fait du nombre limité d'appels aux victimes et de l'absence de voies efficaces de collecte des mandats pour agir en justice, mandats qui ne peuvent être sollicités que par voie de presse.

La proposition de loi confirme l'enjeu des recours collectifs dans l'évolution de notre droit en visant à lutter contre les pratiques illicites de certaines entreprises. La question qui se pose est donc non pas celle de son intérêt, mais bien celle de son efficacité.

La majorité du groupe du RDSE estime que le texte proposé ouvre une brèche innovante, respectueuse de la tradition juridique française comme de la compétitivité des entreprises françaises, et qu'il est susceptible de répondre à l'exigence de renforcement de la protection des consommateurs. La plupart des consommateurs choisissant de ne pas se défendre judiciairement compte tenu des coûts et de la complexité de la procédure, la proposition de loi favorise l'investissement des citoyens dans l'action publique, dont l'efficacité et la crédibilité seraient ainsi renouvelées.

**Mme Nicole Bricq.** Très bien !

**M. Denis Detcheverry.** Le manque de temps, d'expertise et d'argent dissuade souvent les victimes d'intenter individuellement une action en réparation du préjudice subi contre l'auteur du dommage. Promouvoir l'idée selon laquelle l'action collective est plus efficace que l'action isolée pourrait parfaitement restaurer l'intérêt des citoyens face à la toute-puissance des conglomerats industriels, financiers, et commerciaux. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE et de l'Union centriste, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Odette Terrade.

**Mme Odette Terrade.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le débat d'aujourd'hui sur ce que l'on appelle « l'action de groupe » et la proposition de loi sur le « recours collectif » présentée par nos collègues socialistes appellent dans un premier temps un certain nombre d'observations formelles.

Voilà un certain temps, pour ne pas dire un temps certain, que la question de la transposition en droit français de la procédure de recours collectif est posée. Nicole Bricq vient d'indiquer que cela faisait au moins vingt ans ; nous pouvons faire confiance à sa mémoire, car, dans l'autre assemblée, notre collègue a rapporté notamment sur les questions de consommation et de services financiers...

Très ancienne demande des associations de consommateurs, annoncée par le président Jacques Chirac dès 2005, l'institution de la procédure de « *class action* » à la française a été réaffirmée comme une solution pertinente en 2008 par Luc Chatel, lors de la discussion de la loi de modernisation de l'économie, la loi LME. Vous-même, monsieur le secrétaire d'État, nous avez souvent dit ici la même chose.

Plusieurs rapports commandés par le Gouvernement ont mis en évidence cette même nécessité d'introduire dans notre droit une procédure d'action collective.

À plusieurs reprises, ici même, dans notre assemblée, à l'occasion de la discussion de projets de loi les plus divers, cette procédure de recours collectif a été évoquée... et toujours repoussée !

Aujourd'hui, force est de constater que, au terme de la présente législature, rien ne semble avoir durablement avancé sur le sujet.

Un groupe de travail de la commission des lois a bien rendu un rapport recommandant que, sous certaines formes – ce ne sont pas tout à fait celles de la proposition de loi, on s'en doute, eu égard à la simple observation du rapport des forces politiques au sein de notre assemblée –, le recours collectif trouve sa place dans notre législation.

Toutefois, que lit-on dans le compte rendu des travaux de la commission des lois ?

Je cite le rapporteur, Laurent Béteille : « Il était matériellement impossible d'élaborer dans ces délais un texte inspiré de notre groupe de travail. J'ai entendu en audition la Chancellerie et Bercy. La première est assez positive, quoique prudente ; elle a émis des suggestions et l'on peut faire quelque chose qui tienne la route : il est possible d'aboutir assez vite à une proposition de loi. »

Quant au président de la commission, Jean-Jacques Hyest, il s'exprime ainsi : « Nous demanderons alors l'inscription au nom de la commission, de manière à avoir le temps d'examiner tous les aspects de la proposition de loi, comme nous l'avons fait sur un autre sujet complexe pour le numérique avec la proposition Escoffier-Détraigne. »

Si je résume, la proposition de loi de nos collègues socialistes n'est pas au point ; elle l'est d'ailleurs si peu que la commission des lois, quoique vigilante, recommande de ne pas la voter – ce qui fournit une nouvelle illustration, ô combien remarquable, de ce que sont les droits de l'opposition après la révision constitutionnelle –, et s'en remet donc à la sagesse du Gouvernement pour écrire un projet de loi. À défaut, la commission se sentira dans l'obligation – quand ? on ne sait pas ! – de rédiger elle-même un texte sur le sujet en s'appuyant sur les conclusions du rapport du groupe de travail qu'elle a mis en place.

Mes chers collègues, de qui se moque-t-on ? À quoi sert donc le droit d'amendement si même la commission des lois se refuse à apporter toute correction qu'elle jugerait utile à un texte soumis par l'un des groupes politiques de notre assemblée ? D'autant que, la procédure accélérée n'étant pas enclenchée sur une telle proposition de loi, le temps peut utilement servir à faire évoluer les choses dans le bon sens !

Pourquoi ne décide-t-on pas, en adoptant cette proposition de loi, de faire enfin le premier pas sur la longue route du recours collectif, qui n'a que trop attendu ?

Comprenez, chers collègues de la majorité, que nous ne comprenions pas !

Sur le fond, la réalité est encore bien plus crue, en tout cas de notre point de vue. Ces arguties formelles et ces promesses solennelles ne visent en effet qu'à une seule chose : masquer le fait que certains milieux ne voient pas d'un bon œil l'introduction de l'action de groupe dans notre droit. Comme le dit simplement le rapporteur, le « MEDEF freine » et le Gouvernement attend que l'Europe avance...

L'action de groupe à la française sera-t-elle, comme l'Arlésienne, la belle que l'on attend toujours et qui ne vient jamais ?

Pour le coup, voyez-vous, la compétitivité des entreprises a bon dos !

La vérité, c'est que le Gouvernement comme le MEDEF appellent « réformes » ce qui n'est que la traduction législative de leurs orientations, ne cherchent qu'à aboutir à un système où l'action de groupe sera comme un fleuret moucheté et, surtout, essaient d'estomper la responsabilité éventuelle des entreprises par allègement du volet pénal du droit des sociétés !

Nous ne pouvons accepter de telles orientations, et nous aurions mille fois préféré discuter, quitte à l'amender, la présente proposition de loi. Monsieur le secrétaire d'État, il ne suffit plus de constater les convergences et de louer les rapports de très grande qualité, il est urgent de passer aux actes !

Dans cette attente, nous ne suivrons pas les conclusions de la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le thème que nous abordons aujourd'hui nous intéresse vivement.

Au-delà de la question de l'introduction du recours collectif, la protection des consommateurs a en effet toujours été au cœur de nos préoccupations, et ceux qui savent que j'ai présidé l'Institut national de la consommation – bien peu d'ailleurs, de 1978 à 1982 seulement – se doutent que c'est pour moi une question tout à fait importante : à cette époque-là déjà, j'avais milité pour que ce recours soit créé.

J'ai donc dès le début soutenu notre commission des lois quand elle a pris l'initiative de mettre en place un groupe de travail chargé d'étudier l'opportunité et les conditions de l'introduction du recours collectif en droit français.

J'en profite pour saluer ici l'excellent travail réalisé par nos non moins excellents collègues Laurent Béteille et Richard Yung : il marque un premier pas, important et constructif.

Ce travail est d'autant plus constructif qu'il fait le point de l'ensemble des questions posées et ne se contente pas d'en rester au niveau des généralités. Il propose pour chacune d'elles une réponse, exposée tout à l'heure par M. Béteille, qui à tout le moins est crédible et paraît raisonnable, et ce à travers vingt-sept recommandations.

Il y a donc là un excellent travail, d'autant plus excellent qu'il est présenté par un binôme composé de deux sénateurs appartenant l'un à la majorité, l'autre, hélas ! à l'opposition. Mais enfin, il faut de tout pour faire un monde ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Monsieur Fauchon, je vous en prie ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Pierre Fauchon.** La liberté de parole me permet de dire « hélas ! », monsieur le président ! Et j'ai ajouté : « il faut de tout pour faire un monde ! »

**M. Richard Yung.** L'opposition d'aujourd'hui est la majorité de demain...

**M. Pierre Fauchon.** Je partage l'opinion de M. le secrétaire d'État sur la possibilité de mettre en œuvre, dans ces hypothèses, les procédures de médiation. L'idée est judicieuse.

Je suis de ceux qui croient beaucoup à la médiation et je constate, semestre après semestre, le développement de cette nouvelle approche des procédures. Je trouve qu'elle présente beaucoup d'avantages et que nous sommes effectivement dans un domaine où il faut la favoriser le plus possible.

L'action de groupe peut jouer un rôle vertueux de régulateur, en particulier lorsque des produits comportent naturellement de ces petites malfaçons qui créent pour les utilisateurs des dommages sans doute limités mais, comme on dit communément, extrêmement embêtants, et c'est la situation la plus courante dans le domaine des biens de consommation.

Si un bien de consommation présente un gros défaut, il disparaît assez rapidement du marché. Le problème des biens de consommation, ce sont les petits défauts, qui n'apparaissent pas à tous les coups, que l'on supporte mais dont on souffre, non sans susciter parfois un mécontentement certain !

Je dois dire que l'hostilité du MEDEF à l'action de groupe est tristement significative de l'état des réflexions de cet organisme professionnel. Paradoxalement, cela met en évidence, me semble-t-il, la nécessité de mettre en place une telle procédure dans notre droit, car elle conduira à un changement d'esprit et de comportement de la part des entreprises.

Je vous en donnerai un seul exemple. Lorsque j'étais directeur de l'Institut national de la consommation, nous avons décelé une anomalie sur les moteurs diesel d'un des grands constructeurs d'automobiles – nous ne pouvons pas, en principe, citer de marques en séance publique, mais enfin, elles sont peu nombreuses en l'occurrence... Ces moteurs rendaient l'âme au bout de cinquante mille kilomètres, alors qu'un diesel dure habituellement beaucoup plus longtemps que les autres moteurs.

Nous avons dénoncé la situation à René Monory, alors ministre. Convoqué au cabinet du ministre, je me suis trouvé en tête-à-tête avec le directeur de l'entreprise en question, qui m'a alors dit : « Rendez-vous compte, c'est fou. Nous en avons vendu cinquante à des chauffeurs de taxi de Tunis et vous allez bloquer notre marché ».

Je lui ai répondu : « Monsieur, c'est vous qui êtes fou ! Lorsque les chauffeurs de taxi de Tunis s'apercevront que leurs moteurs ne vont pas au-delà de cinquante mille kilomètres, votre marque sera rayée de leurs acquisitions, et pas pendant un an ou deux, mais pour des années et des années. C'est en réalité vous qui avez une très mauvaise appréciation de vos propres intérêts ».

Et, s'il vous plaît, que l'on renonce à soutenir que l'action de groupe constitue un handicap pour l'activité économique. N'en abusez pas non plus, monsieur le secrétaire d'État, même si vous avez autour de vous des gens qui vous demandent de le dire, car c'est là une idée fausse. (*M. le secrétaire d'État s'exclame.*)

C'est une idée fausse ! Voyez l'économie américaine, voyez l'économie allemande ! Ce sont les économies les plus vigoureuses. Or, les actions de groupe sont connues dans l'un et l'autre pays. On dit même qu'elles sont tout à fait excessives en Amérique. Or, apparemment, la production américaine se porte plutôt mieux que la nôtre ! Je ne vois donc pas le rapport.

De telles allégations sont artificieuses et ne correspondent pas au véritable intérêt de notre économie, qui ne peut survivre dans la mondialisation que par la meilleure performance et par l'excellence de ses produits. Ce n'est pas en faisant des produits médiocres que nous entrerons en concurrence avec ce qui se fait en Extrême-Orient ou en Amérique du Sud. C'est là une erreur qu'il ne faut pas entretenir. *(Marques d'approbation sur les travées du groupe socialiste.)*

Rappelons, en outre, que cette action devrait permettre, précisément dans le contexte de la mondialisation, de lutter contre les produits « bas de gamme », peu performants et quelquefois dangereux pour le consommateur, en valorisant, à l'inverse, les produits fiables et de bonne qualité. Il n'y a pas d'autre avenir pour notre production à coûts relativement élevés que de jouer la carte de la qualité. Il n'y a pas d'autre solution, il faut en prendre conscience !

J'avoue que, sur ce point, monsieur le secrétaire d'État, - je me permets de vous le dire avec toute la considération et l'amitié que j'ai pour vous - les craintes que vous exprimez ne me paraissent pas fondées sur un réel danger.

Enfin, d'un point de vue plus général, il serait bien évidemment souhaitable que l'action de groupe fasse l'objet d'une législation communautaire.

Comme nous ne parviendrons jamais à cela à vingt-sept, je me permets de vous suggérer de recourir, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, à la formule de la coopération renforcée.

**Mme Nicole Bricq.** Cela ne sera pas possible à seize non plus...

**M. Pierre Fauchon.** Vous le savez peut-être, je suis de ceux qui plaident depuis un an ou deux, dans différentes publications, pour que l'on se rende enfin compte que l'Europe à vingt-sept ne fait rien, et que l'Europe ne fait des choses qu'à quelques-uns.

Alors, il ne faut pas hésiter, même à quelques-uns, parce que l'on peut en attendre une exemplarité qui entraînera les autres.

En fin de compte, même si la démarche des rapporteurs du groupe de travail de la commission des lois reste prudente, l'essentiel est de commencer en mettant quelque chose en place. Ainsi, la traduction des recommandations issues du rapport sous forme d'une proposition de loi, suivie de son inscription à l'ordre du jour du Sénat, constituerait un très bon signal politique. Je remercie M. Béteille de l'engagement pris sur ce point à l'instant.

Pour l'heure, la proposition de loi du groupe socialiste inscrite à l'ordre du jour de notre assemblée s'éloigne des choix du groupe de travail. Sans revenir sur l'analyse qui en a été faite, il faudrait, me semble-t-il, la revoir très sérieusement.

Je crois qu'il est logique, comme la commission le propose, d'attendre qu'une proposition de loi soit déposée sur la base des travaux du groupe, en intégrant éventuellement les éléments utilisables de la proposition de loi de nos amis socialistes.

Je soutiendrai, nous soutiendrons la position défendue par la majorité de la commission des lois, qui est de procéder dans les prochains mois - je l'ai bien noté, monsieur le rapporteur - à l'élaboration d'une proposition de loi cohérente et opérante, sur la base de ces recommandations.

Je demande seulement que le processus se déroule rapidement.

Aussi, non sans regret, madame Bricq, mon groupe ne soutiendra pas la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui. Mais ce n'est que reculer pour mieux sauter ! *(Exclamations sur les travées du groupe socialiste.)*

**Mme Nicole Bricq.** Quel exercice !

**M. Pierre Fauchon.** Qu'on se le dise, monsieur le secrétaire d'État, non seulement dans votre maison, mais aussi place Vendôme, où l'on nous amuse, où l'on a le culot de nous amuser, devrais-je dire si j'osais, en s'inquiétant d'une prétendue précipitation, argument qui serait, lui aussi, très artificieux s'il était sérieusement invoqué, ce que je ne veux pas croire ! *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et de l'UMP.)*

**M. le président.** La parole est à M. Richard Yung.

**M. Richard Yung.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, « la politique de l'autruche est terminée. Je vais m'engager sur ce dossier. Nous allons y arriver, nous sommes près du but » !

Je ne suis pas l'auteur de ces propos, contrairement à ce que vous avez pu penser. Nous les devons à autre secrétaire d'État du Gouvernement !

Nous avons ainsi aujourd'hui deux secrétaires d'État favorables : vous-même, monsieur le secrétaire d'État, qui venez de le redire devant nous, et l'un de vos collègues, même si celui-ci s'est drapé dans les plis d'une grande prudence...

Quant à la commission des lois, elle a été unanime à adopter le rapport Béteille-Yung, unanime, mes chers collègues ! Nous avons également une position favorable de quatre groupes politiques sur cinq - pour l'instant, mais ce sera peut-être l'unanimité par la suite.

Je ne vois vraiment pas ce qui nous retient d'avancer !

Que de temps perdu depuis 2005, quand le Président de la République de l'époque, Jacques Chirac, avait annoncé, lors de ses vœux à la Nation, une modification de la législation qui permettrait « à des groupes de consommateurs et à leurs associations d'intenter des actions collectives contre les pratiques abusives observées sur certains marchés ».

Depuis plus de cinq ans, les gouvernements qui se sont succédés ont tous promis d'introduire dans notre droit un mécanisme de recours collectif. Mais, jusqu'à présent, aucun de ces engagements n'a été tenu.

Je rappelle également pour mémoire le nombre de rapports commis sur la question : le rapport Martineau, en 2005, le rapport Attali puis le rapport Coulon, en 2008, et j'en oublie probablement, et finalement le rapport Béteille-Yung que nous avons préparé pour la commission des lois.

J'ajoute que plusieurs États de l'Union européenne ont déjà mis en place des dispositifs de recours collectif: en 2005, l'Allemagne, qui est d'ailleurs en train de réviser sa législation afin de tirer tous les enseignements de la réforme, l'Angleterre et le Pays de Galles, en 2000, l'Italie, en 2009, les Pays-Bas, en 2005, le Portugal dès 1995 et la Suède en 2002.

Pour sa part, la Commission européenne a entamé une réflexion, au sujet de laquelle je suis moins enthousiaste que vous, monsieur le secrétaire d'État. Deux tentatives coexistaient sous la Commission précédente, l'une émanant du commissaire au marché intérieur, l'autre du commissaire à la santé. C'était sans doute une de trop! Et, au sein de la nouvelle Commission, la question a fait l'objet d'un certain flottement.

Il est de l'intérêt de notre pays de se doter d'une législation forte qui correspond à ses aspirations et à ses souhaits. Cela nous permettra de négocier à Bruxelles une législation communautaire qui nous convienne.

Lors des dernières assises de la consommation, le 26 octobre, vous vous êtes déclaré favorable, monsieur le secrétaire d'État, à la mise en place d'une action de groupe, mais vous avez subordonné son introduction à cinq conditions. Cela fait malgré tout beaucoup!

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Ces conditions sont celles de la réussite! Ne vous y trompez pas, monsieur le sénateur!

**M. Richard Yung.** Je citerai notamment la fin de la crise économique, dont la date est évidemment indéterminée, la réorganisation du mouvement consommériste, la transposition de la directive de 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

Mme Lagarde elle-même est réticente, si nous avons bien compris, sans doute parce qu'elle conserve en mémoire une certaine expérience américaine. On connaît les nombreuses dérives qu'a connues le système américain. Mais, précisément, je crois que ce nous proposons répond aux critiques adressées à juste titre au modèle américain.

Notre législation en la matière m'apparaît insuffisamment protectrice. L'effectivité du droit à réparation dans les petits contentieux est faible, tandis que l'action en représentation conjointe, née d'une bonne intention, s'est révélée inefficace: la procédure demeure lourde et coûteuse du fait de frais d'avocat élevés au regard du montant du préjudice.

Les victimes doivent ainsi tenter individuellement leurs actions, multipliant les recours devant des juridictions différentes et engorgeant les tribunaux.

Je rappelle ici les termes de l'article 1382 du code civil, qui constitue un principe pour les citoyens et les consommateurs et le fondement de notre action: « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

Les recours collectifs, ou *class action*, se sont développés aux États-Unis dans les années cinquante et soixante, mais dans un domaine tout à fait étranger à la consommation, sur le front des droits civiques, dans le cadre de la lutte contre les discriminations, et elles correspondent à une revendication historique de la gauche américaine. C'est Ralph Nader, l'inventeur, en quelque sorte, du mouvement consommériste, qui a utilisé cet outil de la lutte pour les droits civiques et l'a appliqué au droit de la consommation.

En France, de nombreuses associations de consommateurs plaident depuis plusieurs années pour la mutualisation des coûts et des risques par l'introduction, dans notre législation, du recours collectif. Leurs revendications sont d'autant plus légitimes que certaines procédures judiciaires précédemment évoquées - l'affaire du cartel des opérateurs de téléphonie mobile ou l'affaire Vivendi -, ont une nouvelle fois mis en lumière les lacunes du droit français.

Ainsi, dans l'affaire Vivendi, les actionnaires français s'estimant lésés ont été contraints de se joindre à une *class action* ouverte devant le tribunal de Manhattan pour pouvoir défendre leurs droits. Avouez que c'est là une fuite regrettable tant pour la justice française que pour eux!

**M. René Garrec.** C'est la fuite des capitaux!

**M. Richard Yung.** Fuite des capitaux ou des actionnaires, je ne sais, mais c'est en tout cas une fuite du droit!

L'introduction dans notre droit d'une procédure de recours collectif permettrait d'éviter que des particuliers ne soient contraints de faire appel à la justice américaine.

Nous avons donc déposé, dès avril 2006, avec mon excellente collègue Nicole Bricq, une proposition de loi tendant à l'introduction du recours collectif dans le droit français. Celle-ci étant devenue caduque en 2009 du fait du règlement du Sénat, nous l'avons redéposée en février 2010.

Nous sommes bien sûr conscients que notre texte peut encore être amélioré. Celui-ci a été rédigé il y a quatre ou cinq ans et notre réflexion a entre-temps évolué, si bien qu'il existe une importante marge d'amélioration. Mais nous avons redéposé ce texte afin de susciter un débat sur la question. Si nous ne l'avions pas fait, la présente discussion n'aurait pas pu avoir lieu.

Nous avons souhaité nous inscrire dans le prolongement des efforts entrepris pour démocratiser l'accès à la justice, comme la loi Neiertz de 1992.

Je rappelle que, en 2007, le programme socialiste pour l'élection présidentielle prévoyait l'ouverture de la possibilité de mener des actions de groupe. L'introduction d'une procédure de recours collectif permettra de démocratiser l'accès à la justice, de restaurer la confiance entre citoyens et professionnels et de renforcer les nécessaires contre-pouvoirs.

Un citoyen n'est plus seulement un consommateur passif; il doit devenir un « consommateur ». Dans une société marquée par le désengagement et le repli sur soi, l'action de groupe pourra restaurer la confiance dans l'action collective.

Je l'ai dit, le dispositif que nous avons conçu n'est pas parfait, mais notre réflexion a été guidée par la nécessité de créer une procédure équilibrée et compatible avec la tradition juridique française.

Nous sommes favorables à ce que le champ d'application de ce dispositif soit large. En effet, s'il est limité au seul secteur de la consommation, les droits des citoyens se trouveront restreints dans d'autres domaines. Pourquoi priver les victimes d'un dégât environnemental de la possibilité d'intenter une action en justice, alors que le consommateur de nouvelles technologies de l'information et de la communication serait, lui, dédommagé du préjudice résultant de la défectuosité de son téléphone? À mon avis, l'ouverture du recours collectif aux victimes d'un préjudice matériel en matière d'environnement ou de santé permettra de sortir de la problématique consommériste.

Nous avons renvoyé la définition du champ d'application du dispositif à un décret en conseil des ministres, afin de faciliter son adaptation au fil du temps. D'ailleurs, la même démarche avait été suivie en matière d'action en représentation conjointe.

Dans notre rapport, nous proposons de limiter le champ de l'action de groupe à la consommation, au droit de la concurrence et au droit financier et boursier. C'est là, à mon sens, une délimitation claire, sans être trop restrictive. En outre, nous prévoyons une clause de revoyure à trois ans.

Par ailleurs, nous entendons réserver l'initiative du recours collectif aux associations agréées, qui devront être mandatées par au moins deux personnes. Nous ne souhaitons pas que les cabinets d'avocats puissent engager directement une action : il convient d'éviter les dérives procéduraires, ainsi que d'éventuels chantages juridiques.

Notre collègue Laurent Béteille a insisté sur la nécessité de limiter l'initiative aux seules associations nationales et de permettre à plusieurs associations d'engager ensemble une action. Nous approuvons tout à fait cette remarque.

En outre, M. Béteille considère que la sollicitation publique des mandats risquerait de porter atteinte à l'image et à la réputation des entreprises avant même que leur responsabilité ait été reconnue. Lors des auditions, je me suis rendu compte que c'est le principe même du mandat qui pose problème. Il serait donc préférable de renoncer à l'obligation de recueillir des mandats pour déclencher une procédure.

Enfin, nous proposons que les actions de groupe relèvent de la compétence d'un nombre limité de tribunaux de grande instance. Il s'agit non pas de spécialiser les juges, comme cela a été fait en matière de propriété industrielle, mais simplement de retenir des tribunaux dont le greffe est suffisamment étoffé.

Pour ce qui concerne la procédure en tant que telle, nous suggérons qu'elle se déroule en deux temps, comme cela a déjà été exposé.

Au cours de la première phase, le juge de première instance examinerait la recevabilité et l'opportunité du recours introduit par une association agréée. Il vérifierait notamment l'existence d'un préjudice de masse et identifierait la faute du défendeur, avant de se prononcer sur la responsabilité du professionnel.

Cette première décision pourrait faire l'objet d'un recours. Cela constitue une garantie, monsieur le secrétaire d'État, même si la procédure risque de s'en trouver rallongée d'un ou même de deux ans. Nous devrions d'ailleurs également envisager un droit d'information du procureur de la République : dans la mesure où ce dernier défend l'intérêt général, il doit pouvoir s'exprimer.

Une fois cette décision passée en force de chose jugée, le juge procéderait à l'évaluation individuelle des préjudices de chaque victime ou de chaque famille de victime. C'est le principe de l'*opt-in*, que nous avons retenu pour des raisons qui ont déjà été explicitées. Nous éviterons ainsi les dérapages qui peuvent être reprochés au système américain.

Concernant la procédure, nous avons tenu compte de votre observation relative à la médiation, monsieur le secrétaire d'État. Nous prévoyons en effet une phase de médiation. Certes, comme le MEDEF, vous demandez qu'elle intervienne en amont de la procédure... (*M. le secrétaire d'État s'exclame.*) Je dis cela sans mauvaise intention aucune,

monsieur le secrétaire d'État ! Pour notre part, nous prévoyons que la médiation prenne place, de façon optionnelle, entre les deux phases de la procédure.

Enfin, après réflexion, je pense qu'une indemnisation directe des victimes par l'entreprise serait préférable à une répartition des dommages et intérêts par les associations.

Contrairement au sentiment qui a pu être donné par M. le rapporteur ou par M. le secrétaire d'État, je crois qu'un très large accord existe sur l'ensemble de ce dossier, qu'il s'agisse de l'architecture du dispositif ou des principes retenus. Nous sommes prêts à modifier notre proposition de loi sur un certain nombre de points pour prendre en compte les recommandations du groupe de travail, qui a vraiment œuvré au fond, notamment en auditionnant de nombreuses personnes.

Pour ma part, je suis tout à fait disposé à élaborer avec M. Béteille dans un délai raisonnable un texte commun, sur la base de la présente proposition de loi, améliorée de toutes les propositions qui ont été formulées. L'échéance pourrait être fixée à la fin de l'année. (*M. le secrétaire d'État s'exclame.*)

Pourquoi attendre plus longtemps encore, monsieur le secrétaire d'État ?

**Mme Odette Terrade.** Cela fait vingt ans que nous attendons !

**M. Richard Yung.** Parmi les soixante-cinq personnes auditionnées, seul le représentant du MEDEF s'est déclaré hostile à un tel dispositif. La politique de la France ne se fait tout de même pas à la corbeille !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Mais si, mais si !

**M. Richard Yung.** Nous sommes sur le point d'aboutir, toutes les conditions sont réunies pour cela. Tel est en tout cas notre sentiment, ainsi que celui, me semble-t-il, de M. Béteille. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**M. le président.** La parole est à M. Antoine Lefèvre.

**M. Antoine Lefèvre.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, depuis la loi de 1992 renforçant la protection des consommateurs, notre droit positif permet à un groupe de citoyens de se défendre par l'intermédiaire d'une association, en mettant en œuvre une action en représentation conjointe. En engageant cette procédure, les associations agréées de consommateurs peuvent agir en justice pour obtenir réparation des préjudices individuels que certains consommateurs subissent.

Toutefois, si ce dispositif a sans aucun doute permis de faire progresser le droit de la consommation, il n'est que rarement mis en jeu, en raison de sa lourdeur et de sa complexité.

C'est en partant de ce constat que Mme Bricq et plusieurs de nos collègues du groupe socialiste ont déposé la présente proposition de loi. Selon eux, les préjudices matériels de faible montant subis par des consommateurs demeurent le plus souvent sans réparation. Plusieurs éléments concourent en effet à créer une inégalité dans les modes de défense entre consommateurs et professionnels, que l'action en représentation conjointe n'a pas réduite.

Je citerai trois limites principales : la disproportion entre le coût ou le temps consacré à une action judiciaire individuelle et le montant de la réparation attendue ; la complexité des contrats rédigés par les professionnels ; enfin, la taille des services contentieux des entreprises et la banalisation des modes de règlement des litiges.

Cette proposition de loi a donc pour objet de remplacer l'action en représentation conjointe par le recours collectif, afin de rendre plus équilibrées les relations entre les consommateurs et les entreprises. Ce dispositif permettrait aux individus de voir leurs droits renforcés au sein d'une action collective et valoriserait leur engagement en tant que citoyen.

Par ailleurs, la commission approuve le principe de l'introduction dans notre droit d'une action collective au bénéfice des consommateurs. En ce sens, je tiens à saluer à mon tour l'excellent travail accompli par MM. Béteille et Yung, co-auteurs du rapport d'information sur l'action de groupe à la française, déposé le 26 mai dernier.

Ce groupe de travail a avancé vingt-sept recommandations en vue d'instaurer un mécanisme d'action de groupe à la française, s'appuyant sur les règles de procédure civile et les principes déontologiques de la profession d'avocat.

Dès lors, il est regrettable que la présente proposition de loi ait été rédigée avant l'achèvement de la réflexion du groupe de travail.

**Mme Nicole Bricq.** Nous sommes des pionniers !

**M. Antoine Lefèvre.** Ce texte nous paraît, d'une part, incompatible avec les recommandations du groupe de travail, et, d'autre part, porteur d'un certain nombre de difficultés juridiques quant à sa mise en application, notamment au regard des recoupements entre les dispositions législatives proposées et les règles de procédure civile, qui sont entièrement d'ordre réglementaire.

C'est pourquoi les membres du groupe UMP souhaitent que les conclusions du groupe de travail sur l'action de groupe à la française puissent être traduites en une proposition de loi, après discussion avec les parties intéressées, et en collaboration avec le Gouvernement.

Dans cette perspective, j'ai bien entendu l'engagement pris par M. Béteille et l'avis favorable donné par M. le secrétaire d'État sur l'élaboration d'une prochaine proposition de loi sur l'action de groupe à la française. Le texte que nous examinons aujourd'hui nous a permis d'ouvrir le débat sur le sujet et de progresser dans la réflexion sur ce que pourrait être le contenu de l'action de groupe à la française.

Au regard de ces différentes remarques, le groupe UMP ne votera pas ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**Mme Nicole Bricq.** C'est dommage !

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

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Je voudrais saluer la qualité de l'ensemble des interventions et répondre à chacun des orateurs afin de clarifier la position du Gouvernement sur certains points.

Monsieur Detcheverry, je partage votre avis : nous devons nous garder d'adopter un système proche de la *class action* américaine, dont les dangers pour les entreprises sont bien connus, et créer une action de groupe à la française. C'est exactement ce que nous souhaitons faire, avec les préalables que j'ai évoqués tout à l'heure.

Voici quelques précisions sur ce que pourraient être les modalités juridiques d'une action de groupe à la française, sachant qu'un consensus assez large s'est dégagé sur les points suivants.

Premièrement, l'exercice de l'action de groupe doit être exclusivement réservé, en raison de leur indépendance, aux seules associations de consommateurs agréées sur le plan

national. J'ai d'ailleurs signé aujourd'hui même le décret portant création de cet agrément spécifique qui concernera un certain nombre d'associations de consommateurs remplissant différents critères, notamment en matière de représentativité sur le plan national.

Deuxièmement, le champ d'application de cette forme d'action doit être limité à la seule réparation des préjudices matériels subis par les consommateurs.

Troisièmement, la procédure d'action de groupe doit être articulée avec une phase de médiation préalable. C'est un point très important.

Quatrièmement, les procédures abusives doivent être sanctionnées.

Cinquièmement, les règles de preuve ne doivent pas être modifiées : il convient de maintenir les règles existantes en matière civile. Il ne doit pas y avoir de mise en œuvre d'une procédure de production forcée de preuves à l'américaine, de type *discovery*.

Sixièmement, les modalités de rémunération des avocats ne doivent pas être modifiées.

Septièmement, comme l'a très bien indiqué M. Béteille, la procédure ne doit pas être celle de l'*opt-out*.

Enfin, il convient d'écarter l'indemnisation punitive : s'engager dans cette voie modifierait les principes directeurs du procès civil en le « pénalisant ». Le principe retenu est celui d'une indemnisation réparatrice.

Madame Terrade, vous avez fort justement rappelé que la question de l'action de groupe fait l'objet, depuis de nombreuses années, de la part tant des gouvernements successifs que des parlementaires, de travaux, de rapports et de propositions, ce qui nous donne aujourd'hui une base solide pour construire un dispositif de règlement de litiges de masse efficace et adapté à notre système juridique et à notre société.

Le Gouvernement ne se livre pas à des « manœuvres dilatoires », comme vous l'avez affirmé.

**Mme Odette Terrade.** On peut s'interroger !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Je ne pense pas avoir changé d'avis depuis les Assises de la consommation, à l'occasion desquelles j'avais clarifié mes positions.

**Mme Nicole Bricq.** Il faudrait songer à leur donner une traduction concrète !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** J'ai simplement parlé aujourd'hui de préalables, que je m'attache à lever rapidement. Au moins deux l'ont déjà été, monsieur Yung, sur les cinq que vous avez dénombrés.

**M. Richard Yung.** Il en reste trois !

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Certes, mais l'un d'eux, la sortie de crise, ne dépend pas de moi !

M. Fauchon, comme toujours, a été très clair, et je peux faire miens, pour l'essentiel, ses propos. Toutefois, je n'ai pas dit que l'action de groupe nuisait à la compétitivité des entreprises : j'ai simplement souligné, ce qui n'est pas la même chose, que l'introduction aujourd'hui de cette procédure créerait, pour nos PME, des risques judiciaires nouveaux, ce qui ne me semble pas opportun à l'heure où elles sont confrontées à une situation économique difficile, mettant

en question leur survie. Comme vous, monsieur Fauchon, je pense que l'action de groupe n'est pas antinomique de la compétitivité.

Monsieur Lefèvre, le Gouvernement a lui aussi accueilli avec grand intérêt le rapport de MM. Béteille et Yung, dont je salue la qualité. Il a le mérite de s'inscrire dans une logique de prudence concernant le déploiement d'une telle procédure. Le schéma proposé correspond à une option cohérente en matière d'action collective, que je rejoins s'agissant de la limitation du champ d'action à certains types de dommages.

Toutefois, ma position diffère de celle des auteurs du rapport en ce qui concerne l'opportunité d'agir immédiatement et la place à accorder à la médiation. En tout état de cause, ce travail constitue une base de discussion nouvelle, sur laquelle nous pourrions nous appuyer pour faire progresser la protection des consommateurs.

Monsieur Yung, vous avez évoqué deux questions spécifiques, celles de la qualité à agir et du champ d'application de l'action de groupe. Le Gouvernement souhaite que ce dernier soit limité. Quant à la qualité à agir, sa définition doit être établie très précisément. Je suis favorable à ce que l'action de groupe soit réservée aux seules associations de consommateurs bénéficiant de la procédure de reconnaissance spécifique qui fait l'objet du décret que j'ai signé ce matin.

Je souhaite également réserver le droit d'introduire l'action aux seules associations nationales, afin d'éviter les abus. D'un point de vue procédural, leur statut leur permet de répondre aux exigences de légitimité de l'intérêt à agir.

Tels sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les éléments que je souhaitais apporter en réponse à vos interventions, dont je salue de nouveau la grande qualité. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

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

La discussion générale est close.

La commission n'ayant pas élaboré de texte, nous passons à la discussion des articles de la proposition de loi initiale, sur laquelle la commission et le Gouvernement ont émis un avis défavorable.

## TITRE I<sup>ER</sup>

### DISPOSITIONS INTRODUISANT LE RECOURS COLLECTIF

#### Article 1<sup>er</sup>

① L'article L. 422-1 du code de la consommation est ainsi rédigé :

② « *Art. L. 422-1.* – Lorsque plusieurs personnes ou plusieurs consommateurs ont subi des préjudices individuels multiples ayant une origine commune, toute association agréée et reconnue représentative en application des dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre IV du code de la consommation peut, si elle a été mandatée par au moins deux des personnes ou des consommateurs concernés, agir en réparation du préjudice subi par les mandants devant une seule juridiction. »

**M. le président.** La parole est à Mme Odette Terrade, sur l'article.

**Mme Odette Terrade.** Cet article définit ce que pourrait être le recours collectif dans notre législation.

Les reproches faits au texte de la proposition de loi – la commission des lois évoque son « imprécision » – ne peuvent faire oublier l'essentiel, à savoir le fait que les consommateurs sont victimes de comportements inacceptables des entreprises de la grande distribution, confinant bien souvent au mépris des précautions les plus élémentaires et au simple manque de respect des clients.

On nous parle d'un juste équilibre à trouver entre réparation des préjudices et compétitivité des entreprises. Fort bien ! Cependant, mes chers collègues, lorsque certaines grandes enseignes de l'ameublement mettent sur le marché des produits ne répondant pas aux normes de sécurité européennes et sources de graves dommages corporels et physiques pour les acquéreurs, leur compétitivité est déjà mise à mal ! Leur image de marque et leur réputation de fiabilité souffrent de tels incidents. La situation est comparable à celle où un constructeur automobile commercialiserait des véhicules dont le système de freinage s'avérerait défaillant.

Nous vivons à une époque où tout se sait, ou presque, du fait de l'extrême diversité des sources d'information dont disposent les citoyens. Celles-ci devraient d'ailleurs être mieux encadrées sur le plan déontologique, d'autant que l'on a appris récemment que l'un des *leaders* de la mise en œuvre de réseaux dits sociaux vend sans complexe les coordonnées de ses adhérents à des sociétés commerciales à la recherche de nouveaux clients !

S'il convient, en matière de consommation, d'appliquer le principe de précaution et de prendre les mesures préventives les plus strictes, il faut aussi se pencher sur la question de la compétitivité. Celle-ci ne peut et ne doit pas découler – certains le proposent déjà – d'un allègement des sanctions et peines prévues par le droit des sociétés. À notre sens, la compétitivité passe par le renforcement de l'implication des salariés et par le développement de leurs compétences, de leur qualification et de leur responsabilisation, développement qui doit être assorti d'une amélioration sensible de la rémunération du travail. On n'encourage pas la compétitivité dans le secteur de la distribution et du commerce par l'extension sans limite du recours au travail à temps partiel et la pratique de rémunérations bloquées au niveau du SMIC. Respecter le travailleur est sans doute le plus sûr moyen de garantir la compétitivité des entreprises tout en évitant les contentieux nés des dérives d'un système de distribution miné par la précarité et l'acceptation d'un risque minimal.

Il ne faut donc pas avoir peur de l'action de groupe. À cet égard, nous ne pouvons que déplorer, une fois encore, la position de la majorité de la commission des lois.

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

**M. Laurent Béteille, rapporteur.** Je souhaite à mon tour remercier l'ensemble des intervenants, qui sont d'accord avec la commission sur la nécessité d'introduire une action de groupe dans notre droit. Je remercie également M. le secrétaire d'État, qui a témoigné du désir du Gouvernement de trouver des solutions et d'avancer.

La commission n'est pas favorable à l'adoption de la présente proposition de loi. Certes, madame Bricq, monsieur Yung, celle-ci était amendable, mais un tel travail, vous en conviendrez, ne pouvait être accompli en quelques jours. Il est nécessaire de mener une réflexion plus approfondie, en concertation avec les services de Bercy et de la

Chancellerie, d'autant que le domaine est extrêmement complexe, le code de procédure civile étant entièrement réglementaire.

Nous ne pouvons donc pas tout faire tout seuls ! En cette matière, nous devons impérativement nous entendre avec le Gouvernement pour avoir des chances d'aboutir. En effet, il ne sert à rien de voter quelques principes si les décrets ne suivent pas.

Dans ces conditions, j'estime que la position de la commission est sage. Il ne s'agit pas, de notre part, de renvoyer aux calendes grecques la mise en place d'un tel dispositif ou d'avancer masqués : nous avons véritablement la volonté d'aboutir, en essayant de remédier à un certain nombre de défauts du texte qui nous est présenté aujourd'hui. M. Yung évoquait tout à l'heure la fin de l'année comme échéance pour le dépôt d'une nouvelle proposition de loi ; je partage volontiers cet objectif. Nos positions ne sont donc pas aussi éloignées que l'on veut bien le dire.

**M. René Garrec.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Bricq, sur l'article.

**Mme Nicole Bricq.** M. le rapporteur nous a donné rendez-vous avant la fin de l'année et a reconnu que nos positions ne sont pas si éloignées, comme je m'étais efforcée de le démontrer. Dont acte !

M. le secrétaire d'État, quant à lui, a énuméré six grandes orientations pour préciser la position du Gouvernement. Cela signifie que ce dernier a réfléchi à la question et n'a pas été pris à l'improviste par cette initiative parlementaire, qui aura, nous l'espérons, une suite dans les délais évoqués par MM. Yung et Béteille. À ce propos, monsieur le secrétaire d'État, vous avez reproché à Mme Terrade d'avoir évoqué des « manœuvres dilatoires ».

Par ailleurs, vous avez beaucoup insisté sur la médiation.

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** J'y crois !

**Mme Nicole Bricq.** Lundi dernier, à l'occasion de l'examen ici même en deuxième lecture du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, le Gouvernement, représenté en l'occurrence par Mme Lagarde, a demandé un vote conforme alors qu'il avait présenté à l'Assemblée nationale un amendement tendant précisément à placer la Commission de la médiation de la consommation, ainsi que deux autres organismes, sous l'autorité du directeur de l'Institut national de la consommation. Nous n'avons donc pu débattre de cette disposition, ce qui nous a amenés à élever une protestation.

Nous considérons qu'il s'agissait là, pour le Gouvernement, d'opposer un contre-feu à la proposition d'instaurer l'action de groupe dont nous débattons aujourd'hui. Sinon, pourquoi cette précipitation ? Il est regrettable d'introduire de cette manière des dispositions qui modifient profondément l'architecture institutionnelle de la consommation en France ! Il s'agit d'un problème non pas de fond, mais de forme. J'y vois une petite manœuvre dirigée contre notre initiative présente : vous avez plaidé tout à l'heure pour une extension du champ de la médiation, mais vous savez très bien que celle-ci ne remplacera jamais une procédure de recours collectif.

**M. Hervé Novelli, secrétaire d'État.** Je l'ai dit !

**Mme Nicole Bricq.** On ne peut pas substituer l'une à l'autre.

Vous avez en outre affirmé qu'il convenait d'attendre la fin de la crise économique. Or le Gouvernement, faisant preuve d'un optimisme à tout crin, a transmis à la Commission

européenne une prévision de croissance de 2,5 % pour 2011 ! Quand on avance un tel chiffre, il n'est pas sérieux d'invoquer la gravité de la crise pour s'opposer à notre proposition ! Cet argument ne tient pas !

Quoi qu'il en soit, nous prenons un rendez-vous ferme pour la fin de l'année !

**M. le président.** La parole est à M. Richard Yung, sur l'article.

**M. Richard Yung.** Je remercie M. le rapporteur de sa proposition précise de travailler ensemble à l'élaboration d'un texte pour la fin de l'année. Nous sommes d'accord sur le champ de l'action de groupe, sur l'architecture de la procédure, sur le rôle du juge aux différentes étapes, sur le mode de rémunération des avocats, sur la restriction de l'initiative de la procédure aux associations agréées, sur l'intervention des associations dans la répartition des dommages et intérêts.

Monsieur le secrétaire d'État, trois des cinq préalables à l'instauration d'une procédure de recours collectif restent à lever. Mme Bricq ayant déjà évoqué la sortie de la crise économique, je n'y reviendrai pas. Je soulignerai par ailleurs que la compétitivité des entreprises ne semble pas avoir particulièrement souffert dans les dix pays européens qui ont institué une action de groupe. Par conséquent, même si le MEDEF ne manque pas de l'invoquer, l'argument de la défense de la compétitivité ne tient pas.

Reste la question de la médiation, dont vous voulez faire le premier acte de la procédure. Pour notre part, nous considérons qu'elle doit intervenir dans un second temps, car l'expérience de la médiation telle qu'elle est pratiquée par la Fédération bancaire française ou les branches professionnelles du MEDEF nous rend assez prudents...

Nous ne sommes donc pas très loin d'un accord et l'élaboration d'un texte commun devrait être possible. Il nous faut surtout convaincre le Gouvernement que le moment est venu d'avancer. Monsieur le secrétaire d'État, vous nous avez annoncé avoir contresigné ce matin un décret qui, si j'ai bien compris, va limiter le nombre d'associations reconnues d'intérêt national. Il serait intéressant de pouvoir en prendre connaissance...

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, sur l'article.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Un auditeur peu familier de nos débats pourrait être surpris de la conclusion à laquelle nous sommes parvenus.

On a vanté la grande qualité du rapport rédigé par nos collègues Yung et Béteille, la proposition présentée est parfaitement compatible avec notre droit et elle a été jugée crédible par M. Fauchon. Elle apporte une réponse à un problème réel, que de nombreux pays développés ont pris à bras-le-corps. Conclusion : « Surtout, ne faisons rien ! Circulez, y a rien à voir ! » Pour le groupe de l'Union centriste, il s'agit de reculer pour mieux sauter ; pour le groupe UMP, de reculer pour ne pas sauter...

Pourtant, comme en témoignent les propositions des auteurs du rapport et certaines paroles de M. le secrétaire d'État, il est possible d'avancer. Élaborons donc un texte avant la fin de l'année, en dépit du contexte de crise. À ce propos, il est peu probable que la procédure de recours collectif concerne les entreprises les plus fragiles, les PME. Si l'on veut sortir de la crise, monsieur le secrétaire d'État, il faut commencer par ne pas l'aggraver en faisant des coupes claires dans les dépenses publiques et en étranglant financiè-



rement les collectivités territoriales, qui réalisent les trois quarts des investissements publics, ce dont les entreprises deviennent de plus en plus conscientes. Sortons donc de la crise, au lieu de nous livrer à des arguties juridiques. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

(*L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.*)

### Article 2

① Après l'article L. 422-1 du même code, il est inséré un article L. 422-1-1 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 422-1-1.* – Le mandat peut être sollicité dans les conditions prévues par l'article 31-2 du code de procédure civile. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 n'est pas adopté.*)

### Article 3

① Après l'article L. 422-1 du même code, il est inséré un article L. 422-1-2 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 422-1-2.* – Le recours collectif s'applique à tout litige entre des personnes physiques et un professionnel. L'étendue du champ d'application par secteur sera déterminée par grand domaine d'activité par décret en conseil des ministres. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 n'est pas adopté.*)

### Article 4

① L'intitulé du chapitre II du titre II du livre IV du même code est ainsi rédigé :

② « Recours collectif. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 4.

(*L'article 4 n'est pas adopté.*)

## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉCANISME PROCÉDURAL DU RECOURS COLLECTIF

### Article 5

① Après l'article L. 422-1 du même code, il est inséré un article L. 422-1-3 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 422-1-3.* – L'action en déclaration de responsabilité pour préjudice de masse appartient exclusivement à toute association agréée et reconnue représentative en application des dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre IV du code de la consommation.

③ « À l'expiration d'un délai d'un mois au cours duquel l'instance est suspendue, et en l'absence de recours, le juge procède à l'évaluation individuelle des préjudices de chaque victime et fixe les dommages intérêts dus à chacun. Le recours ne peut être intenté que dans le mois qui suit la déclaration de responsabilité pour préjudice de masse. Le recours ne peut avoir lieu qu'en référé. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 5.

(*L'article 5 n'est pas adopté.*)

### Article 6

① Après l'article L. 422-1 du même code, il est inséré un article L. 422-1-4 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 422-1-4.* – En l'absence de recours au terme du mois qui suit la déclaration de responsabilité pour préjudice de masse, ou en cas de rejet du recours, l'association doit retrouver les victimes du préjudice de masse. À cet effet, elle peut utiliser le démarchage et la publicité par voie de presse. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 6.

(*L'article 6 n'est pas adopté.*)

### Article 7

① Après l'article L. 422-1 du même code, il est inséré un article L. 422-1-5 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 422-1-5.* – Seules les personnes qui auront expressément manifesté leur volonté d'être partie à l'action sont considérées comme victime du préjudice de masse. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 7.

(*L'article 7 n'est pas adopté.*)

### Article 8

① Après l'article L. 422-1 du même code, il est inséré un article L. 422-1-6 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 422-1-6.* – Le juge alloue à chacune des victimes ayant manifesté la volonté d'être partie à l'action la réparation qui lui est due. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 8.

(*L'article 8 n'est pas adopté.*)

### Article 9

① Après l'article L. 422-1 du même code, il est inséré un article L. 422-1-7 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 422-1-7.* – L'association répartit, à l'issue de l'instance et dans un délai maximal de trois ans, les dommages intérêts entre les membres du groupe victime du préjudice de masse. Les dommages intérêts sont consignés à la Caisse des dépôts et consignations. »

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 9.

(*L'article 9 n'est pas adopté.*)

### Article 10

① Après l'article L. 422-1 du même code, il est inséré un article L. 422-1-8 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 422-1-8.* – Une transaction est possible entre les parties à tout moment. Elle est subordonnée à l'approbation du juge, doit donner lieu à un avis communiqué aux membres et faire l'objet d'une homologation judiciaire. »

**M. le président.** Mes chers collègues, je vous rappelle que si cet article n'était pas adopté, il n'y aurait plus lieu de voter sur l'ensemble de la proposition de loi, dans la mesure où les dix articles qui la composent auraient été rejetés.

La parole est à M. Richard Yung, sur l'article.

**M. Richard Yung.** Il serait tout de même dommage de ne pas adopter l'article 10, car c'est précisément celui qui introduit la médiation! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 10.

(*L'article 10 n'est pas adopté.*)

**M. le président.** Les dix articles de la proposition de loi ayant été successivement rejetés, je constate qu'il n'y a pas lieu de voter sur l'ensemble, puisqu'il n'y a plus de texte.

En conséquence, la proposition de loi est rejetée.

5

## ÉGALITÉ DES CHANCES DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE

### DISCUSSION D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion de la question orale avec débat n° 62 de M. Serge Lagache à M. le ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement, sur l'égalité des chances dans l'enseignement primaire et secondaire.

Cette question est ainsi libellée :

« M. Serge Lagache attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement, sur l'abandon progressif du principe de justice sociale dans la politique éducative depuis 2002.

« Que ce soit avec la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ou plus récemment avec le volet éducatif du plan espoir banlieue, on assiste à la multiplication des dispositifs de sélection des élèves "méritants" au détriment de la promotion collective, gage de justice sociale.

« Ce n'est pas critiquer la mise en œuvre des mécanismes d'admission préférentielle dans les filières sélectives du supérieur que de souhaiter que le Gouvernement s'intéresse tout autant à ces 150 000 élèves qui, chaque année, se retrouvent sans qualification à l'issue de leur parcours scolaire. La volonté de faire émerger une élite doit s'accompagner d'une volonté de faire progresser parallèlement l'ensemble des élèves et, en particulier, ceux qui ont le moins de chances de réussir.

« De nombreuses actions sont mises en place pour la prévention des sorties sans qualification. Au vu des chiffres persistants en matière de décrochage scolaire, il convient d'engager sans tarder une évaluation de ces dispositifs.

« Premièrement, concernant les 170 000 élèves déclarés en situation de handicap scolarisés en 2007, les professionnels déplorent unanimement un dépistage trop tardif. D'une part, les enseignants référents sont submergés par le nombre de dossiers arrivés trop tardivement, d'autre part, il semblerait utile de redéfinir le rôle des auxiliaires et des employés de vie scolaire.

« Deuxièmement, on constate une persistance d'un échec scolaire plus élevé parmi les élèves socialement défavorisés, phénomène d'ailleurs amplifié par la dérégulation de la carte scolaire. Dès lors, ne doit-on pas redéfinir les missions et le réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté, le RASED, pour plus d'efficacité? De même, ne conviendrait-il pas de s'interroger sur les capacités d'accueil des établissements régionaux d'enseignement adapté, les EREA, et des sections d'enseignement général et professionnel adapté, les SEGPA? Comment faire pour que les aides personnalisées et les stages de remise à niveau dans l'enseignement primaire répondent mieux aux besoins des élèves?

« La mise en œuvre de politiques publiques ambitieuses et exceptionnelles pour les élèves présentant des handicaps dans leurs apprentissages – qui peuvent se combiner –, tels que difficultés socio-économiques, troubles linguistiques, cognitifs, comportementaux ou médicaux dès la petite enfance, est donc urgente. Il faudrait l'assurer par une politique ciblée en premier cycle et en secondaire permettant de réduire le nombre d'élèves en décrochage scolaire, en particulier dans les territoires qui font face aux plus lourds handicaps, et ainsi réduire l'énorme coût social des adultes qui n'ont pas acquis les qualifications de base indispensables pour trouver leur place dans la société.

« M. Lagache souhaite donc connaître les dispositifs que le Gouvernement pourrait mettre en place pour éviter aux élèves les plus en difficulté le décrochage scolaire, tout comme il a mis en place des dispositifs d'admission préférentielle dans le supérieur pour ceux en situation de réussite issus de milieux sociaux défavorisés. »

La parole est à M. Serge Lagache, auteur de la question.

**M. Serge Lagache.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'échec scolaire constitue un handicap majeur pour notre pays, dont il menace la cohésion sociale et la compétitivité. En effet, dans un monde de concurrence et d'innovation, dans une société de la connaissance et du savoir, l'éducation est la meilleure chance qui puisse être donnée aux citoyens et le principal facteur de la croissance.

Pourtant, les résultats de notre système d'enseignement ne correspondent pas à nos attentes en termes d'efficacité et de solidarité. Il favorise ceux qui disposent des meilleures chances au départ et les situations d'échec scolaire touchent essentiellement les enfants de familles défavorisées.

Un récent rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE, consacré à la mobilité intergénérationnelle relève que c'est en France et aux États-Unis que la réussite sociale du père influence le plus la performance des enfants dans l'enseignement secondaire. Plus tard, le revenu des enfants est déterminé à hauteur de 40 % par celui des parents, alors que ce taux est de moins de 20 % en Suède. Autrement dit, l'« ascenseur social » français est bloqué.

Cet échec de la formation initiale, désespérant pour les individus, pèse lourdement sur la réussite collective et la cohésion sociale. C'est bien là une des leçons essentielles des enquêtes du *programme for international student assessment* – le PISA – de l'OCDE.

La France compte une proportion beaucoup trop élevée d'élèves très faibles à l'âge de 15 ans : un cinquième environ de l'effectif se trouve dans cette situation dans les trois domaines de compétence concernés. L'accroissement

continu de ce pourcentage entre 2000 et 2006 est plus préoccupant encore : les résultats, déjà mauvais, continuent de se dégrader. Notre pays produit de nombreux bataillons d'élèves en situation d'échec, ce qui, par corollaire, entraîne un accroissement des écarts sociaux. De fait, le vivier de son élite est trop faible. Or les transformations de l'économie exigent des qualifications plus élevées pour l'ensemble de la population.

Les pays qui s'en sortent le mieux, en termes de niveau global d'éducation et de qualité des élites, sont le plus souvent, selon les enquêtes du PISA et comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, ceux qui ont mis en œuvre des stratégies actives de lutte contre les difficultés scolaires, passant par un soutien systématique, par un tronc commun de longue durée et par un financement privilégié de l'école primaire.

Car l'échec scolaire marque d'abord l'échec de l'école. La volonté de faire émerger une élite doit s'accompagner de la volonté de faire progresser parallèlement l'ensemble des élèves, en particulier ceux qui ont le moins de chances de réussir.

Le nouveau document proposé par l'Union européenne – la stratégie Europe 2020 – pour remplacer la stratégie de Lisbonne, qui arrive à échéance à la fin de l'année 2010, nous conforte dans cette ambition. La réduction de l'échec scolaire est un objectif majeur de l'Union européenne, corrélé à l'augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur : « L'objectif en matière de réussite scolaire doit permettre de régler le problème de l'abandon scolaire dont le taux, qui est actuellement de 15 %, doit être ramené à 10 %, et d'augmenter la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus universitaire de 31 % à au moins 40 % en 2020. » Nous devons prendre conscience qu'une obligation de résultat s'impose à nous.

Nous avons la volonté de contribuer à réaliser cette ambition : rendre l'école de la République à la fois plus performante et plus égalitaire. Dans cette optique, rien ne sert de faire se succéder des mesures sectorielles inefficaces, qui ne traitent pas le problème dans son ensemble – un jour on favorise l'entrée des élèves méritants dans les filières d'excellence, un autre on se penche sur le problème de la violence à l'école, un autre encore la réflexion porte sur les rythmes scolaires. Au contraire, appuyons-nous sur ce qui existe, sur les avis émanant tant de représentants de la communauté éducative que d'experts reconnus, sur les propositions fortes de chercheurs en vue d'une rénovation du service public de l'éducation.

À nos yeux, déconcentration, personnalisation et ouverture doivent être les maîtres mots d'une réforme ambitieuse du service public de l'éducation.

Il est navrant de constater que notre système scolaire engendre trop fréquemment un sentiment d'insatisfaction, non seulement chez les élèves, mais aussi chez les personnels. Les bonnes volontés sont pourtant nombreuses, mais elles sont trop souvent réduites à l'impuissance et au découragement. Les enseignants eux-mêmes, malgré leur investissement dans leur métier, se sentent démunis pour lutter efficacement contre les difficultés qui entravent le parcours scolaire d'élèves dont certains manifestent de plus en plus tôt des comportements incompatibles avec les apprentissages.

Des mesures de déconcentration pourraient donner plus de souplesse au système et, sans remettre en cause la nécessaire préservation d'une cohérence nationale, diffuseraient les responsabilités et les prises d'initiatives.

Le rôle de l'administration centrale pourrait être recentré sur des fonctions essentielles : fixer les cadres et les programmes généraux, réaliser une péréquation des moyens, contrôler les diplômes et délivrer les habilitations. Au-delà, une grande part pourrait être laissée à l'initiative, à l'adaptation aux caractéristiques locales et à la diversité des publics.

Ainsi, il serait utile que les académies bénéficient de marges de manœuvre plus importantes, pour favoriser l'émergence d'une politique fondée sur des projets, sur des expérimentations ayant vocation à se généraliser, vraiment adaptées à la réalité des territoires, ruraux ou urbains, favorisés ou non.

Les récentes études sur le modèle éducatif finlandais sont éclairantes à cet égard et nous pourrions utilement nous inspirer de certaines des caractéristiques de celui-ci, notamment en matière de gouvernance des établissements scolaires. En valorisant davantage l'expérience concrète de terrain, les équipes enseignantes, soutenues par les chefs d'établissement, formaliseraient leur propre projet d'établissement, ainsi que les objectifs à atteindre. Elles disposeraient d'une grande liberté et adapteraient leur démarche pédagogique pour réussir.

La notion d'établissement en tant que communauté éducative est très faible en France, tant parmi les enseignants et l'encadrement que parmi les élèves et leurs parents. Or, le climat scolaire est, on l'oublie trop souvent, un facteur de réussite, et le projet d'établissement est un gage de cohérence et de cohésion. Il faut susciter le plaisir d'apprendre à l'école et de vivre ensemble au quotidien, car l'espérance ne peut se construire sur la souffrance ou sur la remise en cause permanente de notre système éducatif.

Le développement des affectations sur profil, voire le recrutement par cooptation, sont des pistes intéressantes, car cela permettrait enfin l'adéquation entre les compétences des enseignants et les exigences des postes. C'est le principe qui prévaut dans les filières d'excellence, dans les grandes écoles en particulier. À l'autre bout de la chaîne, en revanche, les élèves rencontrant les plus grandes difficultés et qui suivent leur scolarité dans des établissements peu favorisés ont souvent face à eux des enseignants non volontaires et peu préparés à exercer leur métier dans un environnement difficile.

Le corollaire de cette autonomie accrue est inévitablement une évaluation renforcée : d'abord, une évaluation interne à l'établissement, conduite par le chef d'établissement et par le conseil pédagogique, puis une évaluation à l'échelon national. Ainsi, les écoles et les collèges devraient être évalués de manière publique et contradictoire, en fonction des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et aux caractéristiques des populations prises en charge.

Cette évaluation, qui existe déjà de manière informelle et incontrôlée, déboucherait sur une information publique permettant de souligner les carences des établissements, d'évaluer les moyens nécessaires et de mobiliser tous les acteurs. Elle donnerait lieu à la publication annuelle de rapports circonstanciés, académie par académie, et, bien entendu, à la remise annuelle d'un rapport au Parlement et aux commissions concernées.

Une telle évaluation serait plus efficace que la suppression pure et simple de la carte scolaire. Les inconvénients de celle-ci ont été soulignés à maintes reprises, mais sa suppression sans remplacement par un outil de régulation renforce le risque de ghettoïsation des écoles et des collèges dans les zones les plus fragiles sur les plans économique et social.

N'étant pas indépendante de la cité, l'école ne peut évoluer en ignorant la marche de la société. On ne pourra bâtir une école égalitaire et juste dans une société d'injustice qui laisse prospérer des zones d'exclusion. Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, il faut adapter l'organisation scolaire aux besoins des élèves.

De même qu'un lien réciproque unit l'individu à la société, si l'école contribue à construire la société, la société bâtit l'école et lui donne son orientation. C'est pourquoi enseignants, chefs d'établissement, élus locaux, parents, mouvements associatifs devraient s'investir dans la construction d'un réseau éducatif multiforme, ancré dans le quartier, doté de moyens adéquats, dont l'école serait le centre. L'éducation des jeunes doit être une coproduction, l'affaire de tous, de l'échelon local jusqu'au plan global. Dans ces conditions, le problème de la carte scolaire ne se poserait plus; les élèves, les professeurs et les parents retrouveraient le goût et la fierté de leur lieu de vie, de leur école, dont les réussites et les objectifs seraient respectés et partagés collectivement.

La valorisation des compétences des enseignants devrait comporter des modalités motivantes pour l'équipe pédagogique: pour l'enseignant, évaluation transdisciplinaire prenant en compte son adaptabilité, la qualité de sa formation initiale et continue, son adhésion à un projet collectif; pour l'établissement, mesure de la progression des élèves en fonction de leur niveau de départ, insertion des élèves décrocheurs, évaluation selon le triptyque « savoir, savoir-faire, savoir-vivre ». On donnerait ainsi plus de poids au mérite des enseignants, à leurs résultats, à leur implication dans la gestion collective de l'établissement qu'à leur ancienneté. À cet égard, afin de préserver le souffle de l'engagement, les inspections d'académie devraient avoir la possibilité d'inviter les enseignants, tous les quatre ou cinq ans, à participer au mouvement et à changer d'établissement.

Dans le cadre d'orientations fixées à l'échelon national ou régional, les enseignants devront donner corps au projet éducatif, adapter les programmes à partir du socle commun, diversifier les méthodes, déterminer les itinéraires pédagogiques, choisir les rythmes.

Le temps d'apprendre ne coïncide pas avec les rythmes scolaires, et la progression des élèves les plus fragiles n'est pas linéaire. L'intérêt d'un apprentissage par cycle, respectueux des rythmes de l'enfant, permettant de juguler le redoublement, inefficace, n'est plus à démontrer. Encore faut-il que cette politique soit appliquée par des professeurs formés à ces rythmes d'apprentissage différenciés. Une expérience obligatoire en maternelle pour les professeurs des écoles exerçant en primaire pourrait utilement compléter une formation initiale sur les besoins spécifiques en matière d'apprentissage des enfants de 2 à 6 ans.

De nouvelles modalités de formation devraient en conséquence être envisagées. Il conviendrait de mettre en place une formation continue non plus facultative, mais obligatoire, mettant l'accent sur les méthodes de pédagogie différenciée, permettant la prise en charge d'une classe hétérogène ou d'élèves en grande difficulté sur le plan scolaire ou comportemental.

Si l'école doit donner à tous un bagage commun, elle doit aussi permettre à chacun de trouver la voie de sa réussite sociale et professionnelle. La nécessité de ne laisser personne sur le bord de la route, sans abaisser pour autant le niveau général, doit conduire à mettre en place des enseignements et

des méthodes personnalisés, des formes d'aide et d'encadrement au sein de la classe tenant compte d'aptitudes et d'aspirations différentes. L'instauration de l'égalité en milieu scolaire, condition de la mobilité sociale, ne peut résulter d'une « égalité républicaine » de façade. Elle exige à l'évidence des politiques différenciées, elle requiert une inégalité de traitement au bénéfice des élèves et des territoires les plus défavorisés, par une identification des différences existant entre les élèves, en vue d'adapter les parcours et les méthodes d'enseignement.

Face à une véritable hétérogénéité des niveaux scolaires au sein même des classes, il est essentiel d'apporter une différenciation pédagogique. De ce point de vue, une réflexion doit être menée, en particulier, sur les dispositifs d'aide personnalisée: il est crucial qu'ils soient intégrés à la classe. L'aide aux élèves les plus en difficulté doit être apportée pendant le temps scolaire commun à tous les élèves, dans le cadre normal des activités de la classe, et non pendant les temps de récréation ou la pause du déjeuner. Il faut cesser de cantonner les élèves les plus en difficulté dans des dispositifs d'aide « traditionnels », dévalorisants et mal perçus, pour les placer au contraire dans des situations où ils puissent agir par eux-mêmes, constater les résultats concrets de leur action et prendre conscience de leur propre capacité à évoluer. Les élèves « marginalisés », isolés par la faiblesse de leurs résultats scolaires, ne doivent pas être stigmatisés davantage encore du fait de comportements absents, insolents, voire violents. Il faut redonner du sens à leur cursus scolaire: c'est la raison pour laquelle aucun élève ne doit être complètement séparé de la classe, dans la mesure où il est possible de mettre en place un parcours individualisé.

Notre principal objectif doit être de prévenir la rupture scolaire des élèves les plus fragiles, en assurant, au sein du système éducatif, les meilleures conditions d'apprentissage possibles, afin de leur permettre de trouver une orientation positive.

Les parcours des élèves qui finissent leur scolarité sur un échec et en situation de décrochage ont fait l'objet de nombreuses études, de multiples rapports; les étapes qui jalonnent ces parcours sont connues. Une intervention en amont, préventive, est toujours plus efficace qu'une intervention palliative et curative.

Pour les enfants de nombreuses familles appartenant à des milieux sociaux défavorisés, la scolarisation en maternelle dès l'âge de 2 ans est un élément déterminant en vue de la mise en place correcte des dispositifs cognitifs qui permettront ensuite la maîtrise de la langue et l'acquisition de compétences fondamentales. Cette scolarisation précoce et adaptée sera aussi une occasion privilégiée de renforcer les contacts et les liens avec les familles.

On s'accorde à reconnaître aux parents un rôle important dans la réussite de leur enfant et dans la gouvernance de l'école; encore faut-il leur donner les moyens de devenir parents d'élève. Favoriser l'accueil et la formation du parent en tant que parent d'élève, c'est lui donner le maximum de chances de s'intégrer au sein du système scolaire, au bénéfice de son enfant. Rien ne sert d'accroître un peu plus encore les tensions entre les familles et l'école en brandissant la menace d'une suspension des allocations familiales! Au contraire, il s'agit d'abord de montrer à la famille que, loin de constituer une sanction, les efforts, les obligations, le travail demandé aux enfants sont une contrepartie de l'investissement consenti par la République dans l'éducation et la formation, atouts majeurs donnés à chaque enfant afin de lui permettre de

maîtriser sa vie future. L'école a tout à gagner à instituer, dès le début de la scolarisation, un dialogue permanent avec les familles, en leur permettant de joindre facilement, à tout moment, un professeur référent ou tuteur de leur enfant.

En ce qui concerne l'école primaire, le constat est insupportable : 40 % des élèves sortent du CM2 avec des lacunes graves.

Les travaux sur l'inadaptation du temps scolaire à l'enfant, sur le métier d'enseignant, sur l'organisation de l'école ne manquent pas, qui mettent en évidence les insuffisances du système et les moyens d'y remédier. Ce chantier devrait être d'autant plus prioritaire qu'il est unanimement reconnu que l'acquisition des fondamentaux déterminant l'avenir des jeunes se joue dès les premières années de l'éducation primaire.

Il est des étapes qui font grandir, si elles sont préparées et accompagnées. Le hiatus qui existe toujours, malgré la politique des cycles, entre la grande section de maternelle et le cours préparatoire est l'une des insuffisances « les plus sérieuses » de l'école primaire, souligne le rapport de 2007 du Haut conseil de l'éducation, et il peut être une première cause de rupture pour les élèves les plus fragiles. D'une manière générale, des ruptures importantes peuvent survenir à chaque fin de cycle : passage de la maternelle à l'école élémentaire, du CM2 à la sixième et, après la troisième, au lycée professionnel. Pour préparer au mieux ces transitions, un dialogue constant, voire un travail conjoint, entre les enseignants de grande section de maternelle et ceux de CP doit s'instaurer, des visites de groupes d'élèves et d'enseignants de classes de CM2 dans les collèges pourront être utilement organisées.

Souvent, en effet, l'élève en difficulté fait état d'un décalage, mal vécu, entre l'image qu'il a de l'école et la réalité, avec des problèmes d'organisation du travail, de gestion du temps, de méthodes, de maintien de l'attention pendant les cours, de motivation, d'insertion dans le groupe. Dans ces périodes de transition, un dispositif de repérage rapide, tel qu'une cellule de veille pédagogique dotée d'outils appropriés, des élèves potentiellement décrocheurs – passifs, souvent absents ou présentant des problèmes comportementaux – doit pouvoir être mis en œuvre. Les résultats obtenus lors des évaluations nationales et intermédiaires dans l'ensemble des disciplines pourraient être davantage pris en compte pour le repérage de ces élèves. Enfin, la problématique du travail personnel doit être traitée en tant que telle au sein de l'enseignement scolaire.

Le collège unique est souvent présenté comme le maillon faible de notre système éducatif, qui souffre, paradoxalement, d'une différenciation anormalement marquée et précoce des parcours des élèves.

Tout en maintenant un socle commun renforcé assurant à tous une formation fondamentale, il conviendrait d'introduire une véritable diversification des parcours, grâce à de meilleurs dispositifs d'orientation. L'orientation ne doit plus s'opérer par l'échec, mais être fondée sur la construction d'un projet personnel de vie. Donner le temps de l'apprentissage, favoriser l'écoute permet de restaurer la confiance de l'enfant dans ses capacités à exprimer son point de vue et ses choix, ce qui aidera l'enseignant à mieux le guider, en tenant compte de sa personnalité, qui va s'exprimer très tôt.

Dans cette perspective, l'institution scolaire doit prendre davantage en considération le monde professionnel, le rôle déterminant que jouent les entreprises. Pour y familiariser les élèves, l'école doit s'ouvrir au milieu professionnel, au travers de réunions d'information, de travaux dirigés ou de stages, et ce à tous les niveaux. Pour les élèves les plus en difficulté, il faudrait, dès la quatrième, envisager la diversification des parcours en termes d'options – passerelles vers des lycées professionnels, stages... –, afin de permettre tant aux enfants qu'à leurs parents de découvrir d'autres voies de réussite. Dans cette optique, des filières professionnelles parallèles à la filière générale et reliées à celle-ci par des passerelles utilisables dans les deux sens pourraient être créées. Enfin, en dernier recours, les « écoles de la deuxième chance » devraient être généralisées, car il importe de tout mettre en œuvre pour favoriser le retour en formation de ceux qui sont sortis de l'école sans qualification ou qui souhaitent en acquérir une autre.

Toutes ces mesures procèdent de la même ambition : pour ces élèves qui ont du mal à donner sens à leur présence au sein de l'école, il importe de tenter une ouverture sur l'environnement économique et culturel, que tous ne perçoivent pas. Les élèves d'origine modeste sont encore ceux qui ont le moins accès à des activités culturelles, sportives, artistiques. Il revient donc à l'école d'élargir leur horizon quotidien, de renouveler le regard qu'ils portent sur eux-mêmes, sur les autres et sur leur environnement. L'école doit permettre aux enfants et aux adolescents de se construire au cœur de notre monde. Elle doit réaffirmer son ambition d'une formation humaniste ouverte sur son environnement social et culturel.

Tels sont, monsieur le ministre, les principes qui doivent selon nous fonder une nouvelle gouvernance du service public de l'éducation nationale, qui n'est, à l'évidence, pas à l'ordre du jour !

Certes, vous rappelez souvent, depuis la parution du rapport de la Cour des comptes, que le président de cette dernière, M. Didier Migaud, a déclaré que la politique de l'éducation nationale que doit conduire l'État n'est pas qu'une affaire de moyens. Mais elle exige au minimum une ligne politique, un engagement clair, cohérent et durable ! Avec la politique de réduction des effectifs que vous mettez en œuvre, nous en sommes loin !

La Cour des comptes a constaté que votre ministère ne connaît pas le coût des politiques éducatives ou du fonctionnement des établissements d'enseignement et ne répartit pas systématiquement les moyens en fonction des objectifs qu'il affiche. Avant de trancher dans les moyens, il faut procéder à une évaluation systématique du coût et de l'efficacité des dispositifs éducatifs et des établissements ! Avant de proposer l'augmentation du nombre d'élèves par classe, il faut tenir compte de la spécificité des enjeux dans l'enseignement primaire et du sous-investissement dont celui-ci fait l'objet !

Or la politique de suppression des emplois dans l'éducation nationale ne s'est pas accompagnée d'une méthode visant à améliorer les résultats dans l'enseignement, tant primaire que secondaire. Aucun effort n'a été fait pour structurer, à tous les niveaux, le corps enseignant et lui donner les moyens d'obtenir de meilleurs résultats ! Aucun objectif n'est fixé, sur le terrain, en termes de niveau des établissements, en vue d'une affectation progressive des moyens nécessaires pour réduire le nombre d'échecs scolaires. Diminuer les effectifs ne garantira pas que les équipes pédagogiques seront

soudées et efficaces, car derrière les chiffres se trouvent des hommes ! Comment mobiliser les énergies, développer des projets sans être assuré de la continuité de la volonté publique ?

Monsieur le ministre, permettez-moi de rappeler deux préconisations de la Cour des comptes :

« Il est nécessaire, non seulement de parvenir à une répartition nettement plus différenciée des moyens entre les établissements, mais également de procéder à des arbitrages entre les politiques et les actions éducatives, après les avoir systématiquement évaluées ; [...] »

« L'organisation du système scolaire et ses modes de gestion doivent être profondément réformés : il est désormais impératif de remplacer la logique de l'offre scolaire par une logique fondée sur la demande, c'est-à-dire sur une connaissance nettement plus précise des besoins des élèves. »

Quelle est votre réponse ? Il est temps que l'État affronte, comme le recommande la Cour des comptes, « l'inadaptation de la structure du système scolaire » pour approcher – enfin ! – l'objectif de la loi de 2005 pour l'avenir de l'école, à savoir la réussite de tous les élèves. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Legendre.

**M. Jacques Legendre.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a mené depuis le printemps un cycle d'auditions consacré à l'enseignement scolaire. Elle vous a ainsi entendu, monsieur le ministre de l'éducation nationale, ainsi que le nouveau directeur général du ministère et ancien recteur de l'académie de Créteil, Jean-Michel Blanquer, la sociologue Marie Duru-Bellat et les auteurs des deux récents rapports de la Cour des comptes et de l'Institut Montaigne, consacrés respectivement à l'organisation du système éducatif et à l'échec scolaire à l'école primaire. Attachée à la spécificité de l'enseignement agricole, la commission a également reçu Marion Zalay, directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture.

À l'issue de ces auditions, un constat s'est imposé : l'école républicaine peine à réduire les inégalités sociales, mais aussi les inégalités territoriales, moins souvent évoquées mais qu'il est essentiel de prendre en compte.

**M. René-Pierre Signé.** Absolument !

**M. Jacques Legendre.** Ce diagnostic lucide ne nous condamne cependant ni au fatalisme ni à l'impuissance.

Trois leviers nous paraissent devoir être actionnés en priorité pour favoriser l'instauration d'une authentique égalité des chances entre les élèves : la gouvernance des établissements, l'individualisation de la pédagogie et la rénovation du système d'orientation.

Sur ces trois points, l'expérimentation locale, soigneusement encadrée et conjuguée à une évaluation rigoureuse des dispositifs, paraît un moyen adéquat de déterminer les meilleures pratiques et d'en assurer la diffusion. Cependant, afin de garantir l'équité sur l'ensemble du territoire, ces expérimentations devront s'inscrire dans un cadre national clairement défini.

Tant le déplacement des membres de la commission en Finlande que les derniers rapports de l'OCDE, de la Cour des comptes et de l'Institut Montaigne nous amènent à souligner le rôle que jouent l'organisation territoriale et le pilotage local dans les performances des systèmes éducatifs.

Les pays qui favorisent la constitution de réseaux décentralisés d'établissements dotés d'une large autonomie tendent à bénéficier à la fois d'un plus grand nombre de bons élèves et d'un plus faible taux de décrochage scolaire. Il est important de noter que la recherche de l'excellence n'est pas incompatible avec la réduction de l'échec scolaire. Les deux objectifs peuvent et doivent donc être poursuivis de front.

C'est au niveau de l'école primaire que les plus grands bénéfices peuvent être attendus d'une rénovation de la gouvernance locale. À la différence des collèges et des lycées, les écoles n'ont pas la personnalité juridique ; elles ne disposent ni de l'autonomie financière ni de l'autonomie administrative.

C'est pourquoi, mes chers collègues, nous avons inscrit dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales la possibilité de créer à titre expérimental des établissements publics d'enseignement primaire, ou EPEP. Le conseil d'administration d'un EPEP devait comporter des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents d'élèves, sur le modèle de celui des établissements du second degré. L'ensemble des parties prenantes auraient ainsi été associées. La coopération entre les communes et l'éducation nationale en aurait été resserrée, pour le plus grand bénéfice des élèves.

Je ne peux que déplorer qu'aucun EPEP n'ait pu voir le jour, faute de la publication du décret en Conseil d'État nécessaire. De même, je regrette que n'ait toujours pas été pris le décret prévu par la loi du 23 avril 2005, qui doit rénover le recrutement, la formation et le statut des directeurs d'école. Il n'est pas acceptable que l'inaction de l'administration freine ainsi la mise en œuvre d'initiatives novatrices voulues par le législateur. Une mission a désormais été confiée à l'un de nos collègues de l'Assemblée nationale pour réfléchir aux évolutions possibles du statut des écoles et de leurs directeurs. Nous souhaitons, monsieur le ministre, qu'elle aboutisse rapidement.

**M. René-Pierre Signé.** Bravo !

**M. Jacques Legendre.** L'individualisation de la pédagogie constitue le nouvel horizon des politiques éducatives depuis plusieurs années. Des dispositifs d'aide personnalisée ont progressivement été installés en primaire, puis au lycée professionnel, et le seront bientôt au lycée général et au lycée technologique.

Le cadre formel de la classe ne suffit manifestement plus pour accompagner l'ensemble des élèves vers la réussite scolaire. C'est pourquoi, sans remettre en cause l'uniformité des programmes et des objectifs sur le territoire national, il est nécessaire d'adapter la pédagogie à la diversité des élèves et d'accorder plus d'attention à ceux qui en ont le plus besoin. Nous retrouvons là l'enseignement de Montaigne, qui estimait déjà que « ce n'est pas miracle si, en tout un peuple d'enfants, ceux qui entreprennent d'une même leçon de régenter plusieurs esprits de si diverses mesures et formes, en rencontrent à peine deux ou trois qui rapportent quelque juste fruit ». Cette observation d'un homme du xvi<sup>e</sup> siècle est encore d'actualité !

**M. René-Pierre Signé.** Elle était prophétique !

**M. Jacques Legendre.** La relation particulière qui s'instaure entre l'élève et l'enseignant au cours des heures d'aide personnalisée peut permettre aux enfants de prendre confiance en eux et goût à l'étude. Le regard porté par les enseignants sur leurs élèves en difficulté changera également au fur et à mesure que se révélera leur envie d'apprendre. Les conseils de Fénelon – excusez-moi de le citer, je suis un élu de Cambrai! (*Sourires*) – retrouvent ici toute leur actualité: « La curiosité des enfants est un penchant de la nature qui va comme au-devant de l'instruction; ne manquez pas d'en profiter! »

Toutefois, la réussite des dispositifs dépendra d'une authentique rénovation des méthodes pédagogiques. Les heures d'aide personnalisée ne doivent pas, en effet, décalquer simplement la classe habituelle. Elles doivent, au contraire, promouvoir une façon d'enseigner différente.

Si les enseignants doivent conserver une large autonomie dans le choix des méthodes et des supports, il faut les accompagner dans leur travail de réflexion pédagogique. Ils ne doivent pas être laissés à eux-mêmes. Leur formation initiale et continue devra les préparer à répondre aux besoins différenciés des enfants. Les corps d'inspection auront également un rôle éminent de soutien et de coordination à jouer.

L'orientation est le troisième levier important pour assurer l'égalité des chances et lutter contre le décrochage scolaire.

Quelles que soient les réformes de structure et d'organisation du lycée qui seront entreprises, le décrochage scolaire ne sera pas enrayer sans une refonte d'un système d'orientation éclaté en une vingtaine de réseaux indépendants. Une orientation subie, par défaut et trop souvent irréversible est une des causes majeures de l'échec au lycée et des sorties sans qualification du système scolaire.

C'est pourquoi la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a toujours demandé que soit mise en place une véritable préparation à l'orientation dès le collège. L'institution de parcours de découverte des métiers et des formations à partir de la classe de cinquième et l'option de découverte professionnelle de troisième sont des premiers pas intéressants. Il faudrait sans doute aller plus loin et prévoir que la scolarité de tout collégien lui permette d'aborder les trois dimensions des études: générale, technologique et professionnelle.

À l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, notre assemblée a jeté les bases du service territorialisé d'orientation dont le Président de la République avait appelé de ses vœux la création dans son discours d'Avignon consacré à la politique de la jeunesse. Nous avons souhaité agir sans attendre sur la formation initiale des conseillers d'orientation-psychologues: elle devra davantage prendre en compte la connaissance des filières, des qualifications et des métiers. L'élargissement de leur qualification ne pourra que renforcer leur rôle auprès des élèves et des familles.

Les pouvoirs du délégué interministériel à l'information et à l'orientation ont également été renforcés, et ses missions élargies. Le Sénat a obtenu que le délégué remette au Premier ministre, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2010, un plan de coordination de l'action, aujourd'hui cloisonnée, des opérateurs de l'État. Il examinera ainsi les moyens de rapprocher, sous la tutelle du Premier ministre, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions, l'ONISEP, qui

dépend de l'éducation nationale, le Centre Inffo, piloté par le ministère de l'emploi, et le Centre d'information et de documentation pour la jeunesse, le CIDJ, placé sous la responsabilité du ministre de la jeunesse. Nous serons très attentifs aux conclusions de ce plan de coordination et à sa mise en œuvre concrète.

Les pistes de réflexion suggérées à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication par les auditions qu'elle a menées sont tout à fait compatibles avec les réformes que vous conduisez, monsieur le ministre, et que nous soutenons. Elles n'ont cependant pas toutes été pleinement explorées. Si nous souhaitons vaincre l'échec scolaire et assurer l'égalité des chances, il nous faudra, mes chers collègues, faire preuve d'audace et prendre plus résolument le chemin de l'expérimentation, de la pédagogie différenciée et de l'orientation choisie.

Oui, mes chers collègues, la volonté d'instaurer une véritable égalité des chances est partagée sur toutes les travées de notre hémicycle. Réaliser cette ambition n'est pas seulement affaire de moyens. Il y faut sans doute du temps, mais nous ne pouvons nous satisfaire que tant d'élèves restent encore sur le bord du chemin. Voilà pourquoi, monsieur le ministre, nous sommes prêts à accompagner toute action résolue en ce sens. Nous avons eu l'occasion, en étudiant jadis l'origine sociale des bacheliers ou, plus récemment, la composition injuste des classes préparatoires aux grandes écoles – je parle sous le contrôle de mon collègue Yannick Bodin –, de marquer cette volonté, commune à tous les membres de notre commission et au-delà, j'en suis sûr, du Sénat. Il nous faut maintenant continuer à avancer. Monsieur le ministre, nous serons exigeants à votre égard, parce que nous devons l'être pour le bien des enfants de ce pays! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Agnès Labarre.

**Mme Marie-Agnès Labarre.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si l'égalité des chances dans l'enseignement primaire et secondaire était un objectif réellement partagé dans notre pays, nous n'aurions pas à faire ce constat alarmant: selon les comparaisons internationales réalisées par l'OCDE en matière de résultats scolaires, l'écart se creuse en France entre les meilleurs élèves et les plus faibles.

Le rapport de la Cour des comptes de mai 2010 intitulé « L'éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves » révèle que 21 % de nos jeunes éprouvent des difficultés sérieuses en lecture au terme de la scolarité obligatoire. Oui, plus d'un jeune sur cinq n'a pas acquis les bases fondamentales de l'enseignement primaire à 16 ans!

Qui sont ces élèves réputés faibles? Sont-ils nés au mauvais endroit au mauvais moment? Ne sont-ils pas plutôt nés, c'est le cas de le dire, dans la mauvaise classe? La France, toujours selon la Cour des comptes, est l'un des pays où le destin scolaire d'un enfant est fortement corrélé à ses origines sociales.

Quelques chiffres suffisent à le rappeler: en 2008, 78,4 % des élèves issus de catégories sociales favorisées ont obtenu un bac général, contre 18 % des élèves venant d'un milieu social défavorisé; 20 % d'une classe d'âge sort du système scolaire sans diplôme ou avec le seul brevet. On devine de quels milieux sont issus ces « sans-grade »... Par ailleurs, la hiérarchie entre bac général, bac professionnel et bac technologique correspond à une certaine forme de « hiérarchie sociale ».

En clair, l'éducation nationale échoue à combler les inégalités les plus criantes. Elle les entretient même depuis longtemps, malgré les signaux d'alarme envoyés par les enseignants, qui militent notamment pour un renforcement de la mixité sociale, facteur d'entraînement des élèves issus d'un milieu culturellement pauvre, pour que la France se donne les moyens de ses ambitions proclamées et pour que ces moyens, dont l'affectation est jugée « illisible » par la Cour des comptes, soient correctement répartis, précisément évalués au regard de l'efficacité, pour une forme de discrimination positive, plus de moyens devant être alloués là où les besoins sont les plus grands, là où les fossés à combler sont le plus profonds, pour une amélioration de la formation, qui permette d'apprendre le métier « pour de vrai », et non d'obtenir un diplôme universitaire, fût-il de niveau « bac +5 », ne reflétant, contrairement aux diplômes de sortie de nos regrettables écoles normales d'instituteurs, l'acquisition d'aucune compétence professionnelle.

C'est parce que notre groupe partage l'aspiration des parents, des élèves et des enseignants à ce que l'école, le service public de l'éducation deviennent le lieu de la justice et de la réussite pour tous que ses membres estiment que l'école publique doit être repensée pour relever le défi majeur de l'égalité de tous les élèves face au système scolaire, quel que soit leur milieu social, culturel ou économique d'origine.

Nos élèves en échec ont aussi bien mal choisi le moment de se présenter au guichet de la relégation sociale, à l'heure où le Gouvernement multiplie les réformes, dont certaines constituent de véritables provocations au regard de la situation que je viens de décrire.

Ainsi, le Gouvernement applique de façon totalement irresponsable à l'éducation nationale sa révision générale des politiques publiques, la trop fameuse RGPP, qui, selon une logique purement comptable, prévoit le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux et un cortège de suppressions d'emplois : 16 000 en 2010 et 17 000 envisagées en 2011.

La conséquence immédiate de l'application de cette politique est l'augmentation du nombre d'élèves par classe. Pour se justifier, le ministère affirme que « les études et expériences les plus récentes indiquent que la diminution des effectifs dans les classes n'a pas d'effet avéré sur les résultats des élèves ».

Cette contre-vérité est battue en brèche par une étude de Thomas Piketty et de Mathieu Valdenaire commandée en 2006 par la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère. L'évidence s'exprime en ces termes : « l'allègement même d'un seul élève de l'effectif d'une classe conduit à une amélioration notable de la moyenne des enfants, particulièrement en primaire, pour les enfants en difficulté », spécialement dans les zones d'éducation prioritaire.

L'éducation nationale n'avait pas besoin de cette nouvelle cure d'austérité : notre pays ne lui consacre déjà plus que 3,9 % de son PIB, contre 4,5 % en 1995. Cette baisse a fait passer la France du deuxième au onzième rang des pays de l'OCDE.

Cela est d'autant plus révoltant que, en parallèle, de plus en plus de cadeaux sont faits à l'enseignement privé payant, par nature profondément inégalitaire : pas moins de 9 milliards d'euros sont ainsi consacrés chaque année au financement des

établissements privés, qui ont bénéficié quant à eux d'un doublement du nombre de postes ouverts aux concours du CAPES en 2010.

Quand le Gouvernement « assouplit » la carte scolaire, le résultat est immédiat : l'*apartheid* scolaire se renforce. Comme l'a souligné le rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale de juin 2008, cet assouplissement favorise la « ghettoïsation des établissements scolaires », par des stratégies d'évitement des établissements où les résultats scolaires sont les plus faibles, ou qui sont réputés « dangereux ».

La Cour des comptes elle-même met en exergue le fait que « sur les 254 collèges "ambition réussite", 186 établissements ont perdu des élèves, ce qui s'est traduit par une plus grande concentration dans ces collèges des facteurs inégalitaires contre lesquels doit lutter la politique d'éducation prioritaire ».

Quand le Gouvernement supprime les instituts universitaires de formation des maîtres, il fait des économies comptables à court terme : il sait qu'il multiplie les risques d'affaiblissement de la qualité de l'enseignement, ce dont certains paieront le prix plus tard.

Quand il supprime 3 000 postes dans les RASED, il sait aussi que ce faisant il n'agit pas, comme il ose le prétendre, dans le sens d'une réduction des inégalités et des risques d'échec. Il nie la spécificité et l'utilité d'un accompagnement effectué par des enseignants spécialisés, chargés d'aider les élèves en difficulté en matière d'apprentissage ou d'adaptation à l'école.

Comment tolérer cette politique éducative qui abandonne les plus faibles ? Ces jeunes en difficulté se trouvent relégués dans des filières injustement mésestimées, réorientés vers un enseignement professionnel et technologique qu'ils n'ont pas choisi pour lui-même, mais parce que c'est là qu'aboutissent tous ceux qui ont vu se fermer devant eux les portes de l'enseignement général. Cette discrimination négative de l'enseignement professionnel et technologique doit aussi être combattue.

Enfin, peut-on dire que la fermeture des petites écoles de moins de deux classes est de nature à faciliter la réussite scolaire ? La France est plus riche qu'au début du xx<sup>e</sup> siècle, mais elle ne pourrait plus s'offrir ces petites écoles de village ?

Le Gouvernement affiche une politique en faveur de l'égalité des chances mais, en réalité, au-delà des discours et de la communication, il met aujourd'hui en place des mesures profondément inégalitaires dans l'éducation nationale comme dans les autres domaines.

C'est pourquoi je veux, avec plus de vigueur que jamais, réaffirmer l'importance du secteur non économique de la connaissance, de la transmission du savoir. C'est là que résident notre richesse, notre avenir et celui des générations futures. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Bernadette Bourzai.

**Mme Bernadette Bourzai.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'interviens à la place de Mme Françoise Cartron, retenue en Gironde.

Je voudrais évoquer la situation de l'école maternelle, en partant d'un constat : seulement 8 % des élèves ayant redoublé la classe de cours préparatoire obtiendront un jour le baccalauréat... Ce seul chiffre illustre l'importance essentielle de l'école maternelle pour la réussite à l'école primaire,



bien sûr, mais aussi pour le reste du cursus scolaire. La préscolarisation doit être au cœur de nos réflexions sur une politique d'éducation permettant la réussite de tous les élèves. En effet, l'école maternelle est un lieu privilégié pour agir en vue de la réduction des inégalités sociales.

Le premier facteur de décrochage scolaire tient au langage. Le linguiste Alain Bentolila note ainsi que, « à l'arrivée au CP, les enfants les plus fragiles maîtrisent six fois moins de mots que les meilleurs ». Il est évident que des lacunes dans la construction du langage et dans l'acquisition du vocabulaire ont une influence désastreuse lorsque débute l'apprentissage de la lecture.

Des expériences comme le programme « Parler bambin » ont démontré que la familiarisation des tout jeunes enfants issus de milieux défavorisés avec des outils langagiers complexes et avec la notion de conversation en général accroissait de façon très significative leurs chances de réussite.

Pour de nombreux enfants, en particulier issus de l'immigration, l'école maternelle est aussi le premier point de contact avec la langue française. Elle doit donc être le lieu de l'apprentissage du langage et de la familiarisation de l'enfant avec la culture scolaire. Vous en convenez, monsieur le ministre, puisque lors de la présentation de votre plan de lutte contre l'illettrisme, vous avez affirmé que la maternelle était un rouage essentiel, qui « prépare les conditions d'entrée dans l'écrit ». En conséquence, les inspecteurs des classes de maternelle ont reçu pour consigne de se concentrer sur l'« apprentissage méthodique du vocabulaire, pour combler l'écart entre les milieux sociaux ».

On ne peut que se réjouir de ces déclarations d'intention. Il est cependant dommage que, depuis 2002, l'objectif de « réussite de tous les élèves » ait disparu des programmes de l'école maternelle. Il est surtout dommage, monsieur le ministre, que vos propos soient le miroir inversé de votre politique, comme en témoignent les trois exemples suivants.

Tout d'abord, des chercheurs en sciences de l'éducation comme Agnès Florin ont montré l'effet positif de la scolarisation dès 2 ans pour les enfants issus de milieux défavorisés. Cette scolarisation est d'ailleurs encouragée par la loi d'orientation de 1989, notamment dans les ZEP et les zones de revitalisation rurale. Or que faites-vous? Vous décidez de ne plus comptabiliser les enfants de 2 à 3 ans pour les décisions d'ouverture de classes. Cela a d'ailleurs valu à l'État une condamnation par la cour administrative d'appel de Bordeaux en février dernier...

Ensuite, dans les fameuses fiches « antipédagogiques » préparées par vos services, la maternelle n'échappe pas aux coups de ciseaux : la scolarisation des enfants de 2 ans est rendue impossible. Vous proposez d'augmenter les effectifs pour diminuer le nombre d'enseignants, alors que toutes les expériences pédagogiques menées actuellement démontrent que l'apprentissage du langage nécessite des structures de taille réduite, permettant la mise en œuvre d'une pédagogie différenciée.

Enfin, la formation des maîtres est une question essentielle. Comment pouvez-vous prétendre renforcer le rôle de la maternelle dans la lutte contre le décrochage scolaire tout en éloignant encore un peu plus les jeunes enseignants d'une spécialisation adaptée? Les modes d'apprentissage propres à l'école maternelle exigent de la part de l'enseignant un œil expérimenté, une formation approfondie, une bonne

connaissance du développement de l'enfant. Comment un étudiant les acquerra-t-il dans le cadre de la « mastérisation », et en l'absence d'une formation continue spécialisée?

Longtemps, notre école maternelle a fait figure de modèle. Elle fonctionnait bien, et peut-être n'a-t-elle pas été l'objet de suffisamment d'attention ces dernières années. Or la maternelle est une école à part entière et un lieu privilégié de la réalisation de l'idéal républicain d'égalité des chances. Monsieur le ministre, ne la sacrifiez pas à votre obsession du chiffre! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**M. René-Pierre Signé.** Bravo!

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Marsin.

**M. Daniel Marsin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en matière d'éducation, les apparences sont parfois trompeuses. Les récentes discussions sur l'ouverture sociale des grandes écoles, par l'instauration de quotas de 30 % de boursiers, ne contribuent pas forcément à faire progresser l'égalité des chances. Elles feraient même presque oublier que c'est au fil de la scolarité que les inégalités sociales se creusent.

Sur dix enfants de cadres entrés au collège en 1995, huit étaient encore étudiants dix ans après et un seul avait arrêté ses études sans avoir obtenu le baccalauréat. En revanche, sur dix enfants d'ouvriers, trois avaient continué leurs études jusque dans le supérieur tandis que cinq les avaient interrompues avant le baccalauréat.

Dès lors, la question est de savoir pourquoi ces enfants issus de milieux défavorisés ne parviennent plus à se hisser vers l'enseignement supérieur, comme c'était encore le cas jusque dans les années soixante-dix. Nul n'était besoin alors d'instaurer des quotas pour obtenir des résultats incomparablement meilleurs qu'aujourd'hui!

Le système éducatif français est finalement devenu l'un des plus inéquitables de l'OCDE. Au fil de la scolarité, les inégalités sociales se creusent, et les enfants les plus défavorisés n'acquièrent même plus le socle minimal de connaissances.

Une analyse sur vingt ans des acquis en lecture des élèves de CM2 montre que le score des enfants d'ouvriers a été divisé par deux entre 1997 et 2007, alors que celui des enfants de cadres a légèrement progressé.

L'enquête internationale PISA a par ailleurs signalé que, contrairement à l'un des objectifs de Lisbonne, la proportion d'élèves ou de jeunes rencontrant des difficultés pour lire n'a pas tendance à diminuer, et a même augmenté ces dernières années : 15 % des élèves arrivent en sixième sans savoir lire correctement et, en 2008, près de 12 % des jeunes âgés de 17 ans manifestaient, au cours de la journée d'appel de préparation à la défense, des difficultés de compréhension en lecture.

Ce problème est grave. Il a déjà et il aura dans le futur des conséquences dramatiques, dans tous les domaines. Un problème de mathématiques mal compris ne sera pas résolu. Un enfant qui ne maîtrise pas correctement la lecture et l'écriture ne pourra ni poursuivre ses études avec succès ni s'insérer dans la vie professionnelle ou, tout simplement, dans la société. Cette même observation vaut aussi pour la maîtrise précoce de l'outil informatique, qui n'est pas garantie pour les enfants dont les parents sont en situation précaire.

Mises en place en 1982, les ZEP, supposées « donner plus à ceux qui ont moins », n'ont pas connu le succès escompté. Un enfant sur deux sortant des collèges « ambition réussite », dont les trois quarts des élèves sont des enfants d'ouvriers ou d'inactifs, ne maîtrise pas les compétences de base en français, selon les données publiées dans la dernière livraison de *L'État de l'école*.

Au regard de l'importance que revêt la maîtrise de la lecture et, plus largement, de la langue française, l'augmentation constatée du nombre de jeunes rencontrant des difficultés de lecture, notamment dans les milieux les plus défavorisés, amène à vous demander, monsieur le ministre, quelles mesures vous comptez prendre pour enrayer ce phénomène aux multiples conséquences dramatiques.

Introduit dans la loi en 2005, le « socle commun de connaissances et de compétences » a érigé la maîtrise de la langue française en priorité absolue. À compter de 2011, la maîtrise des compétences de ce socle sera nécessaire pour obtenir le diplôme national du brevet. Comment comptez-vous parvenir à améliorer suffisamment le niveau d'ici là pour que ce dispositif ne devienne pas un nouvel outil de discrimination à l'encontre des enfants ?

Garantir à tous l'égalité des chances fonde la cohésion sociale qui est à la base de notre pacte républicain. À ce titre, il est indispensable d'assurer une plus large ouverture sociale dans l'ensemble des filières, tant avant qu'après le baccalauréat, en particulier dans celles qui mènent aux études longues et élitistes. La mise en place de dispositifs de sélection des élèves les plus méritants est une politique qui peut porter des fruits. Cette démarche consiste à aider des élèves, notamment ceux qui sont issus de familles modestes et scolarisés dans des établissements de banlieue ou de zones rurales, à lever les obstacles psychologiques, culturels et matériels qui les font renoncer à s'engager dans la voie des études trop spécialisées ou trop longues, alors qu'ils en ont tout à fait les capacités.

Mais, par ailleurs, il ne faut pas non plus négliger la promotion collective par l'école de la République, gage d'une plus grande justice sociale. Aider les plus méritants n'implique pas nécessairement de délaisser tous les autres.

Cela passe notamment par une amélioration de l'orientation, qui doit commencer le plus tôt possible, notamment au lycée, afin que chacun puisse trouver plus facilement sa voie au fil de son parcours. L'orientation ne doit plus être vécue comme une menace, voire comme une sanction, encore moins être discriminante.

Il est donc fondamental, dans cette optique, d'élargir des voies d'insertion aussi indispensables que l'enseignement professionnel et agricole et de revaloriser ces filières. Nous sommes pour l'heure dans une logique de filières hiérarchisées, qui ne prend quasiment pas en compte, ou très mal, la perspective de l'insertion professionnelle. Les premières victimes de cette « culture de la désorientation » sont les enfants issus des classes sociales les moins favorisées. Il me paraît indispensable de développer davantage de passerelles entre la filière générale, la filière professionnelle et les entreprises. Le développement des stages, notamment en entreprise, est essentiel pour une bonne orientation et une meilleure intégration professionnelle des jeunes. Mais, dans ce domaine, trouver un stage est souvent laissé à l'initiative des élèves. De ce fait, ceux qui viennent d'un milieu défavorisé ne disposent pas vraiment des meilleurs atouts pour décrocher les bons stages ! Toutes ces observations nous conduisent à penser

qu'une politique éducative efficace passe nécessairement par une politique de la famille véritablement adaptée. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

Le sujet qui nous occupe aujourd'hui est très vaste, et il n'est donc pas possible d'être exhaustif dans le cadre d'un si court débat.

Beaucoup de réformes sont en cours, mais les écarts continuent de se creuser et ils seront de plus en plus difficiles à combler. Un récent rapport de l'Institut Montaigne dresse d'ailleurs un constat très alarmant sur l'échec à l'école primaire. Il présente un certain nombre de solutions qui ont au moins eu le mérite de faire réagir l'ensemble de l'opinion publique. Nous sommes curieux de savoir quelles suites vous comptez donner à ce coup de tonnerre médiatique, monsieur le ministre.

« Après le pain, l'éducation est le premier besoin du peuple », écrivait Danton. Tous ensemble, nous devons redresser la barre de l'égalité des chances au plus vite. Il y va du respect de notre pacte républicain. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG. – Mme Anne-Marie Payet applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Robert Laufoaulu.

**M. Robert Laufoaulu.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'égalité des chances est un objectif difficile à atteindre, mais c'est un idéal vers lequel chacun doit tendre de toutes ses forces, car il est le plus bel acquis de la République.

L'égalité des chances dans l'enseignement est le principe qui doit corriger toutes les inégalités de fait, celles, territoriales, familiales et sociales, qui sont liées à la naissance.

Promouvoir l'égalité des chances doit être une préoccupation permanente de ceux qui ont choisi la carrière d'enseignant, car c'est la noblesse de leur vocation. Nombreux sont celles et ceux qui y travaillent durement. Tous méritent d'être salués, mais on comprendra que j'aie une pensée particulière pour les enseignants de mon territoire, qui, depuis le passage du cyclone Thomas, au mois de mars dernier, exercent leur métier dans des conditions difficiles.

Les conditions d'une véritable réussite scolaire sont multiples : une pédagogie adaptée, un environnement affectif solide, la présence et le soutien d'une communauté éducative, un minimum de moyens, etc.

Monsieur le ministre, permettez-moi d'évoquer, dans le cadre de ce débat sur l'égalité des chances dans l'enseignement primaire et secondaire, les conditions matérielles qui prévalent à Wallis-et-Futuna, s'agissant en particulier du bâti scolaire, sachant que par ailleurs l'éducation nationale fait le nécessaire pour mettre en place les dispositifs d'aide pour faire face aux différentes difficultés, notamment pédagogiques, que rencontrent nos enfants.

Le cyclone Thomas, qui a ravagé nos îles voilà trois mois, a remis en évidence une réalité bien connue des responsables du territoire et des personnels de l'enseignement, à savoir l'état dégradé, voire dangereux, des bâtiments, tant dans le primaire que dans le secondaire. Plusieurs rapports font état de cette situation.

Un problème certain de sécurité s'est posé après le passage du dernier cyclone. Les parents d'élèves, craignant pour la sécurité de leurs enfants, ont bloqué des établissements pendant plusieurs semaines. On peut dire que, à Futuna,

tout le premier trimestre de l'année scolaire 2010 a été perdu, puisque, je le rappelle, le calendrier scolaire est inversé dans l'hémisphère sud.

Le climat très humide, la proximité de la mer, l'air iodé, sans parler de drames épisodiques comme les tremblements de terre ou les cyclones, sont bien sûr en partie responsables de cette dégradation du bâti scolaire, mais il ne faut pas oublier les problèmes liés aux défauts de construction, aux malfaçons et au manque d'entretien.

Un plan de rénovation et de reconstruction, réclamé par l'ensemble des responsables du territoire, sera engagé par l'État. Je vous remercie, monsieur le ministre, de m'en confirmer les conditions et le calendrier. Toutefois, il semble que ce plan se limitera aux établissements détruits de Futuna et au lycée de Wallis. Or certains collèges de Wallis sont également gravement dégradés. Il serait désolant de devoir attendre qu'un prochain cyclone mette en évidence, avec tous les risques afférents, qu'il aurait fallu aussi les rénover. Le principe de précaution doit prévaloir lorsqu'il s'agit de la sécurité physique de nos enfants.

M. Victor Brial, président de l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, a demandé à l'administrateur supérieur du territoire de procéder à un examen approfondi de tous les établissements afin que ce plan de rénovation et de reconstruction prenne en compte l'ensemble des bâtiments scolaires. Peut-être faudra-t-il aussi envisager la création d'une structure spécifique pour le suivi des bâtiments scolaires de Wallis-et-Futuna. Je tiens à rappeler ici que la décentralisation ne s'appliquant pas à notre territoire, l'État assume toujours seul la responsabilité des bâtiments scolaires du primaire et du secondaire.

Monsieur le ministre, au nom de l'égalité des chances, qui, comme je l'ai souligné, tient aussi aux conditions matérielles, je vous demande de porter une attention particulière à cette situation de dégradation et de fragilisation des bâtiments scolaires de la collectivité la plus enclavée et la plus éloignée de la métropole. En améliorant le bâti scolaire, vous rendrez plus effective pour les enfants de Wallis-et-Futuna cette égalité des chances que nous appelons tous de nos vœux. (*Applaudissements sur les traversés de l'UMP et de l'Union centriste. – M. Daniel Marsin applaudit également.*)

**M. René-Pierre Signé.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Maryvonne Blondin.

**Mme Maryvonne Blondin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons aujourd'hui l'occasion de rappeler que notre modèle républicain se veut garant de l'égalité des chances, afin de permettre à chacun de réaliser ses ambitions.

Or le constat est sans appel : l'école aggrave l'inégalité des chances ! Le système institutionnalise le déterminisme social et, par une forme de « délit d'initiés », garantit les meilleures places aux mieux nés.

Toutes les études le montrent, c'est dès la première année du primaire que se joue l'avenir de notre pays. Or 40 % des élèves sortent du système éducatif sans maîtriser les compétences censées être acquises à la fin du primaire. À cet égard, je vous invite à lire *Prévenir l'exclusion scolaire et sociale des jeunes*, ouvrage publié sous la direction de Danielle Zay qui montre combien ces deux dimensions de l'exclusion sont liées.

L'école primaire va mal, beaucoup d'orateurs l'ont dit : organisation par cycles non effective, lourdeur des programmes, manque de formation des enseignants, affectations parfois non désirées, défaut de coordination et de pilotage du système.

Malheureusement, c'est une logique comptable qui anime la politique du Gouvernement, quand la priorité devrait être de remettre à plat toute l'organisation du temps scolaire, en prenant enfin en compte les rythmes biologiques de l'enfant et de l'adolescent, sans la caler sur des intérêts sociaux et économiques.

Une articulation des différents temps de vie de l'enfant s'impose : temps éducatifs, consacrés aux apprentissages fondamentaux ou non formels, et temps sociaux.

Le passage du CM2 à la sixième n'arrange rien. Au contraire, il s'avère difficile et souvent lourd de conséquences. L'élève et ses parents ne sont pas suffisamment accompagnés dans cette transition déterminante. La difficulté de ce passage est accentuée quand les familles cumulent difficultés scolaires et sociales. Les zones d'éducation prioritaires deviennent, hélas ! soit des zones de stratégies familiales par excellence, où les « sachants » contournent allègrement les mesures de mixité sociale voulues à l'origine pour les ZEP, soit des zones de stratégies politiques visant simplement à « exfiltrer » les meilleurs éléments.

Enfin, l'approche par zonage entérine la ghettoïsation des populations. Comment s'étonner alors de l'absentéisme et de la recrudescence des violences scolaires ?

Le comble est que votre ministère se désengage des actions partenariales pour laisser la place à une politique de la ville aléatoire, empilant les dispositifs sans lisibilité et consacrant les inégalités territoriales. Ainsi, l'égalité des chances devient un enjeu à géométrie variable, alors que notre système éducatif a besoin de justice sociale.

Le collège unique ne peut évidemment rétablir la situation. L'hétérogénéité des classes suppose en effet une formation des enseignants adaptée aux besoins spécifiques des élèves, y compris ceux qui sont en situation de handicap. Or l'affaiblissement de la formation professionnelle des maîtres éloignera encore plus ceux-ci des réalités de la classe...

Une réflexion approfondie sur le temps scolaire des adolescents est également nécessaire. Certes, vous l'avez entamée, monsieur le ministre, en envisageant de consacrer l'après-midi au sport, mais cette vision est assez restrictive. Outre qu'elle laisse de côté les activités culturelles, environnementales ou caritatives, elle recouvre des problèmes annexes mal évalués : qui paiera les transports ? *Quid* de l'encadrement, de la disponibilité des équipements, de la gestion des partenariats ? Beaucoup de questions restent posées.

La France mérite un vrai projet éducatif de qualité, fondé sur une stratégie nationale déclinée par territoire et laissant toute sa place aux initiatives locales. Pour cela, il faut définir une véritable gouvernance, garantir l'autonomie et la stabilité des équipes afin qu'elles aient toute latitude pour travailler à une pédagogie de projet, réorganiser les moyens en fonction des besoins, faire confiance aux enseignants tout en leur assurant une formation initiale et continue adaptée.

« Faire sortir l'école de l'école » : ces mots prennent tout leur sens si l'on met en place de solides partenariats locaux et si l'on intègre des temps de vie et d'échanges entre tous les

acteurs impliqués dans l'école et autour d'elle, comme devaient le permettre les établissements publics d'enseignement primaire.

Monsieur le ministre, les élèves sont l'avenir et la richesse de notre pays, même si, aujourd'hui, ils coûtent cher à l'État. « La grande affaire est de donner à l'enfant une haute idée de sa puissance, et de la soutenir par des victoires », disait le philosophe Alain.

Mes questions sont donc simples et complexes à la fois : quelle est votre vision du service public de l'éducation ? Quels sont les objectifs et les missions que vous lui assignez aujourd'hui ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. René-Pierre Signé.

**M. René-Pierre Signé.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'école primaire peine à assurer ses missions. Chaque année, 300 000 enfants sortent du CM2 avec des manques et 100 000 avec des lacunes graves, de l'ordre de l'illettrisme. C'est dès le primaire que l'on peut identifier les premiers signes de décrochage. Le fait que celui-ci touche une large proportion d'enfants d'employés, d'ouvriers ou d'inactifs illustre l'incapacité de l'école à gommer les retards initiaux.

En outre, en milieu rural, les communes, particulièrement fragiles, sont confrontées chaque année à des fermetures de classes ou d'écoles, ce qui freine leur développement, les ramenant au rang de hameaux. La question de l'organisation scolaire et de son lien avec la réussite se pose alors de façon aiguë.

La réussite scolaire ne devrait pas être corrélée aux origines sociales et territoriales. Par ailleurs, la sélection dès le primaire génère, dans les familles modestes, la peur d'une relégation scolaire précoce, souvent irréversible. Le redoublement, qui est d'ailleurs inefficace, est mal vécu, même s'il est moins utilisé dans les classes uniques.

Cette sélection inquiète et conduit les familles les plus huppées à recourir à l'enseignement privé. Or l'égalité des chances devrait être l'égalité effective d'accès, indépendamment de l'origine sociale, à l'éducation, à la formation, à la culture, à la qualification : autant de voies qui mènent à la réussite.

La vision urbaine d'un cours par classe avec une organisation hiérarchisée ne correspond pas à la situation des territoires ruraux, où persiste l'image rétrograde des classes à cours multiples. Ce sont de mauvaises raisons qui poussent à considérer les écoles rurales comme des réservoirs de postes à récupérer. L'école rurale a ses spécificités : une organisation particulière du temps scolaire avec les classes multi-niveaux, un autre rapport à l'espace et au temps dans la construction de l'autonomie, les différences d'âge, en particulier dans les classes uniques.

Les résultats des enfants issus de ces écoles sont pourtant identiques, voire meilleurs, que ceux des enfants scolarisés en milieu urbain. Les regroupements pédagogiques ont eu leurs mérites, mais ils atteignent leurs limites dans les régions où l'habitat est dispersé, ce qui entraîne des trajets longs pour le ramassage des élèves.

En outre, la différence de coût entre une école centralisée et des écoles éparpillées dans les villages est très faible. Certes, dans le premier cas, les enseignants sont moins nombreux,

mais le bénéfice pour le contribuable n'est pas grand si l'on prend en compte les coûts de transport des élèves. D'ailleurs, l'éparpillement n'est plus un facteur d'isolement, grâce au développement des techniques de l'information et de la communication, qui permettent aux petites structures de se constituer en équipes pédagogiques.

Les avancées techniques liées aux nouveaux supports pédagogiques permettent une plus grande circulation des informations, des savoirs, des connaissances et, plus généralement, de la culture. Des outils tels que le tableau numérique, les vidéoconférences, les manuels scolaires sur ordinateur accroissent la motivation et la participation des élèves et facilitent le processus d'apprentissage et de mémorisation, grâce à des cours plus animés.

Monsieur le ministre, le système éducatif est à revoir. Nous avons l'année scolaire la plus longue d'Europe en termes d'heures, mais la plus courte en termes de nombre de jours scolarisés. Le résultat est négatif. Il faut donc refondre les rythmes scolaires et réorganiser l'école en cycles d'apprentissages cohérents, revoir les congés, leur nombre, leur durée.

Parallèlement, il convient de repenser la formation des enseignants et de leur donner des outils pédagogiques pour gérer la disparité des classes, de tendre vers une formation en alternance pour la maîtrise des savoirs et des pratiques tout au long du parcours professionnel.

L'éducation et la formation sont des leviers d'action essentiels pour construire une société solidaire d'égalité. Certes, les qualités d'un individu ne se résument pas à ses performances scolaires, mais, sur le marché du travail, le diplôme joue toujours un rôle de sésame tout au long de la vie.

Après trois ans d'une politique éducative brutale par les choix budgétaires et idéologiques qui la sous-tendent, le défi qui s'impose à vous est de mettre au point un projet cohérent et ambitieux permettant la réussite de tous, ne négligeant pas le fait que l'école doit être intégrée dans les projets de développement communal et créer un lien social porteur du nécessaire concept du « vivre ensemble ». (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yannick Bodin.

**M. Yannick Bodin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'évoquerai pour ma part la situation de l'enseignement au collège, qui, nous le savons, est au cœur du problème du décrochage scolaire. Il faut donc travailler à une réforme profonde visant à la reconstruction du collège, tant dans ses objectifs que dans ses pratiques. C'est ma vision de cette réforme que je voudrais exposer ici.

La conception même du collège doit changer : en effet, celui-ci ne doit pas être considéré comme le premier cycle du lycée. La rupture entre l'école primaire et le collège est trop brutale ; le collège doit d'abord être le prolongement de l'école élémentaire. Sachant qu'un des objectifs fixés par la loi d'orientation est que 80 % d'une classe d'âge parvienne au niveau du baccalauréat, je souhaiterais que l'on ne parle plus de classe de sixième à l'entrée au collège, mais tout simplement de première année de collège.

Concernant l'organisation temporelle, l'enseignement au collège devrait être découpé en deux cycles et se dérouler sur quatre ou cinq ans, en fonction de la capacité de progression des élèves : plus de découpage par classe ni par année scolaire, mais une prise en compte de la progression de l'élève par cycle et par discipline ; plus de redoublement. Le socle

commun des connaissances et des compétences jouerait alors pleinement son rôle de préparation à la poursuite de l'enseignement général ou à l'entrée en formation professionnelle ou en apprentissage.

La place et la mission des enseignants doivent être repensées. Ils ne devraient plus être affectés à une classe, quelle que soit leur discipline, mais intégrés dans une équipe pédagogique et éducative par niveau. Les établissements devraient bénéficier d'une certaine autonomie et obtenir des postes à profil correspondant au projet de l'équipe.

Cette équipe comprendrait quatre ou cinq enseignants au maximum, mais associerait aussi un éducateur, un psychologue, une assistante sociale, une infirmière et un chargé d'orientation. La constitution de l'équipe, nécessairement pluridisciplinaire, implique donc un retour à la bivalence pour certains professeurs, comme dans l'enseignement professionnel, où les choses se passent assez bien.

Cette organisation nouvelle devrait amener l'équipe pédagogique à réaliser un projet pour chaque cycle, avec un droit à l'autonomie s'inscrivant dans le cadre des orientations définies à l'échelon national, qui devraient inclure un suivi personnalisé des élèves. Les enseignants pourraient alors organiser leur travail en équipe pour accompagner, par groupe ou individuellement, les élèves en difficulté selon un rythme adapté.

En outre, la carte scolaire doit être revue pour éviter la constitution de ghettos et favoriser la mixité socioculturelle.

Un dernier point essentiel, au titre de la création de ce nouveau collège, est la mise en place, au cours du second cycle, d'une véritable orientation des élèves. Il existe trois directions : l'enseignement général, l'enseignement professionnel et l'apprentissage. L'orientation devrait privilégier les contacts individuels avec les élèves, un suivi personnalisé, l'association des familles et des enseignements adaptés. Là encore, il s'agit d'éviter une nouvelle rupture, entre le collège et le lycée. L'élève ne doit en aucun cas se sentir déclassé ou rejeté, quelle que soit son orientation, car c'est souvent dans une telle situation qu'il décroche. Toutes les voies offertes doivent être des voies d'excellence : l'orientation par l'échec doit être exclue.

Pour les élèves décrocheurs, chaque collège devrait mettre en place un dispositif de réintégration et de mise à niveau, avec un enseignement individualisé et adapté.

Mes chers collègues, le modèle que je vous propose est innovant. Il vise à supprimer ce qui ne marche pas et à le remplacer par des dispositifs qui, pour certains, ont déjà fait leurs preuves dans le cadre d'expérimentations locales ou dans d'autres pays, reconnus comme des références. Il est temps maintenant de globaliser ces dispositifs et de les mettre en œuvre dans notre système éducatif. Pour lutter contre l'échec scolaire, il faut reconstruire un autre collège : monsieur le ministre, c'est un chantier urgent ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)*

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

**M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord remercier M. Lagache d'avoir posé une question aussi importante pour l'avenir de notre système éducatif, et l'ensemble des orateurs pour l'esprit constructif et ouvert dans lequel se déroule ce débat.

L'école de l'égalité des chances chère à Jules Ferry, cette école vecteur d'ascension sociale, permettant aux enfants issus de milieux modestes, méritants, travailleurs, de s'élever dans la société, d'être portés vers l'excellence uniquement grâce à leur mérite, n'a sans doute pas résisté à la massification du système éducatif que nous avons connue depuis trente ans.

M. Legendre a eu raison d'indiquer que l'école peinait aujourd'hui à réduire les inégalités sociales, mais aussi les inégalités territoriales.

M. Signé a ainsi évoqué les inégalités dont peut pâtir le monde rural, sujet auquel je suis particulièrement sensible, en tant qu'élu du département de France qui perd le plus d'habitants chaque année.

M. Laufoaulu, pour sa part, a évoqué la problématique de nos départements et collectivités d'outre-mer, en invoquant la solidarité nationale. Je ne manquerai pas, naturellement, de répondre précisément à sa question.

Quand je suis arrivé au ministère de l'éducation nationale, il y a tout juste un an, j'ai été particulièrement frappé par ces quelques données sociologiques : dans une classe de sixième, on compte 55 % d'élèves dont les parents sont ouvriers ou employés, et 15 % dont les parents sont cadres ; dans une classe préparatoire aux grandes écoles, les proportions sont exactement inverses, c'est-à-dire que 55 % des élèves ont des parents cadres, et 15 % seulement des parents ouvriers.

C'est dire le défi que nous devons aujourd'hui relever, défi qui justifie l'action que le Gouvernement mène en faveur de ce que l'on appelle les publics prioritaires et de l'égalité des chances.

Je voudrais rappeler les actions que nous menons aujourd'hui au bénéfice de ces publics prioritaires, avant d'aborder trois sujets qui me tiennent particulièrement à cœur : la personnalisation de l'enseignement, le système d'orientation et l'autonomie des établissements. Il conviendra à mon sens d'actionner ces trois leviers, dans les prochaines années, pour répondre au défi que j'évoquais à l'instant.

S'agissant tout d'abord de notre politique à destination des publics prioritaires, je rappellerai que, le 11 janvier dernier, le Président de la République a demandé aux grandes écoles de jouer pleinement leur rôle dans le renouvellement et la diversification de nos élites. Il a fixé un objectif extrêmement ambitieux de 30 % de boursiers dans chaque grande école.

Quand neuf ingénieurs sur dix dans le monde sont formés en Extrême-Orient, notre pays ne peut plus se contenter de recruter ses élites parmi 10 % de sa population, en se privant ainsi de 90 % de son intelligence.

Cette exigence ne vaut pas seulement pour l'enseignement supérieur. Pour progresser dans la voie de la diversification des élites et de l'égalité des chances, nous avons inventé plusieurs dispositifs destinés à accompagner les élèves issus de milieux défavorisés vers toutes les filières d'excellence.

Désormais, chaque lycée doit proposer la candidature d'au moins 5 % de ses élèves à l'entrée en classes préparatoires. Cet objectif est d'ores et déjà atteint, puisque seuls dix-neuf lycées n'ont pas satisfait à cette prescription l'année dernière. C'est là une avancée qu'il convient, me semble-t-il, de souligner.

Bien sûr, il nous faut faire plus dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle, lors du dernier comité interministériel à l'égalité des chances, le 23 novembre 2009, le Gouvernement s'est engagé à multiplier l'offre de classes préparatoires, notamment technologiques. D'ici à deux ans, une centaine de classes

préparatoires supplémentaires seront ainsi créées, leur répartition sur l'ensemble du territoire faisant l'objet d'une attention particulière.

Nous avons également lancé les « cordées de la réussite », opération qui consiste à associer des lycées implantés dans des zones défavorisées, qui n'avaient pas vocation, jusqu'à présent, à diriger leurs élèves vers l'enseignement supérieur et les classes préparatoires, à de grands lycées préparant aux grandes écoles. Aujourd'hui, plus de 125 cordées de la réussite relient, sur l'ensemble du territoire, quelque 800 établissements.

Nous avons en outre ouvert à Sourdun, à la rentrée dernière, le premier internat d'excellence. Nous souhaitons ainsi proposer une pédagogie innovante et un accompagnement personnalisé renforcé à des élèves issus de milieux modestes, mais présentant un grand potentiel de réussite scolaire. C'est vraiment là un retour à l'esprit républicain de notre école : il s'agit d'offrir à des élèves talentueux un cadre plus propice à leur réussite que leur environnement habituel. La République doit leur fournir un climat de travail favorable. Nous ouvrirons onze nouveaux internats d'excellence à la prochaine rentrée. À terme, ce sont ainsi 20 000 places en internats d'excellence qui seront proposées.

Vous avez été nombreux à évoquer la question de l'éducation prioritaire. Je vous rappelle, mesdames, messieurs les sénateurs, que nous n'avons pas supprimé la carte scolaire ; nous l'avons assouplie, car nous pensons que c'est la carte scolaire telle qu'elle existait qui amenait la création de ghettos. J'ai d'ailleurs noté que M. Bodin, même s'il ne cautionne pas forcément notre action, était favorable au principe d'un tel assouplissement.

La carte scolaire a été instaurée à une époque – les années soixante – de forte expansion démographique, qui a nécessité la construction de nouveaux quartiers et entraîné une massification progressive du système éducatif, laquelle a justifié une régulation totale. Près de quarante ans plus tard, on constate que le système a été totalement dévoyé, détourné et qu'il a abouti à une ghettoïsation, contre laquelle nous devons de lutter.

C'est donc avec beaucoup d'intérêt que j'ai écouté vos propositions : il s'agit d'évaluer les établissements scolaires en toute transparence, de présenter aux parents les résultats objectivement quantifiables de chaque établissement et de réfléchir à la suppression de la carte scolaire, tout en veillant naturellement à ne pas accroître la ghettoïsation. Nous travaillons en ce sens. J'attends de l'inspection générale les résultats de certaines évaluations et j'évoquerai dans un instant un dispositif qui sera prochainement expérimenté en matière de carte scolaire, le programme CLAIR, « collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite ».

Mettre en place une politique à destination des publics prioritaires est une chose, mais j'ai la conviction profonde que l'éducation nationale est en mesure d'agir sur d'autres leviers pour favoriser l'égalité des chances et permettre aux enfants issus des milieux les plus modestes d'accéder à l'excellence, ou en tout cas de quitter le système éducatif avec un diplôme, une qualification, pour s'insérer dans la société.

Le défi majeur, compte tenu de la massification du système éducatif à laquelle nous sommes confrontés, c'est la personnalisation des parcours. Alors que 65 % d'une classe d'âge obtient aujourd'hui le baccalauréat, nous ne pouvons pas

travailler comme nous le faisons il y a vingt-cinq ans seulement – soit une génération –, époque à laquelle moins de 25 % d'une génération atteignait le niveau du baccalauréat.

Pourtant, l'organisation du système éducatif a peu changé depuis vingt-cinq ans. Tous les enseignants, tous les chefs d'établissement le disent : il faut s'orienter vers une personnalisation du système éducatif.

C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de commencer par le plus jeune âge. Vous avez été nombreux à souligner l'importance de l'école maternelle et de l'école primaire. Le plan de prévention de l'illettrisme que j'ai annoncé le 29 mars dernier est d'abord centré sur la lecture, sur l'apprentissage méthodique du vocabulaire et sur le travail avant le cours préparatoire, c'est-à-dire la maternelle.

J'ai décidé de créer cent postes d'inspecteurs de l'éducation nationale spécifiquement chargés de la maternelle. Leur feuille de route prévoit qu'ils doivent précisément travailler sur la question de la maîtrise du vocabulaire et sur les fondamentaux, avant le passage en cours préparatoire et l'apprentissage de la lecture.

Depuis 2008 et la réforme de l'école primaire, nous avons également mis en place une aide personnalisée pour les enfants qui rencontrent des difficultés dans l'apprentissage des fondamentaux, à savoir la lecture, l'écriture et le calcul. Plus d'un million d'élèves bénéficient de cette aide personnalisée – deux heures par semaine – au sein de l'éducation nationale. Elle est assurée par des personnels compétents formés par les enseignants de l'éducation nationale.

En plus de cette aide, les élèves de CM1 et de CM2 qui rencontrent des difficultés scolaires peuvent bénéficier de stages de remise à niveau en français et en mathématiques, pendant les vacances scolaires. Ces stages sont encadrés par des professeurs volontaires. Ils sont proposés sur cinq jours, à raison de trois heures d'enseignement quotidien, à l'occasion des vacances de printemps ou au début du mois de juillet. Certains stages auront lieu dans les prochains jours, d'autres à la fin du mois d'août. En 2009, 214 500 élèves au total ont suivi ces stages dans notre pays.

L'aide personnalisée doit être adaptée au parcours des élèves. C'est la raison pour laquelle l'accompagnement éducatif au collège est proposé entre seize heures et dix-huit heures à tous les élèves qui ne bénéficient pas chez eux d'un encadrement et d'un soutien propices à la réussite. Nous proposons dans tous les collèges de France, mais également dans les écoles de l'éducation prioritaire et, à compter de la rentrée prochaine, dans toutes les écoles de l'outre-mer, un accompagnement éducatif dans le prolongement du temps scolaire.

Cet accompagnement peut prendre des formes très distinctes. Il peut s'agir d'une aide aux devoirs, mais également de la pratique d'un sport, d'une langue vivante ou d'activités culturelles. Près d'un million de collégiens bénéficient de ce dispositif, dans plus de 6 400 collèges, dont un millier dans l'éducation prioritaire.

Au-delà du collège, nous avons réformé l'enseignement professionnel à la rentrée dernière. Le baccalauréat professionnel se prépare désormais en trois ans au lieu de deux. L'objectif – nous avons augmenté le niveau général – est de permettre à plus d'élèves d'obtenir ce type de baccalauréat, alors qu'un élève sur deux arrêta sa scolarité en voie professionnelle au niveau du BEP.

Nous avons créé des passerelles entre les voies professionnelle, technologique et générale afin de favoriser une réorientation en cours de cursus des élèves. Un accompagnement personnalisé de deux heures et demie par semaine a été mis en place pour tous les élèves de la voie professionnelle afin de les aider à réussir.

Par ailleurs, la réforme du lycée général et technologique, qui entrera en vigueur dès la rentrée prochaine, a aussi pour objectif d'assurer la réussite de chacun. L'une des mesures phare de cette réforme est, là aussi, la mise en œuvre d'un accompagnement personnalisé de deux heures par semaine afin d'aider les meilleurs élèves à atteindre l'excellence et d'apporter un soutien scolaire à ceux qui ont des difficultés.

J'évoquerai maintenant la question de l'orientation, qui doit nous permettre de progresser en matière d'intégration des enfants issus des milieux défavorisés et d'assurer un meilleur brassage.

La question de l'orientation est absolument majeure dans notre système éducatif. C'est sans doute l'un des domaines dans lesquels l'inégalité sociale est la plus forte. La situation n'est pas la même pour un enfant issu d'une famille favorisée ou qui, tout simplement, connaît le système éducatif – celle-ci sera en mesure d'aider son enfant à décrypter le système et de l'accompagner tout au long de sa scolarité – et pour le fils d'une mère célibataire totalement éloignée du système éducatif et vivant dans un quartier difficile.

Il y a là une inégalité criante et un énorme gâchis. En effet, de nombreux élèves qui ont du talent et des qualités, parce qu'ils ne sont pas pris en charge, parce qu'ils ne sont pas conseillés et parce qu'ils ne sont pas accompagnés tout au long de leur scolarité et au moment de l'orientation, échouent. Jacques Legendre évoquait une orientation par défaut, subie.

Nous avons décidé, dans le cadre de la réforme du lycée, de passer à un système d'orientation volontaire, choisi et progressif. Il faut en effet mettre fin au système qui oblige les élèves à décider, à quatorze ans, du métier qu'ils exerceront plus tard. Un tel système n'est plus possible. Il faut envisager une évolution beaucoup plus progressive. Un élève a le droit d'être médiocre à quatorze ans, puis très épanoui et très investi dans un projet d'enseignement à dix-sept ans une fois qu'il a trouvé sa voie, et de réussir pleinement dans une filière professionnelle à vingt-deux ans.

Là est toute la difficulté, mais aussi la grandeur du métier des enseignants : ils doivent repérer le talent, les qualités et les goûts des jeunes afin de favoriser l'éclosion d'une passion et d'un engagement et de permettre à ceux d'entre eux qui sont en situation difficile, parfois en échec scolaire – voire, malheureusement, comme cela arrive trop souvent, en rupture avec le système éducatif et en décrochage – de quitter le système éducatif avec un diplôme.

La réforme du lycée prévoit d'abord un tutorat, avec l'accord des parents. Tous les élèves ne bénéficieront pas de cet accompagnement. Nous proposons aux familles qui en ont besoin une prise en charge des élèves par des enseignants. En effet, qui, après les parents, connaît le mieux les élèves si ce n'est les enseignants ?

Les enseignants auront la possibilité d'exercer un tutorat auprès des élèves. Ils les accompagneront tout au long de leur parcours d'orientation afin de répondre à leurs questions. Ils pourront leur faire rencontrer des conseillers d'orientation, faire venir au lycée des anciens élèves qui évoqueront leur parcours et sa pertinence. Ils pourront également leur

présenter des parents d'élèves afin de leur permettre de mieux connaître un métier ou une filière précise. C'est là une avancée significative, qui sera mise en œuvre à partir de la rentrée prochaine.

À mon sens, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions, l'ONISEP, a réalisé des efforts considérables en la matière.

D'ailleurs, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous encourage à aller visiter les plates-formes de l'ONISEP. De bonne mémoire, nous en avons inauguré sept. Je viens d'inaugurer celle de Bordeaux, après avoir visité celle d'Amiens, où des conseillers compétents répondent en temps réel, par téléphone, par internet à travers un « tchat », aux questions posées par les parents ou les élèves, avec un système de géolocalisation des formations.

Ainsi, nous prenons en compte les données de l'aménagement du territoire pour montrer aux élèves qu'il y a parfois à proximité de chez eux un métier ou une formation auxquels ils n'avaient pas pensé, parce qu'ils avaient une image un peu négative ou une vision déformée de telle ou telle filière professionnelle.

Autre exemple de l'action que nous menons en faveur de l'orientation : sur ma proposition, un nouveau délégué interministériel à l'orientation, M. Jean-Robert Pitte, ancien président d'université, a été nommé hier en conseil des ministres. Il sera chargé de l'application de la loi que vous avez adoptée à l'automne dernier sur la formation professionnelle, et donc investi de responsabilités importantes. Il aura notamment pour mission d'améliorer la coordination de tous les services de l'État en matière d'orientation.

En outre, je voudrais évoquer devant vous – vous avez été nombreux à y faire référence – l'évolution de la gouvernance de notre système éducatif, en particulier de nos établissements.

Oui, monsieur Lagauche, je suis favorable à une déconcentration et à une autonomie renforcée pour nos établissements ! Et j'ai été heureux d'entendre, sur toutes les travées, des propositions en matière, par exemple, de recrutement de professeurs sur profil dans certains établissements où nous avons besoin d'équipes mobilisées, préparées face à certaines situations, et pérennes.

Je lancerai demain à Marseille le programme CLAIR, que j'ai évoqué à l'instant. Ce dispositif expérimental, que j'avais annoncé au cours des états généraux de la sécurité à l'école, prévoit une expérimentation portant sur les ressources humaines, sur l'innovation pédagogique et sur la vie scolaire dans 106 établissements scolaires à partir de la rentrée prochaine.

En l'occurrence, nous laisserons la liberté aux chefs des établissements concernés – ce sont des établissements d'éducation prioritaire – de recruter leur équipe, afin de disposer d'enseignants motivés et partageant les orientations du projet pédagogique de l'établissement. Ces projets s'inscrivent dans la durée, les enseignants seront nommés pour cinq années. De tels établissements ont besoin d'équipes pérennes, et non d'enseignants arrivés là par défaut – parce qu'ils n'avaient pas suffisamment de points pour obtenir le poste qu'ils souhaitaient, par exemple – et uniquement désireux d'en repartir. Nous voulons des équipes motivées qui partagent les orientations du projet. L'expérimentation débutera à l'automne.

En outre, des innovations pédagogiques sont prévues, afin que puisse être totalement appliquée la loi de 2005 en la matière. Le programme CLAIR a vocation à se substituer à l'ensemble des dispositifs existants en matière d'éducation prioritaire, dès lors qu'il aura apporté la preuve de son efficacité.

D'ailleurs, monsieur Bodin, la proposition que vous avez évoquée en la matière pour le collège me semble tout à fait intéressante.

Parallèlement au dispositif expérimental CLAIR, nous allons également progresser en matière d'autonomie des lycées à la prochaine rentrée. La réforme des lycées prévoit plus de place pour les conseils pédagogiques, ainsi qu'une autonomie et une marge de manœuvre renforcées pour les chefs d'établissement en matière de dotation horaire. Désormais, ce sont les établissements qui décideront de la répartition des dotations dans les dédoublements de classes et pour l'accompagnement personnalisé. Entre les huit heures de dédoublement de classe en seconde et les deux heures d'accompagnement personnalisé, ce sont au total une dizaine d'heures d'enseignement, soit le tiers de l'emploi du temps d'un élève, qui seront laissées à l'appréciation du chef d'établissement et de son équipe, *via* le conseil pédagogique.

Bien entendu – vous l'avez rappelé à juste titre, monsieur Lagauche –, le cadre demeure national. En tant que ministre de l'éducation nationale, je suis le garant du caractère national de l'enseignement. En même temps, nous voyons bien qu'il faut aujourd'hui donner plus de marges de manœuvre à nos chefs d'établissement.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis d'un naturel optimiste, et je crois au sursaut. C'est la raison pour laquelle je ne reprendrai pas l'expression de M. Lagauche, qui faisait référence aux « bataillons d'élèves en échec ». Pour ma part, je préfère aborder les choses de manière positive.

Monsieur le sénateur, le rétablissement des conditions d'une réelle égalité des chances pour lutter contre les hasards de la naissance est au cœur de la politique de l'éducation que nous menons ! Il faut donner sa chance à chaque élève, parce que notre pays a besoin de l'intelligence et des talents de tous ses enfants ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

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

En application de l'article 83 du règlement, je constate que le débat est clos.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-huit heures quarante-cinq, est reprise à dix-neuf heures.*)

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

6

#### DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel, par lettre en date du 24 juin 2010, le texte d'une décision du Conseil constitu-

tionnel qui concerne la conformité à la Constitution de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

Acte est donné de cette communication.

7

#### COMMUNICATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 24 juin 2010, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution la Cour de cassation a adressé au Conseil constitutionnel une décision de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité (2010-22 QPC).

Le texte de cette décision de renvoi est disponible au bureau de la distribution.

Acte est donné de cette communication.

8

#### RÉPRESSION DES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES. - VIOLENCES AU SEIN DES COUPLES

##### SUITE DE LA DISCUSSION DE DEUX PROPOSITIONS DE LOI ET ADOPTION DU TEXTE DE LA COMMISSION MODIFIÉ

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes (proposition n°340, texte de la commission n°565, rapports n°553, 564 et 562), et de la proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants (proposition n°118, rapport n°564).

Dans la discussion des articles, le Sénat a entamé, au sein du chapitre I<sup>er</sup>, l'examen de l'article 10 *bis* B.

Chapitre I<sup>er</sup> (suite)

PROTECTION DES VICTIMES

#### Article 10 *bis* B (suite)

Un rapport remis par le Gouvernement sur la mise en place d'une formation spécifique en matière de prévention et de prise en charge des violences faites aux femmes et des violences commises au sein du couple est présenté au Parlement avant le 30 juin 2011. Cette formation serait destinée aux médecins, aux personnels médicaux et paramédicaux, aux travailleurs sociaux, aux agents des services de l'état civil, aux agents des services pénitentiaires, aux magistrats, aux avocats, aux personnels de l'éducation nationale, aux personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs et aux personnels de police et de gendarmerie.



**M. le président.** L'amendement n° 37, présenté par MM. Antoinette, Patient, Gillot, S. Larcher, Lise, Tuhejava et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter cet article par les mots :

aux intervenants sociaux de proximité, salariés ou bénévoles des associations assurant dans les quartiers des missions d'accueil, d'écoute, de médiation ou d'accompagnement, notamment au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville

La parole est à Mme Maryvonne Blondin.

**Mme Maryvonne Blondin.** Il est important de développer une culture commune aux différents professionnels sur ce grave sujet.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Cet amendement a pour objet de compléter la liste de l'ensemble des personnels qui bénéficieraient d'une formation spécifique de sensibilisation aux violences faites aux femmes. Il vise à y ajouter un certain nombre de professionnels.

Le texte faisant déjà mention des travailleurs sociaux, les précisions que vous souhaitez introduire, qui créent un effet d'accumulation, madame la sénatrice, sont superflues.

Pour ne pas alourdir la rédaction de l'article 10 bis B, je souhaite que vous retiriez cet amendement. Sinon, je m'en remettrai à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État chargée de la famille et de la solidarité.** Le Gouvernement est défavorable à cet amendement puisque la nouvelle rédaction de l'article 10 bis B inclut déjà les travailleurs sociaux dans le rapport qui doit être remis avant le 30 juin 2011.

Par ailleurs, il semble très difficile pour l'État de garantir ou de contrôler les formations continues suivies par les salariés ou par les bénévoles associatifs. La mesure n'aurait ainsi pas de portée opérationnelle réelle.

En revanche, le Gouvernement s'engage à intégrer dans les conventions d'objectifs et de moyens signées avec les associations recevant des ressources publiques une clause relative à l'obligation de former leurs personnels et bénévoles.

Au regard de ces explications, madame Blondin, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement.

**M. le président.** Madame Blondin, l'amendement n° 37 est-il maintenu ?

**Mme Maryvonne Blondin.** Madame le secrétaire d'État, l'engagement du Gouvernement d'intégrer une clause particulière pour les associations bénéficiant de financements publics afin d'assurer une formation des personnels me paraît intéressante. J'accepte donc de retirer cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 37 est retiré.

Je mets aux voix l'article 10 bis B.

(L'article 10 bis B est adopté.)

## Article 10 bis

Aux deuxième et huitième alinéas de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « le prononcé de mesures urgentes ordonnées par le juge des affaires familiales en application du troisième alinéa de l'article 220-1 du même code » sont remplacés par les mots : « une ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales en application du titre XIV du livre I<sup>er</sup> du même code ». – (Adopté.)

## Chapitre II

### PRÉVENTION DES VIOLENCES

## Article 11 A

① I. – Après le premier alinéa de l'article L. 312-15 du code de l'éducation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

② « Il comporte aussi une formation consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la lutte contre les préjugés sexistes et à la connaissance des causes, caractéristiques et sanctions relatives aux violences faites aux femmes et aux violences commises au sein du couple. Les établissements scolaires peuvent s'associer à cette fin avec des associations de défense des droits des femmes et promouvant l'égalité entre les hommes et les femmes. »

③ II. – L'article L. 721-1 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

④ « Les formations mentionnées aux trois alinéas précédents comportent des actions de sensibilisation à la lutte contre les discriminations, aux enjeux de l'égalité entre les femmes et les hommes, aux violences faites aux femmes et aux violences commises au sein du couple. »

**M. le président.** La parole est à Mme Claudine Lepage, sur l'article.

**Mme Claudine Lepage.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, chers collègues, il nous appartient de prendre toutes les mesures pour endiguer la violence au sein des couples, qui est un véritable fléau touchant tous les milieux sociaux.

Pour éradiquer ce mal, le volet « prévention » est primordial. Or la prévention passe avant tout par l'éducation et par l'information.

L'article 11 A, qui tend à prévoir qu'une formation scolaire soit dispensée aux plus jeunes sur l'égalité des sexes, la lutte contre les préjugés sexistes et contre les violences commises au sein des couples, est élémentaire. Il va de soi que cette formation doit être dispensée également dans les établissements d'enseignement français à l'étranger, comme vise à le préciser l'amendement n° 24 rectifié déposé par le groupe socialiste, car la violence familiale ne s'arrête pas aux frontières.

C'est à l'école, répétons-le, qu'il revient de pallier les lacunes d'une éducation sur ce sujet lorsque la sphère privée familiale est défaillante. Bien plus, c'est l'école qui doit corriger la représentation, parfois complètement faussée par les médias, les films et les chansons, que les enfants se font des relations entre les hommes et les femmes.

Plus généralement, n'oublions pas que l'école demeure le lieu privilégié de l'apprentissage de la vie en société. Il faut donc lui donner les moyens financiers et humains d'assumer cette mission. Mais c'est un autre débat.

Au-delà du seul aspect éducatif, il est absolument nécessaire de dispenser une information sur ces sujets, car si le chiffre effrayant d'une femme mourant tous les deux jours et demi sous les coups de son conjoint est désormais connu de tous, l'on sait moins qu'en France quatre femmes victimes sur cinq ne portent pas plainte ! La honte, la peur, l'isolement les enferment encore davantage dans cet enfer. La loi doit les aider à briser le silence.

Cette situation est exacerbée pour les Français établis hors de France. Ces Français sont, en effet, susceptibles de se trouver encore plus démunis face à la violence de leur conjoint pour diverses raisons, qui tiennent à la mauvaise connaissance de la langue du pays ou encore de ses éventuelles structures d'aide. Et je n'évoque même pas la situation dans certains pays qui méconnaissent les droits des femmes...

C'est pourquoi, afin de libérer véritablement la parole des victimes, il importe d'offrir toute l'information nécessaire et de mettre à la disposition du public un numéro d'appel d'urgence, disponible *via* le site internet du consulat, ou des dépliants. Cette information doit également être disponible à la Maison des Français de l'étranger pour les Français qui s'apprentent à quitter la France. C'est le sens de l'amendement n° 25 que mes collègues du groupe socialiste et moi-même avons déposé.

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 60, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Au premier alinéa de l'article L.121-1 du code de l'éducation, après les mots : « situations concrètes qui y portent atteinte », sont insérés les mots : «, en particulier les violences faites aux femmes et les violences commises au sein du couple ».

La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** L'organisation et le contenu des formations dispensées dans les établissements scolaires relèvent de la compétence du ministre chargé de l'éducation.

Ils sont définis respectivement par décrets ou arrêtés. En conséquence, l'inscription de la thématique des violences faites aux femmes dans l'article L.312-15 du code de l'éducation relatif à l'enseignement d'éducation civique ne me semble pas opportune.

La lutte contre les inégalités, notamment celles entre les hommes et les femmes, ainsi que la sensibilisation à toutes les formes de violence font partie des sujets développés dans le cadre de l'enseignement d'éducation civique. D'autres dispositions inscrites dans le code de l'éducation permettent d'aborder cette thématique. Il en est ainsi de l'éducation à la sexualité et de la prévention de la maltraitance.

En revanche, la lutte contre les inégalités touche aux principes fondamentaux des droits des personnes et de la lutte contre toutes les formes de discrimination. À ce titre,

elle est un élément constitutif des objectifs et des missions du service public de l'enseignement tels qu'ils sont précisés dans l'article L.121-1 du code de l'éducation.

Le Gouvernement propose d'inscrire la lutte contre les inégalités, notamment les inégalités entre les hommes et les femmes, ainsi que la sensibilisation à toutes les formes de violence, dans cet article, qui concerne tous les niveaux d'enseignement – école, collège, lycée. Cette inscription dans les missions générales de l'école engage l'ensemble des responsables éducatifs, quel que soit leur niveau de responsabilité, à prendre part à cette lutte. Ce sont non seulement les enseignants qui sont concernés, mais aussi les personnels de direction, d'éducation, d'orientation, sociaux et de santé.

L'universalité du message s'en trouve ainsi renforcée.

**M. le président.** L'amendement n° 24 rectifié, présenté par M. Courteau, Mmes Klès et Bonnefoy, MM. Sueur, Yung, Bodin et Mirassou, Mmes M. André, Blondin, Cartron, Lepage, Schillinger, Ghali et Printz, M. Mazuir et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéas 1 et 2

Rédiger ainsi ces alinéas :

Après l'article L. 312-17 du code de l'éducation, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. L. ... - Une information consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la lutte contre les préjugés sexistes et à la lutte contre les violences faites aux femmes et les violences commises au sein du couple est dispensée à tous les stades de la scolarité. Les établissements scolaires, y compris les établissements français d'enseignement scolaire à l'étranger, peuvent s'associer à cette fin avec des associations de défense des droits des femmes et promouvant l'égalité entre les hommes et les femmes et des personnels concourant à la prévention et à la répression de ces violences. »

La parole est à M. Roland Courteau.

**M. Roland Courteau.** Nous avons déjà mis en avant cette disposition, mais sous une présentation différente, dans la proposition de loi que nous avons déposée le 10 novembre 2004. Cette disposition n'a pas davantage été retenue par le Sénat lors de la discussion du texte qui a abouti à la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

D'une manière encore différente, nous avons repris cette mesure dans la proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, déposée le 1<sup>er</sup> juin 2007. Nous l'avons également fait figurer à l'article 3 de la proposition de loi n° 118 que nous examinons aujourd'hui. C'est dire combien cette disposition nous tient à cœur.

Par cet amendement, nous proposons qu'une information à tous les stades de la scolarité soit consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la lutte contre les préjugés sexistes et à la lutte contre les violences faites aux femmes, en général, et contre les violences commises au sein du couple.

À cette fin, nous proposons, comme nous l'avons fait régulièrement depuis 2004, que les établissements scolaires puissent s'associer non seulement avec des associations de

défense des droits des femmes, mais également avec des personnels concourant à la prévention et à la répression de ces violences.

Il nous est apparu souhaitable que cette information sur les violences ne soit pas limitée aux seules violences faites aux femmes, mais concerne également l'ensemble des violences au sein du couple. Je me suis déjà largement exprimé sur cette question dans la discussion générale, comme d'ailleurs mon collègue Yannick Bodin.

Si nous voulons contribuer à changer les mentalités, et donc à réduire ces violences jusqu'à les éradiquer – pourquoi pas ! –, il faut agir le plus en amont possible, c'est-à-dire à l'école, au collège et au lycée. Très tôt, en effet, les enfants sont enfermés dans des rôles stéréotypés en ce qui concerne leur place dans la société.

Je l'ai dit tout à l'heure, l'inscription des garçons et des filles dans un rapport hiérarchique de domination où le masculin l'emporte sur le féminin n'est qu'une construction humaine. Dès lors, la déconstruction est possible.

Je disais aussi que les violences à l'égard des femmes et au sein des couples sont souvent la conséquence de certains conditionnements socioculturels. On peut aussi en rechercher les causes dans un modèle de société qui place les femmes dans une position d'infériorité. D'ailleurs, je veux rappeler que le Conseil de l'Europe a demandé aux États membres de veiller à assurer « une éducation de base qui évite les schémas et les préjugés sociaux et culturels, les images stéréotypées du rôle de chaque sexe ».

Voilà pourquoi nous considérons que l'école en général a un rôle essentiel à jouer.

**M. le président.** L'amendement n° 39, présenté par MM. Antoinette, Patient, Gillot, S. Larcher, Lise, Tuhejava et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ainsi qu'une présentation des démarches pouvant être accomplies par les enfants témoins de violences dans leur famille ou entre leurs parents.

La parole est à Mme Maryvonne Blondin.

**Mme Maryvonne Blondin.** Cet amendement tend à compléter les dispositions évoquées tout à l'heure en précisant que les enfants doivent aussi être pris en compte dans le cadre de la lutte contre la violence au sein des couples. Toutefois, il me semble que, dans son esprit, le dispositif de l'article 11 A répond déjà à ces préoccupations ; je retire donc cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 39 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 60 et 24 rectifié ?

**M. François Pillet, rapporteur.** L'amendement n° 60 du Gouvernement, selon l'avis unanime de la commission, pose quelques difficultés.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** L'inverse m'aurait étonnée !

**M. François Pillet, rapporteur.** Dans un souci de lisibilité des politiques publiques, il paraît en effet préférable d'inscrire l'objectif de sensibilisation des élèves à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la lutte contre les préjugés sexistes

et aux violences faites aux femmes et aux violences commises au sein du couple dans le cadre spécifique de l'éducation à la santé et à la sexualité, plutôt qu'au milieu de multiples objectifs et missions de service public.

L'amendement n° 60 est également silencieux sur les personnels que pourraient s'adjoindre les enseignants.

L'amendement n° 24 rectifié de notre collègue Roland Courteau est à l'évidence beaucoup plus précis, puisqu'il inscrit l'enseignement sur l'égalité entre les hommes et les femmes prévu à l'article 11 A dans le cadre de l'éducation à la santé et à la sexualité, plutôt que dans le cadre de l'éducation civique. Cette modification paraît tout à fait appropriée, puisque l'éducation à la santé et à la sexualité vise notamment à intégrer les questions liées à la mixité et à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Par ailleurs, cet amendement complète la liste des intervenants extérieurs que les enseignants pourront solliciter en y ajoutant les personnels contribuant à la prévention et à la répression de ces violences.

Il prévoit enfin que cette formation sera dispensée dans les établissements scolaires français à l'étranger. En effet, la commission des lois a largement débattu sur ce point : nos collègues représentant les Français de l'étranger nous ont alertés sur le fait que, si l'article L. 451-1 du code de l'éducation prévoit que les dispositions dudit code s'appliquent aux établissements scolaires français à l'étranger, tel n'est pas toujours le cas en pratique. Sans la précision apportée par cet amendement, le ministère des affaires étrangères pourrait avoir une lecture plus restrictive des dispositions prévues par l'amendement n° 24 rectifié.

En conclusion, la commission considère que l'amendement n° 24 rectifié couvre plus complètement la matière et la cible mieux, car il est plus précis que l'amendement n° 60 du Gouvernement. C'est pourquoi la commission a émis un avis favorable sur l'amendement n° 24 rectifié et, comme celui-ci répond à la préoccupation du Gouvernement, la commission souhaiterait que le Gouvernement retire son amendement...

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Monsieur le rapporteur, vous êtes extraordinaire !

**M. François Pillet, rapporteur.** Dans la négative, la commission serait désolée d'émettre un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 24 rectifié ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Le Gouvernement n'est évidemment pas favorable à cet amendement n° 24 rectifié. J'observe d'ailleurs une tendance à vouloir surcharger ce texte de dispositions réglementaires. J'appelle la commission des lois à être vigilante sur ce point, monsieur le rapporteur !

Cet amendement a pour objet d'ajouter à l'article L. 312-17 du code de l'éducation une disposition visant à dispenser une information consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes. Le Gouvernement est très réservé sur le principe même de l'énumération détaillée dans la loi des différentes thématiques à aborder dans le cadre de la scolarité. Il faut se garder de trop entrer dans le détail.

Il va de soi que la lutte contre les inégalités, notamment les inégalités hommes-femmes, et la sensibilisation à toutes les formes de violence sont des sujets déjà abordés dans le cadre de l'éducation civique, de l'éducation à la sexualité et de la prévention des maltraitances.

La mention explicite dans la loi de certains thèmes risque d'ouvrir la voie à la multiplication des demandes tendant à ce que d'autres thèmes soient également identifiés dans la loi. Nous risquons donc d'aboutir à un morcellement peu pertinent et d'affaiblir, en fin de compte, le message en direction des élèves.

C'est pourquoi le Gouvernement propose de faire figurer une disposition d'ordre plus général dans l'article L.121-1 du code de l'éducation qui concerne les missions générales de l'école. Cet article concerne tous les niveaux d'enseignement, écoles, collèges, lycées. Par ailleurs, l'inscription de la thématique dans les missions générales de l'école engage l'ensemble des responsables éducatifs à y prendre part. Quel que soit leur niveau de responsabilité, les enseignants sont tous concernés, ainsi que les autres personnels de direction, d'éducation, d'orientation ou des services sociaux et de santé.

Je vous invite donc à ne pas alourdir le dispositif de précisions qui n'ont rien à faire dans la loi.

À cette fin, je demande un scrutin public sur l'amendement n° 60.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Puisque Mme la secrétaire d'État veut faire du juridisme, en application de notre règlement, je demande que le Sénat se prononce en priorité sur l'amendement n° 24 rectifié.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur la demande de priorité formulée par la commission ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Avis défavorable.

**M. le président.** Je consulte le Sénat sur la demande de priorité présentée par la commission.

*(La priorité est ordonnée.)*

**M. le président.** Je mets donc aux voix l'amendement n° 24 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'amendement n° 60 n'a plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 11 A, modifié.

*(L'article 11 A est adopté.)*

#### Articles additionnels après l'article 11 A

**M. le président.** L'amendement n° 25, présenté par Mme Lepage, MM. Yung et Courteau, Mmes Klès et Bonnefoy, MM. Sueur, Bodin et Mirassou, Mmes M. André, Blondin, Cartron, Schillinger, Ghali et Printz, M. Mazuir et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après l'article 11 A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les consulats français à l'étranger, ainsi que la Maison des Français de l'étranger, mettent à disposition des informations sur les possibilités d'accueil et de recours dans le pays de résidence ou en France.

La parole est à Mme Claudine Lepage.

**Mme Claudine Lepage.** Comme je l'ai dit dans mon intervention sur l'article 11 A, les Français résidant à l'étranger sont susceptibles de se trouver encore plus démunis face à la violence de leur conjoint, pour diverses raisons.

En effet, ils ne connaissent pas toujours bien leur pays de résidence, ils en maîtrisent parfois mal la langue et ne sont pas toujours informés de l'existence éventuelle de structures d'aide. Il importe donc de leur offrir toute l'information nécessaire dans de telles situations, ainsi qu'un numéro d'appel d'urgence, *via* le site internet du consulat ou des dépliants. Cette information doit être également disponible à la Maison des Français de l'étranger à destination des Français qui s'approprient à quitter la France.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** À l'évidence, les dispositions contenues dans cet amendement ne relèvent pas du domaine législatif et peuvent être mises en œuvre sans difficulté par voie réglementaire.

La discussion de cet amendement pourrait toutefois donner l'occasion au Gouvernement de nous donner des informations sur les actions réalisées par les consulats français afin de mieux informer de leurs droits nos ressortissants victimes de violences à l'étranger.

Cela étant, la commission demande le retrait de cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** On peut en effet douter qu'une telle disposition relève du domaine de la loi.

Par ailleurs, au niveau tant de l'administration centrale que des postes consulaires, le ministère des affaires étrangères s'efforce d'ores et déjà d'apporter à nos compatriotes de la manière la plus concrète et la plus efficace possible toute information susceptible de leur être utile, eu égard aux situations auxquelles ils peuvent se trouver confrontés à l'étranger.

Quoi qu'il en soit, en son principe, cet amendement ne pose aucune difficulté pratique, dans la mesure où l'information prévue relèverait de la protection consulaire, au sens de la convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, dont l'article 5 prévoit que « les fonctions consulaires consistent à : [...] prêter secours et assistance aux ressortissants, personnes physiques ou morales, de l'État d'envoi ; [...] sous réserve des pratiques et procédures en vigueur dans l'État de résidence, représenter les ressortissants de l'État d'envoi ou prendre des dispositions afin d'assurer leur représentation appropriée devant les tribunaux ou les autres autorités de l'État de résidence pour demander, conformément aux lois et règlements de l'État de résidence, l'adoption de mesures provisoires en vue de la sauvegarde des droits et intérêts de ces ressortissants lorsque, en raison de leur absence ou pour toute autre cause, ils ne peuvent défendre en temps utile leurs droits et intérêts ».

Comme M. le rapporteur, je vous demande, madame la sénatrice, de retirer votre amendement. Sinon, j'émets un avis défavorable.

**M. le président.** Madame Lepage, l'amendement n° 25 est-il maintenu ?

**Mme Claudine Lepage.** En déposant cet amendement, je souhaitais insister sur la nécessité de l'information. Contrairement à ce que vous nous avez dit, madame la secrétaire d'État, cette information n'est pas systématiquement diffusée par les consulats.

Si vous prenez l'engagement qu'une information précise sur la législation en vigueur dans chaque pays sera délivrée par tous les consulats, j'accepterai de retirer mon amendement. Dans la négative, je me verrais obligée de le maintenir.

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

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Madame la sénatrice, je vous confirme que cette information sera diffusée.

**M. le président.** L'amendement n° 25 est retiré.

L'amendement n° 52, présenté par Mmes Terrade, Borvo Cohen-Seat, Assasi, Mathon-Poinat, Schurch et les membres du groupe Communiste, Republicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Après l'article 11 A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement en sollicitant notamment le Conseil national consultatif des personnes handicapées remet au Parlement, au plus tard le 30 novembre 2010, un rapport portant sur les cas particuliers des violences dont sont victimes les femmes en situation de handicap ainsi que sur les difficultés particulières qu'elles rencontrent pour faire valoir leurs droits ainsi que, le cas échéant, les dispositions envisageables pour faciliter leur accès aux dispositifs juridiques et judiciaires existant et contenus dans la présente proposition de loi.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** J'avais déjà indiqué lors de la réunion de la commission, en présence de Mme la secrétaire d'État, que cet amendement avait pour objet d'inciter le Gouvernement à agir.

En effet, les associations qui accompagnent au quotidien les femmes victimes de violences, notamment conjugales, nous ont alertées quant à la « grande vulnérabilité » des femmes en situation de handicap, qui atteint parfois un point que l'on peut difficilement imaginer.

Il n'existe pas d'étude précise pour la France, mais ce phénomène n'est pas particulier à notre pays. Par exemple, une enquête menée au Canada révèle que 40 % des femmes handicapées ont déjà été violées, maltraitées ou agressées.

Cette même étude précise que plus de la moitié des femmes handicapées depuis la naissance ou la petite enfance ont subi des sévices.

Certes, comparaison n'est pas raison, mais une réflexion doit être menée sur ce sujet.

Nous estimons qu'il faut évaluer la situation et apporter des solutions concrètes.

Dans la sphère privée, les femmes en situation de handicap ne reçoivent souvent de l'aide que de leur conjoint. Si celui-ci est l'auteur des violences, on comprend bien qu'il ne leur apportera aucun soutien pour engager des démarches, notamment pour porter plainte si, toutefois, elles le souhaitent. Cette situation est tout à fait particulière.

L'hébergement d'urgence pose également problème.

Enfin, nous avons appris que les femmes concernées, lorsqu'elles entament une procédure de divorce en raison de violences conjugales, se voient presque systématiquement refuser le droit de garde des enfants, en raison de leur handicap, au profit de l'auteur des violences, qui, lui, est valide.

Vraiment, nous devons nous pencher sur le problème !

Bien sûr, la loi s'appliquera à tout le monde, y compris aux femmes en situation de handicap. Mais, compte tenu de la gravité et du caractère très particulier de la situation – des femmes handicapées et travaillant sur la question m'en ont rendu compte –, je vous demanderai, madame la secrétaire d'État, de bien vouloir faire en sorte qu'une évaluation soit menée et des mesures mises en œuvre pour favoriser une application effective de la loi dans les cas concernant des femmes en situation de handicap.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** Ma chère collègue, je vous donne acte que vous abordez là un problème extrêmement grave et douloureux. Il mérite incontestablement un débat, peut-être plus large que celui que nous pouvons entamer aujourd'hui en l'absence d'information suffisante sur le sujet.

La question des violences faites aux personnes handicapées, vous l'admettez, dépasse largement celle de la violence conjugale.

Le sujet est donc important et pourrait, en effet, utilement faire l'objet d'une étude thématique, dans le cadre du rapport annuel du Conseil national consultatif des personnes handicapées. Le Gouvernement pourrait donc prendre l'engagement de solliciter cet organisme en ce sens. Cette solution me paraîtrait la plus adaptée, car il convient d'éviter de multiplier les rapports du Gouvernement au Parlement.

En outre, une telle question pourrait être fort pertinemment traitée au sein de notre assemblée à travers, par exemple, une question orale avec débat, ce qui nous permettrait de débattre de ce sujet extrêmement important.

Sous réserve de l'avis du Gouvernement et des engagements que Mme la secrétaire d'État pourrait prendre sur ce point, je vous invite donc, madame Borvo Cohen-Seat, à retirer votre amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Mes propos iront dans le même sens que ceux de M. le rapporteur.

Effectivement, madame Borvo Cohen-Seat, le fait d'être en situation de handicap accroît la vulnérabilité des femmes. Il conviendrait donc de prendre en compte cette donnée, au même titre que d'autres motifs de discrimination – les origines ethniques, l'orientation sexuelle, l'âge, etc. –, dans toutes les études empiriques sur les faits de violence à l'encontre des femmes, plutôt que de faire un rapport spécifique, mentionné dans une loi, sur le sujet.

En revanche, je n'écarte pas la possibilité de traiter cette problématique et je m'engage à saisir le Conseil national consultatif des personnes handicapées, qui est compétent sur ces questions. En effet, si un rapport spécifique n'est pas nécessaire, nous avons tout de même besoin d'outils de sensibilisation et d'informations particulières sur cette thématique.

Au regard de ces explications, madame la sénatrice, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement.

**M. le président.** Madame Borvo Cohen-Seat, l'amendement n° 52 est-il maintenu ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Madame la secrétaire d'État, je ne suis pas opposée à la procédure que vous semblez vouloir adopter et, effectivement, nous pourrions débattre de ce sujet à l'occasion d'une question orale.

Je voudrais simplement rappeler que, dans le cadre des procédures d'application de la loi, vous avez la possibilité de donner un certain nombre d'instructions par voie réglementaire. Compte tenu des situations concrètes que je viens d'évoquer, notamment les problèmes d'hébergement et de garde d'enfants, il est absolument nécessaire d'adresser un signal d'alarme quant à la situation actuelle, situation que nous voulons changer.

Cela étant dit, j'accepte de retirer mon amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 52 est retiré.

### Article additionnel après l'article 11

**M. le président.** L'amendement n° 23, présenté par M. Courteau, Mmes Klès et Bonnefoy, MM. Sueur, Yung, Bodin et Mirassou, Mmes M. André, Blondin, Cartron, Lepage, Schillinger, Ghali et Printz, M. Mazuir et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est instituée une journée nationale de sensibilisation aux violences faites aux femmes fixée au 25 novembre.

La parole est à M. Roland Courteau.

**M. Roland Courteau.** Chacun ici mesure la gravité du phénomène dont nous discutons : les violences au sein des couples, par leur caractère organisé et répété, transformant la vie des victimes en un enfer conjugal mettant leur santé et leur vie en danger.

Ce mal, qui concerne toutes les catégories sociales, a trop longtemps été considéré comme un problème tabou, appartenant à la sphère privée. « Cela ne nous regarde pas ! », me disait, un jour, le voisin de palier d'une victime.

Oui, mes chers collègues, les violences au sein des couples ont trop longtemps été minimisées et reléguées au rang de simples scènes de ménage. En fait, elles ont trop longtemps été ignorées et méconnues.

Pourtant, aujourd'hui encore, et même si d'importants progrès ont été obtenus, la loi du silence règne toujours en différents endroits ; des zones de non-droit subsistent encore dans les domiciles familiaux ; des victimes continuent de subir, par peur de représailles ou ignorance de leurs droits.

Certes, le voile du silence se déchire peu à peu. Mais il est impératif que la lutte contre ce fléau ne souffre aucun répit.

Plus on évoquera le sujet des violences au sein des couples, plus on informera l'opinion, plus on parlera des sanctions, plus on traitera des droits des victimes, plus on mobilisera les Français contre ces atteintes aux droits fondamentaux de la personne humaine et plus vite on fera reculer ce fléau.

C'est pourquoi nous proposons d'instituer, une fois par an, à date fixe, un moment très fort de mobilisation.

Cette journée, qui serait fixée le 25 novembre et coïnciderait avec la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, donnerait certainement plus de vivacité, plus d'allant à cette dernière.

Il s'agit donc de créer un temps fort dans l'année et, à cette occasion, d'envoyer des signaux à l'opinion publique, afin que nul n'ignore les causes et les conséquences de ce fléau et que puissent naître et se développer de nouvelles dynamiques permettant de réduire ce mal et peut-être, qui sait, de l'éradiquer un jour.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** Cet amendement a pour objet de rétablir, dans la présente proposition de loi, une disposition qui figurait à l'article 3 de la proposition de loi initialement déposée par notre collègue Roland Courteau.

Nos collègues socialistes souhaitent que soit instituée une journée nationale de sensibilisation de l'opinion publique aux violences faites aux femmes, dont la date coïnciderait avec la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Une recommandation de l'assemblée générale des Nations unies adoptée le 17 décembre 1999 invite les gouvernements à mener ce jour-là des actions de sensibilisation aux violences faites aux femmes.

On ne crée pas une journée supplémentaire, on renforce une journée de portée internationale.

C'est pourquoi la commission a émis un avis favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Je comprends l'objectif que l'on cherche ici à atteindre, mais, encore une fois, cette mesure n'est pas de nature législative. Elle appartient au domaine réglementaire.

En outre, au cours de la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, un grand nombre de manifestations sont organisées en France. La journée que vous envisagez, monsieur le sénateur, qui ne renforcerait pas réellement les actions déjà entreprises, me paraît donc inutile.

Cela étant dit, je m'en remets à la sagesse de la Haute Assemblée sur cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 23.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je constate que cet amendement a été adopté à l'unanimité des présents.

Un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 11.

### Article 12

**(Non modifié)**

① I. – Après le 4° de l'article 222-14 du code pénal, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

② « Les peines prévues par le présent article sont également applicables aux violences habituelles commises par le conjoint ou le concubin de la victime ou par le partenaire lié à celle-ci par un pacte civil de solidarité. Les dispositions du second alinéa de l'article 132-80 sont applicables au présent alinéa. »

③ II. – Au dernier alinéa de l'article 222-48-1 du même code, après le mot : « précédent », sont insérés les mots : « qui sont commises sur un mineur de quinze ans par un ascendant légitime, naturel ou adoptif, ou par toute autre personne ayant autorité sur la victime ».

**M. le président.** L'amendement n° 26, présenté par M. Courteau, Mmes Klès et Bonnefoy, MM. Sueur, Yung, Bodin et Mirassou, Mmes M. André, Blondin, Cartron, Lepage, Schillinger, Ghali et Printz, M. Mazuir et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Compléter cet alinéa par les mots :

, ou qui sont commises sur la victime par un conjoint, un ex-conjoint, un concubin, un ex-concubin, un partenaire ou un ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité

La parole est à Mme Virginie Klès.

**Mme Virginie Klès.** Cet amendement tend à rétablir l'obligation du suivi socio-judiciaire après une condamnation pour des violences conjugales.

Rétablir ce suivi socio-judiciaire me semble nettement plus important que d'imposer le port du bracelet électronique.

Nous savons très bien que les personnes condamnées pour des violences au sein du couple ont besoin d'être suivies sur le plan humain et de répondre à un nombre élevé d'obligations. Le suivi socio-judiciaire en matière de violences conjugales est donc primordial.

Il a disparu pour des raisons financières, du fait du nombre insuffisant des médecins coordonnateurs.

Si nous voulons vraiment lutter contre le fléau, il faut s'en donner les moyens ! Il faut donc trouver les ressources suffisantes pour rétablir ce dispositif et pour suivre, aussi longtemps que nécessaire, les auteurs avérés de violences conjugales et condamnés à ce titre.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** Les députés n'ont pas souhaité retenir le caractère obligatoire du suivi socio-judiciaire, sans doute pour deux raisons.

La première est pragmatique et, à ce titre, ne se prête pas à de grandes dissertations : le manque de médecins coordonnateurs prive le dispositif de toute efficacité.

La seconde, qui, à mon avis, est la principale motivation, tient au fait qu'en ce domaine il faut laisser au juge le soin d'apprécier l'opportunité de la mesure au cas par cas.

Les décisions par lesquelles nous lions le juge entraînent toujours des difficultés d'appréciation, voire des hésitations du magistrat, ce qui ne permettra pas forcément de répondre à votre préoccupation, madame Klès, qui, au demeurant, est parfaitement légitime.

Nous savons, en outre, que la vision que le juge se forgera à partir du dossier jouera un rôle encore plus déterminant dans les cas de violences conjugales. Laissons-lui sa marge d'appréciation !

C'est donc cette raison qui me conduit à exprimer un avis défavorable sur l'amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Il est également défavorable.

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès, pour explication de vote.

**Mme Virginie Klès.** Refuser de mettre en place cette mesure me semble assez paradoxal, car le suivi socio-judiciaire s'appuie aussi sur des expertises médicales et psychiatriques.

J'ai déjà insisté plus d'une fois sur ce point, mais je crois que je ne le martèlerai jamais assez. Ce que nous appelons aujourd'hui encore des violences conjugales ne se réduit pas à des actes de violence. Il s'agit d'un phénomène d'emprise et de manipulation destructrice de l'autre, et il me semble qu'on ne peut pas refuser à une personne qui se trouve prise dans cet engrenage, dans ce comportement pathologique, un suivi socio-judiciaire et des soins psychiatriques.

On ne peut pas non plus laisser au juge, qui n'est pas médecin, la seule responsabilité de déterminer si les actes commis sont de l'ordre du conflit, celui-ci pouvant effectivement conduire à la violence, ou s'ils correspondent à un mécanisme pathologique de manipulation destructrice.

Donc, j'insiste sur ce point, le suivi socio-judiciaire est primordial.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 26.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

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

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° 236 :

Nombre de votants .....	311
Nombre de suffrages exprimés .....	294
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	148
Pour l'adoption .....	139
Contre .....	155

Le Sénat n'a pas adopté.

L'amendement n° 35, présenté par MM. Antoinette, Patient, Gillot, S. Larcher, Lise, Tuheiva et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Compléter cet alinéa par les mots :

ou toute personne bénéficiant d'un ascendant psychologique sur cette dernière en tant que membre de sa famille recomposée

La parole est à Mme Maryvonne Blondin.

**Mme Maryvonne Blondin.** Il s'agit ici de prendre en considération les évolutions de la société, notamment en ce qui concerne la composition de la famille. En effet, il se peut

qu'une personne sans aucun lien d'autorité officiellement reconnu ait un ascendant psychologique sur un autre membre de la famille.

Cet amendement vise donc à compléter cet article sur ce point.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** Ma chère collègue, je veux expressément vous rassurer : votre amendement est satisfait par le droit positif.

La jurisprudence considère que la notion de personne ayant autorité inclut à la fois les personnes détenant une autorité légale sur la victime et celles qui détiennent une autorité de fait sur cette dernière. Elle s'applique aux familles recomposées, même quand des membres de celle-ci – par exemple, les beaux-parents – ne disposent d'aucune autorité légale sur l'enfant.

La jurisprudence répondant donc parfaitement à votre préoccupation, je vous prie de retirer cet amendement.

**M. le président.** Madame Blondin, l'amendement n° 35 est-il maintenu ?

**Mme Maryvonne Blondin.** Non, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 35 est retiré.

Je mets aux voix l'article 12.

*(L'article 12 est adopté.)*

### Article 12 bis

**(Non modifié)**

À la seconde phrase du dernier alinéa de l'article 471 du code de procédure pénale, les mots : « le juge de l'application des peines peut désigner » sont remplacés par les mots : « le tribunal correctionnel ou le juge de l'application des peines peut désigner ». – *(Adopté.)*

### Article 13

- ① I. – La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est ainsi modifiée :
- ② 1° Au dernier alinéa de l'article 42, les mots : « et les associations familiales » sont remplacés par les mots : « les associations familiales et les associations de défense des droits des femmes » ;
- ③ 1° bis À la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 43-11, les mots : « et de la lutte contre les discriminations et » sont remplacés par les mots : « , de la lutte contre les discriminations, les préjugés sexistes, les violences faites aux femmes, les violences commises au sein du couple et de l'égalité entre les hommes et les femmes. Elles » ;
- ④ 2° Au dernier alinéa de l'article 48-1, les mots : « et les associations familiales reconnues par l'Union nationale des associations familiales » sont remplacés par les mots : « , les associations familiales reconnues par l'Union nationale des associations familiales et les associations de défense des droits des femmes ».

- ⑤ II. – *(Non modifié)* Le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse est complété par les mots : « ou sexistes ». – *(Adopté.)*

### Article 14

- ① I. – La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est ainsi modifiée :
- ② « 1° Au dernier alinéa de l'article 15, après le mot : « programmes » sont insérés les mots : « mis à disposition du public par un service de communication audiovisuelle » ;
- ③ 2° Au 1° de l'article 43-9, après le mot : « haine », sont insérés les mots : « ou à la violence ».
- ④ II. – *(Non modifié)* Au troisième alinéa du 7 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, après le mot : violence », sont insérés les mots : « , notamment l'incitation aux violences faites aux femmes, ». – *(Adopté.)*

### Article additionnel après l'article 14

**M. le président.** L'amendement n° 27, présenté par M. Courteau, Mmes Klès et Bonnefoy, MM. Sueur, Yung, Bodin et Mirassou, Mmes M. André, Blondin, Cartron, Lepage, Schillinger, Ghali et Printz, M. Mazuir et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À l'article 65-3 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, les mots : « le huitième alinéa de l'article 24, l'article 24 bis, le deuxième alinéa de l'article 32 et le troisième alinéa de l'article 33 » sont remplacés par les mots : « les huitième et neuvième alinéas de l'article 24, l'article 24 bis, les deuxième et troisième alinéas de l'article 32 et les troisième et quatrième alinéas de l'article 33 ».

La parole est à Mme Michèle André.

**Mme Michèle André.** Les infractions dites « de presse » sont régies par un régime de prescription court de trois mois. Si la loi du 13 juillet 1881 s'est donnée comme objectif, comme son intitulé l'indique, de garantir la liberté de la presse – ce dont nous nous réjouissons –, cette exigence de liberté d'expression ne saurait avoir pour effet d'empêcher les justiciables, par des délais de prescription incompatibles avec toute action en justice, de faire valoir leurs droits.

Ainsi, le législateur a allongé à un an le délai de prescription des infractions de presse jugées les plus graves, commises à l'encontre de personnes en raison de leur origine ou de leur appartenance – ou de leur non-appartenance – à une ethnie, une race ou une religion déterminée.

Or les femmes sont parfois l'objet, individuellement et aussi collectivement, d'injures et de provocations à la haine ou à la violence, notamment par le biais de magazines à caractère pornographique.

Par cet amendement, nous proposons de modifier l'article 65-3 de la loi sur la liberté de la presse afin que les infractions de presse à caractère misogyne puissent bénéficier de la prescription allongée à un an.



**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** La commission est très défavorable à cet amendement, dont elle a longuement débattu. Il peut en effet poser un grave problème, car il bouleverse totalement la loi sur la presse et les prescriptions en matière de droit de la presse. La commission a considéré qu'il n'était pas opportun de modifier la loi de 1881 s'agissant du régime de prescription des délits de presse.

Je peux peut-être également vous rassurer en soulignant que le délai de prescription de trois mois actuellement prévu pour ce type de délit laisse le temps de réagir !

L'avis de la commission est donc défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Même avis, monsieur le président.

**M. le président.** La parole est à Mme Michèle André, pour explication de vote.

**Mme Michèle André.** J'ai bien entendu les arguments du rapporteur. Cela dit, je pense qu'il faudra évoluer sur cette question.

Nous entendons si souvent encore – parfois même dans le milieu des parlementaires ! – des remarques à caractère misogyne, des blagues stupides au sujet des blondes, et dont les rousses et les brunes pourraient aussi être destinataires, qu'il faudra tout de même faire quelque chose. Il y a une limite à tout !

**M. Roland Courteau.** Très bien !

**Mme Michèle André.** J'espère que nous reviendrons sur cette question, monsieur le rapporteur, mais, cela étant dit, je retire l'amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 27 est retiré.

#### Article 14 bis

Un rapport remis par le Gouvernement sur la création d'un Observatoire national des violences faites aux femmes est présenté au Parlement avant le 31 décembre 2010.

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, sur l'article.

**M. Roland Courteau.** Comme cela a été relevé dans le rapport de la commission, il est important que nous ayons une réelle connaissance des violences faites aux femmes, afin de pouvoir adapter les politiques publiques menées dans la lutte contre ce phénomène. Il est certes important de mieux le connaître au plan statistique, mais il faut aussi mieux le comprendre afin de mieux le combattre.

C'est en cela que la mise en place d'un Observatoire national des violences faites aux femmes nous paraît être de première importance. Il est nécessaire de disposer de statistiques sexuées fiables sur les violences, tant au sein des couples qu'au travail ou dans l'espace public.

Il serait également intéressant de mieux connaître les incidences des violences au sein des couples sur les enfants. C'était aussi l'une des préoccupations que nous avons formulées dans notre proposition de loi.

On nous dit qu'un observatoire européen dédié à la connaissance et à la compréhension des violences faites aux femmes devrait être très bientôt créé. C'est une bonne chose. Mais cet observatoire européen aura besoin de l'ensemble des

données nationales, lesquelles ne pourront être obtenues que si nous disposons, nous-mêmes, d'un observatoire national. Raison de plus de le créer !

Cet outil est donc indispensable à notre pays. En effet, à l'exception de l'enquête réalisée en 2000, nous n'avons pas de données fiables, mais simplement un grand nombre d'estimations.

Bien entendu, faute de mieux, nous voterons cet article 14 bis qui prévoit qu'un rapport soit présenté par le Gouvernement au Parlement sur la création d'un tel observatoire – en espérant que ce rapport sera suivi d'effet dans les meilleurs délais.

Mais peut-être allez-vous, madame la secrétaire d'État, nous en dire un peu plus ?

**M. le président.** La parole est à Mme Éliane Assassi, sur l'article.

**Mme Éliane Assassi.** Nous aurions également souhaité que cette proposition de loi prévoie la mise en place d'un Observatoire national des violences faites aux femmes. Nous avions déposé un amendement en ce sens, mais le couperet de l'article 40 est tombé, et cet amendement a été jugé irrecevable.

Cela dit, nous persistons à penser que la création d'un tel observatoire serait nécessaire, comme cela a été dit, pour établir des statistiques fiables permettant de déterminer l'ampleur des violences faites aux femmes et de prendre la mesure de la tâche à accomplir pour remédier à un fléau qui, je le rappelle, est à l'origine de la mort d'une femme tous les deux jours et demi.

Un tel observatoire serait également en mesure d'alerter l'opinion sur la dangerosité des hommes violents, et pourrait mener, en amont, des campagnes d'information destinées à dénoncer les comportements sexistes. Une de ses missions pourrait consister à organiser des programmes de sensibilisation des jeunes au problème du sexisme.

En aval, il pourrait inciter les femmes à dénoncer les violences dont elles sont victimes, en organisant des campagnes d'information nationales qui leur rappelleraient leurs droits, et rappelleraient également leurs obligations aux auteurs des violences.

Cet observatoire pourrait aussi recenser sur l'ensemble du territoire les bonnes pratiques – je pense notamment à ce qui se fait à l'heure actuelle à Douai – et les mutualiser pour arriver à mettre au point des outils de lutte plus efficaces contre les violences faites aux femmes.

Il pourrait enfin créer un programme de formation destiné à tous les acteurs intervenant dans la lutte contre les violences faites aux femmes.

Ainsi, il me semble que les magistrats, comme les agents et officiers de police ou les médecins, doivent être formés pour faire face au cas spécifique de ces violences.

À l'heure actuelle, seul le département de Seine-Saint-Denis s'est doté d'un observatoire des violences faites aux femmes, mis en place en 2003 par la volonté de Robert Clément, alors président du conseil général.

L'Observatoire national de la délinquance, l'OND, a constaté les effets bénéfiques de cette création. Dans son rapport de 2008, il note que le taux de plaintes dans ce

département a augmenté de 87,8 % en trois ans, quand cette augmentation n'était que de 31,1 % sur la France entière.

Cette augmentation tient surtout à la politique active de lutte contre les violences conjugales menée par cet observatoire départemental, lutte qui passe notamment par l'incitation à la plainte.

Mais les avancées dues à la création de cet observatoire départemental ne s'arrêtent pas là. Ce dernier a permis en effet de mettre en place une politique de sensibilisation, d'accueil et de suivi des victimes de violences encore plus active qu'ailleurs, impliquant à la fois les administrations et les associations.

Un dispositif « femme en très grand danger » a ainsi vu le jour à titre expérimental. C'est dans ce cadre que des téléphones portables d'alerte ont été remis aux femmes victimes. Ainsi, les femmes en très grand danger peuvent alerter automatiquement Mondial Assistance, laquelle répercute leur appel vers la police qui, en cas de besoin, envoie une équipe.

S'agissant des femmes victimes de violences, cet outil nous semble plus adapté que les bracelets électroniques prévus par la proposition qui nous est soumise.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Allez donc voir ce qui se passe en Espagne !

**Mme Éliane Assassi.** En effet, grâce aux téléphones, la police sait où se trouve la victime confrontée à une agression et peut intervenir.

Ce n'est pas le cas avec les bracelets que l'on met aux auteurs de violences. En effet, lorsqu'un agresseur veut récidiver, il enlève son bracelet, ce qui empêche de le localiser. La police n'a plus aucune information sur lui, mais ne dispose pas non plus d'informations sur l'endroit où il entend agresser sa victime.

On le voit, la création d'un observatoire départemental a permis la conception d'outils pertinents pour mener une lutte efficace contre les violences faites aux femmes.

Face à l'efficacité avérée de l'observatoire départemental de Seine-Saint-Denis, nous ne pouvons qu'appeler de nos vœux la création par le Gouvernement d'un Observatoire national des violences faites aux femmes.

**M. le président.** La parole est à Mme Odette Terrade, sur l'article.

**Mme Odette Terrade.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, initialement, l'article dont nous débattons prévoyait la création d'un Observatoire national des violences faites aux femmes.

Malheureusement, face aux fourches caudines du désormais célèbre article 40 de la Constitution, contraignant les parlementaires à ne pas créer ou aggraver une dépense publique, cet article a été remplacé par l'article 14 *bis*.

Celui-ci prévoit donc la rédaction d'un simple rapport sur le sujet, quand il serait au contraire urgent de prendre des engagements humains et financiers ambitieux afin de prévenir, sanctionner et éradiquer les violences.

Mis en perspective avec le coût pour la société des violences, l'argument financier que vous nous opposez pour la création d'un observatoire a de quoi nous laisser perplexes quand on sait que les violences faites aux femmes coûtent annuellement 2,5 milliards d'euros à la société, si l'on comptabilise

l'ensemble des postes de dépenses, des frais de santé jusqu'aux pertes de productions, en passant par la police et la justice.

Si seul l'argument financier peut faire mouche, il serait temps alors de s'interroger sur le rapport existant entre le coût des violences, qui s'élève à 2,5 milliards d'euros, et les sommes consacrées à la prévention : un million d'euros seulement inscrit au budget annuel !

L'étude européenne Daphné-Psytel répartit en effet ce coût des violences pour l'ensemble de la société entre les soins de santé pour 20 %, les dépenses de police et de justice pour 9 %, celles d'aide sociale pour 5 %, le coût humain pour 22 % et, enfin, les pertes de production pour 44 %, ce qui est considérable en ces temps où les dirigeants d'entreprises n'ont de cesse de demander des efforts à l'ensemble des salariés !

Vous le voyez, mes chers collègues, le coût des violences nous concerne tous, et l'immobilisme en ce domaine est préjudiciable à l'ensemble de notre société.

Il est aisé d'imaginer que ces coûts seraient considérablement réduits si une structure spécifique regroupant toutes les politiques en la matière, et dotée d'une capacité d'expertise sur la prévention et la répression des violences conjugales, voyait le jour.

C'est pourquoi la création d'un observatoire national est unanimement attendue comme un outil indispensable et primordial dans la lutte contre les violences faites aux femmes. Nous ne pouvons pas passer à côté de cet élément fondamental pour la visibilité des violences faites aux femmes dans notre pays, alors même qu'il s'agit d'un élément central de cette proposition de loi.

Au regard des coûts engendrés chaque année par les violences conjugales, la création d'un observatoire ne représenterait qu'une faible charge. Le coût serait réduit car cet observatoire pourrait travailler en lien avec ceux qui existent déjà, comme l'Observatoire national de la délinquance, ou l'Observatoire national de l'enfance en danger. La synergie des travaux et des moyens de ces observatoires, chacun doté de ses propres spécificités, offrirait une meilleure efficacité dans la lutte contre les violences de toutes sortes.

De plus, beaucoup d'actions sont menées sur l'ensemble de notre territoire par les associations, ou encore par le service des droits des femmes et de l'égalité, dont je regrette d'ailleurs, en tant que sénatrice, la disparition programmée.

Aujourd'hui, avec les moyens modernes de communication, un observatoire national serait un facteur de mutualisation des bonnes pratiques. Ainsi, une action positive menée dans le nord de la France pourrait être aussitôt relayée dans le sud de l'hexagone, le tout pour un coût modeste, les frais étant mutualisés.

Déclarer la lutte contre les violences faites aux femmes grande cause nationale en 2010 est une chose aisée, mais cela ne reste qu'un effet d'annonce et si l'on ne se donne pas les moyens de mettre un terme à ces violences.

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 14 *bis*.

*(L'article 14 bis est adopté.)*

**M. le président.** Je constate que cet article a été adopté à l'unanimité des présents.

## Chapitre III

## RÉPRESSION DES VIOLENCES

## Article 16

- ① Le 5° de l'article 41-1 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase, les mots : « avec l'accord des parties » sont remplacés par les mots : « à la demande ou avec l'accord de la victime » ;
- ③ 2° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :
- ④ « La victime est présumée ne pas consentir à la médiation pénale lorsqu'elle a saisi le juge aux affaires familiales en application de l'article 515-9 du code civil en raison de violences commises par son conjoint, son concubin ou le partenaire avec lequel elle est liée par un pacte civil de solidarité ; ».

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, sur l'article.

**M. Roland Courteau.** Aux termes de l'article 41-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits, faire procéder, avec l'accord des parties, à une mission de médiation entre l'auteur des faits et la victime.

De nombreuses associations de défense des droits des femmes font valoir que la médiation pénale est perçue comme « mettant sur un pied d'égalité la victime et l'auteur des violences », voire comme le symbole d'une « coresponsabilité » dans la commission des violences, et qu'elle serait à ce titre inadaptée aux violences au sein des couples.

Si de nombreux parquets persistent à mettre en œuvre ces mesures de médiation, d'autres les bannissent farouchement au motif que ce serait, dans les cas de violences au sein des couples, un non-sens absolu !

L'Assemblée nationale a instauré une présomption de refus de consentement à la médiation pénale dès lors que la victime a sollicité une ordonnance de protection et lorsque l'infraction a été commise sur la victime par son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ou par une personne ayant eu par le passé un tel lien avec la victime, dans les cas d'agressions sexuelles, de viol et viol aggravé, de violences et de violences aggravées.

La commission n'a maintenu cette présomption de refus que lorsque la victime a saisi le juge aux affaires familiales d'une demande d'ordonnance de protection.

Notre amendement a donc pour objet de rétablir le texte de l'Assemblée nationale.

Il s'agit d'une présomption de refus, qui protège les victimes particulièrement vulnérables, et qui permet à celles qui le souhaitent de demander une médiation pénale. Tel est l'objet de l'amendement n° 28.

J'insiste sur le fait que, si la victime le souhaite, une procédure de médiation pénale pourra être engagée.

Je reconnais que le sujet n'est pas simple. Nous avons auditionné de nombreuses associations sur ce sujet et, parce que nous n'avons pas été insensibles à certains arguments

avancés, nous avons réfléchi à un deuxième amendement, qui sera défendu par Virginie Klès, et qui prévoit d'étendre cette présomption de refus de la médiation pénale, notamment dans les cas de violences et de violences aggravées, lorsque des faits similaires commis au sein du même couple ont déjà fait l'objet d'une médiation pénale. Une fois, pourquoi pas?... Mais certainement pas deux fois !

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 55, présenté par Mmes Terrade, Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat, Schurch et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Après la première phrase du 5° de l'article 41-1 du code de procédure pénale, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Il ne peut être fait recours à cette procédure en cas d'infraction commise soit contre son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit contre un ancien conjoint ou concubin, ou par la personne ayant été liée par un pacte civil de solidarité »

La parole est à Mme Odette Terrade.

**Mme Odette Terrade.** Dans les cas de conflit de toute nature, la médiation pénale est systématiquement recommandée.

Lorsque les termes du conflit n'entraînent pas de conséquences physiques ou ne portent pas gravement atteinte à l'intégrité des personnes concernées, le recours à la médiation peut être un bon élément pour trouver une solution satisfaisante pour chacune des parties.

Or les violences conjugales ne sont pas des violences comme les autres et les femmes sont généralement en situation de danger.

Ainsi, si la femme victime n'a pas saisi le juge aux affaires familiales pour bénéficier d'une ordonnance de protection, elle devra nécessairement participer à une médiation avec son partenaire violent.

La médiation pénale accentue le sentiment de toute-puissance de l'homme auteur de violences et le sentiment de faiblesse de la femme victime.

Cette mesure alternative ne peut donc pas s'appliquer à ce type de violences puisqu'elle place les victimes et les auteurs des faits sur le même plan.

Lors des procédures pour violences conjugales, il est inacceptable de placer sur un pied d'égalité la victime et son agresseur, et de leur demander de trouver une solution afin que les faits ne se reproduisent pas à l'avenir.

Tel est le sens de notre amendement, qui a pour objet de préserver la victime de violences en empêchant tout recours à la médiation en matière pénale.

**M. le président.** L'amendement n° 28, présenté par M. Courteau, Mmes Klès et Bonnefoy, MM. Sueur, Yung, Bodin et Mirassou, Mmes M. André, Blondin, Cartron, Lepage, Schillinger, Ghali et Printz, M. Mazuir et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

La victime est présumée ne pas consentir à la médiation pénale en cas d'infraction commise à son encontre soit par son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit par un ancien conjoint ou concubin ou par la personne ayant été liée par un pacte civil de solidarité, en application des articles 222-9 à 222-13 du code pénal et 222-22 à 222-28 du même code.

La parole est à M. Roland Courteau.

**M. Roland Courteau.** Cet amendement tend à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui prévoit une présomption d'absence de consentement à la médiation pénale en cas d'infraction commise à son encontre, soit par son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit par un ancien conjoint ou concubin ou par la personne ayant été liée par un pacte civil de solidarité, dans les cas de violences, violences aggravées, agressions sexuelles, viol et viol aggravé.

**M. le président.** L'amendement n° 29, présenté par M. Courteau, Mmes Klès et Bonnefoy, MM. Sueur, Yung, Bodin et Mirassou, Mmes M. André, Blondin, Cartron, Lepage, Schillinger, Ghali et Printz, M. Mazuir et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Compléter cet alinéa par les mots :

et en cas d'infraction commise à son encontre soit par son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit par un ancien conjoint ou un concubin ou par la personne ayant été liée par un pacte civil de solidarité, en application des articles 222-9 à 222-13 du code pénal et 222-22 à 222-28 du même code, s'il y a déjà eu une médiation pour des faits similaires commis entre les deux mêmes personnes

La parole est à Mme Virginie Klès.

**Mme Virginie Klès.** Il s'agit certes d'un amendement de repli, mais auquel je tiens particulièrement. J'ai l'impression de beaucoup me répéter, mais je pense que c'est nécessaire, tant le texte qui nous est proposé opère de confusions.

On a ainsi confondu, sous le terme générique de violences, ce qui relève du conflit et ce qui relève de la destruction psychologique. Or il n'est pas possible de traiter ces deux phénomènes de la même manière.

Oui à la médiation pénale en cas de conflit, même violent, mais à la condition qu'il ne comporte aucune idée de destruction de l'autre sur le long terme. Quand on est dans ce mécanisme de destruction au moyen de l'emprise psychologique, la médiation pénale ne marchera jamais, et sera même néfaste.

On me rétorque que la médiation pénale est interdite si la victime a sollicité une ordonnance de protection. Mais le processus de destruction est alors trop engagé. Dans ce cas, si une médiation pénale a été engagée préalablement, on n'aura fait qu'aggraver le phénomène, en conférant un sentiment d'impunité à l'auteur des faits, lequel ne respecte généralement pas les engagements pris lors de la médiation pénale, et en diminuant la confiance de la victime en la justice, qui, elle,

croit aux engagements, comme elle a cru depuis le début à tous les engagements qui ont été pris à l'intérieur du couple et qui ont contribué à la détruire sur le plan psychologique.

Au moins, de grâce, lorsqu'il y a eu une médiation pénale, interdisons d'entrée de jeu qu'il y en ait une seconde. N'allons pas trop loin dans la destruction de la victime, qu'elle soit homme ou femme.

**Mme Maryvonne Blondin.** Très bien !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** Faut-il ou non empêcher le recours à la médiation pénale ?

Mes chers collègues, votre opinion est parfaitement respectable, mais je ne la partage pas ; j'ai ma propre opinion, forgée par l'expérience et par une vision globale du phénomène.

Tout d'abord, je souligne que la médiation pénale ne peut pas intervenir sans que la victime l'ait demandée ou sans qu'elle en soit d'accord. C'est un point juridique qui a été amélioré par la proposition de loi. Mais surtout, il faut savoir – et cela s'applique aux cas que vous avez en tête – que la médiation pénale n'est jamais utilisée en cas de violences graves, répétées, de violences psychologiques durables, habituelles.

Par ailleurs, vos bonnes intentions risquent de se retourner contre les victimes que vous voulez protéger. En effet, la médiation pénale s'utilise précisément dans des cas où l'on n'a pas tout à fait la preuve des violences, lorsqu'il existe un climat de violence ou de conflit – ces deux notions n'étant pas distinguées dans le code de procédure pénale ni dans le code pénal –, que l'infraction n'est pas parfaitement caractérisée, qu'il n'y a pas d'élément matériel et que l'on parle d'infraction primaire.

Je prendrai un exemple classique, celui où il existe un certificat médical, mais qui n'est pas très clair, et deux attestations, l'une qui dit blanc, l'autre noir. Si le procureur envoie la personne violente devant le tribunal correctionnel, c'est la relaxe assurée et vous avez obtenu l'effet contraire de celui que vous recherchez.

À l'inverse, si le procureur, qui, au vu du dossier, ne dispose pas des éléments lui permettant de faire condamner une personne dont il sent bien qu'elle est violente, l'envoie en médiation pénale, il pourra faire indemniser la victime et lui faire franchir le cap de l'entrée dans le palais de justice.

Dès lors, la médiation pénale protège toutes les femmes que l'absence de preuves n'aurait pas protégées.

La médiation pénale constitue une mesure de prévention dans ce domaine. Si, par la suite, de nouveaux faits se produisent, la médiation pénale aura renforcé le dossier de la victime.

Enfin, si vous interdisez la médiation pénale, dans un grand nombre de dossiers, le procureur ne renverra pas devant le tribunal correctionnel et il y aura souvent un simple rappel à la loi ou un classement sans suite. Je vous rends attentifs au fait que la mesure d'interdiction que vous souhaitez prendre ne s'appliquera pas dans les cas que vous envisagez. En revanche, dans les autres cas que vous n'envisagez pas, elle sera contraire à l'intérêt de celles que vous voulez, comme nous, protéger.

Telle est la raison pour laquelle la commission émet un avis défavorable sur les trois amendements.

L'amendement n° 29, qui est un amendement de repli, fait référence à l'existence d'une médiation pénale antérieure. Je vous rappelle qu'il n'y aura pas de médiation pénale si la victime ne l'a pas demandée et, surtout, le guide des procureurs leur interdit de recourir à une seconde médiation pénale s'il y en a déjà eu une. Je peux vous donner toutes assurances sur ce point.

Je le répète, vos amendements sont faits avec beaucoup de cœur, ils procèdent d'une intention parfaitement louable, mais vont exactement à l'inverse de l'objectif que vous visez.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Le Gouvernement partage la même analyse et émet le même avis.

**M. le président.** La parole est à Mme Muguette Dini, pour explication de vote.

**Mme Muguette Dini.** Le texte initial prévoyait d'interdire la médiation pénale dans tous les cas de violences conjugales ; la commission des lois l'a rétablie, sauf quand une ordonnance de protection a été prononcée.

Je reconnais être très partagée sur cette question.

Actuellement, cette procédure est censée n'être utilisée que dans les limites recommandées par le guide de l'action publique sur la lutte contre les violences au sein du couple, publié par le ministère de la justice : l'acte de violence doit être isolé et de gravité limitée, commis pour la première fois par un auteur qui reconnaît pleinement sa responsabilité. Le couple doit par ailleurs désirer poursuivre la vie commune.

Dans ces cas précis, on peut effectivement considérer que la médiation pénale constitue une alternative efficace aux poursuites, d'autant que les autres mesures disponibles – le rappel à la loi notamment – s'avèrent moins efficaces et presque toujours symboliques.

Cela étant, on peut aussi considérer que cette procédure de médiation présente l'inconvénient de mettre en présence une victime et l'auteur des violences et de constituer notamment une épreuve supplémentaire pour la victime.

C'est pourquoi, après en avoir longuement débattu en commission des affaires sociales, je soutiens la position de la commission des lois, madame la secrétaire d'État, à condition d'obtenir des engagements sur le recours à cette procédure, notamment dans les cas de violences psychologiques.

D'une part, je souhaite m'assurer que les recommandations du guide de l'action publique sur la lutte contre les violences au sein du couple seront strictement appliquées.

D'autre part, la formation doit ici aussi être renforcée. En effet, celle des médiateurs semble insuffisante et disparate. Elle est actuellement assurée par les deux principales fédérations d'associations pratiquant la médiation pénale – la fédération des associations socio-judiciaires « Citoyens et justice » et l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation, l'INAVEM – et une harmonisation à l'échelon national est nécessaire.

Madame la secrétaire d'État, pouvez-vous nous donner des engagements sur les mesures qui seront prises en ce sens ? Peut-on envisager la mise en place par l'École nationale de la magistrature d'une formation pour les médiateurs du procureur, sur le modèle de celle des délégués du procureur ? Une circulaire définissant des référentiels de formation est-elle en préparation dans les services du ministère ?

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès, pour explication de vote.

**Mme Virginie Klès.** Je souhaite redire encore une fois les choses, je ne sais pas si j'arriverai à vous convaincre, mais c'est pourtant primordial.

En matière de violences psychologiques, qui sont des phénomènes d'emprise et de manipulation destructrice de l'autre, il n'y a pas de petits faits, de petites gifles ou de petits mots. Un mécanisme s'enclenche et va grandissant, en poussant la victime à la dépression, voire au suicide. Dans ce cas, quand une médiation pénale a déjà eu lieu et qu'elle n'a rien donné, on peut s'arrêter là.

Si l'on est dans un conflit, même si des mots blessants, humiliants, ont été prononcés, même si des gifles ont été données, la médiation pénale peut améliorer les choses. Mais si une médiation pénale n'a rien apporté, vous pouvez en faire dix, quinze ou vingt, elles ne feront qu'aggraver la situation.

J'insiste sur ce point : lorsqu'une médiation pénale a été inefficace, il est inutile d'en faire une deuxième. Et, monsieur le rapporteur, ne me dites pas qu'il n'y en a jamais une deuxième. J'ai l'exemple, dans ma commune, de femmes et d'hommes qui en sont à plusieurs médiations pénales et sont venus me faire part de leur désespoir ; ils ne croient plus en la justice, et l'auteur des faits, lui, n'y croit plus non plus : il est persuadé de son impunité !

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Je défends l'amendement n° 55, parce que nous sommes absolument contre le recours à la médiation pénale. Mais à défaut de l'adoption de notre proposition, je préconise le retour au texte d'origine.

Monsieur le rapporteur, vous faites part de votre expérience d'avocat...

**M. François Pillet, rapporteur.** Oui !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** ...mais vous vous trompez, cette appréhension des phénomènes de violence n'est pas bonne.

La société, pour une très large part, considère qu'il s'agit de conflits à l'intérieur des couples. Il y en a et, fort heureusement, ils n'aboutissent pas tous à des actes de violence physique ou psychologique. Mais ces violences physiques et psychologiques existent dans les couples, et il est fréquent qu'elles ne soient pas révélées parce que la victime elle-même ne peut pas les dévoiler.

L'auteur des violences, quand il est acculé, qu'il sent qu'il va se passer quelque chose, souhaite une médiation pénale, parce qu'il se retrouve ainsi dans la situation qu'il veut : « c'est un conflit dans le couple ». Au travers de la médiation pénale, il est conforté dans cette idée : peut-être est-il violent, peut-être a-t-il des problèmes, mais sa femme ou sa compagne est en partie responsable de la situation, parce son comportement ne répond pas à ses désirs.

Vous le voyez bien, la conception qui prévaut n'est pas celle des violences dans le couple, qui sont à 95 % commises par des hommes. Les mentalités sont imprégnées de cette vision des choses et il est certainement difficile de la modifier. C'est pourquoi un texte qui traite des violences faites aux femmes devrait justement prendre position de façon ferme sur la médiation pénale et considérer qu'elle ne répond pas à la situation compte tenu du rapport entre les parties en cause.

J'avancerai un argument qui pourra peut-être vous convaincre: j'ai lu dans *Le Monde* un article critiquant le dispositif de la présente proposition de loi sur les violences psychologiques et concluant qu'une scène de ménage qui aurait pu se régler sur l'oreiller mènera au tribunal!

**M. Jean-Jacques Hyest**, *président de la commission des lois*. *Le Monde* n'a pas toujours raison!

**M. Robert del Picchia**. Effectivement!

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat**. Je sais bien que vous partagez mon point de vue, mais voilà ce qu'on peut encore lire aujourd'hui dans la presse! Il faut donc faire un effort pour sortir de ce type de schémas ancestraux en prenant une mesure visible; il ne s'agit pas de conflits qui se règlent à l'amiable entre les personnes!

**Mme Virginie Klès**. Très bien!

**M. le président**. La parole est à Mme Maryvonne Blondin, pour explication de vote.

**Mme Maryvonne Blondin**. N'oubliez pas qu'il s'agit de violences psychologiques avec un effet destructeur sur l'un des membres du couple. L'instauration d'une médiation pénale peut servir les auteurs de telles violences, qui sont souvent d'habiles manipulateurs, aptes à présenter un visage totalement différent de celui qui est le leur dans la sphère privée et à retourner la situation à leur profit.

Dans ces conditions, je suis d'accord avec mes collègues pour revenir au texte initial.

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

**Mme Nadine Morano**, *secrétaire d'État*. Je veux rassurer Mme Dini, qui a souhaité obtenir des engagements de ma part.

Le guide de l'action publique encadre déjà strictement l'usage de la médiation pénale. Suivant les instructions du garde des sceaux, les parquets ont systématisé les poursuites dès lors qu'il ne s'agit pas de faits mineurs et isolés. La médiation pénale est donc utilisée de manière très encadrée par les parquets.

S'agissant de la formation – je m'entretiendrai évidemment de ce sujet avec Mme Michèle Alliot-Marie –, les procureurs assureront l'encadrement des médiateurs pour uniformiser les pratiques. C'est en ce sens qu'agira Mme la garde des sceaux.

**M. le président**. Mes chers collègues, je suis saisi par le groupe UMP d'une demande de scrutin public. Peut-on considérer que le vote vaudra pour les trois amendements n°s 55, 28 et 29?

**Mme Virginie Klès**. Non, monsieur le président, nous préférons que l'amendement n° 29, qui est un amendement de repli, soit mis aux voix séparément.

**M. le président**. Je mets donc aux voix les amendements n°s 55 et 28.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

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

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° 237:

Nombre de votants .....	340
Nombre de suffrages exprimés .....	338
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	170
Pour l'adoption .....	152
Contre .....	186

Le Sénat n'a pas adopté.

Je mets aux voix l'amendement n° 29.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

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

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° 238:

Nombre de votants .....	341
Nombre de suffrages exprimés .....	341
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	171
Pour l'adoption .....	157
Contre .....	184

Le Sénat n'a pas adopté.

Je mets aux voix l'article 16.

*(L'article 16 est adopté.)*

## Article 17

- ① I. – *(Non modifié)* Après l'article 222-14-2 du code pénal, il est inséré un article 222-14-3 ainsi rédigé:
  - ② « Art. 222-14-3. – Les violences prévues par les dispositions de la présente section sont réprimées quelle que soit leur nature, y compris s'il s'agit de violences psychologiques. »
- ③ II. – Après l'article 222-33-2 du même code, il est inséré un article 222-33-2-1 ainsi rédigé:
  - ④ « Art. 222-33-2-1. – Le fait de harceler son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin par des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende lorsque ces faits ont causé une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours et de

cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende lorsqu'ils ont causé une incapacité totale de travail supérieure à huit jours.

- ⑤ « Les mêmes peines sont encourues lorsque cette infraction est commise par un ancien conjoint ou un ancien concubin de la victime, ou un ancien partenaire lié à cette dernière par un pacte civil de solidarité. »

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, sur l'article.

**M. Roland Courteau.** Monsieur le président, pour gagner du temps, je renonce à intervenir : je me suis largement exprimé lors de la discussion générale sur les violences psychologiques, et je n'éprouve pas le besoin d'insister encore.

**M. le président.** L'amendement n° 40 rectifié, présenté par Mmes Dini, Bout et Henneron, MM. Laménié et Milon, Mme Payet et MM. Vanlerenberghe et Gournac, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Après les mots :

inférieure ou égale à huit jours

insérer les mots :

ou n'ont entraîné aucune incapacité de travail

La parole est à Mme Muguette Dini.

**Mme Muguette Dini.** La commission des lois a proposé une nouvelle rédaction de l'article du code pénal qui définira le délit de violences psychologiques.

On ne peut qu'approuver cette définition plus précise, qui introduit la notion de harcèlement et la nécessité d'établir un lien entre dégradation des conditions de vie et altération effective de la santé physique ou mentale de la victime. Ces précisions rendront possible la qualification du délit et éviteront des dérives jurisprudentielles.

En revanche, je considère que, en modulant les peines encourues en fonction de la durée de l'interruption totale de travail, l'ITT, subie par la victime pour cause de violences psychologiques, on opère une discrimination entre celles-ci et les autres violences commises au sein du couple.

En effet, le code pénal prévoit actuellement que les violences commises sur le conjoint sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsque ces faits ont causé une ITT supérieure à huit jours, et de trois ans et de 45 000 euros d'amende lorsque ces faits ont causé une ITT inférieure ou égale à huit jours ou n'ont entraîné aucune incapacité de travail.

Il en résulte que la sanction pour violences psychologiques n'est encourue qu'en cas d'ITT, ce qui n'est pas le cas pour les autres violences faites aux femmes.

Cette inégalité de traitement est d'autant plus injustifiée qu'elle ne tient pas compte de la complexité du phénomène des violences psychologiques. Le harcèlement moral dans le couple se traduit souvent, en effet, par la mise en place d'une situation de dépendance affective, sociale et financière faisant perdre repères et autonomie à la victime. D'autres éléments doivent donc être pris en compte pour qualifier les faits, comme l'analyse de documents bancaires ou le recueil de témoignages, du voisinage par exemple, l'expertise médicale pouvant venir en amont ou en aval du constat de ces dérives.

N'importe quel médecin est-il à même d'apprécier l'état de violences psychologiques et de délivrer une ITT à ce titre ? L'évaluation du retentissement psychologique en termes d'ITT est réellement aléatoire : il est difficile de délimiter un processus continu qui s'aggrave lentement et s'étend sur plusieurs mois ou plusieurs années. Le médecin ne peut raisonnablement pas établir une ITT de trois jours quand, depuis des années, la personne subit des violences et est malade de ces violences !

C'est l'objet de cet amendement que de ne pas subordonner dans tous les cas la qualification du délit de violences psychologiques à la seule existence d'une ITT, et vous venez vous-même de rappeler, monsieur le rapporteur, que l'ITT, en cas de violences psychologiques, peut être incertaine et vague.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** L'amendement proposé par nos collègues est tout à fait logique puisqu'il tend à aligner le régime du harcèlement au sein du couple sur celui des violences « légères » sur un conjoint en y incluant également les faits n'ayant entraîné aucune ITT pour la victime.

Certes, je comprends le souci d'homogénéisation qui inspire cet amendement. Pour autant, le harcèlement au sein du couple est déjà réprimé dans le code pénal, et j'attire votre attention, mes chers collègues, sur un point sur lequel ont insisté un grand nombre des personnes entendues au cours des auditions auxquelles j'ai procédé – des magistrats, mais, surtout, les associations de défense des droits des femmes. Elles m'ont paru avoir parfaitement mesuré les dangers que pourrait présenter votre proposition : ce nouveau délit de harcèlement moral au sein du couple sera l'argument qu'utilisera le manipulateur ; c'est, en fin de compte, un cadeau que nous lui ferions.

Si l'ITT n'est pas nécessaire pour que le harcèlement psychologique soit constitué, le conjoint manipulateur ne se privera pas d'expliquer que, s'il a porté des coups, c'est parce qu'il s'entend dire depuis quinze jours par sa compagne qu'elle va partir avec les enfants, qu'ils iront vivre à cinq cents kilomètres, qu'il ne les reverra pas, qu'il sera contraint de payer une pension, qu'elle l'obligera à divorcer... N'est-ce pas du harcèlement psychologique ? Pis, il lui suffira de deux ou trois témoignages de complaisance pour pouvoir se prévaloir du statut de victime de harcèlement psychologique : vous lui aurez donné la possibilité de complètement annihiler le dossier de la victime.

C'est la raison pour laquelle nous avons insisté pour que figure dans ce texte l'exigence d'une ITT, qui est déjà un élément de preuve. Car le manipulateur, celui qui vous tiendra le discours que je viens d'anticiper, ne trouvera jamais de médecin pour le déclarer en ITT.

**Mme Muguette Dini.** S'il est manipulateur, il saura manipuler le médecin !

**M. François Pillet, rapporteur.** J'ajoute que, dans le cas de violences psychologiques graves, il y aura toujours une ITT, et elle sera très nettement supérieure à huit jours.

Ainsi, il semble à la commission que cet amendement risque d'ouvrir la voie à une instrumentalisation de la justice qui irait à l'encontre des intérêts des vraies victimes de violences.

C'est donc un souci d'efficacité qui m'amène, ma chère collègue, à vous suggérer de retirer votre amendement – je ne suis pas certain que vous irez jusque-là ; pourtant, croyez-moi, ce serait l'intérêt des victimes ! –, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Même avis.

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès, pour explication de vote.

**Mme Virginie Klès.** Je soutiens tout à fait l'amendement de Mme Dini. En effet, monsieur le rapporteur, contrairement à ce que vous dites, nous abordons une fois de plus un problème bien particulier qui ne s'apparente pas simplement au harcèlement moral.

Il s'agit d'une entreprise de destruction à l'intérieur d'un couple, qui révèle un comportement parfaitement stéréotypé, tant de la part de l'auteur que de la victime, et donc parfaitement reconnaissable par les médecins spécialisés dans ce domaine. Il n'y a donc pas de risque de confusion, même en cas de témoignages émanant de personnes diverses, entre un faux auteur et une fausse victime.

Vous avez rappelé en commission l'erreur qui a entouré l'affaire d'Outreau. Mais la délinquance sexuelle et tous les autres troubles pathologiques sont à part et effectivement ne sont pas prévisibles. Le genre de comportement dont il est question ici est prévisible et stéréotypé, aussi bien du côté de l'auteur que de la victime, et génère un engrenage qui va de plus en plus loin, pour l'un comme pour l'autre : pour l'un, dans la violence, pour l'autre, dans l'acceptation de l'inacceptable.

Parce qu'aucune confusion n'est possible, je soutiens l'amendement de Mme Dini.

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Je soutiens également cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 40 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 17, modifié.

*(L'article 17 est adopté.)*

#### Article additionnel après l'article 17

**M. le président.** L'amendement n° 56 rectifié, présenté par Mmes Terrade, Borvo Cohen-Seat, Assassi et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Après l'article 17, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après la section 1 *bis* du chapitre V du titre II du livre II du code pénal, il est inséré une section ainsi rédigée :

« Section ...

« De l'instigation à dissimuler son visage

« Art. ... - Le fait, par menace, violence ou contrainte, abus de pouvoir ou abus d'autorité, d'imposer à une personne, en raison de son sexe, de dissimuler son visage est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende. »

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cet amendement, qui n'engage que ses auteurs, a valeur de positionnement et s'adresse tout particulièrement au Gouvernement. En effet,

il tend à inscrire dans la loi la répression de la contrainte faite aux femmes, par un compagnon par exemple, de dissimuler leur visage.

Nous sommes très hostiles à la loi qui sera bientôt discutée à l'Assemblée nationale, le 4 juillet si je ne m'abuse. Nous doutons de l'opportunité de cette loi, du fait de la stigmatisation qu'elle engendre. Nous pensons qu'elle n'est ni opportune, ni conforme à notre droit. De ce point de vue, nous partageons l'avis émis par le Conseil d'État en la matière.

Néanmoins, nous sommes bien évidemment tout à fait favorables à ce qu'un article, qui figure d'ailleurs dans le projet gouvernemental, prévoit que les personnes qui contraignent les femmes à être voilées puissent être punies. Mes collègues et moi-même pensons que le Gouvernement s'honorerait en acceptant cet amendement et en traitant dans cette loi relative aux violences faites aux femmes la question du port de la *burqa*.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** Ma chère collègue, il ne vous a pas échappé que les faits que vous évoquez constituent déjà une violence. Il n'est donc pas nécessaire qu'ils soient mentionnés dans cette loi pour être réprimés.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois.** Cela fait déjà l'objet d'une condamnation à trois ans d'emprisonnement !

**M. François Pillet, rapporteur.** En effet !

En outre, il n'échappe à personne qu'il existe un projet de loi en cours d'examen à l'Assemblée nationale, qui sera très prochainement débattu au Sénat. Vous avez d'ailleurs reconnu qu'il s'agissait d'un amendement de positionnement. Je comprends votre démarche mais je vous propose de renvoyer l'examen de cette question à l'étude dudit projet de loi.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Même avis.

**M. le président.** Madame Borvo, l'amendement est-il maintenu ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Monsieur le rapporteur, vous ne pouvez pas me répondre que la disposition que nous proposons n'a pas à figurer dans une loi, étant donné que le Gouvernement lui-même l'a fait figurer dans le texte de son projet de loi ! (*Sourires sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

**M. François Pillet, rapporteur.** Dans ce cas, cela sera inscrit dans une loi et vous aurez satisfaction !

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois.** Absolument ! Mais il faudra punir cette infraction de trois ans afin d'assurer une cohérence avec la répression des violences faites aux femmes !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Je voterai peut-être cet article du projet du Gouvernement, mais je ne voterai pas l'ensemble, à l'instar des signataires de l'amendement. Nous avons repris l'article tel que rédigé par le Gouvernement dans son projet de loi, donc il ne doit pas y avoir de problème ! Vous avouerez que nous sommes dans une situation vraiment paradoxale...

**M. le président.** La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote.



**M. Roland Courteau.** Je voudrais dire à mon tour, au nom du groupe socialiste, que le port de la *burqa* est une atteinte à la dignité des femmes. Comme cela a déjà été dit, « la dignité ne se divise pas ». C'est d'abord une violence vis-à-vis des femmes portant la *burqa* sous la contrainte, mais également vis-à-vis de celles qui disent choisir librement de la porter alors qu'elles agissent bien souvent sous la pression.

Il convient de rappeler que cette tenue vestimentaire est antérieure à la conversion à l'Islam des sociétés au sein desquelles elle est portée aujourd'hui. C'est une pratique antéislamique, importée, ne présentant pas le caractère d'une prescription religieuse. En fait, seul le *hijab*, foulard dissimulant la tête et le cou, pourrait être considéré comme une tenue vestimentaire féminine conforme aux principes de l'Islam.

En vérité, cette obligation vestimentaire qu'est la *burqa* s'applique du fait d'une culture particulière qui conditionne d'une façon singulière la place des femmes. C'est assurément une vraie violence à l'égard des femmes et une atteinte à leur dignité. Nous voterons donc cet amendement, qui prévoit que le fait par « menaces, violences ou contraintes, abus de pouvoir ou abus d'autorité, d'imposer à une personne, à raison de son sexe, de dissimuler son visage est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

Il est vrai qu'il reprend l'article 4 du projet de loi du Gouvernement, mais également, sous réserve d'une différence concernant le montant de l'amende, les dispositions de la proposition de loi du groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

Nous sommes donc favorables à l'amendement n° 56 rectifié.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois.** Un grand débat va avoir lieu à l'Assemblée nationale et nous aurons nous-mêmes l'occasion de discuter au fond de cette question et d'y consacrer plus de cinq à dix minutes. Certes, j'ai bien compris le sens de l'amendement de Mme Borvo, et les propos de notre collègue M. Courteau sont intéressants. Mais il y a bien d'autres choses à dire sur ce sujet ! Ce débat mérite de prendre toute son ampleur, que l'on soit d'accord ou pas avec les propositions du Gouvernement. D'ailleurs, même au sein de l'opposition, il existe des divergences de point de vue !

**Mme Odette Terrade.** C'est le cas dans mon groupe !

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois.** Ce débat est naturel et je veux bien que l'on vote cet amendement ce soir, mais je souhaiterais que Mme Borvo le retire, car la question mérite un peu mieux qu'un débat à la sauvette.

Je tiens à dire fermement que ce ne sont pas là de bonnes méthodes pour des débats aussi importants et qui concernent toute l'opinion publique ! On ne peut régler de tels problèmes, en fin de soirée, au détour de la discussion d'un amendement ! (*Protestations sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

Non, non ! En la matière c'est une vision d'ensemble qu'il faut avoir et non pas une vision partielle. En tout état de cause, dans le texte dont nous débattons aujourd'hui, le fait d'imposer quelque chose à une personne, par menace, violence ou contrainte, etc. est déjà considéré comme une violence. Il sera temps de discuter du projet du Gouvernement, le moment venu.

**M. le président.** Finalement, que décidez-vous, madame Borvo ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Je retire l'amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 56 rectifié est retiré.

### Article 17 bis

#### (Non modifié)

- ① Le début du premier alinéa de l'article 132-80 du code pénal est ainsi rédigé :
- ② « Dans les cas respectivement prévus par la loi ou le règlement, les peines encourues pour un crime, un délit ou une contravention sont aggravées... (*le reste sans changement*). » – (*Adopté.*)

### Article 18

- ① I. – (*Non modifié*) Après le 9° de l'article 221-4 du code pénal, il est inséré un 10° ainsi rédigé :
- ② « 10° Contre une personne en raison de son refus de contracter un mariage ou de conclure une union. »
- ③ II. – (*Non modifié*) Après l'article 221-5-3 du même code, il est inséré un article 221-5-4 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. 221-5-4.* – Dans le cas où le crime prévu par le 10° de l'article 221-4 est commis à l'étranger à l'encontre d'une personne résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation aux dispositions de l'article 113-7. »
- ⑤ III. – (*Non modifié*) Après le 6° de l'article 222-3 du même code, il est inséré un 6° *bis* ainsi rédigé :
- ⑥ « 6° *bis* Contre une personne afin de la contraindre à contracter un mariage ou à conclure une union ou en raison de son refus de contracter ce mariage ou cette union ; ».
- ⑦ IV. – (*Non modifié*) Après l'article 222-6-2 du même code, il est inséré un article 222-6-3 ainsi rédigé :
- ⑧ « *Art. 222-6-3.* – Dans le cas où le crime prévu par le 6° *bis* de l'article 222-3 est commis à l'étranger à l'encontre d'une personne résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation aux dispositions de l'article 113-7. »
- ⑨ V. – (*Non modifié*) Après le 6° des articles 222-8 et 222-10 du même code, il est inséré un 6° *bis* ainsi rédigé :
- ⑩ « 6° *bis* Contre une personne afin de la contraindre à contracter un mariage ou à conclure une union ou en raison de son refus de contracter ce mariage ou cette union ; ».
- ⑪ VI. – Après le 6° des articles 222-12 et 222-13 du même code, il est inséré un 6° *bis* ainsi rédigé :
- ⑫ « 6° *bis* Contre une personne, en raison de son refus de contracter un mariage ou de conclure une union ou afin de la contraindre à contracter un mariage ou à conclure une union ; ».
- ⑬ VII. – (*Non modifié*) Après l'article 222-16-2 du même code, il est inséré un article 222-16-3 ainsi rédigé :
- ⑭ « *Art. 222-16-3.* – Dans le cas où les infractions prévues par le 6° *bis* des articles 222-8, 222-10, 222-12 et 222-13 sont commises à l'étranger à l'encontre d'une

personne résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation aux dispositions de l'article 113-7. S'il s'agit d'un délit, les dispositions de la seconde phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables. »

**M. le président.** L'amendement n° 57, présenté par Mmes Terrade, Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat, Schurch et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Après la section 1 du chapitre IV du titre II du livre II du code pénal, il est inséré une section ainsi rédigée :

« Section ...

« De la contrainte au mariage

« Art. ... - Le fait d'exercer sur autrui toute forme de contrainte ayant pour but de lui faire contracter un mariage ou conclure une union sans son consentement libre est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

« Les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 € d'amende lorsque la victime de l'infraction définie à l'alinéa précédent est un mineur de quinze ans.

« Art. ... - Dans le cas où le délit prévu par l'article précédent est commis à l'étranger sur une victime résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation aux dispositions de l'article 113-7. Les dispositions de la dernière phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables. »

La parole est à Mme Marie-Agnès Labarre.

**Mme Marie-Agnès Labarre.** Je crois que chacun d'entre nous s'accorde à penser et même à dire que le mariage forcé est une violence. Consummé ou non, il a des conséquences sur la santé et le parcours des jeunes filles : rupture scolaire, perte d'emploi, conduite à risque, dépression nerveuse, tentative de suicide, violences conjugales. Le mariage forcé est aussi un viol répété.

Il est vrai qu'il n'y a pas d'unanimité sur la transformation du mariage forcé en délit. Certaines associations rappellent que les jeunes filles victimes de mariages forcés ont avant tout le désir de ne pas se marier. Elles ne souhaitent que très rarement porter plainte ou envisager des représailles. De nombreux témoignages montrent que les victimes font au contraire tout pour épargner leurs parents, même dans des situations de violence extrême.

Toutefois, il nous semble que le fait de prévoir une incrimination pénale spécifique de mariage forcé permettrait d'énoncer clairement l'interdit en indiquant quelles sont les pratiques autorisées et celles qui ne le sont pas. La création d'un délit spécifique permettrait de poursuivre les auteurs de mariage forcé sans avoir recours à des infractions plus graves telles que le viol ou les violences sexuelles.

Surtout, cette mesure aurait un caractère fortement dissuasif et s'inscrirait dans la droite ligne des recommandations du Conseil de l'Europe, dont l'assemblée parlementaire a reconnu que « les mariages forcés et les mariages d'enfants constituent des violations graves et récurrentes des droits de l'homme et des droits de l'enfant ».

Il s'agit donc de reconnaître à travers cet amendement toute la souffrance dont sont victimes les femmes contraintes de se marier, leur solitude, leur désespoir, et de soutenir toutes celles qui refusent, prenant le risque du rejet de la cellule familiale. Il est important de marquer sans ambiguïté notre plein engagement pour lutter contre des pratiques attentatoires à la liberté et à la dignité des femmes. Tel est l'objet de cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** Je voudrais tout d'abord préciser qu'un mariage forcé consommé est un viol au regard du droit pénal. Les objectifs visés par cet amendement sont entièrement satisfaits par les dispositions de l'article 18, qui tendent à aggraver les peines encourues lorsque les violences sont commises en vue de soumettre une personne à un mariage forcé. Il répond donc parfaitement à votre amendement.

Du fait des modifications introduites par l'article 17 de cette proposition de loi, qui consacre une jurisprudence de la Cour de Cassation, les violences psychologiques commises en vue de soumettre une personne à un mariage forcé seront réprimées sans ambiguïté dans le sens que vous souhaitez.

L'article 18 précise en outre que la loi française sera applicable lorsque les violences seront commises à l'étranger. Vous pouvez donc être parfaitement rassurée ! Par ailleurs, si nous adoptions votre amendement, l'expression « toute forme de contrainte », particulièrement imprécise, risquerait de rendre le texte inconstitutionnel au regard du principe de légalité des délits et des peines. Je vous propose donc de retirer cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Même avis.

**M. le président.** L'amendement est-il maintenu, madame Labarre ?

**Mme Marie-Agnès Labarre.** Compte tenu des remarques formulées par M. le rapporteur, nous le retirons.

**M. le président.** L'amendement n° 57 est retiré.

Je mets aux voix l'article 18.

(L'article 18 est adopté.)

### Article 18 bis

Les autorités consulaires françaises prennent les mesures adaptées pour assurer, avec leur consentement, le retour sur le territoire français des personnes de nationalité française ou qui résident habituellement sur le territoire français lorsque ces personnes ont été victimes à l'étranger de violences volontaires ou d'agressions sexuelles commises dans le cadre d'un mariage forcé ou en raison de leur refus de se soumettre à un mariage forcé.

**M. le président.** L'amendement n° 58, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après les mots :

qui résident habituellement

insérer les mots :

de manière régulière

La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Les autorités consulaires assurent d'ores et déjà toute l'aide logistique nécessaire pour répondre à des situations de détresse aiguë rencontrées par les nationaux. L'article 18 *bis* tend à élargir le principe de cette protection aux ressortissants étrangers qui dépendent d'autres autorités consulaires.

Le problème vient de ce que la rédaction actuelle, qui fait seulement référence à la résidence habituelle sur le territoire français, apparaît excessivement imprécise.

En effet, la notion de « personne résidant habituellement sur le territoire français » est une formulation qui ne présume pas de la régularité du séjour et pourrait conduire à une contradiction entre le droit des étrangers en France et le droit de rapatriement.

L'amendement vise donc à préciser cette modification du champ de compétences, en ajoutant la mention du séjour régulier au regard du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Un étranger qui n'a pas sa résidence habituelle et régulière en France n'a en effet pas vocation à revenir en France.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** À la fin de l'examen de ce texte, nous voyons tous qu'un consensus se dégage...

L'amendement proposé apporte une clarification utile. En conséquence, la commission a émis un avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 58.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je constate que cet amendement a été adopté à l'unanimité des présents.

Je mets aux voix l'article 18 *bis*, modifié.

*(L'article 18 bis est adopté.)*

### Article 19

① I. – Après l'article 222-50 du code pénal, il est inséré un article 222-50-1 ainsi rédigé :

② « Art. 222-50-1. – Les personnes physiques ou morales coupables de l'une des infractions prévues par les articles 222-33 et 222-33-2 encourent également la peine complémentaire d'affichage ou de diffusion de la décision prévue par l'article 131-35. »

③ II. – Au premier alinéa de l'article L. 1155-2 du code du travail, les mots : « et d'une amende de 3 750 euros » sont remplacés par les mots : « et d'une amende de 15 000 euros ».

④ III. – *(Supprimé).* – *(Adopté.)*

### Article 20

**(Non modifié)**

La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 222-22 du code pénal est supprimée. – *(Adopté.)*

### Article 20 bis (nouveau)

① I. – Les articles 1<sup>er</sup>, 1<sup>er bis</sup>, 2, 2 *bis*, 8 à 9, 9 *bis*, 11 A, 12, 12 *bis*, 13 à 14, 16 à 18 *bis*, le II de l'article 19 et l'article 20 sont applicables dans les îles Wallis et Futuna.

② II. – Les articles 1<sup>er</sup>, 1<sup>er bis</sup>, 2, 2 *bis*, 7 à 9, 11 A, 12, 12 *bis*, 13 à 14, 16 à 18 *bis*, le II de l'article 19 et l'article 20 sont applicables en Polynésie française.

③ III. – Les articles 1<sup>er</sup>, 1<sup>er bis</sup>, 2, 2 *bis*, 8 à 9, 11 A, 12, 12 *bis*, 13 à 14, 16 à 18 *bis*, le II de l'article 19 et l'article 20 sont applicables en Nouvelle-Calédonie.

④ IV. – Les articles 5 et 6 sont applicables à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

⑤ V. – L'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte est ainsi modifiée :

⑥ 1° Après l'article 16-1, sont insérés trois articles 16-2, 16-3 et 16-4 ainsi rédigés :

⑦ « Art. 16-2. – Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, l'autorité administrative accorde, dans les plus brefs délais, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour de l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil en raison des violences commises par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin.

⑧ « Art. 16-3. – Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" est délivrée à l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil. La condition prévue à l'article 6-1 de la présente ordonnance n'est pas exigée. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

⑨ « Art. 16-4. – En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident peut être délivrée à l'étranger ayant déposé plainte pour une infraction mentionnée au premier alinéa de l'article 132-80 du code pénal. » ;

⑩ 2° Le IV de l'article 42 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

⑪ « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, l'autorité administrative accorde, dans les plus brefs délais, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour de l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil. »

⑫ VI. – L'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française est ainsi modifiée :

⑬ 1° Après l'article 17-1, sont insérés trois articles 17-2, 17-3 et 17-4 ainsi rédigés :

⑭ « Art. 17-2. – Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, l'autorité administrative accorde, dans les plus brefs délais, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour de l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil en raison des violences commises par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin.

⑮ « Art. 17-3. – Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" est délivrée à l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil. La condition

prévue à l'article 6-1 de la présente ordonnance n'est pas exigée. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

①6 « Art. 17-4. – En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident peut être délivrée à l'étranger ayant déposé plainte pour une infraction mentionnée au premier alinéa de l'article 132-80 du code pénal. » ;

①7 2° Le IV de l'article 44 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

①8 « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, l'autorité administrative accorde, dans les plus brefs délais, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour de l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil. »

①9 VII. – L'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie est ainsi modifiée :

②0 1° Après l'article 17-1, sont insérés trois articles 17-2, 17-3 et 17-4 ainsi rédigés :

②1 « Art. 17-2. – Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, l'autorité administrative accorde, dans les plus brefs délais, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour de l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil en raison des violences commises par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin.

②2 « Art. 17-3. – Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" est délivrée à l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil. La condition prévue à l'article 6-1 de la présente ordonnance n'est pas exigée. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

②3 « Art. 17-4. – En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident peut être délivrée à l'étranger ayant déposé plainte pour une infraction mentionnée au premier alinéa de l'article 132-80 du code pénal. » ;

②4 2° Le IV de l'article 44 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

②5 « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, l'autorité administrative accorde, dans les plus brefs délais, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour de l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil. »

②6 VIII. – L'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna est ainsi modifiée :

②7 1° Après l'article 16-1, sont insérés trois articles 16-2, 16-3 et 16-4 ainsi rédigés :

②8 « Art. 16-2. – Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, l'autorité administrative accorde, dans les plus brefs délais, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour de l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil en raison des violences commises par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin.

②9 « Art. 16-3. – Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" est délivrée à l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil. La condition prévue à l'article 6-1 de la présente ordonnance n'est pas exigée. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

③0 « Art. 16-4. – En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident peut être délivrée à l'étranger ayant déposé plainte pour une infraction mentionnée au premier alinéa de l'article 132-80 du code pénal. » ;

③1 2° Le IV de l'article 42 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

③2 « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, l'autorité administrative accorde, dans les plus brefs délais, la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour de l'étranger qui bénéficie d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil. »

③3 IX. – En l'absence d'adaptation, les références de la présente loi à des dispositions qui ne sont pas applicables à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement.

**M. le président.** L'amendement n° 36, présenté par MM. Antoinette, Patient, Gillot, S. Larcher, Lise, Tuheiyava et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéa 23

Rédiger comme suit cet alinéa :

« Art. 17-4. - Après la décision judiciaire définitive concernant la personne mise en cause, une carte de résident peut être délivrée à l'étranger ayant déposé plainte pour une infraction mentionnée au premier alinéa de l'article 132-80 du code pénal, sauf si la décision déclare que le fait n'a pas été commis. » ;

La parole est à Mme Annie Jarraud-Vergnolle.

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec celui qui a été proposé à l'article 6.

Une personne victime de violence conjugale est doublement lésée si, à l'issue de la procédure pénale, l'auteur n'a pu être condamné faute de preuves suffisantes au regard des exigences juridiques et qu'ainsi se trouve réduite à néant la possibilité, pour la personne victime, de stabiliser sa situation précaire.

Le présent amendement vise donc à permettre la délivrance d'une carte de résident même en l'absence de condamnation, si la situation de danger a néanmoins été avérée.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** Mon commentaire sera similaire à celui que j'ai formulé hier à propos de l'amendement n° 38.

Il ne me semble pas souhaitable d'aller au-delà de ce que prévoit d'ores et déjà le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour ce qui concerne les personnes

victimes de la traite des êtres humains ou de proxénétisme, lesquelles peuvent se voir délivrer une carte de résident en cas de condamnation définitive de la personne mise en cause.

Dans ces conditions, je vous demande, ma chère collègue, de bien vouloir retirer votre amendement ; à défaut, j'émets un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Même avis.

**M. le président.** Madame Jarraud-Vergnolle, l'amendement n° 36 est-il maintenu ?

**Mme Annie Jarraud-Vergnolle.** Même si je suis intervenue au nom de mes collègues domiens, je prends l'initiative de le retirer, monsieur le président, au vu des explications de M. le rapporteur.

**M. le président.** L'amendement n° 36 est retiré.

Je mets aux voix l'article 20 *bis*.

*(L'article 20 bis est adopté.)*

### Article 20 *ter* (nouveau)

Les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 1<sup>er bis</sup>, du I de l'article 2, des articles 5, 6, 6 *bis*, 7, 9 *bis*, 10 *bis* A et 10 *bis* entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2010. – *(Adopté.)*

### Article 21

#### (Suppression maintenue)

#### Intitulé de la proposition de loi

**M. le président.** Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 11 rectifié, présenté par Mme Laborde, MM. Collin, Barbier et Placade, Mme Escoffier et MM. Tropeano et Vall, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet intitulé :

Proposition de loi tendant à renforcer la protection des victimes, la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises spécifiquement contre les femmes, et aux incidences de ces dernières sur les enfants

La parole est à Mme Françoise Laborde.

**Mme Françoise Laborde.** Nous souhaitons modifier l'intitulé de la proposition de loi pour prendre en compte les trois points importants qui s'en dégagent.

Premièrement, les victimes des violences conjugales sont à la fois des femmes, des hommes et les enfants de ceux-ci.

Il est important pour moi, en tant que vice-présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, que l'intitulé de la proposition de loi dont nous discutons aujourd'hui soit le reflet de cette réalité et ne stigmatise pas un genre plutôt qu'un autre, sachant que l'on dénombre aussi des décès d'hommes.

Deuxièmement, certaines violences telles que les mariages forcés ou les mutilations sexuelles touchent plus particulièrement les femmes, ce qui justifie de faire figurer l'adverbe « spécifiquement ». Il en est d'ailleurs de même s'agissant des violences psychologiques.

Troisièmement, enfin, les enfants sont toujours des témoins impuissants et, à ce titre, victimes des violences au sein des couples.

Dans cette proposition de loi, la protection des enfants est élargie : le juge aux affaires familiales pourra notamment fixer les modalités d'exercice de l'autorité parentale et organiser le droit de visite et d'hébergement des enfants.

Par ailleurs, les interdictions de sortie du territoire prononcées par le juge pour protéger l'enfant dans un contexte de violences conjugales seront inscrites par le procureur de la République au fichier des personnes recherchées.

C'est pourquoi notre amendement vise aussi à mentionner dans l'intitulé de la proposition de loi l'incidence sur les enfants des violences au sein du couple.

**M. le président.** L'amendement n° 12, présenté par Mme Klès et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet intitulé :

Proposition de loi relative aux phénomènes d'emprise et de violences au sein des couples

La parole est à Mme Virginie Klès.

**Mme Virginie Klès.** Cet amendement vise à inscrire dans la loi une notion que je m'échine à faire reconnaître depuis le début de ce débat, à savoir l'emprise que l'un des membres du couple exerce sur l'autre, en utilisant des armes très particulières comme l'isolement de la victime, sa culpabilisation, son aliénation, son asservissement, l'humiliation, la destruction morale, qui plus est par le biais du chantage affectif, fondé soit sur l'histoire d'amour vécue initialement dans le couple, soit, l'un n'étant pas exclusif de l'autre, sur l'instrumentalisation et le chantage fait avec le ou les enfants qui vivent au sein du couple.

Il me semble extrêmement important, même si nous n'arrivons pas encore aujourd'hui à la faire inscrire dans la loi, d'attirer l'attention sur la notion de manipulation destructrice et d'emprise au sein d'un couple, qui est, je le répète, très différente du conflit violent. En effet, dans de telles situations, il importe de mettre la victime à l'abri pour lui permettre de récupérer, de se retrouver et de retrouver les valeurs qui sont les siennes, en sortant de cette culpabilisation dans laquelle elle est forcément entrée. Il faut réaffirmer l'autorité de la société et traiter l'auteur comme un coupable responsable de ses actes, même s'il est dans le déni.

Néanmoins, je reconnais que j'ai omis de considérer les enfants dans l'intitulé que je propose, alors qu'ils sont, en tout premier lieu et primordialement, les victimes de telles violences.

Il faut savoir que les enfants vivant au sein de tels couples pathologiques font très souvent, à l'adolescence, des fugues, des tentatives de suicide, tombent dans la délinquance et reproduisent éventuellement plus tard certains des comportements auxquels ils ont été confrontés. Il est donc extrêmement important de les mettre à l'abri à court terme comme à moyen et long terme, car l'emprise du parent destructeur persiste longtemps encore.

Dès lors, la rédaction de l'amendement n° 13 de notre collègue Roland Courteau, qui prend en compte les enfants, me semble meilleure que la mienne. En conséquence, je retire mon amendement, tout en attirant votre attention,

mes chers collègues, sur la nécessité de prendre conscience du phénomène particulier qu'est la manipulation destructrice au sein d'un couple.

**M. le président.** L'amendement n° 12 est retiré.

L'amendement n° 13, présenté par M. Courteau, Mmes Klès et Bonnefoy, MM. Sueur, Yung, Bodin et Mirassou, Mmes M. André, Blondin, Cartron, Lepage, Schillinger, Ghali et Printz, M. Mazuir et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet intitulé :

Proposition de loi relative aux violences faites aux femmes et au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants

La parole est à M. Roland Courteau.

**M. Roland Courteau.** Cet amendement a pour objet de reprendre le titre de la proposition de loi n° 118 en ajoutant la référence aux violences faites aux femmes.

Ainsi, l'intitulé de cette proposition de loi correspondrait mieux à l'ensemble des dispositions prévues dans le texte et à nos préoccupations.

Je rappelle que les dispositions contenues dans le texte à l'issue de nos travaux concernent les violences faites aux femmes en général, mais aussi au sein des couples, ce qui inclut les violences faites aux femmes et aux hommes. Sont également concernés les enfants.

À cet égard, je vous rappelle que sont décédées, en 2008, 184 personnes victimes de leur partenaire ou ex-partenaire, dont 157 femmes et 27 hommes, parmi lesquels, je le reconnais, 11 hommes violents.

De plus, selon l'Observatoire national de la délinquance, 130 000 hommes âgés de 18 à 60 ans, soit 0,7 % d'entre eux, auraient subi, en 2005-2006, des violences par une conjointe ou une ex-conjointe. Le taux de plaintes des hommes est évalué à moins de 5 %, soit un taux deux fois moindre que celui des femmes.

C'est pourquoi nous avons proposé cette rédaction.

**M. le président.** L'amendement n° 42, présenté par Mmes Terrade, Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat, Schurch et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet intitulé :

Proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes

La parole est à Mme Odette Terrade.

**Mme Odette Terrade.** Cet amendement a pour objet de rendre à cette proposition de loi son intitulé d'origine.

La modification de ce titre a été proposée par le rapporteur à la commission des lois, qui l'a d'ailleurs adoptée pour tenir compte des violences subies par les hommes au sein du couple.

Même si nous ne nions pas que de telles violences existent, elles ne nous paraissent toutefois pas justifier que l'on modifie le titre de la présente proposition de loi.

En effet, comme l'a lui-même implicitement reconnu M. le rapporteur, les violences subies par les hommes au sein du couple restent extrêmement marginales. Quand elles se produisent, elles sont le résultat d'un processus de violence où les femmes ont rarement l'emprise sur les hommes. C'est l'accumulation de violences des hommes à l'égard des femmes qui fait quelquefois basculer la situation au détriment des hommes.

On ne peut donc pas mettre sur un pied d'égalité les violences subies par les femmes et celles qui sont subies par les hommes au sein du couple. D'une part, cela banalise des violences qui ont justement pour spécificité d'être perpétrées à l'encontre des femmes. D'autre part, cela occulte le problème social qui est à l'origine de ces violences.

Les violences dont sont victimes les femmes au sein de leur couple s'inscrivent dans un contexte plus vaste où l'image de la femme est dégradée par une culture sexiste.

Nous nous opposons donc à une modification du titre de la présente proposition qui en dissimule son objectif premier : mettre un terme aux violences inacceptables subies quotidiennement par les femmes.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Pillet, rapporteur.** L'amendement n° 13 de M. Courteau présente l'avantage de simplifier l'intitulé de la proposition de loi en regroupant l'ensemble des mesures contenues. (*M. Paul Blanc applaudit.*) J'y suis plutôt favorable, à condition toutefois qu'il soit rectifié pour viser les violences faites « spécifiquement » aux femmes, afin d'isoler les violences telles que l'excision ou le mariage forcé des violences conjugales, qui concernent autant les hommes que les femmes.

Je vous propose donc, mon cher collègue, la rédaction suivante : Proposition de loi relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

Cet amendement ainsi rectifié deviendrait un symbole unitaire et consensuel dans la mesure où, de ce fait, j'émettrais un avis favorable sur le dernier amendement que nous examinerons ce soir. Ce serait le témoignage de l'avis favorable que nous émettons à la fois sur l'intitulé de cette proposition de lois et sur l'esprit qui le sous-tend, mais aussi sur l'ensemble de cette proposition de loi dont vous êtes l'auteur, mon cher collègue, et que nous allons voter. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mme Françoise Laborde applaudit également.*)

**M. le président.** Mon cher collègue, acceptez-vous la rectification proposée par M. le rapporteur ?

**M. Roland Courteau.** Je remercie M. le rapporteur et j'accepte de rectifier mon amendement dans le sens qu'il suggère.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 13 rectifié, présenté par M. Courteau, Mmes Klès et Bonnefoy, MM. Sueur, Yung, Bodin et Mirassou, Mmes M. André, Blondin, Cartron, Lepage, Schillinger, Ghali et Printz, M. Mazuir et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet intitulé :

Proposition de loi relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

L'amendement n° 11 rectifié est-il maintenu, madame Laborde ?

**Mme Françoise Laborde.** Je le retire avec plaisir, monsieur le président, l'intitulé proposé dans l'amendement n° 13 rectifié témoignant parfaitement du travail que nous avons, les uns et les autres, réalisé en intégrant au texte les hommes, les femmes et les enfants.

**M. le président.** L'amendement n° 11 rectifié est retiré.

Madame Terrade, l'amendement n° 42 est-il maintenu ?

**Mme Odette Terrade.** Nous retirons également notre amendement au profit de l'amendement n° 13 rectifié, monsieur le président.

En précisant les violences faites spécifiquement aux femmes, on prend en compte notre argumentation visant à ne pas banaliser les violences faites aux femmes et à ne pas mettre sur un même pied d'égalité les violences faites aux femmes et celles qui sont faites aux hommes, tout en ne niant pas, je le répète, le fait que des hommes sont aussi victimes de violences au sein du couple. Il faut garder à l'esprit le fait que ce n'est pas dans les mêmes proportions.

Cela dit, il nous reste à travailler, les uns et les autres, pour faire en sorte que disparaisse toute violence.

**M. le président.** L'amendement n° 42 est retiré.

La parole est à M. Robert del Picchia, pour explication de vote sur l'amendement n° 13 rectifié.

**M. Robert del Picchia.** Je voudrais faire une petite remarque sur les termes employés.

Il serait beaucoup plus simple de prévoir que la proposition de loi est relative aux violences faites aux femmes et au sein des couples, et de leurs incidences sur les enfants.

Au demeurant, ce n'est pas la peine d'épiloguer longtemps sur ce point, le débat a déjà assez duré...

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 13 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je constate que cet amendement a été adopté à l'unanimité des présents.

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi rédigé.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Le Gouvernement n'a pas donné son avis, monsieur le président.

**M. le président.** En effet, je suis confus, madame la secrétaire d'État, j'ai oublié de vous donner la parole! *(Sourires.)*

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Je souhaite simplement rappeler que les enfants ne sont absolument pas au cœur du dispositif de la loi. Toutefois, la campagne de communication mise en œuvre par mon ministère les concerne.

Bien que cet amendement, selon moi, alourdisse l'intitulé de la proposition de loi, je m'en remets à la sagesse du Sénat, lequel a d'ailleurs eu la sagesse de voter cet amendement... avant même que je ne donne mon avis! *(Nouveaux sourires.)*

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à Mme Muguette Dini, pour explication de vote.

**Mme Muguette Dini.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, cette proposition de loi est très importante, car nous allons être le premier pays du monde à reconnaître le délit majeur de violence psychologique, qui est défini à l'article 17.

Nous aurons alors fait un pas considérable dans la protection de la femme victime de violences. Je crois que nous aurions pu aller plus loin, en particulier en ce qui concerne la définition de la violence psychologique et de la manipulation. S'agissant de l'utilisation du bracelet électronique, je regrette que l'amendement n° 66, proposé par le Gouvernement, n'ait pas été retenu.

Il en est de même des dispositions concernant la protection des enfants. L'article 3 de ce texte s'appuie sur un principe cardinal selon lequel « chacun des père et mère doit maintenir des relations personnelles avec l'enfant », conformément aux termes de l'article 373-2 du code civil. Si ce genre de principe vaut tout naturellement pour les parents « normaux », il ne peut s'appliquer pour des parents manipulateurs destructeurs.

Les magistrats pensent souvent qu'il est important que les enfants maintiennent le lien avec leurs deux parents. Pourtant, ce qui coule de source lorsque les parents sont « sains » devient une poursuite de la maltraitance lorsque l'un d'eux est manipulateur destructeur. Cela revient à obliger un enfant à se jeter dans la gueule du loup. Cette maltraitance constitue un danger, qui doit conduire le juge à ne pas instaurer les modalités habituelles de droit de visite, et ce jusqu'à la majorité de l'enfant.

Par ailleurs, on oublie qu'un conjoint manipulateur destructeur l'est aussi avec ses enfants et que ce qui s'applique à un conflit parental ordinaire ne peut s'appliquer à l'auteur d'agressions physiques et, bien plus encore, psychiques sur son conjoint.

C'est pourquoi, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je voterai cette loi en étant persuadée que nous devons légiférer très vite sur une protection renforcée des enfants de ces victimes ravagées par la manipulation et la violence psychologique. *(Mme Anne-Marie Payet applaudit.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Virginie Klès.

**Mme Virginie Klès.** Même si je n'ai pas toujours été d'accord avec tout le monde, j'estime que cette proposition de loi constitue une grande avancée, très attendue par les victimes des phénomènes d'emprise, beaucoup plus que par les victimes de conflits, fussent-ils violents.

Sans doute le point le plus important est-il la création d'une ordonnance de protection des victimes. Je rappelle qu'il s'agit, contrairement à ce qui a pu être compris – le débat s'est en effet nourri de termes juridiques parfois difficilement accessibles –, du maintien de la séparation ou de l'interdiction à l'auteur des violences de rencontrer la victime, avec le maintien de moyens contraignants pour l'en empêcher.

En ce qui concerne le placement de l'auteur des violences sous surveillance électronique mobile, nous avons avancé. Il répond à une situation totalement différente de celle qui préside à la délivrance d'une ordonnance de protection, puisqu'une telle mesure intervient après la condamnation de l'auteur des violences, c'est-à-dire à un moment où, en toute logique, la victime a pu se restructurer, retrouver des forces et est normalement en état de se défendre contre son agresseur.

Je regrette une fois de plus que la distinction entre conflit et phénomène d'emprise n'ait pas été clairement affichée. En effet, les mesures à prendre dans ces deux cas bien distincts ne sont pas les mêmes.

Je rejoins les propos de Mme Dini concernant la nécessité de modifier la loi en matière d'autorité parentale. Un parent manipulateur destructeur ne peut pas être un parent aimant et structurant, et la société a le devoir de prendre cet aspect en considération.

Pour terminer, je voudrais simplement dire à toutes les victimes, hommes ou femmes, celles que j'ai rencontrées moi-même à ma permanence de mairie ou de sénatrice, mais aussi à toutes celles qui se sont confiées, qui ont trouvé une oreille attentive et saisi une main tendue, que nous les avons entendues. Je sais que le chemin sur lequel elles se sont engagées est long, difficile et semé d'embûches, de culpabilisations, de doutes, de larmes, d'avancées et de reculs.

Nous ne les trahisons pas, nous ne les lâchons pas ! Nous continuerons de faire évoluer la loi pour mieux aider ces femmes et leurs enfants à s'en sortir.

Nous voterons donc cette proposition de loi.

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

**M. Roland Courteau.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, ce sujet méritait bien les longues soirées que nous y avons consacrées.

Après la loi du 4 avril 2006 que nous avons ici initiée et adoptée à l'unanimité et qui, pour reprendre les termes de Françoise Laborde, a permis « le déclenchement d'une dynamique sociale, judiciaire et législative », ce deuxième texte constitue bien une importante étape dans la lutte contre le fléau des violences au sein des couples en général et faites aux femmes en particulier.

Je note que les principales dispositions de notre proposition de loi n° 118 se retrouvent dans ce texte commun, ce dont le groupe socialiste se réjouit. Je souhaite également exprimer toute ma satisfaction à la suite de l'adoption de plusieurs de nos amendements, notamment celui qui concerne la prévention, que j'estime essentiel : il vise en effet à fournir, à tous les stades de la scolarité, une information consacrée à l'égalité entre les hommes et les femmes et à lutter contre les préjugés sexistes. Je me félicite également de l'adoption de l'amendement visant à instituer une journée nationale de sensibilisation aux violences faites aux femmes.

Nous avons, je le crois sincèrement, fait œuvre utile en matière de prévention. Ce volet, je vous le fais remarquer, mes chers collègues, était absent de la loi du 4 avril 2006.

Ce texte comporte par ailleurs des avancées concrètes significatives, que nous applaudissons, même si l'on ne peut que regretter l'irrecevabilité qui nous a été opposée sur certains articles. Je pense à la formation initiale et continue des intervenants, à la création de structures de soin auprès des tribunaux pour les auteurs de violence, ou encore à la mise en place d'un observatoire national des violences faites aux femmes.

Il sera nécessaire de traiter très rapidement ces questions, madame la secrétaire d'État. Cela dit, ne gâchons pas notre plaisir et notre satisfaction d'avoir franchi une deuxième étape importante dans la lutte contre ce fléau ! Une fois de plus, l'unanimité semble se dessiner ; c'est bien le moins que l'on pouvait espérer.

Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je crois que le Sénat, une fois encore, peut être fier du travail accompli dans ce domaine. Je remercie à cet égard M. le président de la commission des lois, M. le rapporteur, ainsi que l'ensemble de leurs collaborateurs.

**M. le président.** La parole est à Mme Odette Terrade.

**Mme Odette Terrade.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous arrivons au terme de la discussion de cette proposition de loi relative aux violences faites spécifiquement aux femmes et aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

Si les débats ont permis d'enregistrer de réelles avancées, notamment la création de l'ordonnance de protection, en matière de reconnaissance des violences faites aux femmes par l'ensemble de notre société, ils ont aussi souligné les limites de la loi pour des motifs budgétaires. Je pense notamment au fait que la création d'un observatoire national des violences faites aux femmes est remplacée par un simple rapport ou à l'abandon de mesures fortes concernant la formation initiale et continue de l'ensemble des professionnels intervenant auprès des victimes.

Je regrette vivement une telle situation, car notre société a tout à gagner à faire le pari de protéger toutes les victimes, et ce dès les premières violences. Il est nécessaire de faire cesser ces violences et de mettre en sécurité les victimes, afin de mieux faire respecter leurs droits en leur permettant d'obtenir justice et réparation pour les violences subies.

Si la protection des victimes est un élément primordial, le suivi des auteurs est aussi un axe important pour que cessent enfin les violences faites aux femmes. À cet égard, la proposition de loi marque une nouvelle avancée.

Toutefois, aucune mesure répressive ne doit se dissocier de soins précoces pour sortir les auteurs des violences de leur addiction et, de ce point de vue, on peut regretter le rejet de l'amendement qui concernait le suivi socio-judiciaire. Il aurait également fallu prévoir un véritable travail d'information et les moyens nécessaires pour une éducation non sexiste. Cet aspect restera sans doute l'une des lacunes de ce texte.

En évitant la généralisation et la banalisation des violences exercées contre les femmes, nous pouvons nous opposer à la progression de la violence sexiste et avancer ainsi vers une société moins inégalitaire. Ce changement de mentalité ne devra pas s'arrêter en si bon chemin !

Mes chers collègues, pour lutter contre les violences faites aux femmes, il faut une volonté politique déterminée afin de protéger toutes les victimes en leur rendant une justice efficace, avec des professionnels formés pour leur prise en charge des victimes, une opinion publique informée et sensibilisée aux conséquences et aux mécanismes de la violence faite aux femmes.

On peut considérer que cette proposition de loi est une étape, après les lois de 2006, vers le but final qui est l'élimination des violences faites aux femmes, afin de construire une société respectueuse des droits de l'être humain et juste envers toutes les femmes.

Mes collègues du groupe CRC-SPG et moi avons le courage politique nécessaire pour œuvrer en ce sens. C'est la raison pour laquelle nous voterons pour cette proposition de loi, même si beaucoup de travail reste encore à faire.

**M. le président.** La parole est à Mme Joëlle Garriaud-Maylam.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, particulièrement attachés à la protection et à la défense des femmes et des hommes contre toute forme de harcèlement ou de violence physique ou psychologique, le groupe UMP et moi-même nous réjouissons de l'examen de cette proposition de loi.



Si je me félicite que, sur l'initiative de notre majorité, l'évolution législative ait conduit à un droit de plus en plus protecteur, il fallait aller encore plus loin. À cet égard, la proposition de loi examinée aujourd'hui est une nouvelle pierre à l'édifice de la lutte contre les violences à travers ses trois dimensions : prévention, accompagnement des victimes et lutte contre la récidive.

Grâce à l'apport majeur que constitue l'ordonnance de protection, nous pouvons désormais sécuriser en amont la situation des victimes, avant toute intervention du juge pénal, ce qui constitue une excellente chose.

Je tiens par ailleurs à remercier Mme la secrétaire d'État pour son engagement, sa passion et sa présence au cours de ces trois longues soirées passées sur ce texte. Je tiens enfin à souligner l'excellent travail, approfondi et rigoureux, du rapporteur, à l'initiative duquel la commission des lois a su trouver le juste équilibre entre une meilleure répression des violences faites aux femmes, et plus largement des violences conjugales, et la nécessité de préserver nos libertés publiques.

Pour toutes ces raisons, et se félicitant de l'atmosphère de consensus qui a présidé à nos travaux, le groupe UMP votera cette proposition de loi.

**M. le président.** La parole est à Mme Maryvonne Blondin.

**Mme Maryvonne Blondin.** Je me félicite à mon tour de la qualité du travail accompli, qui fait honneur à notre Haute Assemblée.

Je suis membre de la délégation parlementaire du Conseil de l'Europe, qui rassemble quarante-sept États, et dont l'objectif est d'affirmer la primauté du droit, de favoriser un espace démocratique et juridique commun, en se fondant notamment sur la convention européenne des droits de l'homme.

De nombreux rapports, très fouillés et fort intéressants, ont été présentés sur les violences faites aux femmes, aux enfants, et sur la traite des êtres humains.

Mme Claude Greff, députée française, vient de déposer une proposition de résolution qui porte précisément sur les violences psychologiques faites aux femmes, sujet qui n'était pas vraiment étudié dans les autres rapports.

Pour être examinée, cette proposition de résolution, que j'ai bien entendu signée, doit recueillir la signature de vingt parlementaires de nationalités différentes. Le Conseil de l'Europe pourra alors engager une réflexion sur ce sujet. Je suis fière que la France ait été, comme l'a rappelé Mme Dini, le premier pays à reconnaître le délit majeur de violence psychologique.

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Laborde.

**Mme Françoise Laborde.** Tous les membres du RDSE voteront cette proposition de loi.

Je ne reviendrai pas sur les avancées que comporte ce texte, dont nous pouvons tous nous féliciter, chacun à notre niveau, ni sur les difficultés que soulèvera sans doute pour certains l'application des dispositions que nous allons adopter.

En dépit des obstacles qui s'opposaient à nous, nous devons cette loi aux victimes de violence. La belle unanimité qui se dessine ce soir au Sénat ne doit pas amollir notre détermination : nous ne devons pas nous endormir sur nos lauriers.

La vigilance et les rendez-vous de revoyure seront nécessaires. Je tiens à remercier M. François Pillet, rapporteur de la commission des lois, Mme Muguette Dini, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, Mme la secrétaire

d'État, les présidents de séance qui se sont succédé et tous nos collègues qui ont beaucoup travaillé : nous en sommes très fiers.

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

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

*(La proposition de loi est adoptée.)*

**M. le président.** Je constate que la proposition de loi est adoptée à l'unanimité des présents. *(Applaudissements sur l'ensemble des travées.)*

La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Nadine Morano, secrétaire d'État.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous venons, ensemble, de franchir un grand pas dans la lutte contre les violences inacceptables faites aux femmes, les mariages forcés, les viols. N'oublions jamais les incidences qu'ont ces violences sur les enfants. Je me félicite que nous ayons renforcé notre arsenal législatif en y introduisant notamment des moyens technologiques pour mieux protéger les femmes.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le vote de cette proposition de loi à l'unanimité du Sénat, venant après celui de l'Assemblée nationale, montre que c'est la nation tout entière qui se mobilise dans la lutte contre les violences faites aux femmes, déclarée « Grande cause nationale 2010 ».

**M. le président.** Ce vote est tout à l'honneur de notre assemblée, à l'honneur de tous nos collègues qui ont animé les discussions.

9

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au lundi 28 juin 2010, à quatorze heures trente et le soir :

1. Conclusions de la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

Rapport de M. Bruno Sido et M. Dominique Braye, rapporteurs pour le Sénat (n° 567, 2009-2010).

2. Proposition de résolution, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative à la mise en œuvre de la contribution économique territoriale (n° 538, 2009-2010).

3. Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, de réforme des collectivités territoriales (n° 527, 2009-2010).

Rapport de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois (n° 559, 2009-2010).

Texte de la commission (n° 560, 2009-2010).

Avis de M. Jacques Legendre, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (n° 573, 2009-2010).

Avis de M. Charles Guené, fait au nom de la commission des finances (n° 574, 2009-2010).

Rapport d'information de Mme Michèle André, fait au nom de la délégation aux droits des femmes (n° 552, 2009-2010).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt et une heures trente-cinq.)*

*Le Directeur adjoint du service du compte rendu intégral,*

FRANÇOISE WIART

---

---

### QUESTION(S) ORALE(S)

REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

*Niveau sonore des publicités*

n° 958 - Le 1<sup>er</sup> juillet 2010 - **M. Gérard BAILLY** appelle l'attention de **M. le ministre de la culture et de la communication** sur le problème posé par l'augmentation du niveau sonore des séquences publicitaires à la télévision.

En effet, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) avait conclu, dans une première étude en 2003, que les pratiques à la télévision étaient contraires à l'article 14 du décret n° 92-280

du 27 mars 1992 réglementant le volume sonore moyen des séquences publicitaires. En 2006, la situation était toujours la même et le volume sonore des messages publicitaires était toujours supérieur au volume sonore moyen du reste du programme.

Au moment du passage à la télévision numérique terrestre, le CSA a créé un groupe de travail afin d'associer les éditeurs de services de télévision à la maîtrise du niveau sonore des écrans publicitaires.

Il aimerait savoir où en sont ces travaux et, surtout, quels seraient les moyens concrets pour faire appliquer la réglementation, étant entendu que les faits montrent bien que, malgré les constatations et recommandations du CSA, les chaînes de télévision n'en font aucun cas.

Il lui demande quels sont les moyens concrets de coercition qui pourraient être mis en œuvre étant donné le désagrément de ces pratiques qui, de plus, nuisent à leurs propres auteurs puisque les téléspectateurs ont souvent le réflexe d'éteindre ou de couper le son au moment des séquences publicitaires pour ne pas être gênés.

# ANNEXES AU PROCES VERBAL

## de la séance

### du jeudi 24 juin 2010

#### SCRUTIN n° 235

*sur l'amendement n° 72 rectifié, présenté par M. Éric Doligé et plusieurs de ses collègues, tendant à supprimer l'article 3 de la proposition de loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap*

Nombre de votants .....	340
Suffrages exprimés .....	315
Pour .....	184
Contre .....	131

Le Sénat a adopté

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### GRUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :

*Abstention : 24*

##### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

*Pour : 3 MM. Gilbert Barbier, Denis Detcheverry, Aymeri de Montesquiou*

*Contre : 13*

*Abstention : 1 M. Daniel Marsin*

##### GRUPE SOCIALISTE (116) :

*Contre : 116*

##### GRUPE UNION CENTRISTE (29) :

*Pour : 28*

*Contre : 1 Mme Muguette Dini*

##### GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (150) :

*Pour : 147*

*Contre : 1 M. Paul Blanc*

*N'ont pas pris part au vote : 2 M. Gérard Larcher - président du Sénat et Mme Monique Papon - qui présidait la séance*

##### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

*Pour : 6*

*N'a pas pris part au vote : 1 M. Gaston Flosse*

#### Ont voté pour :

Nicolas About	Jean-Paul Alduy	Pierre André
Philippe Adnot	Jean-Paul Amoudry	Jean Arthuis

Denis Badré	Jean-Claude Etienne	Jean-René Lecerf
Gérard Bailly	Pierre Fauchon	Dominique Leclerc
Gilbert Barbier	Jean Faure	Antoine Lefèvre
René Beaumont	Françoise Férat	Jacques Legendre
Michel Bécot	André Ferrand	Dominique de Legge
Claude Belot	Louis-Constant Fleming	Jean-François Le Grand
Pierre Bernard-Reymond	Alain Fouché	Jean-Pierre Leleux
Laurent Bétéille	Jean-Pierre Fourcade	Philippe Leroy
Joël Billard	Bernard Fournier	Christiane Longère
Claude Biwer	Jean-Paul Fournier	Gérard Longuet
Jean Bizet	Jean François-Poncet	Jean-Louis Lorrain
Jacques Blanc	Christophe-André Frassa	Simon Loueckhote
Pierre Bordier	Yann Gaillard	Roland du Luart
Didier Borotra	René Garrec	Michel Magras
Joël Bourdin	Joëlle Garriaud-Maylam	Lucienne Malovry
Brigitte Bout	Christian Gaudin	Philippe Marini
Jean Boyer	Jean-Claude Gaudin	Pierre Martin
Dominique Braye	Gisèle Gautier	Jean Louis Masson
Marie-Thérèse Bruguière	Jacques Gautier	Hervé Maurey
Elie Brun	Patrice Gérard	Jean-François Mayet
François-Noël Buffet	Bruno Gilles	Colette Mélot
Christian Cambon	Adrien Giraud	Jean-Claude Merceron
Jean-Pierre Cantegrit	Colette Giudicelli	Lucette Michaux-Chevy
Jean-Claude Carle	Nathalie Goulet	Alain Milon
Auguste Cazalet	Jacqueline Gourault	Aymeri de Montesquiou
Gérard César	Alain Gournac	Albéric de Montgolfier
Alain Chatillon	Adrien Gouteyron	Catherine Morin-Desailly
Jean-Pierre Chauveau	Sylvie Goy-Chavent	Philippe Nachbar
Marcel-Pierre Cléach	Francis Grignon	Louis Nègre
Christian Cointat	Charles Guené	Jacqueline Panis
Gérard Cornu	Michel Guerry	Charles Pasqua
Raymond Couderc	Françoise Henneron	Philippe Paul
Jean-Patrick Courtois	Pierre Hérisson	Anne-Marie Payet
Philippe Dallier	Marie-Thérèse Hermange	Jackie Pierre
Philippe Darniche	Michel Houel	Jean-Jacques Pignard
Serge Dassault	Alain Houpert	François Pillet
Isabelle Debré	Jean-François Humbert	Xavier Pintat
Robert del Picchia	Christiane Hummel	Louis Pinton
Christian Demuynck	Benoît Huré	Rémy Pointereau
Marcel Deneux	Jean-Jacques Hyest	Christian Poncelet
Gérard Dériot	Soibahadine Ibrahim Ramadanani	Ladislav Poniatowski
Marie-Hélène Des Esgaux	Pierre Jarlier	Hugues Portelli
Béatrice Descamps	Jean-Jacques Jégou	Yves Pozzo di Borgo
Sylvie Desmarescaux	Sophie Joissains	Catherine Procaccia
Denis Detcheverry	Jean-Marc Juilhard	Jean-Pierre Raffarin
Yves Détraigne	Christiane Kammermann	Bruno Retailleau
Éric Doligé	Fabienne Keller	Charles Revet
Philippe Dominati	Joseph Kergeris	Philippe Richert
Michel Doublet	Alain Lambert	Josselin de Rohan
Daniel Dubois	Marc Laménie	Roger Romani
Alain Dufaut	Élisabeth Lamure	Janine Rozier
André Dulait	André Lardeux	Bernard Saugey
Catherine Dumas	Robert Laufoaulu	Bruno Sido
Ambroise Dupont	Daniel Laurent	Esther Sittler
Bernadette Dupont		Daniel Soulage
Jean-Léonce Dupont		André Trillard
Louis Duvernois		Catherine Troendle
Jean-Paul Emorine		

François Trucy  
Alex Türk  
Jean-Marie  
Vanlerenberghe

Alain Vasselle  
René Vestri  
Jean-Pierre Vial  
André Villiers

Jean-Paul Virapoullé  
François Zocchetto

#### Ont voté contre :

Nicolas Alfonsi  
Jacqueline Alquier  
Michèle André  
Serge Andreoni  
Bernard Angels  
Jean-Etienne  
Antoinette  
Alain Anziani  
David Assouline  
Bertrand Auban  
Robert Badinter  
Jean-Michel Baylet  
Jean-Pierre Bel  
Claude Bérít-Débat  
Jacques Berthou  
Jean Besson  
Paul Blanc  
Marie-Christine  
Blandin  
Maryvonne Blondin  
Yannick Bodin  
Nicole Bonnefoy  
Yannick Botrel  
Didier Boulaud  
Alima Boumediene-  
Thierry  
Martial Bourquin  
Bernadette Bourzai  
Michel Boutant  
Nicole Bricq  
Jean-Pierre Caffet  
Claire-Lise Champion  
Jean-Louis Carrère  
Françoise Cartron  
Bernard Cazeau  
Monique Cerisier-ben  
Guiga  
Yves Chastan  
Jean-Pierre  
Chevènement  
Yvon Collin  
Gérard Collomb  
Pierre-Yves Collombat  
Roland Courteau  
Yves Daudigny  
Yves Dauge  
Marc Daunis

Jean-Pierre Demerliat  
Christiane Demontès  
Jean Desessard  
Muguette Dini  
Claude Domeizel  
Josette Durrieu  
Anne-Marie Escoffier  
Alain Fauconnier  
Jean-Luc Fichet  
François Fortassin  
Jean-Claude Frécon  
Bernard Frimat  
Charles Gautier  
Samia Ghali  
Jacques Gillot  
Serge Godard  
Jean-Pierre Godefroy  
Jean-Noël Guérini  
Didier Guillaume  
Claude Haut  
Edmond Hervé  
Odette Herviaux  
Annie Jarraud-  
Vergnolle  
Claude Jeannerot  
Ronan Kerdraon  
Bariza Khiari  
Virginie Klès  
Yves Krattinger  
Philippe Labeyrie  
Françoise Laborde  
Serge Lagache  
Serge Larcher  
Françoise Laurent  
Perrigot  
Jacky Le Menn  
Raymonde Le Texier  
Alain Le Vern  
Claudine Lepage  
Claude Lise  
Jean-Jacques Lozach  
Roger Madec  
Philippe Madrelle  
Jacques Mahéas  
François Marc  
Jean-Pierre Masseret  
Marc Massion

Pierre Mauroy  
Rachel Mazuir  
Louis Mermaz  
Jacques Mézard  
Jean-Pierre Michel  
Jean Milhau  
Gérard Miquel  
Jean-Jacques Mirassou  
Jacques Muller  
Robert Navarro  
Renée Nicoux  
Jean-Marc Pastor  
Georges Patient  
François Patriat  
Daniel Percheron  
Jean-Claude Peyronnet  
Bernard Piras  
Jean-Pierre Plancade  
Roland Pavinelli  
Gisèle Printz  
Marcel Rainaud  
Daniel Raoul  
Paul Raoult  
François Rebsamen  
Daniel Reiner  
Thierry Repentin  
Roland Ries  
Michèle San Vicente-  
Baudrin  
Patricia Schillinger  
Michel Sergent  
René-Pierre Signé  
Jean-Pierre Sœur  
Simon Sutour  
Catherine Tasca  
Michel Teston  
René Teulade  
Jean-Marc Todeschini  
Robert Tropeano  
Richard Tuheiava  
Raymond Vall  
André Vantomme  
François Vendasi  
Dominique Voynet  
Richard Yung

#### Abstentions :

Éliane Assassi  
François Autain  
Marie-France Beaufils  
Michel Billout  
Nicole Borvo Cohen-  
Seat  
Jean-Claude Danglot  
Annie David  
Michelle Demessine

Évelyne Didier  
Guy Fischer  
Thierry Foucaud  
Brigitte Gonthier-  
Maurin  
Gélita Hoarau  
Robert Hue  
Marie-Agnès Labarre  
Gérard Le Cam

Daniel Marsin  
Josiane Mathon-Poinat  
Isabelle Pasquet  
Jack Ralite  
Ivan Renar  
Mireille Schurch  
Odette Terrade  
Bernard Vera  
Jean-François Voguet

#### N'a pas pris part au vote :

Gaston Flosse.

#### N'ont pas pris part au vote :

M. Gérard Larcher - président du Sénat et Mme Monique Papon - qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

### SCRUTIN n° 236

sur l'amendement n° 26, présenté par M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés à l'article 12 de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes

Nombre de votants ..... 312  
Suffrages exprimés ..... 295  
Pour ..... 140  
Contre ..... 155

Le Sénat n'a pas adopté

### ANALYSE DU SCRUTIN

#### GRUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :

Pour : 23

N'a pas pris part au vote : 1 M. Guy Fischer - qui présidait la séance

#### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Abstention : 17

#### GRUPE SOCIALISTE (116) :

Pour : 116

#### GRUPE UNION CENTRISTE (29) :

Pour : 1 Mme Muguette Dini

N'ont pas pris part au vote : 28

#### GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (150) :

Contre : 149

N'a pas pris part au vote : 1 M. Gérard Larcher - président du Sénat

#### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

Contre : 6

N'a pas pris part au vote : 1 M. Gaston Flosse

#### Ont voté pour :

Jacqueline Alquier  
Michèle André  
Serge Andreoni  
Bernard Angels  
Jean-Etienne  
Antoinette  
Alain Anziani  
Éliane Assassi  
David Assouline  
Bertrand Auban  
François Autain  
Robert Badinter  
Marie-France Beaufiles  
Jean-Pierre Bel  
Claude Bérít-Débat  
Jacques Berthou  
Jean Besson  
Michel Billout  
Marie-Christine  
Blandin  
Maryvonne Blondin  
Yannick Bodin  
Nicole Bonnefoy

Nicole Borvo Cohen-  
Seat  
Yannick Botrel  
Didier Boulaud  
Alima Boumediene-  
Thierry  
Martial Bourquin  
Bernadette Bourzai  
Michel Boutant  
Nicole Bricq  
Jean-Pierre Caffet  
Claire-Lise Champion  
Jean-Louis Carrère  
Françoise Cartron  
Bernard Cazeau  
Monique Cerisier-ben  
Guiga  
Yves Chastan  
Gérard Collomb  
Pierre-Yves Collombat  
Roland Courteau  
Jean-Claude Danglot  
Yves Daudigny  
Yves Dauge

Marc Daunis  
Annie David  
Jean-Pierre Demerliat  
Michelle Demessine  
Christiane Demontès  
Jean Desessard  
Évelyne Didier  
Muguette Dini  
Claude Domeizel  
Josette Durrieu  
Alain Fauconnier  
Jean-Luc Fichet  
Thierry Foucaud  
Jean-Claude Frécon  
Bernard Frimat  
Charles Gautier  
Samia Ghali  
Jacques Gillot  
Serge Godard  
Jean-Pierre Godefroy  
Brigitte Gonthier-  
Maurin  
Jean-Noël Guérini  
Didier Guillaume

Claude Haut  
Edmond Hervé  
Odette Herviaux  
Gélita Hoarau  
Robert Hue  
Annie Jarraud-  
Vergnolle  
Claude Jeannerot  
Ronan Kerdraon  
Bariza Khiari  
Virginie Klès  
Yves Krattinger  
Marie-Agnès Labarre  
Philippe Labeyrie  
Serge Lagache  
Serge Larcher  
Françoise Laurent  
Perrigot  
Gérard Le Cam  
Jacky Le Menn  
Raymonde Le Texier  
Alain Le Vern  
Claudine Lepage  
Claude Lise  
Jean-Jacques Lozach  
Roger Madec

Philippe Madrelle  
Jacques Mahéas  
François Marc  
Jean-Pierre Masseret  
Marc Massion  
Josiane Mathon-Poinat  
Pierre Mauroy  
Rachel Mazuir  
Louis Mermez  
Jean-Pierre Michel  
Gérard Miquel  
Jean-Jacques Mirassou  
Jacques Muller  
Robert Navarro  
Renée Nicoux  
Isabelle Pasquet  
Jean-Marc Pastor  
Georges Patient  
François Patriat  
Daniel Percheron  
Jean-Claude Peyronnet  
Bernard Piras  
Roland Povinelli  
Gisèle Printz  
Marcel Rainaud  
Jack Ralite

Daniel Raoul  
Paul Raoult  
François Rebsamen  
Daniel Reiner  
Ivan Renar  
Thierry Repentin  
Roland Ries  
Michèle San Vicente-  
Baudrin  
Patricia Schillinger  
Mireille Schurch  
Michel Sergent  
René-Pierre Signé  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Soutour  
Catherine Tasca  
Odette Terrade  
Michel Teston  
René Teulade  
Jean-Marc Todeschini  
Richard Tuheiva  
André Vantomme  
Bernard Vera  
Jean-François Voguet  
Dominique Voynet  
Richard Yung

Bruno Retailleau  
Charles Rever  
Philippe Richert  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Janine Rozier

Bernard Saugey  
Bruno Sido  
Esther Sittler  
André Trillard  
Catherine Troendle  
François Trucy

Alex Türk  
Alain Vasselle  
René Vestri  
Jean-Pierre Vial  
André Villiers  
Jean-Paul Virapoullé

**Abstentions :**

Nicolas Alfonsi  
Gilbert Barbier  
Jean-Michel Baylet  
Jean-Pierre  
Chevenement  
Yvon Collin  
Denis Detcheverry

Anne-Marie Escoffier  
François Fortassin  
Françoise Laborde  
Daniel Marsin  
Jacques Mézard  
Jean Milhau

Aymeri de  
Montesquiou  
Jean-Pierre Plancade  
Robert Tropeano  
Raymond Vall  
François Vendasi

**N'ont pas pris part au vote :**

Nicolas About  
Jean-Paul Amoudry  
Jean Arthuis  
Denis Badré  
Claude Biwer  
Didier Borotra  
Jean Boyer  
Marcel Deneux  
Yves Détraigne  
Daniel Dubois  
Jean-Léonce Dupont

Pierre Fauchon  
Françoise Férat  
Gaston Flosse  
Christian Gaudin  
Adrien Giraud  
Nathalie Goulet  
Jacqueline Gourault  
Jean-Jacques Jégou  
Joseph Kergeris  
Hervé Maurey  
Jean-Claude Merceron

Catherine Morin-  
Desailly  
Anne-Marie Payet  
Jean-Jacques Pignard  
Yves Pozzo di Borgo  
Daniel Soulage  
Jean-Marie  
Vanlerenberghe  
François Zocchetto

**Ont voté contre :**

Philippe Adnot  
Jean-Paul Alduy  
Pierre André  
Gérard Bailly  
René Beaumont  
Michel Bécot  
Claude Belot  
Pierre Bernard-  
Reymond  
Laurent Bêteille  
Joël Billard  
Jean Bizet  
Jacques Blanc  
Paul Blanc  
Pierre Bordier  
Joël Bourdin  
Brigitte Bout  
Dominique Braye  
Marie-Thérèse  
Bruguière  
Elie Brun  
François-Noël Buffet  
Christian Cambon  
Jean-Pierre Cantegrit  
Jean-Claude Carle  
Auguste Cazalet  
Gérard César  
Alain Chatillon  
Jean-Pierre Chauveau  
Marcel-Pierre Cléach  
Christian Cointat  
Gérard Cornu  
Raymond Couderc  
Jean-Patrick Courtois  
Philippe Dallier  
Philippe Darniche  
Serge Dassault  
Isabelle Debré  
Robert del Picchia  
Christian Demuynck  
Gérard Dériot  
Marie-Hélène Des  
Esgaulx  
Béatrice Descamps  
Sylvie Desmarescaux  
Éric Doligé  
Philippe Dominati  
Michel Doublet  
Alain Dufaut  
André Dulait

Catherine Dumas  
Ambroise Dupont  
Bernadette Dupont  
Louis Duvernois  
Jean-Paul Emorine  
Jean-Claude Etienne  
Jean Faure  
André Ferrand  
Louis-Constant  
Fleming  
Alain Fouché  
Jean-Pierre Fourcade  
Bernard Fournier  
Jean-Paul Fournier  
Jean François-Poncet  
Christophe-André  
Frassa  
Yann Gaillard  
René Garrec  
Joëlle Garriaud-  
Maylam  
Jean-Claude Gaudin  
Gisèle Gautier  
Jacques Gautier  
Patrice Gérard  
Bruno Gilles  
Colette Giudicelli  
Alain Gourmac  
Adrien Gouteyron  
Sylvie Goy-Chavent  
Francis Grignon  
Charles Guené  
Michel Guerry  
Françoise Henneron  
Pierre Hérisson  
Marie-Thérèse  
Hermange  
Michel Houel  
Alain Houpert  
Jean-François  
Humbert  
Christiane Hummel  
Benoît Huré  
Jean-Jacques Hyest  
Soibahadine Ibrahim  
Ramadani  
Pierre Jarlier  
Sophie Joissains  
Jean-Marc Juillard

Christiane  
Kammermann  
Fabienne Keller  
Alain Lambert  
Marc Laménie  
Élisabeth Lamure  
André Lardeux  
Robert Laufoaulu  
Daniel Laurent  
Jean-René Lecerf  
Dominique Leclerc  
Antoine Lefèvre  
Jacques Legendre  
Dominique de Legge  
Jean-François Le  
Grand  
Jean-Pierre Leleux  
Philippe Leroy  
Christiane Longère  
Gérard Longuet  
Jean-Louis Lorrain  
Simon Loueckhote  
Roland du Luart  
Michel Magras  
Lucienne Malovry  
Philippe Marini  
Pierre Martin  
Jean Louis Masson  
Jean-François Mayet  
Colette Mélot  
Lucette Michaux-  
Chevry  
Alain Milon  
Albéric de Montgolfier  
Philippe Nachbar  
Louis Nègre  
Jacqueline Panis  
Monique Papon  
Charles Pasqua  
Philippe Paul  
Jackie Pierre  
François Pillet  
Xavier Pintar  
Louis Pinton  
Rémy Pointereau  
Christian Poncelet  
Ladislav Poniatowski  
Hugues Portelli  
Catherine Procaccia  
Jean-Pierre Raffarin

**N'ont pas pris part au vote :**

MM. Gérard Larcher - président du Sénat et Guy Fischer - qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	311
Nombre des suffrages exprimés	294
Majorité absolue des suffrages exprimés	148
Pour l'adoption	139
Contre	155

Mais après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus

**SCRUTIN n° 237**

sur l'amendement n° 55, présenté par Mme Odette Terrade et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche, et l'amendement n° 28 présenté par M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, à l'article 16 de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes

Nombre de votants	340
Suffrages exprimés	338
Pour	152
Contre	186

Le Sénat n'a pas adopté

**ANALYSE DU SCRUTIN****GRUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :**

Pour : 23

N'a pas pris part au vote : 1 M. Guy Fischer - qui présidait la séance

**GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :***Pour* : 13*Contre* : 2 MM. Gilbert Barbier, Aymeri de Montesquiou*Abstention* : 2 MM. Denis Detchevry, Daniel Marsin**GRUPE SOCIALISTE (116) :***Pour* : 116**GRUPE UNION CENTRISTE (29) :***Contre* : 29**GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (150) :***Contre* : 149*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Gérard Larcher - Président du Sénat**RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :***Contre* : 6*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Gaston Flosse**Ont voté pour :**

Nicolas Alfonsi	Jean-Claude Danglot	Raymonde Le Texier
Jacqueline Alquier	Yves Daudigny	Alain Le Vern
Michèle André	Yves Dauge	Claudine Lepage
Serge Andreoni	Marc Daunis	Claude Lise
Bernard Angels	Annie David	Jean-Jacques Lozach
Jean-Etienne	Jean-Pierre Demerliat	Roger Madec
Antoinette	Michelle Demessine	Philippe Madrelle
Alain Anziani	Christiane Demontès	Jacques Mahéas
Éliane Assassi	Jean Desessard	François Marc
David Assouline	Évelyne Didier	Jean-Pierre Masseret
Bertrand Auban	Claude Domeizel	Marc Massion
François Autain	Josette Gaurrier	Josiane Mathon-Poinat
Robert Badinter	Anne-Marie Escoffier	Pierre Mauroy
Jean-Michel Baylet	Alain Fauconnier	Rachel Mazuir
Marie-France Beauflis	Jean-Luc Fichet	Louis Mermaz
Jean-Pierre Bel	François Fortassin	Jacques Mézard
Claude Bérít-Débat	Thierry Foucaud	Jean-Pierre Michel
Jacques Berthou	Jean-Claude Frécon	Jean Milhau
Jean Besson	Bernard Frimat	Gérard Miquel
Michel Billout	Jean-Jacques Mirassou	Jean-Jacques Mirassou
Marie-Christine	Samia Ghali	Jacques Muller
Blandin	Jacques Gillot	Robert Navarro
Maryvonne Blondin	Serge Godard	Renée Nicoux
Yannick Bodin	Jean-Pierre Godefroy	Isabelle Pasquet
Nicole Bonnefoy	Brigitte Gonthier-	Jean-Marc Pastor
Nicole Borvo Cohen-	Maurin	Georges Patient
Seat	Jean-Noël Guérini	François Patriat
Yannick Botrel	Didier Guillaume	Daniel Percheron
Didier Boulaud	Claude Haut	Jean-Claude Peyronnet
Alima Boumediene-	Edmond Hervé	Bernard Piras
Thiery	Odetta Herviaux	Jean-Pierre Plancade
Martial Bourquin	Gélita Hoarau	Roland Povinelli
Bernadette Bourzai	Robert Hue	Gisèle Printz
Michel Boutant	Annie Jarraud-	Marcel Rainaud
Nicole Bricq	Vergnolle	Jack Ralite
Jean-Pierre Caffet	Claude Jeannerot	Daniel Raoul
Claire-Lise Champion	Ronan Kerdraon	Paul Raoult
Jean-Louis Carrère	Bariza Khiari	François Rebsamen
Françoise Cartron	Virginie Klès	Daniel Reiner
Bernard Cazeau	Yves Krattinger	Ivan Renar
Monique Cerisier-ben	Marie-Agnès Labarre	Thierry Repentin
Guiga	Philippe Labeyrie	Roland Ries
Yves Chastan	Françoise Laborde	Michèle San Vicente-
Jean-Pierre	Serge Lagache	Baudrin
Chevènement	Serge Larcher	Patricia Schillinger
Yvon Collin	François Laurent	Mireille Schurch
Gérard Collomb	Perrigot	Michel Sergent
Pierre-Yves Collombat	Gérard Le Cam	René-Pierre Signé
Roland Courteau	Jacky Le Menn	Jean-Pierre Sueur

Simon Sutour  
Catherine Tasca  
Odette Terrade  
Michel Teston  
René Teulade

Jean-Marc Todeschini  
Robert Tropeano  
Richard Tuhejava  
Raymond Vall  
André Vantomme

François Vendasi  
Bernard Vera  
Jean-François Voguet  
Dominique Voynet  
Richard Yung

**Ont voté contre :**

Nicolas About  
Philippe Adnot  
Jean-Paul Alduy  
Jean-Paul Amoudry  
Pierre André  
Jean Arthuis  
Denis Badré  
Gérard Bailly  
Gilbert Barbier  
René Beaumont  
Michel Bécot  
Claude Belot  
Pierre Bernard-  
Reymond  
Laurent Bêteille  
Joël Billard  
Claude Biwer  
Jean Bizet  
Jacques Blanc  
Paul Blanc  
Pierre Bordier  
Didier Borotra  
Joël Bourdin  
Brigitte Bout  
Jean Boyer  
Dominique Braye  
Marie-Thérèse  
Bruguère  
Elie Brun  
François-Noël Buffet  
Christian Cambon  
Jean-Pierre Cantegrit  
Jean-Claude Carle  
Auguste Cazalet  
Gérard César  
Alain Chatillon  
Jean-Pierre Chauveau  
Marcel-Pierre Cléach  
Christian Cointat  
Gérard Cornu  
Raymond Couderc  
Jean-Patrick Courtois  
Philippe Dallier  
Philippe Darniche  
Serge Dassault  
Isabelle Debré  
Robert del Picchia  
Christian Demuyneck  
Marcel Deneuve  
Gérard Dériot  
Marie-Hélène Des  
Esgaulx  
Béatrice Descamps  
Sylvie Desmarescaux  
Yves Détraigne  
Muguette Dini  
Éric Doligé  
Philippe Dominati  
Michel Doublet  
Daniel Dubois  
Alain Dufaut  
André Dulait  
Catherine Dumas  
Ambroise Dupont  
Bernadette Dupont  
Jean-Léonce Dupont  
Louis Duvernois

Jean-Paul Emorine  
Jean-Claude Etienne  
Pierre Fauchon  
Jean Faure  
Françoise Férat  
André Ferrand  
Louis-Constant  
Fleming  
Alain Fouché  
Jean-Pierre Fourcade  
Bernard Fournier  
Jean-Paul Fournier  
Jean François-Poncet  
Christophe-André  
Frassa  
Yann Gaillard  
René Garrec  
Joëlle Garriaud-  
Maylam  
Christian Gaudin  
Jean-Claude Gaudin  
Gisèle Gautier  
Jacques Gautier  
Patrice Gélard  
Bruno Gilles  
Adrien Giraud  
Colette Giudicelli  
Nathalie Goulet  
Jacqueline Gourault  
Alain Gournac  
Adrien Gouteyron  
Sylvie Goy-Chavent  
Francis Grignon  
Charles Guené  
Michel Guerry  
Françoise Henneron  
Pierre Hérisson  
Marie-Thérèse  
Hermange  
Michel Houel  
Alain Houpert  
Jean-François  
Humbert  
Christiane Hummel  
Benoît Huré  
Jean-Jacques Hyst  
Soibahadine Ibrahim  
Ramadani  
Pierre Jarlier  
Jean-Jacques Jégou  
Sophie Joissains  
Jean-Marc Juillard  
Christiane  
Kammermann  
Fabienne Keller  
Joseph Kergueris  
Alain Lambert  
Marc Laménie  
Élisabeth Lamure  
André Lardeux  
Robert Laufoaulu  
Daniel Laurent  
Jean-René Lecerc  
Dominique Leclerc  
Antoine Lefèvre  
Jacques Legendre  
Dominique de Legge

Jean-François Le  
Grand  
Jean-Pierre Leleux  
Philippe Leroy  
Christiane Longère  
Gérard Longuet  
Jean-Louis Lorrain  
Simon Loueckhote  
Roland du Luart  
Michel Magras  
Lucienne Malovry  
Philippe Marini  
Pierre Martin  
Jean Louis Masson  
Hervé Maurey  
Jean-François Mayet  
Colette Mélot  
Jean-Claude Merceron  
Lucette Michaux-  
Chevy  
Alain Milon  
Aymeri de  
Montesquiou  
Albéric de Montgolfier  
Catherine Morin-  
Desailly  
Philippe Nachbar  
Louis Nègre  
Jacqueline Panis  
Monique Papon  
Charles Pasqua  
Philippe Paul  
Anne-Marie Payet  
Jackie Pierre  
Jean-Jacques Pignard  
François Pillet  
Xavier Pintat  
Louis Pinton  
Rémy Pointereau  
Christian Poncelet  
Ladislav Poniatowski  
Hugues Portelli  
Yves Pozzo di Borgo  
Catherine Procaccia  
Jean-Pierre Raffarin  
Bruno Retailleau  
Charles Revet  
Philippe Richert  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Janine Rozier  
Bernard Saugy  
Bruno Sido  
Esther Sittler  
Daniel Soulage  
André Trillard  
Catherine Troendle  
François Trucy  
Alex Türk  
Jean-Marie  
Vanlerenberghe  
Alain Vasselle  
René Vestri  
Jean-Pierre Vial  
André Villiers  
Jean-Paul Virapoullé  
François Zocchetto

**Abstentions :**

Denis Detchevry, Daniel Marsin.

**N'a pas pris part au vote :**

Gaston Flosse.

**N'ont pas pris part au vote :**

MM. Gérard Larcher - Président du Sénat et Guy Fischer - qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus

**SCRUTIN n° 238**

sur l'amendement n° 29, présenté par M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, à l'article 16 de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant la protection des victimes et la prévention des violences faites aux femmes

Nombre de votants .....	340
Suffrages exprimés .....	340
Pour .....	156
Contre .....	184

Le Sénat n'a pas adopté

**ANALYSE DU SCRUTIN****GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE (24) :**

*Pour* : 23

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Guy Fischer - qui présidait la séance

**GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :**

*Pour* : 17

**GROUPE SOCIALISTE (116) :**

*Pour* : 116

**GROUPE UNION CENTRISTE (29) :**

*Contre* : 29

**GROUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (150) :**

*Contre* : 149

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Gérard Larcher - président du Sénat

**RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :**

*Contre* : 6

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Gaston Flosse

**Ont voté pour :**

Nicolas Alfonsi  
Jacqueline Alquier  
Michèle André  
Serge Andreoni  
Bernard Angels  
Jean-Etienne Antoinette  
Alain Anziani  
Éliane Assassi  
David Assouline  
Bertrand Auban

François Autain  
Robert Badinter  
Gilbert Barbier  
Jean-Michel Baylet  
Marie-France Beaufrils  
Jean-Pierre Bel  
Claude Bérît-Débat  
Jacques Berthou  
Jean Besson  
Michel Billout

Marie-Christine Blandin  
Maryvonne Blondin  
Yannick Bodin  
Nicole Bonnefoy  
Nicole Borvo Cohen-Seat  
Yannick Botrel  
Didier Boulaud  
Alima Boumediene-Thiery

Martial Bourquin  
Bernadette Bourzai  
Michel Boutant  
Nicole Bricq  
Jean-Pierre Caffet  
Claire-Lise Campion  
Jean-Louis Carrère  
Françoise Cartron  
Bernard Cazeau  
Monique Cerisier-ben Guiga  
Yves Chastan  
Jean-Pierre Chevènement  
Yvon Collin  
Gérard Collomb  
Pierre-Yves Collombat  
Roland Courteau  
Jean-Claude Danglot  
Yves Daudigny  
Yves Dauge  
Marc Daunis  
Annie David  
Jean-Pierre Demerliat  
Michelle Demessine  
Christiane Demontès  
Jean Desessard  
Denis Detcheverry  
Évelyne Didier  
Claude Domeizel  
Josette Durrieu  
Anne-Marie Escoffier  
Alain Fauconnier  
Jean-Luc Fichet  
François Fortassin  
Thierry Foucaud  
Jean-Claude Frécon  
Bernard Frimat  
Charles Gautier  
Samia Ghali  
Jacques Gillot  
Serge Godard  
Jean-Pierre Godefroy  
Brigitte Gonthier-Maurin  
Jean-Noël Guérini

Didier Guillaume  
Claude Haut  
Edmond Hervé  
Odette Herviaux  
Gélita Hoarau  
Robert Hue  
Annie Jarraud-Vergnolle  
Claude Jeannerot  
Ronan Kerdraon  
Bariza Khiari  
Virginie Klès  
Yves Krattinger  
Marie-Agnès Labarre  
Philippe Labeyrie  
Françoise Laborde  
Serge Lagauche  
Serge Larcher  
Françoise Laurent Perrigot  
Gérard Le Cam  
Jacky Le Menn  
Raymonde Le Texier  
Alain Le Vern  
Claudine Lepage  
Claude Lise  
Jean-Jacques Lozach  
Roger Madec  
Philippe Madrelle  
Jacques Mahéas  
François Marc  
Daniel Marsin  
Jean-Pierre Masseret  
Marc Massion  
Josiane Mathon-Poinat  
Pierre Mauroy  
Rachel Mazuir  
Louis Mermaz  
Jacques Mézard  
Jean-Pierre Michel  
Jean Milhau  
Gérard Miquel  
Jean-Jacques Mirassou  
Aymeri de Montesquiou  
Jacques Muller

Robert Navarro  
Renée Nicoux  
Isabelle Pasquet  
Jean-Marc Pastor  
Georges Patiet  
François Patriat  
Daniel Percheron  
Jean-Claude Peyronnet  
Bernard Piras  
Jean-Pierre Plancade  
Roland Povinelli  
Gisèle Printz  
Marcel Rainaud  
Jack Ralite  
Daniel Raoul  
Paul Raoult  
François Rebsamen  
Daniel Reiner  
Ivan Renar  
Thierry Repentin  
Roland Ries  
Michèle San Vicente-Baudrin  
Patricia Schillinger  
Mireille Schurch  
Michel Sergent  
René-Pierre Signé  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Soutour  
Catherine Tasca  
Odette Terrade  
Michel Teston  
René Teulade  
Jean-Marc Todeschini  
Robert Tropeano  
Richard Tuheiaiva  
Raymond Vall  
André Vantomme  
François Vendasi  
Bernard Vera  
Jean-François Voguet  
Dominique Voynet  
Richard Yung

**Ont voté contre :**

Jean-Pierre Cantegrit  
Jean-Claude Carle  
Auguste Cazalet  
Gérard César  
Alain Chatillon  
Jean-Pierre Chauveau  
Marcel-Pierre Cléach  
Christian Cointat  
Gérard Cornu  
Raymond Couderc  
Jean-Patrick Courtois  
Philippe Dallier  
Philippe Darniche  
Serge Dassault  
Isabelle Debré  
Robert del Picchia  
Christian Demuynck  
Marcel Deneux  
Gérard Dériot  
Marie-Hélène Des Esgaulx  
Béatrice Descamps  
Sylvie Desmarescaux  
Yves Détraigne  
Muguette Dini  
Éric Doligé  
Philippe Dominati  
Michel Doublet  
Daniel Dubois  
Alain Dufaut

André Dulait  
Catherine Dumas  
Ambroise Dupont  
Bernadette Dupont  
Jean-Léonce Dupont  
Louis Duvernois  
Jean-Paul Emorine  
Jean-Claude Etienne  
Pierre Fauchon  
Jean Faure  
Françoise Férat  
André Ferrand  
Louis-Constant Fleming  
Alain Fouché  
Jean-Pierre Fourcade  
Bernard Fournier  
Jean-Paul Fournier  
Jean François-Poncet  
Christophe-André Frassa  
Yann Gaillard  
René Garrec  
Joëlle Garriaud-Maylam  
Christian Gaudin  
Jean-Claude Gaudin  
Gisèle Gautier  
Jacques Gautier  
Patrice Gélard

Bruno Gilles	Fabienne Keller	Jean-Claude Merceron	Roger Romani	André Trillard	Alain Vasselle
Adrien Giraud	Joseph Kergeris	Lucette Michaux- Chevy	Janine Rozier	Catherine Troendle	René Vestri
Colette Giudicelli	Alain Lambert	Alain Milon	Bernard Saugey	François Trucy	Jean-Pierre Vial
Nathalie Goulet	Marc Laménié	Albéric de Montgolfier	Bruno Sido	Alex Türk	André Villiers
Jacqueline Gourault	Élisabeth Lamure	Catherine Morin- Desailly	Esther Sittler	Jean-Marie Vanlerenberghe	Jean-Paul Virapoullé
Alain Gournac	André Lardeux	Philippe Nachbar	Daniel Soulage		François Zocchetto
Adrien Gouteyron	Robert Laufoaulu	Louis Nègre			
Sylvie Goy-Chavent	Daniel Laurent	Jacqueline Panis			
Francis Grignon	Jean-René Lecercf	Monique Papon			
Charles Guené	Dominique Leclerc	Charles Pasqua			
Michel Guerry	Antoine Lefèvre	Philippe Paul			
Françoise Henneron	Jacques Legendre	Anne-Marie Payet			
Pierre Hérisson	Dominique de Legge	Jackie Pierre			
Marie-Thérèse Hermange	Jean-François Le Grand	Jean-Jacques Pignard			
Michel Houel	Jean-Pierre Leleux	François Pillet			
Alain Houpert	Philippe Leroy	Xavier Pintat			
Jean-François Humbert	Christiane Longère	Louis Pinton			
Christiane Hummel	Gérard Longuet	Rémy Pointereau			
Benoît Huré	Jean-Louis Lorrain	Christian Poncelet			
Jean-Jacques Hyst	Simon Loueckhote	Ladislas Poniatowski			
Soibahadine Ibrahim Ramadani	Roland du Luart	Hugues Portelli			
Pierre Jarlier	Michel Magras	Yves Pozzo di Borgo			
Jean-Jacques Jégou	Lucienne Malovry	Catherine Procaccia			
Sophie Joissains	Philippe Marini	Jean-Pierre Raffarin			
Jean-Marc Juilhard	Pierre Martin	Bruno Retailleau			
Christiane	Jean Louis Masson	Charles Revet			
Kammermann	Hervé Maurey	Philippe Richert			
	Jean-François Mayet	Josselin de Rohan			
	Colette Mélot				

**N'a pas pris part au vote :**

Gaston Flosse.

**N'ont pas pris part au vote :**

MM. Gérard Larcher - président du Sénat et Guy Fischer - qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants .....	341
Nombre des suffrages exprimés .....	341
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	171
Pour l'adoption .....	157
Contre .....	184

Mais après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus

Prix du numéro : **2,80 €**