

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi
17 juillet 2013
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 94

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

- Examen du projet de loi organique relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public (n° 1113) (Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure) 2
- Présentation du rapport sur la mise en application de la loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants (M. Éric Ciotti, rapporteur, et Mme Anne-Yvonne Le Dain, co-rapporteure) 8
- Communication de Mme Marietta Karamanli et de M. Guy Geoffroy, rapporteurs chargés de la veille européenne 12
- Examen, en application de l'article 91 du Règlement, des amendements au projet de loi, adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1216) (M. Olivier Dussopt, rapporteur) 19
- Informations relatives à la Commission 23

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
Président**



La séance est ouverte à 10 heures.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La Commission procède à l'examen du projet de loi organique relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public (n° 1113) (Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Notre Commission est saisie au fond du projet de loi organique relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, mais l'essentiel de la réforme figure dans le projet de loi ordinaire adopté hier soir par la commission des Affaires culturelles sur le rapport de M. Marcel Rogemont.

Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure. Notre Commission est aujourd'hui saisie en première lecture du projet de loi organique relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, déposé le 5 juin 2013 sur le bureau de notre assemblée. Ce texte complète le projet de loi ordinaire portant le même intitulé, qui a été renvoyé au fond à la commission des Affaires culturelles, et a pour objet de modifier le mode de nomination des présidents des sociétés nationales de programme que sont France Télévisions, Radio France et la société de l'audiovisuel extérieur de la France, devenue le 27 juin dernier France Médias Monde.

Ces deux textes visent à revenir sur la procédure de nomination des présidents des sociétés nationales de programme, telle qu'issue de la loi organique du 5 mars 2009. Depuis cette loi, ces derniers sont nommés, en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, par décret du président de la République, pris après avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et après avis public des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée. Il s'agit, en l'espèce, des commissions des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Or, cette procédure jette un doute sur l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif des personnes qu'il s'agit de désigner et ne paraît pas compatible avec les exigences d'une démocratie moderne.

Alors qu'il a fallu attendre la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et la création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle – devenue le CSA en 1989 – pour qu'advienne une véritable émancipation de l'audiovisuel public à l'égard du pouvoir exécutif et que soit instaurée une procédure transparente et objective de nomination des présidents des sociétés nationales de programme par une autorité administrative indépendante, la loi organique du 5 mars 2009 a marqué sur cette question un véritable recul.

En confiant le pouvoir de nomination des présidents des sociétés nationales de programme au président de la République et en dépit des garanties entourant cette nomination, la loi organique du 5 mars 2009 a eu pour effet de faire peser, sur ces dirigeants d'entreprise, une présomption de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Or l'existence d'un service public de l'audiovisuel « indépendant » est une exigence constitutionnelle.

Dans le respect de cette exigence, le projet de loi organique dont notre Commission est aujourd'hui saisie, ainsi que le projet de loi ordinaire, renvoyé au fond à la commission des Affaires culturelles, visent tous deux à mettre fin à cette présomption de dépendance vis-à-vis du pouvoir politique en renforçant les garanties d'indépendance, de transparence et

d'objectivité dans la procédure de nomination des présidents des sociétés nationales de programme.

À cette fin, le projet de loi ordinaire restitue au CSA, autorité administrative indépendante chargée de réguler ce secteur, le soin de désigner, à la majorité de ses membres, les présidents des trois sociétés nationales de programme, permettant ainsi le retour aux règles applicables avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 5 mars 2009.

Le dispositif envisagé est pleinement conforme aux exigences posées par le Conseil constitutionnel, lequel a constamment veillé à ce que la procédure de nomination des dirigeants des sociétés nationales de programme garantisse leur indépendance.

Dans une décision du 26 juillet 1989, il a notamment considéré que la nomination de ces dirigeants par le CSA permettait « *d'assurer l'indépendance des sociétés nationales de programme chargées de la conception et de la programmation d'émissions de radiodiffusion sonore ou de télévision et de concourir ainsi à la mise en œuvre de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ».

Dans ces conditions, la nomination des présidents des sociétés nationales de programme par une autorité administrative indépendante – en l'occurrence, le CSA – permettra, comme elle l'a fait par le passé, de lever tout soupçon quant à une éventuelle immixtion du pouvoir exécutif dans ce secteur particulièrement important au regard de la préservation de la liberté de communication et ainsi de garantir, conformément aux exigences constitutionnelles, l'indépendance des sociétés audiovisuelles et de radiodiffusion publiques.

Tirant les conséquences de ce nouveau mode de nomination, le projet de loi organique qui vous est soumis, abroge, à son article 1^{er}, la loi organique du 5 mars 2009 et supprime, à son article 2, les références aux présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société chargée de l'audiovisuel extérieur de la France dans le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Certains d'entre vous – notamment sur les bancs de l'opposition – m'objecteront peut-être que l'un des aspects positifs de la réforme de la procédure de nomination issue de la loi organique du 5 mars 2009 avait été de permettre aux assemblées parlementaires de rendre, à l'occasion de leur nomination, un avis sur le projet stratégique des candidats à la présidence des sociétés de l'audiovisuel public.

Mais dans la réforme envisagée, le Gouvernement entend bien conserver le principe d'une étroite association du Parlement à ces nominations. En effet, le projet de loi ordinaire prévoit que les présidents nouvellement désignés transmettront un rapport d'orientation aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'aux commissions permanentes compétentes – c'est-à-dire les commissions des Affaires culturelles – dans un délai de deux mois après le début de leur mandat. Les parlementaires conserveront en outre la possibilité d'auditionner, sur la base de ce rapport, les présidents après leur nomination. Dans le respect de la séparation des pouvoirs, cette procédure permettra de porter à la connaissance du Parlement le projet stratégique du président d'une société nationale de programme nouvellement désigné.

En définitive, je vous invite à adopter sans modification ce projet de loi organique qui assure la coordination avec les dispositions contenues dans le projet de loi ordinaire, ces textes étant indispensables au renforcement de l'indépendance du secteur de l'audiovisuel public, tout en associant, dans le même temps, la représentation nationale à la mise en œuvre et à la protection de la liberté de communication constitutionnellement garantie.

M. Jacques Bompard. Notre débat de ce matin est symptomatique : lorsqu'on légifère sur la liberté, c'est que la liberté n'est plus ! Et ce n'est pas la loi qui rétablira la liberté ; c'est l'exemplarité, à commencer par celle du Gouvernement et du chef de l'État. Or, le traitement réservé aux « veilleurs » me paraît particulièrement inquiétant à cet égard : je suis allé les saluer hier en début d'après-midi, accompagné de mon attaché parlementaire et j'ai appris dans la soirée par téléphone que ce dernier avait été arrêté par la police sous prétexte qu'il manifestait alors qu'il se rendait au bar du coin ! Il a donc fallu que j'intervienne pour le faire relâcher. La dérive à consonance totalitaire à laquelle nous assistons actuellement me paraît tout à fait regrettable et ce n'est pas en légiférant que l'on y changera quelque chose.

Quant à l'indépendance de l'audiovisuel public proprement dite, elle passe avant tout par le choix des journalistes qui sont à 95 % favorables à la gauche selon les sondages réalisés dans les écoles de journalisme ! Par conséquent, s'il convient de rétablir de la démocratie et de la liberté partout, ce n'est hélas pas ce texte qui changera quoi que ce soit à notre situation générale.

M. Patrice Verchère. L'indépendance renvoie à la qualité d'un pouvoir n'étant soumis à aucun autre, libre de toute sujétion. Une telle définition fait apparaître un décalage total entre les allégations du Gouvernement, qui se fait le libérateur des médias publics, et la réalité du texte de ce projet de loi organique qui ne consacre qu'une simple illusion. L'article 13 de la Constitution confie en effet au président de la République le soin de nommer ceux dont la fonction est essentielle à la garantie des droits et des libertés ou à la vie économique et sociale de la nation. Ainsi le système dont vous dénoncez l'arbitraire repose pleinement sur un fondement constitutionnel. Plus encore, ce pouvoir de nomination est encadré dans la mesure où le CSA participe à la prise de décision, tout comme les commissions parlementaires compétentes qui rendent un avis et conservent un droit de veto.

Dès lors, en quoi le transfert de ce pouvoir de nomination au CSA, dont les membres sont nommés par le pouvoir politique, romprait-il le lien entre médias publics et pouvoir politique ? Comment le CSA pourrait-il nommer des responsables dont l'État – qui exerce la tutelle sur ce secteur – ne veut pas ? Admettez que la nomination par le président de la République a le mérite de la clarté. La suppression d'un système direct et efficace au profit de modalités opaques, pour ne pas dire hypocrites, ne peut que renforcer le manque de légitimité du CSA. Reconnaissez donc qu'à l'heure où la transparence est à la mode, ce système tend à brouiller les pistes dans la mesure où les présidents des chaînes nationales sont nommés par le collègue du CSA dont le président est lui-même nommé par le président de la République ! N'est-ce pas, dans l'esprit, tout changer pour que rien ne change ?

Enfin, quant à la nomination des présidents des chaînes nationales par l'organe de contrôle des médias, le Gouvernement envisagerait-il dans les prochains mois de modifier dans le même sens certaines procédures de nomination ? Ainsi l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) nommerait-elle le président d'Orange, l'Autorité des marchés financiers (AMF), le directeur de la Banque de France, et la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le président d'EDF. Ne serait-il pas plus

raisonnable et plus ambitieux d'opter en faveur de la proposition de notre collègue Franck Riester tendant à créer un Haut Conseil de l'audiovisuel public doté de la personnalité morale ? Une telle solution permettrait à cette autorité de se concentrer pleinement sur sa mission et ce, indépendamment de toute considération partisane.

M. Gilbert Collard. Je ne crois pas qu'un texte puisse décréter l'indépendance d'esprit des hommes : celle-ci est une affaire de vertu personnelle. Et si nous nous apprêtons à examiner un texte de nature à « *renforcer l'indépendance de l'audiovisuel* », cela signifie qu'à ce jour, d'indépendance il n'y a pas. On peut s'interroger à cet égard sur la fameuse affaire du « mur des cons » et du journaliste qui a été poursuivi sous la pression de syndicats alors qu'il avait fait son métier ! Comment réussir à obtenir le « *pluralisme des courants de pensée et d'opinion* » mentionné dans ce projet de loi ? À la place où je me trouve, je n'ai guère l'impression qu'un tel pluralisme existe. Nous avons en tout cas un mal fou à nous faire entendre tant domine une opinion conformiste, relevant totalement de la « langue de bois » et faisant le cercueil des démocraties ! On pourra bien adopter tous les textes que l'on voudra, tant que les journalistes auront peur de s'afficher avec des opinions qui ne sont pas dominantes, nous ne serons pas dans une démocratie moderne. Et nous le paierons cher un jour !

Freud écrivait à Stefan Zweig : « *Ce qui m'inquiète le plus, c'est l'hypocrisie qui règne à Vienne.* ». Quelle hypocrisie dans ce pays ! On se paie de mots, on vote des lois, mais la réalité dément constamment les espérances qu'on veut faire vivre dans ces lois ! Car qui peut affirmer aujourd'hui qu'il existe un pluralisme des opinions ? Lorsque je participe à certaines émissions, j'ai plutôt l'impression de me trouver dans un « western » face à M. Laurent Ruquier armé d'une Winchester – encore qu'à mon avis, il ne sache pas se servir d'une arme, et tant mieux d'ailleurs !

Changer le mode de désignation des présidents des chaînes publiques est une bonne chose, mais cela ne suffit pas. Le pluralisme n'existe pas. Et lorsque l'on n'appartient pas à la majorité, et que l'on est un peu frontalier ou contrebandier, il faut se battre pour faire entendre ses idées.

Mme la rapporteure. Ce texte vise à dépolitiser la désignation des présidents des sociétés publiques audiovisuelles et de radiodiffusion.

Vous semblez considérer que puisqu'il y a un chef et un peuple, nul n'est besoin d'une société intermédiaire entre les deux. Or, nous essayons justement au contraire d'assumer le fait que la démocratie est un construit social – s'étant établi au fil des siècles et des textes, et étant constitué de différents corps et systèmes, situés à différentes échelles – et donc de construire des systèmes intermédiaires. En introduisant dans les textes le concept d'indépendance, nous permettons à la société d'avancer pas à pas pour se doter des outils de sa propre légitimité, et ainsi de faire évoluer un système autocratique mettant en relation un chef et un peuple qui ne peut qu'être soumis aux rebelles. Nous considérons en effet que la flibuste peut progressivement s'organiser et devenir armée du roi.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi organique.

Article 1^{er} (loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France) : *Abrogation de la désignation par le président de la République des présidents des sociétés nationales de programme*

La Commission examine l'amendement CL 1 de M. Didier Quentin.

M. Didier Quentin. Cet amendement vise à supprimer l'article 1^{er} par lequel le Gouvernement nous propose, une fois de plus, de revenir sur une mesure du quinquennat précédent. Ce projet de loi organique, doublé d'un projet de loi ordinaire, arrive en effet soit trop tôt, soit trop tard. Trop tard puisqu'il nous est présenté plus d'un an après l'arrivée au pouvoir de la nouvelle majorité – soit un laps de temps de réflexion bien trop long pour une aussi petite loi de suppression. Ou bien trop tôt, au contraire, si l'on songe que la ministre de la Culture et de la communication nous promet une grande loi sur l'audiovisuel public en 2014 : dans de telles conditions, pourquoi ne pas avoir attendu un an supplémentaire pour proposer le présent texte ? Le Gouvernement semble en fait pressé par la perspective de la fin du mandat de M. Jean-Luc Hees en mai 2014 à la tête de Radio France.

Sur le fond, si l'on nous promet une totale indépendance de l'audiovisuel public, comme l'indique d'ailleurs le titre même du projet de loi organique, il s'agit en réalité d'une illusion, ou pis, d'une mystification – et à tout le moins, d'une hypocrisie. Certes, on sait depuis La Rochefoucauld que celle-ci est un hommage du vice à la vertu, mais il y a tromperie sur la marchandise ! En effet, dans le projet de loi ordinaire accompagnant ce projet de loi organique, le Gouvernement propose de confier la nomination des présidents de sociétés nationales de programme au collège du CSA, dont le président restera nommé par le président de la République. Or, on peut douter que le président du CSA veuille absolument déplaire à celui qui l'aura nommé. Quant aux membres de ce collège, ils voient leur nombre réduit de huit à six, hors présidence, et resteront nommés par les présidents des deux assemblées, après un vote conforme aux trois cinquièmes des commissions des Affaires culturelles.

Ainsi, contrairement à ce qu'a affirmé Mme la rapporteure, ce projet de loi organique ne déconnecte en rien l'instance chargée de nommer les présidents des chaînes de l'audiovisuel public du pouvoir politique. On prétend vouloir effacer le doute et la suspicion qui pèsent sur les présidents des sociétés nationales de programme, mais on ne se donne absolument pas les moyens de lutter contre une éventuelle présomption de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

En outre, revenir à un mode de nomination par le CSA n'était pas une évidence, tant il est vrai que pouvoir de nomination et pouvoir de régulation dans un même secteur ne font pas forcément bon ménage : c'est comme si le président de l'ARCEP nommait le président-directeur général d'Orange ! Et ce n'est pas parce que le CSA disposait de ce pouvoir de nomination avant 2009 qu'il était logique d'y revenir – bien au contraire. Quitte à détricoter les symboles du quinquennat précédent, vous auriez pu être plus innovants et vous inspirer de ce que font nos voisins européens : en Allemagne, par exemple, le président de la ZDF est nommé par un collège indépendant composé de soixante-dix-sept personnalités qualifiées – non rémunérées.

Le mode de nomination actuel a au moins le mérite de la transparence et de la franchise : le président de la République assume ses actes qui sont contrôlés par le CSA et le Parlement. Ce n'est pas davantage d'indépendance que vous nous proposez ; c'est moins de transparence.

Outre que le projet de loi ne tient pas ses promesses, il dessaisit de surcroît le Parlement de son droit de veto. En effet, si les présidents de Radio France, de France Télévisions et de la société de l'audiovisuel extérieur de la France cessent d'être nommés

selon la procédure définie à l'article 13 de la Constitution, le Parlement n'aura plus le pouvoir de s'opposer, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des commissions permanentes compétentes, à leur nomination. Or, l'un des aspects positifs de la réforme de 2009 – dont je reconnais qu'elle avait été controversée – résidait dans le fait qu'elle prévoyait l'association du Parlement à la nomination de ces présidents, point alors unanimement reconnu comme une avancée. Le fait de compenser cette régression par une plus grande implication du Parlement dans la nomination des membres du CSA n'enlève rien au fait que les commissions des Affaires culturelles des deux assemblées n'auront plus leur mot à dire dans la nomination des présidents de l'audiovisuel public. Ainsi, ce que vous qualifiez d'émancipation sera pour le moins illusoire et le poids du tuteur restera très prégnant.

C'est pourquoi nous proposons, dans un premier temps, la suppression de l'article 1^{er}.

Mme la rapporteure. Vous omettez le fait que le CSA sera composé de membres nommés par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. De fait, le Parlement sera donc associé à ces nominations.

Le projet de loi ordinaire prévoit en outre que les présidents des sociétés nouvellement désignés devront, dans un délai de deux mois après le début de leur mandat, présenter leur projet stratégique d'orientation au Parlement en toute transparence. C'est donc sur la base de l'indépendance et de l'explicitation que nous nous efforçons de sortir de ce caporalisme entre un chef et son peuple. Nous ne sommes pas dans un travail de censure, ni préalable ni postérieure !

Avis défavorable à cet amendement.

M. Didier Quentin. Cette transparence me semble bien opaque. Quant au paquet, il est entouré de fil rose ...

La Commission rejette l'amendement CL 1.

Elle adopte ensuite l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (tableau annexé à la loi organique n° 2010 837 du 23 juillet 2010) :
Abrogation de l'avis public des commissions parlementaires sur la nomination des présidents des sociétés nationales de programme

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement CL 2 de M. Didier Quentin.

Elle adopte ensuite l'article 2 sans modification.

La Commission adopte l'ensemble du projet de loi organique sans modification.

*

* *

Puis la Commission examine le rapport sur la mise en application de la loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants (M. Éric Ciotti, rapporteur, et Mme Anne-Yvonne Le Dain, co-rapporteuse).

M. Éric Ciotti, rapporteur. La loi du 26 décembre 2011, dont nous allons vous présenter le rapport d'application, est issue d'une proposition de loi que j'avais personnellement déposée le 28 juillet 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants. Il s'agissait d'explorer une piste nouvelle en offrant une solution de placement entre des structures totalement fermées de type carcéral ou du même type que les centres éducatifs fermés, et des structures strictement éducatives relevant de foyers ou d'internats scolaires.

Ce service citoyen s'est appuyé sur l'apport des valeurs militaires pour aider les jeunes en difficulté à se réinsérer, sur le fondement du dispositif « Défense deuxième chance » instauré en 2005, et de la création des établissements publics d'insertion de la défense (EPIDE) au sein desquels a été proposée une formation inédite et éprouvée à plusieurs milliers de jeunes sur la base d'une remise à niveau scolaire, d'une préformation professionnelle et de la réappropriation d'une certaine estime de soi grâce à une discipline de vie assez stricte.

Nous dressons aujourd'hui un bilan positif de cette première année d'application de la loi en 2012 : ses résultats sont en effet encourageants, même s'ils ont été obérés par le non-respect des engagements financiers pris par le précédent Gouvernement. Les décrets d'application de cette loi ayant été publiés très rapidement, le premier mineur a pu être accueilli dès mars 2012, et ce sont au total 85 mineurs qui ont été accueillis entre mars et décembre de l'année dernière, dont un quart sont sortis dans des conditions positives. La direction générale de l'EPIDE ayant malheureusement décidé d'interrompre ce dispositif en décembre 2012, du fait des problèmes de non-respect des engagements financiers précités, il nous est difficile d'évaluer un projet coupé dans son élan.

Les responsables du projet, que nous avons auditionnés dans le cadre de ce rapport, ont tous émis un avis très favorable sur ce dispositif, soulignant son utilité et son efficacité pour les mineurs. Les propositions qu'ils nous ont adressées visent d'ailleurs toutes à aller plus loin. Le directeur général de l'EPIDE, M. Charles de Batz de Trenquelléon a ainsi souligné que cette première année avait été très positive, que les résultats obtenus étaient probants, démontrant l'efficacité de l'EPIDE pour redonner confiance aux publics les plus en difficulté et les plus éloignés de l'emploi, y compris les mineurs délinquants.

De même, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a souligné que l'inscription en centre EPIDE contribuait à la prévention de la récidive d'actes délictueux et à la diversification des solutions d'insertion des mineurs délinquants. Le contrat de service en EPIDE permet de soutenir les efforts d'insertion sociale et professionnelle sur une durée pouvant aller au-delà de la majorité, consolidant ainsi la stabilisation des mineurs et des jeunes majeurs par la délivrance de qualifications reconnues. Selon la direction de la PJJ, *« au sein des centres, les volontaires juniors participent aux mêmes activités que les majeurs. Cette mixité de la population entre délinquants et non-délinquants est un facteur favorable car elle positionne le mineur dans une perspective sociale et professionnelle réaliste. Les difficultés de prise en charge sont les mêmes que celles rencontrées dans les établissements de placement de la PJJ : difficulté à accepter les règles, à adapter son comportement dans un univers construit autour d'un cadre de vie avec ses contraintes et ses interdits »*.

De même, la présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille a souligné le caractère vertueux du dispositif, qu'elle a estimé intéressant pour les juges des enfants car il permettait d'enrichir la palette des solutions à leur disposition, ce qui correspond précisément à l'un des objectifs poursuivis par la loi. Il peut répondre à un besoin d'éloignement assorti d'un encadrement, qui peut convenir pour certains mineurs, et d'une offre de formation. La présidente de l'Association a également estimé que la mixité des publics était pertinente et pouvait créer une dynamique propice à une évolution favorable des mineurs.

Bien que les appréciations portées sur ce dispositif par les différents acteurs soient toutes favorables et encourageantes, l'application de la loi a malheureusement été interrompue parce que les engagements budgétaires nécessaires n'ont pas été tenus. C'est là l'aspect le plus négatif que nous ayons relevé dans notre rapport : il obère en effet la montée en puissance du projet puisque seulement 85 mineurs ont été placés en EPIDE, contre les 200 initialement prévus par le précédent Gouvernement. Lors d'une réunion interministérielle du 22 septembre 2011, le Premier ministre de l'époque avait fixé la contribution des quatre ministères concernés – ceux de la Défense, de la Ville, de l'Emploi et de la Justice – à 2 millions d'euros chacun, soit 8 millions d'euros au total pour ce dispositif. Or, en octobre 2012, les ministères de la Défense et de la Justice ont informé le directeur général de l'EPIDE qu'en raison du contexte budgétaire contraint et du fait que seuls 85 jeunes sur les 166 prévus initialement avaient intégré un centre EPIDE, leur contribution serait diminuée de moitié. Selon les informations qui ont été communiquées par le directeur général de l'EPIDE le 19 mars dernier, seul le ministère de l'Emploi a intégralement versé sa quote-part de 2 millions d'euros, les autres engagements n'ayant pas été respectés et le ministère de la Ville n'ayant pour sa part versé que 900 000 euros. L'interruption du dispositif, décidée par le conseil d'administration de l'EPIDE le 23 novembre 2012, est d'autant plus regrettable que les appréciations de ce dispositif étaient encourageantes. Je déplore que les engagements n'aient pas été respectés.

Aujourd'hui, il nous semble nécessaire de relancer l'application de cette loi en en assurant le financement et il paraît possible, en nous fondant sur l'expérience que nous en avons tirée, d'élargir les cas de recours au contrat de service citoyen en EPIDE. Il existe actuellement trois portes d'entrée pour ce dispositif : la composition pénale, l'ajournement de peine et le sursis-mise à l'épreuve. L'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille propose, quant à elle, de transformer cette mesure en une véritable sanction éducative autonome susceptible d'être prononcée par toute juridiction pour mineurs : il s'agit là d'une avancée importante – et pertinente selon nous – puisque nous nous trouvons jusqu'ici dans un cadre volontaire nécessitant l'adhésion du mineur et de ses parents. Il nous a également été proposé de recourir au service citoyen dans un cadre présentiel, pour le contrôle judiciaire ou pour l'aménagement de peine.

En résumé, fondé sur une idée pertinente, ce dispositif a connu une mise en application encourageante qui n'a malheureusement pas été conduite à son terme. Il convient donc de le relancer et de l'élargir.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Qui a feuilleté le projet de rapport d'information qui nous a été distribué aura constaté les divergences d'appréciation existant entre les deux co-rapporteurs, non seulement dans l'intitulé du titre III, mais également en pages 6 et 19 du rapport. Je laisse Mme Le Dain nous exposer son point de vue.

Mme Anne-Yvonne Le Dain, co-rapporteuse. L'absence de financement initial, et donc d'inscription au budget de la Nation, du dispositif adopté en 2011 semble avoir plombé celui-ci dès le début : elle explique en effet que seuls 85 mineurs délinquants aient été accueillis en EPIDE sur les 200 prévus au départ.

En outre, même si les acteurs de la protection de la jeunesse ne trouvent pas inintéressant le recours à l'EPIDE pour des mineurs délinquants condamnés proches de l'âge de la majorité, il n'empêche que la situation actuelle est complexe. Ainsi le taux de sortie positive des jeunes accueillis demeure-t-il très faible, même si ceux qui sont allés jusqu'au bout du processus en sont sortis dans un meilleur état que lors de leur entrée dans l'établissement. De même, leur taux de sortie prématurée illustre l'inadaptation du dispositif à un certain nombre d'entre eux puisque le contrat de service en EPIDE n'aura été opérant que pour un petit quart des mineurs concernés. Certains jeunes ont, en outre, pu obtenir un certificat d'aptitude à la conduite – point positif pour ces délinquants peu structurés.

Bref, l'idée n'est pas inintéressante, mais elle est mal construite et insuffisamment soutenue dans sa mise en application.

M. Dominique Raimbourg. C'est avec réserve et prudence que nous avons voté contre ce dispositif, nous étant surtout opposés à la façon dont il avait été présenté. S'il peut effectivement donner satisfaction, j'émettrai néanmoins quatre réserves à son égard.

La première porte sur sa présentation : ce dispositif ne constitue nullement une réponse générale à la délinquance des mineurs même s'il contribue, il est vrai, à la diversification de la prise en charge de mineurs n'ayant pas encore commis de faits d'une gravité extrême, comme le démontrent les ouvertures procédurales possibles.

Deuxième réserve : ne réactivons surtout pas des fantasmes du type de l'encadrement militaire. Nous ne recréons ni Biribi ni les bataillons disciplinaires ! Il s'agit en réalité d'instruments de la défense nationale qui sont très adaptés et qui prennent les gens en charge de façon très correcte.

Ma troisième réserve est la suivante : évitons toute confusion entre ce service citoyen et le service civique.

Enfin, les EPIDE, qui recrutent des volontaires, présentent un grand intérêt. Or il convient d'être très prudent lorsque l'on mélange des volontaires et des personnes se trouvant sous pression du juge des enfants. N'abîmons pas ces écoles de la deuxième chance de la défense nationale, qui fonctionnent de façon satisfaisante au profit de jeunes gens en difficulté.

Tout en tenant compte de ces réserves, pourquoi ne pas reprendre et étendre cette expérimentation plutôt que de la fermer par des dispositions procédurales trop étroites ?

Mme Marietta Karamanli. N'ayons pas la mémoire courte ! Les responsables du ministère et de la direction générale des EPIDE nous ayant signalé qu'il manquait 12 millions d'euros dans le budget de 2011 pour faire fonctionner les EPIDE dès les auditions conduites à l'époque sur la proposition de loi présentée par M. Ciotti, il paraît difficile de dénoncer aujourd'hui un manque de financement ! Mal conçu à l'époque, ce projet ne pouvait que conduire à de tels résultats. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas réfléchir à l'avenir. Seulement, ne mettons pas en difficulté les EPIDE, qui remplissent déjà une autre mission par

ailleurs. Et faisons également cesser cet amalgame entre les différents dispositifs. Nous rendrons ainsi service aux jeunes qui sombrent dans la délinquance.

M. Bernard Lesterlin. Je répète ce que j'avais dit, monsieur le rapporteur, lorsque vous aviez présenté ce texte de loi : il existe un risque sérieux de confusion entre le « service citoyen » qu'il a instauré et le « service civique » qui a fait l'objet de la loi du 10 mars 2010. En effet, le premier mot – « service » – est identique. En outre, le service civique relève de ce qu'il est convenu d'appeler « l'engagement citoyen ».

En définitive, l'expérience a eu des résultats modestes. Je m'en réjouis dans la mesure où nous avons ainsi évité cette confusion. Les chiffres sont d'ailleurs sans commune mesure : 25 000 jeunes ont effectué un service civique depuis trois ans et on dénombre 80 à 90 % de « sorties positives » – pour reprendre votre expression –, mesurées selon le critère de l'employabilité ; en revanche, sur les 84 jeunes concernés par le service citoyen, on ne compte que 21 « sorties positives », soit 25 %.

Nous sommes tous d'accord pour rechercher des solutions adaptées : les mineurs délinquants doivent retrouver le chemin d'une sociabilité normale. Cependant, si l'idée initiale était intéressante, cette initiative s'est objectivement soldée par un échec. Nous devons travailler ensemble, toutes sensibilités confondues, pour tirer des conclusions constructives de l'évaluation du service citoyen, d'une part, et du service civique, d'autre part.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je suis d'accord avec une partie de l'analyse : les moyens consacrés au service citoyen ont été insuffisants. En revanche, il ne me paraît guère pertinent de se réjouir du manque de résultats du dispositif, au motif que son intitulé serait source de confusion avec le service civique ! Telle n'est pas, en tout cas, mon approche. Le service citoyen et le service civique sont bien distincts. Par ailleurs, les résultats du dispositif montrent que celui-ci était, au contraire, bien adapté. Je peux en témoigner : je rencontre fréquemment les responsables et les jeunes du centre EPIDE de Saint-Quentin, le plus proche de ma circonscription. Cet établissement marche très bien et le service citoyen s'y est révélé une excellente action. Le dispositif fonctionne donc dans une mesure limitée. Nous devrions plutôt plaider en faveur de son extension.

M. Guy Geoffroy. La rédaction de ce double rapport est un exercice formel et peu satisfaisant. Proche des réalités du terrain, le rapporteur a rappelé la pertinence du dispositif, que tous les acteurs chargés de sa mise en œuvre ont reconnue. La co-rapporteuse, au contraire, l'a contestée avec une certaine condescendance. Elle a nié les réalisations, une fois de plus au motif que la décision n'aurait pas été financée. Il convient de nuancer légèrement les propos du rapporteur et considérablement ceux de la co-rapporteuse. Nous devrions trouver un point d'équilibre et étudier la question de manière plus approfondie.

Je me souviens des débats au sein de cette assemblée lorsque nous avons créé les centres éducatifs fermés en 2002 : c'était prétendument la pire des choses, alors même que la proposition figurait dans le programme de plusieurs candidats à l'élection présidentielle, dont M. Lionel Jospin. Aujourd'hui, nous entendons des propos beaucoup plus positifs, au regard des premiers résultats enregistrés.

Il n'existe pas de dispositif « miracle », mais un ensemble de mesures qui concourent au même objectif : prendre en charge de manière respectueuse mais responsable les mineurs délinquants. Pendant trop longtemps, on a considéré que les mineurs ne devaient être soumis en aucun cas à la loi pénale. À l'inverse, il serait excessif de les soumettre à la loi pénale dans

toute sa rigueur. Il convient donc de trouver un équilibre. La délinquance des mineurs, qui prend des formes de plus en plus dures, doit être traitée. Notre société éprouve toujours des difficultés à l'appréhender, à la mesurer, à la combattre. Nous devons mettre en place des dispositifs de prévention de la délinquance et de la récidive.

M. Éric Ciotti, rapporteur. Je remercie Mme Le Dain pour le travail que nous avons réalisé ensemble. Nous parvenons à la même conclusion : celle d'un défaut de financement. Nous pouvons, de manière classique, nous en renvoyer la responsabilité. Mais là n'est pas l'essentiel : le constat sur la pertinence et l'efficacité du dispositif est assez largement partagé, comme l'ont également rappelé certains collègues de la majorité.

Le service citoyen fonctionne bien et Mme Bechtel a rappelé les mérites des centres EPIDE. À l'époque, on a prétendu que la mixité des publics – mineurs délinquants et non délinquants – allait mettre ces centres en péril. Or il n'en a rien été. Le service citoyen est, non pas *la* solution, mais *une* solution au fléau de la délinquance des mineurs.

Nous devrions prendre en compte les propositions formulées par l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille. Il conviendrait notamment d'étendre le dispositif, en permettant au juge des enfants de recourir au contrat de service en EPIDE dans le cadre de mesures présentielles. Nous devrions également le rendre plus coercitif. Enfin, il est indispensable d'y consacrer les moyens financiers nécessaires. Nous pourrions ainsi prendre en charge plusieurs centaines de mineurs délinquants, ce qui est loin d'être négligeable. De plus, cette prise en charge coûte quatre fois moins cher que dans un centre éducatif fermé, alors même que ses résultats sont beaucoup plus probants : les mineurs concernés sont rescolarisés, se réapproprient certains repères, s'engagent dans une démarche de professionnalisation.

Mme Anne-Yvonne Le Dain, co-rapporteuse. Le rapporteur a employé des termes forts : « pertinence », « utilité », « efficacité » du dispositif. Je mettrais pour ma part un bémol et parlerais plutôt de son « intérêt ».

*La Commission **approuve** la publication du rapport d'information.*

*

* *

La Commission en vient à la communication de Mme Marietta Karamanli et de M. Guy Geoffroy, rapporteurs chargés de la veille européenne.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Au préalable, je félicite Mme Karamanli pour le travail qu'elle a accompli dans le cadre de la commission mixte paritaire (CMP) chargée hier soir de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France. Les points de vue de l'Assemblée nationale et du Sénat divergeaient très sensiblement sur ce texte, en particulier au sujet de la suppression du délit d'offense au chef de l'État et de la répression de l'esclavage. Les propositions de notre Commission ont été à l'origine des huit compromis rédactionnels finalement retenus par la CMP. Ce résultat doit beaucoup à l'habileté de Mme Karamanli et à sa maîtrise technique du dossier.

Mme Marietta Karamanli, rapporteure chargée de la veille européenne. Je vous remercie, monsieur le président. De mon côté, j'ai beaucoup appris et remercie la Commission de sa confiance. On pense souvent que le rapporteur n'a aucune marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de transposer des textes européens ou internationaux en droit français. Nous avons prouvé le contraire. Le travail très constructif de la Commission a permis une grande avancée : une fois le texte définitivement adopté par les deux chambres, nous disposerons, dans notre code pénal, de définitions des crimes d'esclavage et de servitude, sur lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pourra s'appuyer. Très peu de pays ont en effet tenté de définir ces crimes.

J'en viens à la création d'un parquet européen, sujet que je suis depuis longtemps avec M. Geoffroy au sein de notre Commission et que j'ai suivi auparavant au sein de la commission des Affaires européennes.

Je vais vous rendre compte de la conférence interparlementaire à laquelle j'ai participé le 20 juin dernier à Bruxelles. Organisée par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et la commission des affaires juridiques du Parlement européen, elle a permis aux parlementaires européens et nationaux d'échanger leurs points de vue sur la mise en œuvre du programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen du 11 décembre 2009, qui fixe la feuille de route de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour la période de 2010 à 2014. La conférence portait uniquement sur un aspect de ce programme : la coopération policière et judiciaire. Les autres aspects – les questions d'immigration ou d'asile, par exemple – feront certainement l'objet d'autres réunions.

La coopération policière et judiciaire est une question d'actualité : la Commission européenne publie aujourd'hui même une proposition de règlement relative à l'établissement d'un parquet européen.

Au cours de la conférence, j'ai rappelé le travail réalisé par les deux chambres du Parlement français et le soutien résolu qu'elles ont apporté à la création d'un parquet européen, qui représenterait une avancée considérable pour l'Europe de la justice. L'Assemblée nationale a ainsi adopté deux résolutions appelant à la création d'un tel parquet : la première, il y a plus de dix ans, en 2002 ; la seconde en août 2011, à mon initiative et à celle de M. Geoffroy. L'Assemblée nationale a également été à l'origine d'une saisine du Conseil d'État par le Premier ministre, qui a conduit à la remise d'une étude très approfondie sur le sujet en 2011.

De plus, j'ai souligné que le Gouvernement français était également favorable à la création d'un parquet européen. La France et l'Allemagne ont créé sur ce sujet un groupe de travail, rejoint par une dizaine d'autres États membres. La position commune issue des travaux de ce groupe a été transmise à la Commission européenne en mars 2013.

La création d'un parquet européen soulève de très nombreuses questions. Au cours de mon intervention lors de cette conférence, j'ai insisté sur les plus importantes d'entre elles et présenté la position franco-allemande, qui est partagée par plusieurs États membres mais diffère sensiblement des intentions de la Commission européenne.

L'une des premières questions à trancher est celle de la compétence matérielle du parquet européen. Convient-il de la limiter à la protection des intérêts financiers de l'Union (PIF) ou de l'étendre, dès l'origine ou ultérieurement, à tout ou partie de la « lutte contre la

criminalité grave ayant une dimension transfrontière », comme le permet l'article 86, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ? Pour sa part, l'Assemblée nationale s'est clairement prononcée en faveur d'un parquet européen compétent, dès l'origine, en matière de lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière. En effet, comment ne pas voir l'intérêt d'un parquet européen qui serait compétent en matière de lutte contre le terrorisme, contre la traite des êtres humains, contre la cybercriminalité, contre la criminalité organisée et transfrontalière ?

Il conviendra d'opérer un deuxième choix : le parquet aura-t-il ou non un caractère collégial ? En d'autres termes, est-il préférable de créer un procureur européen unique, assisté de délégués nationaux le représentant dans chacun des États membres, ou un parquet européen collégial ? La première option a la faveur de la Commission européenne. La collégialité nuirait, selon elle, à l'efficacité et à la réactivité du parquet dans la conduite des enquêtes. C'est là son principal argument.

L'Assemblée nationale et, plus largement, les autorités françaises ne partagent pas ce point de vue : nous nous sommes prononcés depuis longtemps, indépendamment de la couleur du Gouvernement, en faveur d'un parquet européen collégial. En effet, la collégialité est mieux à même de garantir l'efficacité du parquet, car elle lui assurera un ancrage fort dans les États membres : le parquet ne sera efficace que s'il est pleinement intégré et accepté dans les ordres judiciaires internes des États. Quant aux représentants du parquet dans les États membres, ils devront disposer d'un statut qui leur confèrera une véritable légitimité, ce qui ne sera pas le cas s'ils sont de simples adjoints du procureur européen, soumis à sa seule hiérarchie.

En outre, la collégialité n'est en rien incompatible avec la réactivité. Le collège pourra en effet être présidé par un « chef du parquet européen » élu par ses membres, qui agira comme un *primus inter pares*. L'ouverture des enquêtes, l'engagement des poursuites ou le classement sans suite pourront être décidés par une formation restreinte composée de trois membres, désignés par roulement. Le choix des juridictions de renvoi pourra être opéré de la même manière. Le groupe de travail piloté par la France et l'Allemagne a proposé des dispositifs concrets qui permettent à un parquet collégial de fonctionner.

Enfin, la collégialité est imposée par le TFUE lui-même : l'article 86 de celui-ci stipule que le parquet européen devra être créé « à partir d'Eurojust », organisme qui dispose déjà d'une structure collégiale. J'ai rappelé tous ces arguments lors de la conférence. Ils ont recueilli l'assentiment de nombreux parlementaires nationaux présents.

Le mode de nomination et le statut des membres du parquet européen constituent un troisième sujet important. Sur ce point, il convient de s'inspirer des solutions retenues pour les juges et les avocats généraux de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Les membres du parquet devront bénéficier des mêmes garanties d'indépendance et des mêmes immunités que ceux de la CJUE. Ils devront respecter les mêmes règles d'incompatibilité et remplir les conditions requises pour occuper les fonctions de juge ou de procureur dans leur État d'origine. J'ai également rappelé ces éléments. Par ailleurs, il serait utile qu'un comité, qui pourrait être celui qui est déjà compétent pour la nomination des membres de la CJUE, rende un avis sur l'adéquation des candidats aux fonctions de membre du parquet. La réflexion sur ces questions doit se poursuivre, à partir des modèles que constituent la CJUE et la CEDH.

Il conviendra d'opérer un choix délicat sur un quatrième point : le droit applicable par le parquet européen. L'option la plus réaliste serait de renvoyer, le plus souvent possible, au droit national des États membres : à celui de l'État dans lequel les investigations seront réalisées s'agissant des règles procédurales ; à celui de l'État dans lequel le dossier aura été renvoyé s'agissant des poursuites et de la phase de jugement. Pour sa part, la Commission européenne estime qu'il convient de constituer, au préalable, un corpus procédural complet, s'inspirant, par exemple, des « règles modèles » élaborées sous la direction de Mme Katalin Ligeti, professeure de droit pénal à l'université du Luxembourg. Cependant, cela risquerait de retarder considérablement la création du parquet européen. Le groupe de travail préconise plutôt de progresser sur la question de l'admissibilité des preuves obtenues à l'étranger et de construire un corpus procédural au fur et à mesure, en utilisant au besoin les travaux universitaires.

De plus, il conviendra de rapprocher progressivement les législations en matière d'incriminations et de sanctions, pour éviter le *forum shopping*, c'est-à-dire le choix de la juridiction de renvoi en fonction, par exemple, de la gravité des peines encourues. À cet égard, l'article 83 du TFUE prévoit que le Parlement et le Conseil peuvent établir des « règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement graves revêtant une dimension transfrontalière ».

La cinquième et dernière question que j'ai évoquée au cours de la conférence est celle du contrôle juridictionnel des actes du parquet européen. Sur ce point, l'article 86, paragraphe 3, du TFUE constitue une *lex specialis* : il permet de déroger à la règle générale qui réserve le contrôle juridictionnel des actes des organes de l'Union à la CJUE. Il n'est donc pas exclu que le contrôle juridictionnel des actes du parquet européen relève des juridictions nationales. Toutefois, certains actes du parquet européen, tels que la décision de renvoi devant la juridiction de jugement, devront être contrôlés par la CJUE. En effet, il serait très discutable de confier au seul juge national la tâche de contrôler ou d'autoriser l'ensemble des actes coercitifs du parquet européen : cela rendrait son travail très difficile s'agissant des affaires revêtant une dimension transnationale.

En revanche, si le parquet avait, sans possibilité de recours, le pouvoir de renvoyer une affaire devant les tribunaux de l'État où celle-ci a le plus ou le moins de chances d'aboutir à une condamnation, cela risquerait de porter atteinte à l'égalité entre les justiciables à l'échelle européenne.

En définitive, le contrôle juridictionnel des actes du parquet pourrait être exercé soit par une juridiction spécialisée *ad hoc*, créée sur le fondement de l'article 257 du TFUE, soit par une chambre spécialisée créée au sein de la CJUE – la Cour comporte en effet peu de spécialistes du droit pénal et devrait donc combler ce vide. La première solution serait plus coûteuse, mais mérite d'être étudiée avec soin.

Plusieurs intervenants ont pris la parole après moi : M. Giovanni Kessler, directeur général de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ; le membre autrichien d'Eurojust ; le président de l'Association européenne des avocats pénalistes – *European Criminal Bar Association* – ; une dizaine d'autres parlementaires.

Le directeur général de l'OLAF a, sans surprise, rappelé la préférence de la Commission européenne pour un procureur européen unique, au motif que la collégialité serait incompatible avec l'indépendance. Cet argument paraît pour le moins surprenant et, même, difficilement acceptable : la plupart des juridictions sont collégiales et la collégialité

constitue une garantie juridictionnelle. En effet, les délibérations à égalité entre juges permettent de rechercher la solution la plus juste dans le respect du droit.

Au cours du débat, plusieurs collègues parlementaires – en particulier allemand, polonais et hollandais – ont insisté sur la nécessité d'un contrôle juridictionnel efficace des actes du parquet européen. Ils ont en outre soulevé la question du droit applicable aux actes d'investigation et de la compétence du parquet européen : doit-elle être exclusive ou complémentaire de celle des parquets nationaux ? Ces questions restent en effet à discuter.

Avec le dépôt, ce jour, de la proposition de règlement de la Commission européenne, une négociation longue et difficile va s'engager. Compte tenu de l'impossibilité de parvenir à un accord unanime sur la création d'un parquet européen – plusieurs États membres, en particulier le Royaume-Uni et l'Irlande, y sont résolument opposés –, elle passera probablement par une coopération renforcée. Le groupe de travail créé par la France et l'Allemagne, qui comprend désormais treize États membres et a vocation à s'élargir, préfigure sans doute cette coopération renforcée ou un « noyau dur » d'États membres qui porteront le projet d'un parquet européen collégial.

Compte tenu de l'importance du sujet et de son actualité, il serait opportun que l'Assemblée nationale prenne position sur la proposition de règlement de la Commission européenne, à l'automne prochain, en adoptant une résolution, idéalement en séance publique afin de lui donner davantage de poids. Nous devons affirmer clairement la position franco-allemande, soutenue par plusieurs autres États membres. La création d'un parquet européen est indispensable pour lutter contre la criminalité transfrontalière.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Il serait en effet pertinent de débattre d'une proposition de résolution européenne en séance publique à la rentrée.

M. Guy Geoffroy, rapporteur chargé de la veille européenne. Mme Karamanli a fait un point très actualisé sur la création d'un parquet européen. En ma double qualité de co-rapporteur de la veille européenne au sein de cette Commission et d'auteur ou de co-auteur d'un grand nombre de résolutions européennes, je partage à tout point de vue son analyse.

Les initiatives prises par notre assemblée sur ce sujet ont toujours été relayées par les gouvernements successifs et ont eu un impact non négligeable à l'échelle européenne. J'y insiste : le travail que nous réalisons depuis plus de dix ans compte. De même, la résolution européenne que nous préparerons ensemble et que nous adopterons à l'automne, probablement à l'unanimité, aura un poids important. Il convient d'accompagner la dynamique engagée par la France et l'Allemagne, qui devrait se traduire par l'instauration d'une coopération renforcée.

À l'origine, peu de temps après la création d'Eurojust, la Commission européenne avait proposé la création *ex nihilo* d'un procureur européen chargé exclusivement de la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. D'emblée, l'Assemblée nationale avait adopté une position assez différente, en proposant un objectif beaucoup plus large : la lutte contre la criminalité transnationale. Les sommes en jeu allaient à l'époque du simple au centuple : les infractions contre les intérêts financiers de l'Union représentaient 1 à 1,5 milliard d'euros, alors que les revenus de la criminalité transnationale à l'échelle de l'Union à quinze étaient estimés à plus de 100 milliards d'euros. Par ailleurs, la France et l'Allemagne souhaitaient créer le parquet européen à partir d'Eurojust.

Aujourd'hui, la position franco-allemande, à la fois plus ambitieuse et plus pragmatique, est bien établie, malgré les réticences de l'OLAF, qui souhaite visiblement conserver ses pouvoirs. Conformément au projet initial de la Commission européenne, l'OLAF plaide pour un procureur unique, au nom d'une efficacité supérieure qui n'est cependant pas démontrée. Nous préconisons au contraire la création d'un parquet collégial à partir d'Eurojust. Comme nous l'avons rappelé dans nos résolutions, le traité de Lisbonne a entériné cette démarche : la création du parquet européen résultera de l'extension des attributions d'Eurojust ; sa compétence, initialement limitée à la défense des intérêts financiers de l'Union, pourra être étendue à la criminalité transnationale.

La Commission européenne présente aujourd'hui même un nouveau projet, sur lequel je suggère de ne pas trop tarder à nous prononcer, d'autant que notre message aura une véritable portée.

Certes, on peut avoir le sentiment que les choses ne progressent pas assez vite : la question est sur la table depuis onze ans. Mais beaucoup d'étapes ont été franchies et le sujet est aujourd'hui mûr : plusieurs États membres souhaitent avancer ; les divergences entre la Commission européenne et les États sont désormais surmontables.

N'oublions pas que le traité de Lisbonne permet aux parlements nationaux et au Parlement européen de peser davantage dans la prise de décision et d'apporter leur appui à un groupe d'États membres qui souhaitent instaurer une coopération renforcée. Je suis raisonnablement confiant et optimiste. Donnons les moyens au Gouvernement de poursuivre le travail engagé en le soutenant fermement sur ce sujet.

M. Alain Tourret. Comment voulons-nous construire l'Europe ? J'appartiens à un parti qui défend des positions fédéralistes : nous souhaitons transférer au niveau européen les compétences régaliennes – défense, affaires étrangères, monnaie, justice – et garder toutes les autres, c'est-à-dire faire le contraire de ce qui a été fait jusqu'à présent.

La justice est, de ce point de vue, une compétence essentielle. Dans le domaine pénal, nous devons impérativement lutter, à l'échelle de l'Union, contre la criminalité organisée, qui représente désormais un véritable défi : elle s'étend à tous les domaines – criminalité classique, criminalité financière, cybercriminalité –, accroît ses moyens, se structure, recrute ses propres avocats et juristes.

Or depuis ma première élection comme député, il y a quinze ans, les choses n'ont guère progressé : seuls quelques principes ont été réaffirmés. Nous sommes actuellement incapables de donner une définition des infractions commune aux vingt-huit États membres de l'Union. À cet égard, il est d'ailleurs beaucoup plus difficile de définir les crimes financiers que des crimes classiques comme l'assassinat. De même, nous ne sommes pas en mesure d'établir des règles communes en matière de prescription, de conduite des investigations ou d'engagement des poursuites. Enfin, les peines encourues pour une même infraction varient considérablement d'un État membre à l'autre.

S'agissant du parquet européen, la collégialité rendrait impossible la mise en jeu de la responsabilité personnelle des magistrats. Or c'est un principe essentiel dans un système de droit. Nous l'avons d'ailleurs constaté dans l'affaire d'Outreau : nous nous sommes acharnés contre le procureur de la République et le juge d'instruction, mais n'avons, en revanche, jamais questionné les trois magistrats de la chambre de l'instruction, organe collégial.

En outre, nous devons procéder à un important toilettage du code pénal français. Il convient, d'une part, de supprimer les infractions tombées en désuétude – sur les 12 000 ou 13 000 infractions que prévoit le code, nous en utilisons au plus 1 000 – et celles qui ne correspondent plus au contenu des traités internationaux ; d'autre part, de rendre le code conforme à la législation européenne et aux principes généraux du droit européen.

Enfin, je propose que le président de la République fasse de la justice l'axe prioritaire de la construction européenne. Il doit en convaincre les autres chefs d'État et de gouvernement de l'Union. Ceux-ci devraient se réunir chaque année pour faire le point sur les avancées dans le domaine de la justice et donner les impulsions nécessaires. L'année qui vient devrait être proclamée « année de la justice ». À défaut, nous ne parviendrons à rien : la justice continuera à être rendue dans un cadre national et nous serons dépassés par le développement de la criminalité transfrontalière.

Notre Commission pourrait également prendre l'initiative d'organiser une réunion des présidents des commissions des Lois des parlements nationaux consacrée à la justice, afin de faire pression sur ce sujet. Je salue les contributions très intéressantes des deux co-rapporteurs. Mais il convient désormais de passer à la vitesse supérieure.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. S'agissant de votre dernière suggestion, les structures existent déjà : les présidents des commissions des Lois des parlements nationaux participent aux réunions organisées par le pays qui exerce la présidence de l'Union. Au cours du semestre dernier, Jean-Pierre Sueur, mon homologue du Sénat, et moi-même nous sommes ainsi rendus à Chypre pour une réunion consacrée à la protection des données personnelles. Si l'occasion se présente, nous mettrons l'accent sur l'Europe de la justice et présenterons nos travaux dans ce cadre.

Mme Marietta Karamanli, rapporteure. Les commissions des parlements nationaux prennent en effet des initiatives sur un certain nombre de sujets : droit commun de la vente, protection des données personnelles. Rien n'empêcherait notre Commission de faire de même au sujet de la création du parquet européen, en lien avec ses homologues d'autres États membres.

Comme l'a rappelé M. Geoffroy, notre travail compte et nous allons le poursuivre. On peut certes estimer que les choses prennent beaucoup de temps. Mais c'est la méthode des petits pas : il vaut mieux progresser lentement mais sûrement que faire des annonces qui ne sont pas suivies d'effets.

Il est en effet complexe de définir les infractions. Cependant, si nous faisons preuve de volonté et d'optimisme, nous pouvons parvenir à des résultats dans ce domaine, comme l'a montré la commission mixte paritaire évoquée précédemment par le président. J'aurais pu me contenter de la discussion en séance publique et renvoyer la définition des crimes d'esclavage et de servitude à une proposition de loi ultérieure. Mais, avec le soutien de la Commission, nous nous sommes mis au travail, avons procédé à des auditions, avons formulé des propositions et avons finalement obtenu gain de cause. Il ne faut pas remettre au lendemain ce que l'on peut faire le jour même !

Quant à la création du parquet européen, je suis convaincue que nous y parviendrons, petit à petit, infraction après infraction. Les États membres se sont saisis de la question, et le groupe de travail préfigure une future coopération renforcée. Nous disposons des outils et de la volonté nécessaires. Il convient d'entretenir cette dynamique en prenant les initiatives adéquates au sein de notre Commission et de l'Assemblée nationale.

La Commission examine, en application de l'article 91 du Règlement, les amendements au projet de loi, adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1216) (M. Olivier Dussopt, rapporteur).

Les tableaux ci-dessous récapitulent les décisions de la Commission :

Article	Amendement ou sous-amendement	Auteur	Groupe	Sort
1 ^{er} AA	1191	M. LASSALLE Jean	NI	Repoussé
1 ^{er} AA	518	M. GEOFFROY Guy	UMP	Repoussé
1 ^{er} AA	957	M. LASSALLE Jean	NI	Repoussé
1 ^{er} AA	519	M. GEOFFROY Guy	UMP	Repoussé
2	186	M. ROUSSET Alain	SRC	Repoussé
2	794	M. BRAILLARD Thierry	RRDP	Repoussé
2	155	M. ROUSSET Alain	SRC	Repoussé
2	1311	M. BRAILLARD Thierry	RRDP	Repoussé
3	482	M. PIRON Michel	UDI	Repoussé
3	831	M. BRAILLARD Thierry	RRDP	Repoussé
3	569	M. BOUDIÉ Florent	SRC	Repoussé
3	796	M. BRAILLARD Thierry	RRDP	Accepté
3	392	M. BOUDIÉ Florent	SRC	Repoussé
3	799	M. BRAILLARD Thierry	RRDP	Repoussé
3	557	M. TRAVERT Stéphane	SRC	Repoussé
3	779	M. BRAILLARD Thierry	RRDP	Repoussé
3	466	M. PANCHER Bertrand	UDI	Repoussé
3	1321	M. DUSSOPT Olivier	SRC	Accepté
3	787	M. LASSALLE Jean	NI	Repoussé
3	465	M. PÉLISSARD Jacques	UMP	Repoussé
3	483	M. PIRON Michel	UDI	Repoussé

Article	Amendement ou sous-amendement	Auteur	Groupe	Sort
3	1150 rect.	Mme LOUIS-CARABIN Gabrielle	SRC	Repoussé
3	1035	M. DOLEZ Marc	GDR	Repoussé
3	365	M. MOLAC Paul	Ecolo	Repoussé
Après 3	703	M. BLANC Étienne	UMP	Repoussé
Avant 4	819	M. GIACOBBI Paul	RRDP	Repoussé
4	1037	M. DOLEZ Marc	GDR	Repoussé
4	49	M. MOLAC Paul	Ecolo	Repoussé
4	230	M. CHRÉTIEN Alain	UMP	Repoussé
4	520	M. GEOFFROY Guy	UMP	Repoussé
4	797	M. LASSALLE Jean	NI	Repoussé
4	795	M. LASSALLE Jean	NI	Repoussé
4	342	M. PÉLISSARD Jacques	UMP	Repoussé
4	791	M. LASSALLE Jean	NI	Repoussé
4	1312	M. PÉLISSARD Jacques	UMP	Repoussé
4	830	M. GIRAUD Joël	RRDP	Repoussé
4	729	M. ACCOYER Bernard	UMP	Repoussé
4	730	Mme DALLOZ Marie- Christine	UMP	Repoussé
4	822	Mme DUBIE Jeanine	RRDP	Repoussé
4	613	M. SALEN Paul	UMP	Repoussé
4	1317	M. DUSSOPT Olivier	SRC	Accepté
4	614	M. SALEN Paul	UMP	Repoussé
4	615	M. SALEN Paul	UMP	Repoussé
4	616	M. SALEN Paul	UMP	Repoussé

Article	Amendement ou sous-amendement	Auteur	Groupe	Sort
4	617	M. SALEN Paul	UMP	Repoussé
4	1320	M. DUSSOPT Olivier	SRC	Accepté
4	1318	M. DUSSOPT Olivier	SRC	Accepté
4	175	M. ROUSSET Alain	SRC	Repoussé
Après 9 <i>bis</i> A	1021	M. DOLEZ Marc	GDR	Repoussé
10	1090	Mme PECRESSE Valérie	UMP	Repoussé
12	1322	Gouvernement		Accepté
Après 12	1079	M. ASENSI François	GDR	Repoussé
Après 12	1077	M. ASENSI François	GDR	Repoussé
13	460	M. FROMANTIN Jean-Christophe	UDI	Repoussé
Après 13	498	M. FROMANTIN Jean-Christophe	UDI	Repoussé
20	1202	Mme CROZON Pascale	SRC	Accepté
20	738 rect.	M. BLANC Étienne	UMP	Repoussé
20	1153	M. TOURAINE Jean-Louis	SRC	Repoussé
20	841	M. BRAILLARD Thierry	RRDP	Accepté
28 <i>quinquies</i>	57	M. MOLAC Paul	Ecolo	Repoussé
Après 30 A	82	M. TIAN Dominique	UMP	Repoussé
30	696	M. CIOT Jean-David	SRC	Repoussé
30	962	M. CHARROUX Gaby	GDR	Repoussé
30	159	M. BURRONI Vincent	SRC	Repoussé
30	183	M. BURRONI Vincent	SRC	Repoussé
31	820	M. GERMAIN Jean-Marc	SRC	Repoussé
31	437	M. ESTROSI Christian	UMP	Repoussé

Article	Amendement ou sous-amendement	Auteur	Groupe	Sort
31	438	M. ESTROSI Christian	UMP	Repoussé
31	35	M. TEISSIER Guy	UMP	Repoussé
31	42	Mme ROHFRITSCH Sophie	UMP	Repoussé
31	441	M. ESTROSI Christian	UMP	Repoussé
31	818	M. GERMAIN Jean-Marc	SRC	Repoussé
31	60	M. MOLAC Paul	Ecolo	Repoussé
Après 32	298	M. HUYGHE Sébastien	UMP	Repoussé
Après 35 C	570	M. BOUDIÉ Florent	SRC	Accepté
36 bis	250	M. POISSON Jean-Frédéric	UMP	Repoussé
36 bis	31	M. VANNSON François	UMP	Repoussé
42	451	M. ESTROSI Christian	UMP	Repoussé
42	1319	M. DUSSOPT Olivier	SRC	Accepté
42	27	M. BARBIER Jean-Pierre	UMP	Repoussé
42	78	M. LURTON Gilles	UMP	Repoussé
42	456	M. ESTROSI Christian	UMP	Repoussé
Après 44 bis	79	M. LURTON Gilles	UMP	Repoussé
45 quinquies	763	M. DECOOL Jean-Pierre	UMP	Repoussé
Après 55	309	M. POISSON Jean-Frédéric	UMP	Repoussé

La séance est levée à 11 heures 45.

*

* *

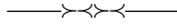
Information relative à la Commission

La Commission a désigné :

– *M. René Dosière*, rapporteur sur le projet de loi organique portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (*sous réserve de sa transmission*) ;

– *M. René Dosière*, sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (*sous réserve de sa transmission*) ;

– *M. Hugues Fourage*, rapporteur sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (n° 1276).



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, M. Jacques Bompard, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, Mme Pascale Crozon, M. Carlos Da Silva, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Philippe Doucet, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Hugues Fourage, M. Yann Galut, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Bernard Lesterlin, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Jacques Pélissard, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. François-Xavier Villain, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - M. Sergio Coronado, M. Édouard Fritch, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Roger-Gérard Schwartzenberg