

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES .....</b>	<b>3247</b>
• <i>Audition de M. Marwan Lahoud, président d'Airbus Group SAS et directeur général délégué d'Airbus Group .....</i>	<i>3247</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur pour avis .....</i>	<i>3255</i>
• <i>Chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>3256</i>
• <i>Effets des accords commerciaux conclus par l'Union européenne sur les économies sucrières et la filière de la canne des régions ultrapériphériques - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>3265</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....</b>	 <b>3269</b>
• <i>Emploi des forces armées sur le territoire national - Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, sur le rapport au Premier ministre.....</i>	<i>3269</i>
• <i>Situation au Moyen-Orient - Audition de M. Henry Laurens, professeur au Collège de France (chaire Histoire contemporaine du monde arabe).....</i>	<i>3278</i>
• <i>Ratification du protocole relatif à la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé, 1930 - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>3294</i>
• <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	<i>3297</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>3297</i>
• <i>Rapprochement entre l'Agence française de développement et le groupe Caisse des Dépôts et Consignations - Audition de M. Rémy Rioux, Secrétaire général adjoint du ministère des Affaires étrangères en charge des affaires économiques (sera publiée ultérieurement) .....</i>	<i>3298</i>
• <i>Audition de S.E M. Ali Ahani, ambassadeur de la République Islamique d'Iran (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>3298</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	 <b>3299</b>
• <i>Prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire - Impact des normes relatives aux liens d'intérêts sur la recherche - Table ronde (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>3299</i>
• <i>Prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire et gestion des liens d'intérêts – Table ronde (sera publiée ultérieurement) .....</i>	<i>3299</i>

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 3301**

- *Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes - Examen du rapport pour avis..... 3301*
- *Présentation du rapport du comité de suivi de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ..... 3313*
- *Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Demande de renvoi pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis ..... 3321*

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE ..... 3323**

- *Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité - Examen des amendements aux textes de la commission..... 3323*
- *Accueil d'un nouveau commissaire..... 3335*
- *Prévention et lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs – Examen du rapport pour avis ..... 3335*
- *Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité – Suite de l'examen des amendements aux textes de la commission..... 3345*
- *Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité – Suite de l'examen des amendements aux textes de la commission..... 3370*

**COMMISSION DES LOIS ..... 3373**

- *Suivi de l'état d'urgence - Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État et M. Bernard Stirn, président de la section contentieuse du Conseil d'État ..... 3373*
- *Suivi de l'état d'urgence - Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits ..... 3381*
- *Nomination d'un rapporteur ..... 3387*
- *Suivi de l'état d'urgence - Communication..... 3387*
- *Prévention et lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3389*
- *Communication de M. François Pillet sur l'issue des commissions paritaires relatives à la proposition de loi relative à la protection de l'enfant et à la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie ..... 3405*

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE ..... 3409**

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie..... 3409*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 25 JANVIER ET A VENIR  
..... 3427**



**COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES****Mercredi 20 janvier 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Audition de M. Marwan Lahoud, président d'Airbus Group SAS et directeur général délégué d'Airbus Group**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

*La commission entend M. Marwan Lahoud, président d'Airbus Group SAS et directeur général délégué d'Airbus Group.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Monsieur le Président, nous sommes très heureux de vous accueillir ce matin pour la première fois devant notre commission.

Je rappelle brièvement votre parcours pour nos collègues. Après de brillantes études – Polytechnique, École nationale supérieure de l'aéronautique et de l'espace – vous intégrez la délégation générale pour l'armement (DGA), au ministère de la défense. Recruté par l'Aérospatiale à la fin des années 90, vous participez à la création d'EADS dont vous deviendrez responsable France en 2012, avant donc d'être nommé directeur général délégué à la stratégie et au marketing du groupe Airbus.

Vous allez bien sûr faire le point sur la situation de ce dernier, qui se porte bien puisqu'il a engrangé 15 milliards de dollars de commandes fermes au dernier salon du Bourget. Une délégation de la commission s'y était d'ailleurs rendue. Cela représente dix ans de commande !

Vous nous direz comment votre groupe entend y faire face, et s'il dispose des moyens, matériels et humains, nécessaires. Le manque de ressources humaines dans le secteur pourrait constituer une difficulté ; vous nous direz comment vous pensez le surmonter.

L'aéronautique et le numérique ont désormais partie liée. Airbus Defence and Space a ainsi été sélectionné pour la production de 900 satellites au profit de la société OneWeb, qui entend mettre en place une constellation satellitaire pour diffuser internet dans le monde entier. Vous nous donnerez votre « vision du futur » en ce domaine.

Enfin, quelques semaines après la fin de la COP 21, qui s'est d'ailleurs tenue au Bourget, vous nous direz un mot des contraintes environnementales, et des progrès que réalise votre groupe. 70 % de votre recherche y est directement liée, avez-vous déclaré. Vous nous expliquerez quels en sont les objectifs.

Mais je vous laisse tout de suite la parole pour permettre ensuite l'échange de questions avec mes collègues sénateurs.

**M. Marwan Lahoud, président d'Airbus Group SAS.** – Merci Monsieur le Président. Je suis très heureux d'être là ce matin. Je souhaite bien évidemment vous exposer les succès d'Airbus, et de la filière aéronautique et spatiale de façon plus globale, mais également pointer les questionnements et les inquiétudes auxquels elle est confrontée, ainsi que les moyens qu'elle se donne pour y faire face.

Airbus est un moteur de croissance pour l'industrie française et européenne. S'il est le chef de file de la filière aéronautique et spatiale, cette réussite est bien celle de cette dernière, dont toutes les composantes s'articulent parfaitement.

De 2001 à 2012, notre chiffre d'affaires global est passé de 30 milliards d'euros à plus de 60 milliards, dont 27 réalisés en France. Pour 2015, les estimations sont à la hausse. Airbus est le *leader* mondial sur le marché des avions commerciaux, des hélicoptères, lanceurs et satellites. Pour ce qui est du secteur de la sécurité et de la défense, avec 14 milliards d'euros de chiffre d'affaires, nous sommes dans le peloton de tête mondial, dominé par trois géants américains, et en première position en Europe.

Airbus est le premier partenaire industriel de l'État français pour les armées. Présent sur le théâtre de nombreuses opérations armées particulièrement difficiles, il est numéro un en Allemagne et en Espagne, et numéro deux au Royaume-Uni, juste derrière British Aerospace (BAE). Il ne faut donc pas perdre de vue l'importance de notre présence sur ce marché militaire.

Des commandes supplémentaires ont été passées en décembre, dans le cadre de la révision de la loi de programmation militaire, au regard des priorités opérationnelles. Sept hélicoptères tigres, six hélicoptères de transport pour l'armée de terre et huit ravitailleurs MRTT ont été notamment notifiés ce même mois, ces derniers étant multirôles, faisant à la fois du ravitaillement et du transport logistique. Avec Thalès Alenia Space, nous avons reçu une commande conjointe de système de communication par satellite pour les armées, Comcast.

Nous constituons le fer de lance des exportations nationales. Nous avons livré à ce titre 321 avions commerciaux en 2015. L'excédent de la filière dans son ensemble est passé de 10 à 23 milliards d'euros entre 2001 et 2014, tandis que le déficit commercial de la France est passé dans le même temps de 2 à 54 milliards d'euros, soit deux évolutions à l'opposée.

Les effectifs ont augmenté d'un tiers dans le même temps. Ils étaient 139 000 fin 2014, dont 37 % sont implantés en France. Sachant qu'à chaque emploi direct correspond un emploi indirect (*via* la sous-traitance) et un emploi induit (pour les infrastructures nécessaires à la vie des salariés). On comptabilise 27 400 salariés du groupe en Midi-Pyrénées, 9 250 en Ile-de-France et 9 200 en Provence-Alpes-Côte d'azur (PACA).

Pour ce qui est de l'aviation commerciale, Airbus a reçu plus de 1 000 commandes en 2015, ce qui représente pas moins de dix années de production, et a livré 635 appareils, contre 629 l'année précédente. Le solde net entre les commandes et les livraisons est donc fortement positif.

Sur ces 635 avions livrés, 491 étaient des A 320, cet appareil constituant notre « *best-seller* », dans ses versions classique comme néo. Il permet d'utiliser de 15 à 20 % de carburant en moins, comme quoi préoccupations économiques et écologiques se rejoignent dans notre filière. 70 % de la recherche et développement de notre groupe est d'ailleurs liée à des préoccupations environnementales, comme vous l'avez souligné Monsieur le Président.

Les livraisons d'A 350, notre nouveau long courrier, se sont élevées à 14 exemplaires. Nous ambitionnons d'en livrer au moins 50 en 2016, et une dizaine chaque mois en 2018. Cela représente un véritable défi pour nous et nos sous-traitants.

S'agissant des A 380, 27 ont été livrés en 2015. Nous avons enregistré à cette occasion trois nouvelles commandes, dont je vous tairai le nom du client car il souhaite l'annoncer lui-même. Ce modèle a entraîné un véritable changement d'approche dans la relation-client : de nombreux voyageurs souhaitent emprunter cet avion, quelle que soit la compagnie aérienne qui le propose.

Les prévisions à long terme sont positives pour le secteur aérien, puisque le trafic devrait augmenter de 4,6 % par an durant les vingt prochaines années. Cela représente un besoin de 32 600 nouveaux avions, soit, par projection de nos parts de marché actuelles, 16 000 pour notre groupe. Ces évolutions ont des soubassements sociétaux, le voyage aérien constituant le symbole de l'entrée dans la classe moyenne. L'Inde et la Chine sont au tout début de ce phénomène, qui implique un potentiel de croissance phénoménal pour le secteur.

J'en viens à présent à l'espace. Sans que l'on en ait bien conscience, il fait partie de la vie de tous les jours : imaginez les conséquences catastrophiques d'une coupure généralisée des satellites sur toute la planète ! Il occupe 18 000 personnes chez nous, et représente un chiffre d'affaires de 6 milliards d'euros, soit 10% de celui du groupe. En 2015, nous avons fourni six Ariane V et fait lancer cinq satellites de télécommunication que nous avons réalisés.

Le paysage a fortement évolué dans ce secteur, avec l'apparition de nouveaux acteurs privés. Alors que l'espace n'était pas une industrie comme les autres auparavant, car les retours sur investissement n'y étaient pas garantis, ces nouveaux opérateurs ont démontré qu'il pouvait en être autrement. Ils nous ont poussés à revoir notre stratégie, ce qui s'est traduit par le lancement du projet Ariane VI et la création de Airbus Safran Launchers.

Le projet de One Web que vous avez cité, Monsieur le Président, illustre cette transformation spectaculaire du secteur : il donne lieu, pour la première fois, à la fabrication de satellites en série, là où il n'y avait avant que du « sur mesure ». Il y a là un défi technologique et industriel extraordinaire ; il correspond bien à l'esprit pionnier habitant notre industrie, celui-là même qui m'a fait la choisir, car elle inspire le rêve et la passion.

Le comité de concertation État-industrie sur l'Espace (COSPACE) a été instauré en 2013 par la ministre en charge de la recherche de l'époque, Mme Geneviève Fioraso. Les acteurs privés et publics du secteur s'y retrouvent pour coordonner leurs décisions, ce qui est une très bonne chose.

L'espace est un investissement d'avenir, dans lequel il faut poursuivre nos efforts. À cet égard, la conférence interministérielle de l'Agence spatiale européenne (ESA) fin 2016 se doit d'être un succès. Nous devons en effet notre situation actuelle aux investissements continus que nous avons réalisés, et qui se sont élevés à un millième de notre produit intérieur brut (PIB), soit un montant très raisonnable au regard de leurs retombées fortement positives.

Je voudrais à présent énumérer les facteurs clefs du succès pour notre industrie :

- un effort de R&D conséquent. Il s'est élevé à 3,4 milliards d'euros en 2014, soit 5,5 % du chiffre d'affaires. Ces financements devraient se pérenniser, et même continuer d'augmenter en valeur absolue. 38% de la R&D autofinancée est réalisée dans notre pays, où nous sommes le huitième plus important déposant de brevets, après Safran mais devant Thalès.

Il faut maintenir notre avance technologique, notamment face aux pays émergents, d'où vient la principale menace. Ils possèdent en effet des ressources humaines parfaitement qualifiées, des moyens financiers, une économie dynamique, et investissent massivement. À cet égard, le crédit d'impôt recherche (CIR) a démontré son importance ; il convient donc de le maintenir, voire de le développer, tout comme le panel d'avances remboursables contenu dans le programme d'investissements d'avenir (PIA). Notre réussite ne nous autorise pas, en effet, à relâcher nos efforts en la matière.

Par exemple, pour AIRBUS Helicopters, nous avons lancé de nouveaux programmes – hélicoptères X4, puis X6 – en partenariat avec l'État.

Dans la R&D militaire, nous ne pourrions rivaliser sur chaque équipement avec les États-Unis ; il nous faudra en revanche investir là où nous sommes les plus performants.

– une filière solidaire et intégrée. L'ensemble de ses membres est intéressé à son succès collectif. C'est le sens de l'action du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS), que je préside jusqu'en 2017, et qui réunit à un rythme mensuel les présidents de ses sociétés-membres ;

– une forte présence sur les marchés émergents. Dans l'aéronautique civile, un quart de notre carnet de commande provient ainsi du Moyen-Orient, et un autre quart d'Asie-Pacifique. Nous créons de fortes capacités de production en Chine et aux États-Unis pour l'A 320. Il ne faut pas avoir peur de gérer un appareil de production à l'échelle mondiale. C'est l'approche que nous avons chez Airbus, mais c'est aussi celle de toute la filière, et notamment de nos petites et moyennes entreprises (PME), extrêmement dynamiques ;

– une forte visibilité sur l'avenir. Il faut résolument s'y tourner. La recherche et l'innovation, le renouvellement de nos ressources humaines sont essentiels. Or, dans nos sociétés, les métiers techniques n'ont pas la cote. Il nous faut prendre à bras le corps la révolution numérique ; c'est le sens de l'initiative que nous avons prise en 2015.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci Monsieur le Président, il est particulièrement réconfortant d'entendre le responsable d'un groupe industriel aussi important que le vôtre faire ainsi part de ses succès et motivations. Je vais à présent passer la parole à nos collègues.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je voudrais tout d'abord dire notre fierté d'avoir une industrie aéronautique si florissante car que serait notre balance commerciale sans Airbus ? Vos besoins en personnel seront importants dans les années à venir pour accompagner votre développement. Quelle est votre politique de recrutement et de formation et à quelles difficultés éventuelles êtes-vous confrontés en la matière ? À l'heure où l'on parle beaucoup d'apprentissage, avez-vous des propositions dans ce domaine ?

En novembre dernier, le Sénat a examiné et rejeté une proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères sur laquelle votre groupe nous avait fait part de son inquiétude. Au-delà de vos engagements en matière de responsabilité sociétale des entreprises (RSE), avez-vous mis en place des procédures de surveillance de vos sous-traitants pour mesurer les incidences sociales et environnementales de leurs activités ?

**M. Roland Courteau.** – Je rappellerai que l'aéronautique est le premier poste excédentaire de notre balance commerciale, devant la viticulture. L'aviation civile sera



confrontée, d'ici à 2030, à des défis technologiques de très grande ampleur ainsi qu'à un doublement du trafic. Comme vous l'avez indiqué, monsieur le Président, ce sont ainsi 32 000 avions qui devront être livrés sur la période, dont 9 000 appareils à grand rayon d'action. Cet horizon 2030 sera aussi une date charnière puisqu'il s'agira de lancer, à cette période, les successeurs des avions qui sont actuellement sur le marché. Doit-on s'attendre à une forme de « continuité innovante » ou à des ruptures technologiques fortes en matière d'architecture ou de motorisation des appareils pour répondre aux contraintes croissantes de réduction des consommations, des émissions de gaz à effet de serre ou encore de bruit ? Ces évolutions doivent se préparer dès maintenant car si nous figurons aujourd'hui parmi les champions, qu'en sera-t-il dans quinze ans ? Vous êtes d'ores et déjà confrontés à la concurrence américaine, bientôt chinoise, ces derniers investissant massivement dans la recherche alors que, dans le même temps, les financements de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera) ne cessent de baisser depuis 2010.

**M. Alain Chatillon.** – Monsieur le Président, je tiens d'abord à saluer vos qualités de *manager* ainsi que la vision stratégique et de long terme que vous développez, ce dont nos entreprises manquent trop fréquemment. Quelles mesures attendez-vous de l'État pour améliorer la compétitivité des entreprises ? En matière de formation, vous avez été conduit à développer, à Toulouse, une formation interne alors que vous aviez proposé de mettre des *managers* à disposition des centres de formation des apprentis, à titre gracieux. À quelles difficultés êtes-vous confrontés pour former et recruter ?

**Mme Delphine Bataille.** – Nous ne pouvons qu'être fiers d'un secteur aéronautique en pleine dynamique industrielle et dont les carnets de commandes atteignent des niveaux historiques. Vous avez parlé de la part de rêve et de passion qui existe encore dans votre industrie ; j'ajouterai la part d'audace et d'esprit pionnier dans cette réussite. Il est vrai que la conjoncture est favorable, avec un prix du pétrole très bas, et l'on assiste à une résorption des emplois non pourvus à l'échelle de la filière, ce qui devrait conduire à recruter environ 10 000 personnes en 2016. S'agissant d'Airbus, combien de recrutements prévoyez-vous, quelle est votre échelle des salaires et comment répartissez-vous vos bénéfices ? Dans les régions où Airbus est peu présent – je pense au Nord notamment –, des partenariats sont-ils envisageables pour étudier des implantations ?

Il y a malgré tout un paradoxe : il n'y a jamais eu autant d'avions à produire et pourtant les équipementiers et les sous-traitants sont inquiets dès lors qu'ils doivent investir massivement dans leur appareil industriel sans pour autant bénéficier dès à présent de l'augmentation des cadences. Ces PME sont-elles en mesure de répondre aux exigences croissantes des grands donneurs d'ordres ? Quels enseignements peut-on tirer de l'exemple allemand, où les entreprises de taille intermédiaire (ETI) sont bien plus nombreuses ?

Enfin, vous avez évoqué l'expérience avec Uber pour tester la possibilité de transposer ce modèle au secteur des hélicoptères. Pensez-vous que cette expérimentation puisse déboucher sur un modèle commercial probant ?

**M. Daniel Dubois.** – Il y a une dizaine d'années, votre prédécesseur, Louis Gallois, était venu rencontrer les élus lorsque le groupe connaissait des difficultés majeures. Un certain nombre de territoires se sont engagés, à commencer par le département de la Somme qui a construit une piste aéroportuaire pour permettre à Airbus de poser ses avions-cargos et pérenniser ainsi l'usine de Méaulte. Aujourd'hui Airbus va mieux grâce à des équipes performantes et qui savent anticiper, et nous nous en réjouissons. Mais ce sont désormais les territoires qui souffrent, en particulier le Nord-Pas-de-Calais-Picardie qui

dispose pourtant d'un vrai passé industriel. Pouvons-nous espérer des retours d'investissements ? Comment comptez-vous trouver les salariés adaptés à votre développement ? Enfin, vous avez indiqué que les clients choisissaient de plus en plus souvent le modèle d'avion sur lequel ils souhaitaient voyager : vos choix stratégiques futurs intégreront-ils les désirs des passagers ?

**M. Robert Navarro.** – Nous avons souvent reçu des responsables de grandes entreprises dont le discours n'était pas toujours en adéquation avec les résultats, ce qui n'est pas le cas avec Airbus. Pour répondre à vos perspectives de développement, de nouvelles implantations sur le territoire sont-elles prévues ou la modernisation ou l'extension des sites existants suffira-t-elle ?

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Alors que nous critiquons souvent cette Europe dont l'évolution n'est, selon nous, pas toujours favorable aux peuples, je note que la belle réussite d'Airbus est, avec celle d'Ariane, le résultat d'une coopération européenne réussie entre États. Quel type de relations entretenez-vous avec vos sous-traitants, notamment les plus petits d'entre eux qui souffrent souvent du non-respect des délais de paiement ou des exigences du « toujours moins cher » de leurs donneurs d'ordres ? Vous avez évoqué la hausse du nombre d'appareils à construire dans les années à venir : quelles sont les parts respectives liées au renouvellement de la flotte actuelle et à l'augmentation du trafic ? Quelle est la durée de vie moyenne d'un avion et comment la problématique environnementale est-elle prise en compte ? En matière de ressources humaines, pouvez-vous nous en dire plus sur votre politique de formation ? La création d'une co-entreprise entre Airbus et Safran aura des conséquences sur l'emploi : plutôt que de supprimer des postes, Airbus ne serait-il pas en capacité d'intégrer ces compétences et ce savoir-faire ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – La réussite industrielle d'Airbus est exemplaire et c'est en effet une très belle illustration de ce que peut produire la coopération européenne. On parle souvent de Toulouse et de Bordeaux mais il ne faut pas oublier Nantes et Saint-Nazaire – je rappellerai qu'un avion-cargo Beluga fait chaque jour le trajet vers Toulouse. Lors de notre récente visite sur place, nous avons pu constater que les métiers industriels d'aujourd'hui n'avaient plus rien à voir avec ceux d'hier, ne serait-ce qu'en termes de propreté des installations, de recherche ou de formation. Concernant l'A 380, les commandes sont-elles à la hauteur de vos espérances ? Vous avez indiqué consacrer 3,4 milliards d'euros par an à la recherche, soit 5,6 % de votre chiffre d'affaires. Cet effort d'investissement sera-t-il suffisant pour faire face à la concurrence des pays émergents ? Vous avez aussi précisé que 38 % de votre R&D est réalisée en France, qu'en est-il pour l'Allemagne ?

Dans le domaine spatial, nous dépendons de plus en plus des satellites dans notre vie quotidienne mais quelles sont vos recherches en matière de sécurisation des données ?

En regardant la composition de vos organes de direction, je ne vois aucune femme. Un effort particulier est-il fait pour promouvoir la parité hommes-femmes ?

Pour faire décoller et atterrir les 32 000 avions à construire dans les prochaines années, encore faut-il disposer d'aéroports. Or, un certain projet d'aéroport, pour lequel l'ensemble des processus démocratiques ont été respectés, reste attendu depuis plusieurs dizaines d'années. Je profite donc de cette occasion pour rappeler mon attachement à la réalisation, dans les meilleurs délais possibles, de cet aéroport du grand Ouest.

**M. Franck Montaugé.** – Les sous-traitants dans nos territoires ruraux sont confrontés à de grands enjeux. Vous travaillez à la fiabilisation de votre chaîne de fournisseurs, ce qui pose la question de la structuration et de la taille de ces entreprises. Quelles sont les marges de progression en matière de travail en réseau des sous-traitants ? M. Lucereau, président du comité AERO-PME du GIFAS, indiquait récemment que « si l'année 2015 a été contrastée pour les PME, l'année 2016 sera difficile ». Quel rôle les collectivités territoriales peuvent-elles jouer ? Les nouvelles régions doivent élaborer des schémas régionaux de développement économique. Seriez-vous disposés, si l'on vous sollicite, à être associé à ces réflexions ? Compte tenu de votre réussite, pensez-vous que l'État pourrait tirer des enseignements de votre modèle de développement au profit des filières en difficulté ?

**Mme Sophie Primas.** – Je me joins aux félicitations de mes collègues : Airbus est pour nous une fierté et une source d'inspiration. Je note que votre entreprise sait se remettre en cause et j'en veux pour preuve la création, décidée en quelques semaines et mise en place en quelques mois, de la co-entreprise Airbus Safran Launchers, qui est un challenge très important et qui permettra de sauvegarder des emplois. Comment recrutez-vous, parmi vos collaborateurs, les profils non ingénieurs ? Vous avez parlé d'un esprit « *start-up* » mais comptez-vous vous rapprocher d'un modèle d'organisation « à la Google » pour attirer, en particulier, cette fameuse « génération Y » ? Enfin, pouvez-vous nous dire un mot de vos concurrents, notamment de Boeing et de Space X, avec son projet de lanceur réutilisable ?

**M. Alain Duran.** – Quelle est votre stratégie de développement sur le marché chinois – on annonce un besoin de 6 000 nouveaux avions – et que pensez-vous du nouvel avionneur chinois, Comac ? La montée en cadence est un vrai challenge alors que vous avez dû faire face à certains retards de livraison, par exemple dans les cabines d'avion. Quels sont les axes d'amélioration ?

**M. Bruno Sido.** – Ariane VI doit assurer, pour demain, la compétitivité des lanceurs européens. Le choix d'un modèle cryogénique pour le premier étage a été retenu mais êtes-vous sûr qu'un tel modèle, plus cher à produire qu'un modèle à poudre, voire moins fiable puisqu'aucun lanceur à poudre n'a jamais fait défaut sur cette composante, garantira la rentabilité de votre co-entreprise avec Safran alors que votre concurrent Space X avance à grands pas, malgré quelques déboires, vers un lanceur ultra-compétitif ?

**M. Marc Daunis.** – Je m'associe à mon tour aux félicitations qui vous ont été adressées. Pouvez-vous nous rassurer sur les transferts de technologie à destination de la Chine ? Dans quelle mesure le coût d'un chercheur français est-il compétitif par rapport à celui de son homologue allemand et quel est l'impact réel du CIR, auquel votre entreprise est très attachée ?

**M. Alain Bertrand.** – Ma petite ville, qui est malgré tout une préfecture, dispose d'un grand terrain d'aviation. L'État, qui est présent à votre capital, se soucie de moins en moins d'aménagement du territoire. Pensez-vous avoir un rôle à jouer en la matière ? Notre territoire a bien des atouts à faire valoir : une main d'œuvre peu chère et bien formée, des prix bas, une très bonne qualité de vie, etc.

**M. Joël Labbé.** – Je salue moi aussi le dynamisme de votre entreprise, qui fait la fierté et l'honneur de la France. Le sujet ayant été évoqué par mon collègue Yannick Vaugrenard, confirmez-vous qu'en cas de transfert de l'aéroport, vous auriez toujours besoin du maintien d'une piste à l'aéroport de Nantes Atlantique ?

**M. Marwan Lahoud.** – La formation et le recrutement ont été évoqués à de nombreuses reprises et je m'en réjouis car s'il y a un sujet qui m'empêche de dormir, c'est bien lorsque je pense à nos successeurs et à ceux qui feront l'entreprise dans vingt ans. Pour maintenir une formation scientifique et technique de grande qualité, Airbus et le GIFAS ne ménagent pas leurs efforts pour soutenir la filière et tout particulièrement les écoles d'ingénieurs. Certains de nos cadres y donnent bénévolement des cours, nous finançons des projets et le GIFAS a décidé d'attribuer une dotation d'1,5 million d'euros par an aux écoles d'ingénieurs en aéronautique.

Concernant la place des femmes, le déficit de recrutement féminin dans les filières techniques et scientifiques est grand. Il serait très facile de remplacer l'un de nos directeurs hommes par une femme mais la problématique n'est pas celle-là : alors qu'à treize ou quatorze ans, les jeunes filles sont excellentes en science, elles ne s'engagent pas dans des études scientifiques en considérant que « ce n'est pas pour elles ». Pour remédier à cette situation, nous allons dans les collèges pour expliquer l'intérêt de ces métiers et dire qu'il y a des débouchés. Chez Turkish Aerospace Industries, la majorité des ingénieurs sont des femmes car c'est pour elles une voie d'émancipation.

Au-delà des ingénieurs, nous avons aussi besoin d'opérateurs, c'est-à-dire des techniciens supérieurs qui ont souvent un bac technologique, et pas seulement dans le domaine informatique – des chaudronniers, des soudeurs, etc. Pour les recruter, nous organisons des formations, nous avons un très bon lycée à Toulouse par exemple ou de très bons accords dans la Somme avec l'Éducation nationale et les collectivités territoriales. Il faudrait généraliser ces partenariats et permettre à une filière qui le souhaite de s'organiser pour former, sans multiplier les autorisations. C'est parfois un parcours administratif semé d'embûches et je crois beaucoup à la coopération avec les collectivités.

Vous m'avez interrogé sur les ruptures technologiques de l'avion de demain. Il s'agit là d'une question complexe et j'ai l'habitude de dire que le seul qui ait le droit de se tromper dans une entreprise, c'est le patron de la stratégie, tant la prévision est difficile ! L'avion commercial à l'horizon 2030 ressemblera sans doute encore à l'avion actuel : une cabine, un cockpit, un gouvernail, une paire d'ailes et des moteurs sous les ailes. Mais l'on voit bien que l'on atteint les limites de ce modèle et qu'au-delà de 2030, l'avion de ligne changera de forme. Parmi les axes de recherche figure la poursuite de la réduction des émissions et des consommations et l'on peut à cet égard se réjouir qu'en matière d'aviation, l'écologie et l'économie aillent de pair. Il faudra sans doute radicalement changer les formules de moteurs et même si la recherche en la matière n'est pas mûre, on peut citer par exemple les travaux sur l'« *open rotor* », c'est-à-dire un turboréacteur non enfermé dans une nacelle et qui ressemblerait en quelque sorte à un moteur à hélices. Il existe d'autres approches prometteuses telles que l'utilisation d'une boîte de vitesse dans la motorisation Pratt & Whitney de la version Neo de l'A 320, qui est en fait un jeu de réducteurs permettant d'optimiser la puissance.

Nous sommes très mobilisés autour de l'ONERA, qui est un établissement public très utile, même si ses crédits sont en train d'être coupés. Nous travaillons avec son président au renouvellement des équipes.

S'agissant de la chaîne de production, les seuils sociaux, et plus encore fiscaux, constituent un obstacle à son développement, contrairement à un pays comme l'Allemagne. Fort heureusement, nous bénéficions d'un bon climat social dans notre filière, du fait de sa bonne santé économique. Nous pouvons ainsi traiter nos problèmes en interne.

Le CIR permet de conserver un avantage compétitif au profit du chercheur français par rapport à son homologue allemand. Sans cette dépense fiscale, l'effort de recherche serait naturellement attiré vers d'autres partenaires européens, notamment l'Allemagne.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Quel est le temps de travail respectif des salariés du secteur dans chacun des deux pays ?

**M. Marwan Lahoud.** – En termes réels, un salarié travaille une heure de plus seulement en Allemagne qu'en France. Mais le système de concertation allemand permet davantage de souplesse au plan local en cas de pic de production.

S'agissant des pays émergents, notre objectif est bien de rester devant eux, ce qui va nécessiter une forte détermination et d'importants investissements. Il va falloir ainsi innover sur les produits, mais aussi l'offre de services, l'information, la maintenance...

Notre principale attente à l'égard de l'Etat réside dans une plus grande prévisibilité de son action, notamment fiscale, afin de pouvoir mieux planifier nos décisions.

Dans le domaine spatial, la démarche d'un opérateur comme Space X force le respect et l'admiration. Elle est de même nature que celle des Européens lançant, à la fin des années 70, le projet Ariane.

Le lanceur récupérable est un sujet ancien. Son succès dépendra d'éléments techniques, mais également économiques : le nouveau lancement doit être rentable. Nous y travaillons.

Ariane VI sera compétitif. Le débat entre poudre et combustible cryogénique a été tranché, les ingénieurs ayant travaillé sur ce sujet de façon parfaitement objective.

Airbus est en train d'expérimenter un service de transport à la demande par hélicoptère avec Uber. Il existe de nombreux hélicoptères privés aux États-Unis, il y a donc là un marché à explorer. Nous le ferons avec l'esprit d'une *start up*, consistant à savoir renoncer si l'essai ne semble pas fructueux.

Boeing se porte bien, d'un point de vue commercial comme financier : il vend de nombreux avions, est soutenu par le Pentagone... Comac est quant à lui un concurrent avec lequel il va falloir compter, et qui sera compétitif d'ici une décennie à l'export.

Je conclurai en rappelant que le facteur clef de la réussite de notre groupe reste la qualité.

### **Nomination d'un rapporteur pour avis**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous devons désigner un rapporteur pour avis sur la proposition de loi favorisant l'accès au logement social pour le plus grand nombre. J'ai reçu les candidatures de Mme Primas et de M. Bosino.

**M. Michel Le Scouarnec.** – En déposant cette proposition de loi, nous pensons que la commission des affaires économiques serait saisie au fond. Il n'en est rien, et le

rapporteur pour la commission des finances sera M. Dallier. Au moins pourrions-nous rédiger le rapport pour avis. Je suis déçu que d'autres candidats se soient manifestés.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Ce texte portant sur des questions financières, sa transmission à la commission des finances n'a pas même fait l'objet d'un débat au niveau de la présidence. Ne pas être rapporteur donne une plus grande liberté de ton...

**M. Joël Labbé.** – C'est un peu facile ! Je n'ai rien contre Mme Primas, mais il serait de bonne pratique, en ce début d'année, de nommer rapporteur pour avis un membre du groupe qui a déposé la proposition de loi.

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Nous aurons un texte déposé par le groupe CRC, dont les deux rapporteurs seront d'autres groupes. La règle n'est-elle pas d'attribuer au moins un des rapports au groupe auteur de la proposition de loi ?

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Il n'existe pas de règle en ce sens, cela a pu arriver pour certaines propositions de résolution.

**M. Yannick Vaugrenard.** – La loi Macron avait des incidences financières non négligeables, ce qui n'a pas empêché que notre commission d'être saisie au fond. Le groupe qui dépose un texte doit avoir au moins le rapport pour avis. De plus, ce texte relève plus de notre commission que de celle des finances.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je regrette que notre commission ne soit pas saisie au fond : en matière de logement, quel texte n'a pas d'incidence financière ? Je reconnais bien là la dérive imposée par Bercy : la logique n'est plus de loger les Français mais de placer son argent. Pas étonnant que le système soit en crise ! L'aide à la pierre va bientôt disparaître et la politique du logement ne relèvera plus de notre commission. Avec les crédits d'impôts ou les aides fiscales, les trois quarts des politiques publiques seront traitées par la commission des finances ! C'est grave. Il faut que nous le disions haut et fort.

De plus, il serait normal que le groupe CRC ait un rapporteur, qui pourrait confronter son point de vue avec celui de la commission des finances.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous avons déjà eu ce débat la semaine dernière sur l'attribution de ce texte à la commission des finances.

*La commission désigne Mme Sophie Primas en qualité de rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 256 (2015-2016) favorisant l'accès au logement social pour le plus grand nombre.*

## **Chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Michel Houel, rapporteur.** – Nous sommes saisis en première lecture du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA). Ses dispositions, dont la majeure partie avait déjà été examinée dans le cadre de la discussion de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, permettent aux réseaux des CCI et des CMA de poursuivre l'entreprise de rationalisation et de mutualisation engagée depuis plusieurs années.

Depuis près de dix ans, des efforts considérables ont été fournis par ces deux réseaux pour se réorganiser autour de l'échelon régional. Les CCI ont toujours eu un ancrage territorial et une influence variables, liés aux caractéristiques du bassin économique dans lequel elles évoluent et à la qualité de leurs ressortissants. Ce n'est qu'à compter de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises qu'un réseau mieux coordonné de chambres a pu se développer. Mais c'est surtout la loi du 23 juillet 2010, relative aux réseaux consulaires, qui a donné l'élan et les moyens nécessaires à la structuration des CCI autour de l'échelon régional, conduisant à une régionalisation à la carte. Cette loi a renforcé les compétences propres des CCI régionales (CCIR), a assuré les moyens d'une coordination entre les stratégies régionales des chambres et l'application locale des politiques nationales et a posé un principe de mutualisation, au niveau régional, des fonctions exercées par les membres du réseau.

De création plus récente, les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) ont été organisées autour de l'échelon départemental, mais la loi du 23 juillet 2010 a également entendu faire de l'échelon régional le niveau structurant de leur réseau en permettant trois modes de regroupement : la réunion des chambres départementales au sein d'une chambre régionale des métiers et de l'artisanat (CRMA), structure de coordination et de mutualisation des fonctions supports des chambres départementales, qui conservent leur personnalité juridique comme la majeure partie de leurs compétences ; la création d'une chambre de métiers et de l'artisanat de région (CMAR), établissement public unique se substituant aux chambres départementales mais composé de sections départementales ; enfin, un dispositif mixte faisant cohabiter, dans une même région, d'une part, une CMAR issue de la fusion de certaines chambres départementales et, d'autre part, des chambres départementales conservant leur statut juridique et l'essentiel de leurs compétences – on parle alors de CMAR partielle.

Le mouvement de rationalisation initié reste inabouti, notamment en raison de l'absence de caractère contraignant des schémas régionaux d'organisation. Le rapport de MM. Jean-Claude Lenoir et Claude Bérit-Débat en juillet 2014 a ainsi démontré que la réorganisation des réseaux pouvait se heurter à une volonté d'autonomie encore très marquée des chambres infrarégionales. Or, la poursuite de la rationalisation des réseaux est rendue nécessaire par l'érosion des ressources publiques octroyées aux réseaux : par les CCI, la baisse des recettes issues de la taxe pour frais de chambres a été de l'ordre de 35 % entre 2012 et 2016 ; pour les CMA le plafonnement de la taxe pour frais de chambre a baissé de 12,5 % entre 2013 et 2016. Enfin, la nouvelle carte des régions implique une réorganisation des réseaux des CCI et des CMA. Le principe d'une structuration des réseaux au niveau régional a en effet pour conséquence de rendre inévitables des fusions de CCIR ou de CMAR ou une modification des CRMA ou CMAR dans les nouvelles grandes régions.

Afin d'approfondir cette rationalisation, le Gouvernement a déposé, au cours de l'examen du projet de loi Macron, des amendements insérant plusieurs articles additionnels – rédigés de concert avec les têtes de réseaux – relatifs à la gouvernance des CCI et des CMA, et adoptés sans opposition par les deux chambres. Dans sa décision du 5 août 2015, le Conseil constitutionnel a néanmoins estimé que ces dispositions devaient être censurées, étant dépourvues de lien avec les dispositions initiales du projet de loi. La loi a donc été promulguée sans ces articles. Le Gouvernement a cependant indiqué, au lendemain de cette décision, qu'il présenterait au Parlement, dans les meilleurs délais, un texte reprenant la substance des dispositions censurées : tel est l'objet du texte déposé à l'Assemblée nationale le 25 novembre dernier.

Cette reprise n'est toutefois que partielle. L'article 303 censuré de la loi Macron permettait, avant même le 1<sup>er</sup> janvier 2016, de procéder à des regroupements de chambres pour tenir compte de la nouvelle carte régionale. Pour mettre en œuvre ces dispositions, une adoption rapide s'imposait. Le Gouvernement a donc choisi, sur ce point, d'intervenir par ordonnance, ce que lui permettait l'article 136 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Par une ordonnance du 26 novembre 2015, il a introduit les dispositions nécessaires à une recomposition des CCI et des CMA avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Sur son fondement ont pu être opérées plusieurs fusions de CCIT et de CMA.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, qui traite des CCI, rend opposables et prescriptifs les schémas directeurs adoptés par les CCIR. Il prévoit également le cumul des mandats de président d'une CCI départementale d'Ile-de-France et de président de la CCIR de Paris-Ile-de-France, l'augmentation du nombre d'élus au sein des chambres afin d'y assurer une meilleure représentation de tous les territoires, et des schémas d'organisation des missions dans chaque CCIR, opposables aux chambres territoriales ou départementales rattachées. Il prévoit aussi que la représentation d'une CCI au sein de la CCIR à laquelle elle est rattachée est uniquement fonction de son poids économique.

L'article 2, relatif aux CMA, réduit le nombre d'établissements du réseau afin d'assurer des économies d'échelle par des mutualisations. Il prévoit ainsi la création de chambres de métiers et de l'artisanat interdépartementales (CMAI), mettant un terme aux CMAR partielles. Il définit enfin les conditions dans lesquelles les chambres peuvent décider de se regrouper, tout en préservant les spécificités du droit local alsacien et mosellan pour les chambres du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, et de la Moselle.

Les dispositions qui figuraient dans le texte adopté par le Parlement en juillet 2015 relatives à la fixation provisoire du nombre des élus des CMA dans les nouvelles régions n'ont pas été reprises. Pour éviter de potentielles contestations, le Gouvernement a, en effet, préféré conserver une égalité de traitement pour l'ensemble des élus des CMA, dont les mandats sont donc tous maintenus dans le cadre de la nouvelle organisation régionale. À l'Assemblée nationale, le projet de loi n'a donné lieu qu'à une modification de fond à l'initiative du Gouvernement : la ratification sans modification de l'ordonnance du 26 novembre 2015. C'est désormais l'article 3 du projet.

Ce texte s'inscrit dans une démarche de rationalisation par renforcement de l'échelon régional, rendu nécessaire par le nouveau poids des régions dans notre organisation territoriale. On peut en partager l'objectif, mais l'effet immédiat de l'approfondissement de cette réorganisation, couplée à la réduction des ressources des réseaux, sera d'abord une réduction importante du personnel des chambres : rien que pour le réseau des CCI, 1 660 départs volontaires ont eu lieu en 2015 ; un plan de départ du même ordre est à prévoir dans les années à venir. Compte tenu du niveau de chômage, c'est regrettable. Néanmoins, si cette rationalisation permet effectivement un meilleur accompagnement des entreprises, et donc un développement de l'emploi marchand, elle mérite d'être soutenue.

En outre, d'une ambition très mesurée, ce texte n'épuise pas toutes les problématiques que soulève l'organisation consulaire actuelle. Pourtant, il doit être adopté rapidement : les réseaux attendent ces mesures depuis plus de six mois, par le seul fait d'une regrettable erreur de procédure parlementaire commise par le Gouvernement. Si quelques personnes auditionnées ont émis des réserves sur des dispositifs très circonscrits, toutes ont insisté sur la nécessité d'une adoption rapide afin que la campagne pour les élections



consulaires, qui auront lieu au dernier trimestre 2016, s'ouvre dans un environnement juridique stabilisé. Dans ces conditions, je ne vous soumetts pas d'amendements et vous propose d'adopter le présent projet de loi sans modification.

Cela dit, la commission doit réaffirmer dans son rapport l'approche qui doit être suivie dans le cadre de la réorganisation des réseaux. Vu le renforcement des prérogatives de l'échelon régional, il faut insister sur la nécessité de maintenir une offre de services de proximité. La mutualisation des moyens entre les chambres ainsi que la centralisation de certaines prises de décision au niveau régional ne doivent pas réduire les implantations locales et le maillage territorial des réseaux consulaires. Il est donc essentiel que, dans la définition de leurs documents de planification, cet objectif de service aux entreprises et de formation au plus près des acteurs ne soit pas perdu de vue. Cette nécessité est encore renforcée après l'institution des grandes régions.

Le droit positif, modifié par le projet de loi, offre une large palette de solutions pour que le lien avec les territoires soit maintenu. La carte du réseau des CCI doit-elle nécessairement être calquée sur la carte infrarégionale ? En l'absence d'obligation d'un échelon départemental, la réorganisation des CCI au sein d'une même région peut en effet aboutir, selon le choix des élus consulaires, à ce que l'un des départements de la région soit dépourvu d'un établissement public ayant pour ressort le territoire de ce département. Tel est le cas, par exemple, du département de l'Orne, où la fusion de la CCIT d'Alençon avec la CCIT de l'Eure afin de créer la CCIT Portes-de-Normandie, d'une part, et celle de la CCI de Flers-Argentan avec les CCI Centre-et-Sud-Manche et Cherbourg-Cotentin, afin de créer la CCIT Ouest-Normandie, d'autre part, intervenues au 1<sup>er</sup> janvier 2016, laissent le territoire ornais dépourvu d'une CCIT propre.

Mais d'autres projets de réorganisation devraient aboutir à la même situation : en Alsace, où il est prévu une CCIT unique par fusion des trois CCIT actuelles (CCIT Strasbourg-et-Bas-Rhin, CCIT de Colmar, CCIT de Mulhouse) ; en Pays-de-la-Loire, où il est envisagé une fusion entre la CCIT de la Sarthe et la CCIT de la Mayenne. Ils n'en constituent pas moins, à ce stade, des exceptions, le découpage infrarégional du réseau opéré depuis 2010 ayant en général retenu comme ressort territorial les départements et la présence d'une CCIT par département.

Y a-t-il lieu d'interdire cette situation ou de la limiter ? L'esprit de la réforme de 2010 était d'inciter les CCI à se regrouper en adoptant des stratégies territoriales que, compte tenu des caractéristiques des bassins économiques concernés, les élus consulaires considéraient comme les plus pertinents, quand bien même elles ne s'avéreraient pas en stricte adéquation avec le territoire des départements. Il est essentiel que le choix des élus consulaires reste guidé par la volonté de continuer à assurer une offre de proximité sur l'ensemble du territoire de la région, ce qui devrait conduire, en l'absence d'une CCIT dans un département, à l'institution d'une CCI locale voire d'une délégation de la CCIR, structures non dotées de la personnalité morale mais qui relaieront les actions de la CCIR dans le département. Il n'y a donc pas lieu de remettre en cause la souplesse d'organisation et l'autonomie reconnues depuis 2010 aux CCI, en imposant juridiquement que chaque département d'une même région dispose d'une CCIT, d'une CCIL, ni même d'une délégation de la CCIR. Il est préférable de s'en remettre sur ce point à la sagesse des élus consulaires, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, - le ministre de l'économie - qui doit approuver les schémas directeurs.

Au-delà de la nécessité d'instituer des synergies au sein de chacun des réseaux consulaires, il faut souligner l'intérêt d'une meilleure coordination des réseaux consulaires entre eux : réseau des CCI, réseau des CMA et réseau des chambres d'agriculture dont j'ai souhaité auditionner les représentants.

Il ne s'agit pas de prôner une fusion de réseaux qui ont chacun leur légitimité propre et des domaines d'action spécifiques. Pour autant, ces réseaux ne doivent pas se regarder comme des concurrents – comme c'est malheureusement parfois le cas – mais comme des partenaires à même de développer des coopérations qui peuvent prendre plusieurs formes : regroupements d'antennes au sein d'une même implantation géographique, afin de favoriser un maillage plus dense des trois réseaux sur le territoire ; mise en commun de certaines fonctions supports ; développement d'offres communes, par exemple en matière de formation. Néanmoins, ces mesures appellent moins de nouveaux dispositifs juridiques qu'une volonté, sur le terrain, de mettre en place des solutions adaptées lorsque le service aux entreprises peut s'en trouver amélioré. De telles coopérations peuvent certainement être mises en place plus facilement dans certains territoires que dans d'autres, mais il faut encourager les réseaux à collaborer sur le terrain, comme ils le font, notamment, en Seine-et-Marne ou dans l'Oise.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci pour ce travail approfondi. Cet important projet de loi reprend des dispositions de la loi Macron qui ont été censurées par le Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – En 2010, les CCI et les CMA ont connu de profonds bouleversements s'agissant de leurs ressources fiscales. Aujourd'hui, il est question de régionalisation. Je suis plus que dubitatif sur cette nouvelle centralité régionale. Dans ma région, les CCI ont créé des écoles d'ingénieur et proposé de multiples formations tandis que les CMA développaient l'apprentissage. Avec cette réforme, c'est la fin des acteurs locaux, et donc des actions qu'ils mènent. Mon amendement, certes symbolique, maintient les représentations locales. Au niveau national, des gages ont sans doute été donnés aux plus tonitruants des intervenants. Je ne pourrai voter ce texte qui va à l'encontre de mes convictions.

- Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente -

**M. Gérard Bailly.** – J'ai été président d'un groupement inter-consulaire et responsable départemental : à ce titre, je rends hommage à l'action quotidienne des chambres consulaires. Avec cette réforme, ces chambres s'interrogent sur leur avenir. Certes, il faut des structures régionales pour répondre aux nouvelles grandes régions. Encore faudra-t-il qu'elles recouvrent les mêmes aires géographiques, ce qui ne semble pas toujours le cas. Dans ma région, la Franche-Comté souhaite fusionner avec la Bourgogne, mais l'inverse n'est pas vrai.

Comment, demain, être efficace sans proximité ? Le Gouvernement n'essaye-t-il pas de supprimer définitivement l'échelon départemental ? Voyez l'état des finances des départements qui, cette année, ne pourront participer aux actions des CCI. C'est à se demander si les sénateurs vont continuer à être élus par les départements ! Ce texte ne traite pas des chambres d'agriculture qui travaillent déjà beaucoup avec les régions. Pour toutes ces raisons, je ne le voterai pas.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Lors de l'examen de la loi Macron, les mêmes inquiétudes avaient été exprimées. Néanmoins, nous avons voté à l'unanimité le texte proposé aujourd'hui aussi bien en commission qu'en séance publique.

La dimension régionale est tout aussi importante que la proximité. Je rappelle qu'en l'absence de délégation par département, il existera au moins une CCI territoriale départementale : la proximité sera donc assurée. D'ailleurs, au niveau national, les CCI et les CMA, qui attendent ce texte avec impatience, s'y sont engagées. Or, sans vote conforme, ce texte n'entrera en application que dans deux ou trois ans. Ne décevons pas l'attente des chambres consulaires.

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

**M. Daniel Gremillet.** – Je suis très réservé sur ce texte. Tout à l'heure, le président d'Airbus nous a dit les difficultés que ses sous-traitants avaient à recruter dans les territoires ruraux, qui souffrent d'une fuite des cerveaux. Avec la nouvelle organisation des CCI et des CMA, ce sera encore pire. Nous sommes en train d'accumuler, et peut-être même d'organiser, les fractures dans nos territoires.

Pour avoir été pendant plus de 26 ans président d'une chambre d'agriculture, je sais que les projets ne voient le jour que lorsqu'ils sont portés par une volonté commune. Depuis longtemps, nous avons travaillé avec les CCI et les CMA alors qu'aucun texte ne nous y obligeait. Ne pourrait-on reporter notre vote pour éviter d'adopter trop brutalement ce texte ? Donnons du temps au temps.

**Mme Sophie Primas.** – Les chambres consulaires n'ont pas attendu la loi pour mutualiser certaines actions et faire des économies. Je comprends néanmoins l'urgence à voter ce texte qui, pourtant, concourt à la dévitalisation de nos territoires. Les moyens des CCI et des CMA fondent comme neige au soleil. Le président d'Airbus rappelait ce matin l'importance de la formation professionnelle, que les CCI pilotent à des coûts souvent inférieurs à d'autres réseaux. Je suis très inquiète pour l'avenir des chambres consulaires.

**M. Alain Bertrand.** – Un article de la loi Macron prévoyait un fonds de péréquation pour les petites CCI. Une fois créé, il a surtout bénéficié à la CCI de Paris Ile-de-France tandis que la CCI de la Lozère, pour ne citer qu'elle, n'a rien perçu. Les capitales régionales vont attirer les richesses au détriment de la ruralité.

**M. Philippe Leroy.** – Je partage l'avis de mes collègues. Les nouveaux conseils régionaux doivent établir des schémas régionaux de développement économique. Or, ces schémas sont loin d'être adoptés : ainsi, en région Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine, les élus vont mettre au moins deux ans avant d'y parvenir. Ensuite, par délégation des régions, les départements devront s'inscrire dans ces schémas. Il est donc urgent d'attendre avant de figer les structures régionales des chambres consulaires.

**M. Jean-Pierre Bosino.** – Notre groupe est opposé à ce texte qui, comme pour l'organisation territoriale, organise la pénurie et le toujours moins. Tous les partenaires des chambres consulaires, du Medef aux organisations syndicales, sont opposés à ce texte, faute de concertation préalable. Cette réforme aura un sérieux impact sur l'emploi dans les CCI qui emploient 30 000 salariés.

**M. Franck Montaugé.** – Nous devons maintenir l'activité consulaire dans les territoires ruraux. La question des départements ayant été traitée par la loi NOTRe, tout va donc se jouer entre les régions et les intercommunalités, qui ont tout intérêt à travailler avec les chambres consulaires. Préférons le dialogue au *diktat* des grandes régions.

**M. Robert Navarro.** – Je m'abstiendrai sur ce texte. Nous faisons fausse route en voulant imposer à tous les mêmes règles : pourquoi ne pas tenir compte des projets, du dynamisme et des particularités de chacun ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – J'ai rencontré les présidents des CCI de mon département et de ma région : tous m'ont dit attendre ce texte. D'ailleurs, les deux tiers des participants à l'assemblée générale de CCI France l'ont approuvé. Le rôle des CCIT, dotées d'une personnalité morale et juridique, sera valorisé. Les difficultés financières des CCI proviennent en très grande partie des prélèvements opérés par l'État. Les CCIR décideront des grandes orientations tandis que les CCIT auront un rôle de proximité. Ne soyons pas en décalage avec les attentes du terrain.

**M. Joël Labbé.** – Du fait des restrictions budgétaires, les CCI doivent évoluer pour rester opérationnelles. Je regrette que nous devions avancer à marche forcée alors que la poursuite du dialogue aurait permis de rapprocher les points de vue. Comme l'a dit mon collègue Bertrand, il faut revoir la péréquation pour mieux répartir les financements.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Les points de vue convergent...

**M. Michel Houel, rapporteur.** – Pour préparer ce texte, j'ai auditionné les représentants des chambres consulaires. Comme vous, je m'inquiète de cette réforme pour les CCI, notamment dans les territoires ruraux. Mais à quoi serviraient des CCI sans budget ?

La plupart des présidents de CCI et de CMA sont favorables à ce texte et ne partagent pas les inquiétudes qui viennent d'être exprimées. Si nous n'adoptons pas ce texte conforme, nous perdrons plusieurs années.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Sans vote conforme du texte par le Sénat, une commission mixte paritaire se réunira. Pourquoi parler d'un retard de deux à trois ans ?

**M. Philippe Leroy.** – De toute façon, les schémas régionaux de développement économique ne seront adoptés que dans plusieurs années. Attendons qu'ils le soient avant de fixer l'organisation des chambres consulaires.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Le président de CCI France indique que « la bonne organisation des prochaines élections consulaires en octobre 2016 dépend de l'adoption de ces mesures le plus tôt possible. Les nouveaux schémas directeurs des CCI devront être votés en février pour respecter la date du 31 mars 2016 pour la fixation des règles de l'élection et la composition des collèges électoraux ». Il nous faut donc aller vite. À l'assemblée générale de CCI France, 76 % des membres présents ont voté le texte que nous examinons et qui a déjà été adopté lors de la loi Macron, inspirée sur ce point par les travaux de nos collègues Lenoir et Bérit-Débat. Malgré les craintes qui viennent d'être rappelées, nous avons été quasi-unanimes à voter ces dispositions.

**EXAMEN DES ARTICLES****Article 1<sup>er</sup>**

**M. Michel Houel, rapporteur.** – L'amendement n° COM-3 propose de s'en tenir à l'organisation actuelle du réseau des CCI en Ile-de-France, en préservant les CCI de Seine-et-Marne et de l'Essonne de toute remise en cause de leur statut auquel elles n'auraient pas consenti. En votant cet amendement, nous donnerions des idées aux autres CCI. Néanmoins, les dispositions générales du code de commerce sur les CCI et les dispositions spécifiques à l'Ile-de-France laissent planer une difficulté d'interprétation. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

*L'amendement n° COM-3 n'est pas adopté.*

**M. Michel Houel, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s COM-1 et COM-4 prévoient la présence d'une structure de CCI par département au sein de chaque région, selon deux modalités : soit il n'existera qu'une CCI de région et aucune CCI territoriale et, dans ce cas, une délégation de la CCI de région devra être instituée dans chaque département ; soit la CCI de région coexistera avec des CCI territoriales et, dans ce cas, une CCI territoriale sera instituée dans chaque département. Si l'on peut comprendre la volonté de maintenir des implantations des CCI dans chaque département, un cadre aussi rigide remettrait en cause le principe de la réforme de 2010, qui laissait aux élus consulaires le choix du réseau le plus pertinent, eu égard aux caractéristiques économiques des différents bassins d'activité. Sagesse.

*Les amendements identiques n°s COM-1 et COM-4 sont adoptés.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté ainsi modifié.*

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>**

**M. Michel Houel, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s COM-2 et COM-5 prévoient que les dispositions qui confèrent aux schémas directeurs un caractère opposable aux CCI infrarégionales ne sont pas applicables aux schémas adoptés avant l'entrée en vigueur de ce texte. Il serait difficile de concevoir, juridiquement, que des schémas directeurs arrêtés antérieurement à l'entrée en vigueur de ces dispositions puissent acquérir une portée obligatoire du fait de l'article 1<sup>er</sup>. Cette mesure constituerait certes une clarification, même si elle n'est pas indispensable. Sagesse.

*Les amendements identiques n°s COM-2 et COM-5 ne sont pas adoptés.*

**Article 2**

*L'article 2 est adopté sans modification.*

**Article 3 (nouveau)**

*L'article 3 est adopté sans modification.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après

<b>Projet de loi relatif aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat</b>			
<b>TITRE IER CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE</b>			
<b>Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DELAHAYE	3	Cet amendement tend à exclure, dans la région Ile-de-France, la possibilité pour la CCI de région d'imposer aux CCI territoriales existantes (la CCI de Seine-et-Marne et la CCI de l'Essonne) leur réunion en une seule CCI territoriale.	<b>Rejeté</b>
M. LASSERRE	1	Cet amendement tend à imposer la présence d'une structure de CCI par département au sein de chaque région, selon deux modalités : - Soit il est décidé qu'il n'existera qu'une CCI de région et aucune CCI territoriale : dans ce cas, une délégation de la CCI de région devra être instituée dans chaque département de la région ; - Soit il est décidé que la CCI de région coexistera avec des CCI territoriales : dans ce cas, une CCI territoriale devra être instituée dans chaque département.	<b>Adopté</b>
M. P. LEROY	4	Cet amendement tend à imposer la présence d'une structure de CCI par département au sein de chaque région, selon deux modalités : - Soit il est décidé qu'il n'existera qu'une CCI de région et aucune CCI territoriale : dans ce cas, une délégation de la CCI de région devra être instituée dans chaque département de la région ; - Soit il est décidé que la CCI de région coexistera avec des CCI territoriales : dans ce cas, une CCI territoriale devra être instituée dans chaque département.	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LASSERRE	2	Cet amendement tend à préciser que les dispositions du projet de loi qui confèrent aux schémas directeurs un caractère opposable aux CCI infrarégionales ne sont pas applicables aux schémas adoptés avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi.	<b>Rejeté</b>
M. P. LEROY	5	Cet amendement tend à préciser que les dispositions du projet de loi qui confèrent aux schémas directeurs un caractère opposable aux CCI infrarégionales ne sont pas applicables aux schémas adoptés avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi.	<b>Rejeté</b>

## **Effets des accords commerciaux conclus par l'Union européenne sur les économies sucrières et la filière de la canne des régions ultrapériphériques - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Michel Magras, rapporteur.** – La proposition de résolution européenne (PRE) n° 282, présentée par Mme Gisèle Jourda et moi-même, concerne les effets des accords commerciaux conclus par l'Union européenne sur les économies sucrières et la filière de la canne des régions ultrapériphériques (RUP). Nous l'avons présentée le 10 décembre 2015 à la délégation sénatoriale aux outre-mer, avec notre rapport d'information de 90 pages dont le titre, *Sucre des régions ultrapériphériques en danger*, résume bien la situation : il nous faut sauver cette filière vitale des méfaits d'une politique commerciale européenne dogmatique.

La conclusion des négociations sur un accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Vietnam nous a décidés à agir. La principale phase de négociation a pris fin le 4 août dernier, mais nous n'avons été alertés qu'en octobre sur le fait qu'une clause accordait un contingent de 20 000 tonnes de sucre au Vietnam en incluant les sucres spéciaux de manière assez vague et imprécise. Jusqu'alors, les négociations avec l'Afrique du Sud désignaient – à juste titre – les sucres spéciaux comme produits sensibles devant être protégés.

Ce sujet comporte plusieurs facettes, juridiques, institutionnelles, douanière, dont la principale est sa dimension économique, autour de laquelle est organisée notre analyse. Depuis sa création, notre commission privilégie le bon sens et les réalités de terrain. Comme le préconise le rapport Gallois, elle soutient la montée en gamme pour surmonter nos difficultés économiques tout en préservant nos équilibres sociaux.

C'est exactement l'esprit de notre proposition de résolution. Pendant des décennies, l'Union a opportunément soutenu la modernisation de la filière sucrière ultramarine et son positionnement stratégique sur les sucres haut de gamme. Il serait absurde de ruiner ces efforts en ouvrant brutalement à des pays où le coût de la main d'œuvre est dix-neuf fois moins élevé qu'en Europe un boulevard pour se positionner sur ces sucres spéciaux. Cela risque de détruire, au détour de quelques accords commerciaux, une filière sucrière qui est à la fois un socle pour les territoires ultramarins et un investissement à long terme conçu pour approvisionner le consommateur européen en produits de qualité.

Pour nos départements d'outre-mer, la canne à sucre est un secteur vital, qui mobilise un tiers de la surface agricole utile, représente 40 000 emplois et constitue l'un des principaux produits d'exportation. Proportionnellement, fragiliser ce poumon économique serait comme si l'on menaçait trois millions d'emplois dans l'Hexagone. En réalité, l'enjeu est bien plus important, car le taux de chômage ultramarin est deux fois plus élevé que la moyenne nationale. De plus, cela concernerait non seulement l'activité des bassins agricoles mais aussi l'emploi industriel et les unités de recherche associés à la production de sucre, sans oublier l'activité de transport induite pendant six mois de l'année par les plantings de récolte. Enfin, la filière agro-industrielle y fabrique du sucre mais valorise aussi les coproduits destinés à l'alimentation animale, la distillation du rhum, la fertilisation des sols et la production d'énergie. Ces coproduits représentent 10 à 30 % de l'électricité consommée à La Réunion, selon la période de récolte. La valorisation de la canne est huit fois plus élevée lorsqu'on produit du sucre : il a donc une complémentarité entre ces usages mais pas de substitution. Mieux adaptée que le café ou les épices au climat des zones de production ultramarines, la culture sucrière est l'un des socles de la structuration sociale et économique des outre-mer ainsi que de leur identité.

Or les accords commerciaux risquent de porter un coup fatal à la filière sucrière ultramarine, comme l'aurait sans nul doute montré l'étude d'impact économique qui aurait dû être faite par la Commission européenne avant qu'elle ne s'engage dans la négociation du traité avec le Vietnam et avec tous les autres pays producteurs de canne à sucre. A l'heure actuelle, les 260 000 tonnes de sucre produits dans les DOM ont un accès garanti au marché européen. En effet, depuis 1969, et même après la réforme de 2005, le marché réglementé par l'Union européenne comporte une garantie de prix minimal assortie de quotas qui limitent la production ainsi que les exportations. Si les productions des outre-mer n'ont jamais atteint les quotas autorisés, essentiellement en raison de l'exiguïté des territoires, la production en Europe continentale a été bridée.

À partir de 2017, ces quotas seront supprimés et le marché du sucre sera totalement libéralisé. La production de sucre des DOM n'aura donc plus d'accès garanti au marché européen. C'est un choc important, dont les effets ne seront pas les mêmes sur le sucre blanc et sur les sucres spéciaux. Environ 60 % des 260 000 tonnes de sucre produites outre-mer sont transformés dans les raffineries européennes pour y devenir du sucre blanc, après quoi il n'est plus possible de les distinguer du sucre de betterave. La suppression des quotas en 2017 mettra ce sucre ultramarin en concurrence avec le sucre de betterave ou le sucre de canne en provenance des pays tiers face aux chaînes d'hypermarchés et aux grands utilisateurs industriels. Les outre-mer rencontreront alors des problèmes de compétitivité.

En effet, la filière européenne et, en particulier, métropolitaine s'est mise en ordre de marche pour préparer la fin des quotas par une stratégie d'augmentation de la production et d'amélioration de la productivité : depuis 2005, près de la moitié des sucreries ont été fermées et 40 % du personnel a été licencié. Les acteurs ultramarins ont beaucoup moins de marges de manœuvre : leur compétitivité-prix est obérée par des surcoûts liés à l'éloignement, au vieillissement rapide des installations en raison du climat et aux normes de sécurité particulières imposées par des phénomènes cycloniques récurrents. L'autre moyen de faire baisser le prix serait d'augmenter la production mais, si la recherche scientifique et la sélection variétale ont amélioré les rendements, l'augmentation des surfaces cannières n'est pas envisageable dans les DOM, en raison de la faible superficie des territoires, du relief accidenté et de la pression foncière urbaine.

Bref, la bataille va être rude pour les sucres blancs, ce qui rend vitale la préservation des débouchés des sucres spéciaux, d'où notre proposition de résolution. En effet, 40 % de la production des outre-mer concernent des sucres de qualité supérieure, dits sucres spéciaux. Environ 60 % d'entre eux sont consommés en Europe sous forme de « sucre roux de canne », essentiellement par les fabricants de produits diététiques et les confituriers. L'autre partie devient du sucre roux vendu dans les hypermarchés, sous différentes marques. Ces sucres spéciaux ne peuvent pas être concurrencés par le sucre de betterave, nécessairement blanc, mais le risque vient des produits provenant de pays dont les coûts de production et les normes environnementales sont très différents des nôtres. Comme 80 % du sucre mondial est issu de la canne, beaucoup de pays producteurs convoitent le marché européen des sucres spéciaux, plus rémunérateur que celui des sucres blancs.

Certes, comme le fait observer la Commission européenne, la production actuelle de sucres spéciaux au Vietnam se limite à quelques tonnes par an. Mais ce pays produit environ 1,5 million de tonnes de sucre de canne, dont il est exportateur net depuis 2013. Surtout, il dispose – grâce à des Réunionnais ! – des technologies et du savoir-faire pour fabriquer rapidement des sucres roux, avec un salaire brut dix-neuf fois moins élevé qu'en France.



Il faut remédier donc à la fragmentation des négociations commerciales européenne et éviter qu'elles ne sapent les bases du développement ultramarin. C'est pourquoi cette proposition de résolution présente une méthode globale, avec plusieurs volets. D'abord, elle suggère d'aménager l'accord avec le Vietnam pour aboutir au moins à un contingent réduit de 280 tonnes de sucres spéciaux. Ce point est encore en discussion : l'accord de principe avec le Vietnam ayant été obtenu, il s'agit de lever les derniers obstacles techniques et d'établir la version finale du texte. Le Vietnam compte 90 millions d'habitants. Ce pays est en pleine croissance, mais en matière agricole, le libre-échange reste une vue de l'esprit, comme en témoignent les nombreux contingents tarifaires qui sont prévus par cet accord.

Mais la question ne se limite pas au Vietnam et il faut éviter un précédent fâcheux pour la suite des accords européens puisque l'échec du multilatéralisme conduit à la multiplication des accords régionaux et bilatéraux. Une dizaine est ainsi actuellement en cours de négociation. En outre, d'importants volumes de sucre sont illégalement importés au Vietnam en provenance de Thaïlande et pourraient donc se retrouver sur le marché européen. La nomenclature douanière relative aux sucres doit être précisée car la notion de sucre roux est aujourd'hui mal cernée et le risque de confusion pourrait bénéficier aux fraudeurs. Sur les quatre lignes tarifaires concernées, il est toujours possible de trouver une faille.

La proposition de résolution exhorte à plus de cohérence entre la politique commerciale de la Commission européenne et ses politiques de développement agricole et ultramarin : appliquons l'article 349-3 du Traité, qui prévoit des mesures spécifiques de compensation des handicaps pour les outre-mer. Ce texte appelle le Gouvernement à faire pression sur les services de la Commission pour que les intérêts spécifiques des RUP soient systématiquement pris en compte dans ses négociations commerciales. Il rappelle aussi l'exigence de transparence et d'information des Parlements nationaux sur les négociations en cours : nous l'avions déjà dit à propos des discussions sur le Traité Transatlantique. Nous insistons particulièrement sur la nécessité d'études d'impact préalables sérieuses.

Jeudi dernier, la commission des affaires européennes a adopté cette proposition de résolution en y apportant quelques précisions sur la publication par la Commission européenne des textes des négociations d'accord de commerce et d'investissement : nous n'avons été alertés que tardivement de cet accord. Je vous propose d'adopter ce texte qui comporte 42 alinéas.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Merci pour ce rapport documenté et présenté avec beaucoup d'énergie.

**M. Serge Larcher.** – L'Histoire est un éternel recommencement ! Le 18 janvier 2011, M. Doligé et moi-même déposons une proposition de résolution dénonçant l'indifférence de la Commission européenne pour les effets sur les territoires d'outre-mer des accords commerciaux qu'elle passait. Il s'agissait à l'époque d'accords avec des pays d'Amérique latine : un accord multilatéral signé en décembre 2009 à Genève prévoyait une baisse progressive des droits de douane sur la banane dollar, et un accord de libre-échange avec les pays andins avait été annoncé en mars 2010 par la Commission européenne. Nous demandions alors que les marchés des RUP concernées soient mieux protégés par le renforcement des clauses de sauvegarde, que les baisses de revenus des producteurs soient compensées, que des mesures facilitant le développement agricole endogène soient prises et que la Commission européenne réalise systématiquement une étude d'impact préalable sur les RUP – ce qui a été accepté dans le mémorandum signé en mai 2010 aux Canaries. Et voici que de nouveau nous débattons d'une proposition de résolution européenne dénonçant les

effets collatéraux d'accords de libre-échange passés entre l'Union et des pays tiers, qui menacent le cœur des économies ultra-marines.

Oui, la Commission européenne a une démarche dogmatique. Les départements d'outre-mer peuvent sembler de petits territoires, ils sont étroitement associés aux débuts de la production du sucre. Les îles à sucre attiraient, au 17<sup>ème</sup> et au 18<sup>ème</sup> siècle, les grandes puissances européennes, dont les langues se sont mêlées sur place aux parlers africains. La canne à sucre évoque l'Histoire de la venue du peuple noir en Amérique. On nous disait, il y a cinquante ans, qu'il fallait concentrer nos efforts sur la banane pour compenser le développement du sucre de betterave. Puis, la banane fut attaquée – alors même que sa qualité était devenue telle qu'on l'appelait la « banane des droits de l'homme » – car la Commission européenne a refusé de tenir compte des réalités. Pourtant, sa culture est aussi fondamentale que celle du sucre pour notre économie : La Réunion produit 90 000 tonnes de sucre à elle seule. Heureusement, les accords ne sont pas encore signés. Je soutiens entièrement cette proposition de résolution. En 2011, le Sénat m'avait apporté son soutien unanime sur la banane.

N'oublions pas que l'article 349 du Traité, que la Commission européenne rechigne à appliquer, protège les spécificités des territoires d'outre-mer. J'espère que vous nous soutiendrez.

*La commission adopte la proposition de résolution européenne à l'unanimité.*

*La réunion est levée à 12 h 25.*

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE****Mercredi 13 janvier 2016****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président –***La réunion est ouverte à 9 h 35***Emploi des forces armées sur le territoire national - Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, sur le rapport au Premier ministre**

**La commission auditionne M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, sur le rapport au Premier ministre sur l'emploi des forces armées sur le territoire national.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Je vous présente mes meilleurs vœux. Cette année 2016 sera sans doute passionnante pour notre commission, mais aussi difficile, compte tenu du contexte intérieur et extérieur. Nous sommes particulièrement inquiets de ce qui se passe au Levant, où la situation semble durablement inextricable et nous devons nous attendre à de nouvelles épreuves. Tous les acteurs au Moyen-Orient –sauf la France– jouent un double jeu voire un triple jeu et les Syriens en font les frais. Dans notre commission, il existe un équilibre entre conviction et responsabilité. Nous aurons besoin de toutes nos forces pour regarder les choses lucidement et dégager une réflexion susceptible d'aider l'exécutif.

Nous allons évoquer avec vous l'emploi des forces sur le territoire national, thème à propos duquel nous aurons plusieurs rendez-vous. Votre rapport, en cours de finalisation, est classifié, aussi comprenons-nous qu'il vous soit difficile de vous exprimer à ce sujet. Nous espérons néanmoins que vous pourrez nous en livrer quelques éléments. Une telle réflexion soulève en effet un certain nombre de questions.

La première est celle du cadre d'emploi, jusqu'à présent caractérisé, selon les textes en vigueur, par une subordination des armées à l'autorité civile à travers les réquisitions préfectorales et la chaîne de l'organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD). Ce cadre juridique reste-t-il pertinent ?

Une autre question importante est celle du rôle de l'armée de terre à côté des forces de sécurité intérieure. Comment valoriser les compétences et les spécificités des militaires pour qu'ils n'apparaissent pas comme des supplétifs de la police et de la gendarmerie et qu'ils démontrent toute leur valeur ajoutée ?

Se pose aussi la question du recours à la force, qui concerne aussi bien les armées que les forces de sécurité intérieure. Le régime de la légitime défense est-il à cet égard approprié et suffisamment protecteur ?

Enfin, il est nécessaire de repenser le plan Vigipirate, dans lequel le déploiement des forces sur le territoire national s'est initialement inscrit. Quelles évolutions de ce plan peut-on envisager ?

L'opération Sentinelle relève de l'effort que la Nation fait pour protéger les Français. Il nous faut penser la mission et le rôle des armées dans cette fonction de protection et en démontrer l'utilité. Voilà quelques réflexions pour lancer le débat, mais il y aurait bien d'autres sujets à évoquer sur lesquels mes collègues ne manqueront pas de vous interroger.

**M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.** – Je vous présente aussi à tous mes vœux les plus chaleureux pour 2016, en espérant que notre pays puisse tourner la page de cette dramatique année 2015. Nous connaissons le poids des menaces qui pèsent sur lui et les défis qu'il doit affronter en termes de sécurité. La question de l'emploi des forces armées sur le territoire national constitue l'un d'entre eux.

Le rapport sur l'opération Sentinelle s'inscrit dans une série de travaux interministériels conduits par le SGDSN. Les premiers furent menés dans le cadre du RETEX (retour d'expérience) des attentats de janvier. Ils ont été l'occasion de réviser certains outils opérationnels –la cellule interministérielle de crise et celle d'aide aux victimes–, mais aussi de rédiger un mémento d'aide à la décision en cas d'attentat –qui a notamment servi pour la mise en œuvre de l'état d'urgence en novembre– et, plus récemment, de travailler à l'élaboration d'un nouveau cadre de protection nationale en situation de crise.

A la suite de l'attentat de Saint-Quentin-Fallavier, nous avons par ailleurs œuvré à la réévaluation de la sécurité des sites SEVESO, pour lesquels le risque initialement pris en compte était celui d'une catastrophe industrielle et non celui d'une menace terroriste. Nous nous sommes intéressés à la problématique du criblage dans un certain nombre de sites sensibles ainsi qu'à celle de la sécurité des transports.

Enfin, nous avons engagé une réflexion sur la révision du plan Vigipirate. Durant l'année écoulée, ce plan a été adapté une quinzaine de fois, ce qui prouve sa souplesse d'emploi. Compte tenu de l'activation du contrat opérationnel de protection des armées et de la modification attendue de la loi sur l'état d'urgence, il était néanmoins nécessaire d'envisager certains aménagements. Le plan Vigipirate rénové que nous proposons devrait ainsi comporter quatre niveaux :

- un niveau « vigilance permanente » ;
- un niveau « vigilance renforcée », à partir duquel le contrat opérationnel de protection pourrait être activé (avec un déploiement d'effectifs plafonné à 7 000 soldats) ;
- un niveau « alerte attentat » déclenché immédiatement après un attentat ou en cas de menace imminente ;
- un niveau « urgence attentat » correspondant à la mise en œuvre des dispositions résultant de la réforme de l'état d'urgence.

Nous sommes ainsi engagés dans une démarche d'évaluation de toutes les décisions prises en 2015, ce qui implique d'analyser également le déploiement massif de l'armée sur le territoire à la suite des attentats de janvier, la décision de pérenniser ce dispositif et les conséquences qui en ont été tirées en termes d'effectifs dans le cadre de la loi d'actualisation de la programmation militaire, ainsi que les mesures complémentaires prises à

la suite des attentats de novembre, avec une remontée temporaire à 10 000 hommes de l'effectif déployé.

En ce qui concerne les grands principes qui ont guidé l'élaboration de ce rapport, j'ai souhaité que soit d'abord conduite une réflexion dans les différents ministères, notamment celui de la défense, avant d'en débattre au niveau interministériel afin d'aboutir à un document équilibré sur des options en partie déjà décantées.

Ce rapport ne propose pas de modifier le cadre juridique existant, qui prévoit que les armées interviennent sur réquisition du pouvoir civil, conformément à l'article L. 1142-2 du code de la défense selon lequel « *le ministre de l'intérieur est responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile qui concourent à la défense et à la sécurité nationale* ». Le cadre habituel de l'emploi des forces armées sur le territoire national serait donc maintenu, même si un certain nombre d'adaptations du droit en vigueur sont envisagées, notamment dans le cadre du projet de loi sur l'état d'urgence.

Le déploiement massif de militaires sur le territoire national a permis de renouer avec une situation qu'on avait connue dans le passé, mais qui s'était profondément transformée au cours des dernières années. Depuis la fin de la guerre froide, en effet, la professionnalisation, les décisions prises en matière de gestion des effectifs, les restructurations menées, le primat donné à la projection extérieure avaient entraîné une réduction de l'empreinte de l'armée de terre sur le territoire national. Face aux événements qui ont frappé le pays, les armées, et notamment l'armée de terre, ont été amenées à souhaiter honorer davantage la mission de protection qui leur est confiée à côté des autres missions : projection extérieure, prévention, dissuasion, considérant que face à pareille menace, elles devaient être au rendez-vous des attentes de nos concitoyens, au risque sinon d'apparaître comme des armées hors-sol.

Le travail doctrinal conduit à cette occasion a d'ailleurs permis de rétablir une forme de continuité interarmées concernant la protection du territoire. De fait, si l'armée de terre avait en quelque sorte perdu l'habitude du caractère régulier sinon permanent de cette mission, tel n'était pas le cas des autres armées qui continuaient à l'assurer quotidiennement, la marine nationale à travers sa mission de sécurisation des approches maritimes et l'armée de l'air à travers sa mission de sécurisation de l'espace aérien. L'armée de terre, quant à elle, avait encore l'habitude de conduire ses déploiements sur le territoire national –notamment en cas de catastrophe naturelle– à la manière de ses opérations extérieures, dans une logique de projection, c'est-à-dire pour une durée limitée.

Certains s'interrogent sur l'utilité et sur l'efficacité de Sentinelle. Il convient de souligner à cet égard que d'autres pays font de même, comme la Belgique par exemple. Face aux situations d'urgence que nous venons de connaître, nous devons pouvoir mobiliser des effectifs importants, substituables et immédiatement disponibles. De par leur dispersion sur l'ensemble du territoire, les forces de sécurité intérieure ne peuvent constituer une réserve de cette importance et aussi réactive. Pourquoi ne pas avoir recruté 7 000 gendarmes ? Parce qu'à la longue, gendarmes ou policiers ont vocation à s'inscrire dans des profils de carrière et les effectifs tendent à se disperser dans la chaîne territoriale, de sorte que le gisement d'emplois constitué au départ aurait rapidement disparu. Il n'était pas non plus question de créer des escadrons de gendarmerie mobile ou des compagnies républicaines de sécurité qui sont d'abord destinés à répondre aux besoins du maintien de l'ordre ou encore une force spécialisée dans la protection des sites. A l'inverse, les forces armées offrent une souplesse

d'emploi dont nous avons besoin et propose à ses personnels des missions fort variées. Nous veillons d'ailleurs à ce que ne s'instaure pas une spécialisation au sein de l'armée de terre sur la seule mission de protection. Les armées disposent en outre de capacités que les forces civiles n'ont pas, que ce soit en termes d'infrastructures, de génie ou encore de lutte contre la menace nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique (NRBC). Elles ont enfin une grande expérience en matière de planification des missions et de commandement.

Forte de ces atouts, l'armée de terre est-elle pour autant parfaitement adaptée à cette mission de protection du territoire national ?

S'agissant de l'équipement, il a été jugé souhaitable que les militaires du rang conservent leurs armes habituelles, afin de ne pas complexifier la formation. Cela ne fait pas obstacle à ce que les cadres, officiers et sous-officiers, soient équipés différemment. Comme avant toute mission, une période de formation, d'une durée d'environ quinze jours, est par ailleurs prévue avant l'entrée dans le dispositif Sentinelle.

S'agissant des conditions d'hébergement, des améliorations sont nécessaires. Les sujétions ne doivent pas être excessives et ce qui a été conçu et accepté dans l'urgence après les attentats de janvier 2015 ne doit pas devenir la norme.

Faut-il adapter les règles d'usage des armes ? Certains ont évoqué une évolution de la règle de légitime défense. Lors de l'assaut de Saint-Denis, les forces militaires ont été déployées ; et lors de l'attentat du Bataclan, un peloton de militaires qui était proche des lieux s'est trouvé en situation de pouvoir agir. Ces exemples illustrent l'utilité des forces militaires déployées dans le cadre de « Sentinelle » à des fins à la fois préventives ou dissuasives ou même en soutien des forces de sécurité intérieure. Les militaires bénéficient de leur expérience sur des théâtres à l'étranger qui leur permet d'assurer dans l'urgence ce type de mission, en appui des forces de sécurité intérieure.

Dans ce contexte, des évolutions juridiques sont envisagées pour harmoniser les règles d'ouverture du feu des militaires, des gendarmes et des policiers dans des circonstances données, afin que le régime de responsabilité pénale puisse se lire de la même manière pour tous.

**M. Jacques Gautier.** – Il me semble que nous en restons à de grands principes, quelque peu éloignés du quotidien des militaires. Tant que la limitation des déflations ne portera pas ses fruits, c'est-à-dire jusqu'en 2017, la gestion sera très tendue et l'objectif de 10 000 personnels présents en permanence dans le dispositif sera difficilement tenable. Le rythme actuel d'engagement dans des opérations de type « Sentinelle », qui peut aller jusqu'à six déploiements dans l'année, est usant pour les personnels, même si la mission a gagné en intérêt, en passant de statique à dynamique. Bien qu'il soit très difficile, politiquement, de réduire le dispositif dans le contexte actuel, il serait souhaitable de parvenir à une certaine « oxygénation ».

Si des évolutions juridiques sont nécessaires, la problématique logistique doit également être travaillée. Comment valoriser la spécificité militaire ? Comment accorder à nos militaires des conditions de repos qui soient, au minimum, celles dont ils bénéficient en OPEX ? Certains casernements de la région parisienne sont indignes de notre pays. On ne peut pas travailler sur la doctrine et vouloir faire durer Sentinelle sans réaliser un effort important de ce point de vue.

Vous avez peu évoqué la coordination entre forces de sécurité intérieure et forces armées. Au Bataclan, nous avons compris qu'un sergent s'était mobilisé lui-même, sans attendre d'être requis. Il n'existe pas de continuum entre opérations de police et gestion des forces armées. La brigade de sapeurs-pompiers de Paris rencontre un problème similaire, les pompiers étant amenés à intervenir, souvent en premier, sans sécurisation. Il conviendrait de désigner un coordinateur, qui soit responsable de l'emploi conjugué des forces de sécurité intérieure et des forces militaires.

Enfin, il se peut que la réponse des militaires ne soit pas toujours la plus adaptée à la menace et que leur responsabilité pénale puisse être engagée. Quel est l'état de votre réflexion à ce sujet ?

**M. Louis Gautier.** – Le rapport comprend une vingtaine de recommandations, y compris sur les questions que vous évoquez, à savoir les effectifs, les sujétions imposées au personnel, la remise en condition, l'hébergement, etc. Ces aspects pratiques ne sont pas oubliés.

Le préfet de département ou le préfet de police est le premier responsable de la coordination des forces. Le rapport insiste sur la nécessité que les réquisitions fixent clairement les objectifs de la mission ainsi que sa planification, et que les règles d'engagement soient l'objet d'une réflexion menée sous l'autorité des responsables militaires en concertation avec les préfets.

Il existe néanmoins une difficulté d'articulation entre, d'une part, la planification de la mission, qui doit rester entre les mains du pouvoir civil, et d'autre part, la planification des moyens, qui relève des autorités militaires. Dans ce mécanisme de planification qui ne peut être qu'incrémental, dans la mesure où la mission doit être réexaminée en permanence, il convient d'éviter une aporie grâce à des systèmes d'arbitrage.

Enfin, vous l'avez évoqué, les moyens militaires doivent être redéployés autant que possible sur des dispositifs dynamiques de sécurisation de zones. Toutefois, la menace qui continue à peser a aussi créé un état de choc qui ne permet pas d'alléger un certain nombre de gardes statiques tant que des solutions alternatives n'ont pas été dégagées avec les responsables des sites concernés. Ces solutions alternatives peuvent être le recours à des moyens d'autoprotection, à des forces de sécurité privées ou à des forces de sécurité intérieure. Mais la charge émotionnelle est grande et rend cette substitution difficile.

**M. Christian Cambon.** – Nous sommes très satisfaits du déploiement et de la présence extérieure des forces militaires sur le territoire national, qui a pour effet de rassurer des populations inquiètes. Néanmoins, je reviendrai sur quelques questions préoccupantes d'ordre logistique.

Quel est le cahier des charges de la relation avec les autorités culturelles et les collectivités territoriales ? En effet, celles-ci sont parfois sollicitées pour servir des repas ou transporter des militaires. Quelles sont les charges qui peuvent leur être imposées ? Y-a-t-il une règle dans ce domaine ?

Je souscris pleinement à ce qui a déjà été dit concernant l'insuffisance des moyens dégagés pour héberger les militaires déployés dans le cadre de Sentinelle. La commission se rendra d'ailleurs prochainement à leur rencontre, au Fort de Vincennes.

Le préfet a un pouvoir d'appréciation important sur la manière dont sont disposées les forces. La communauté juive est consultée à ce sujet. Comment le dispositif est-il régulé sur le terrain ? Il serait souhaitable que les maires soient informés des conditions dans lesquelles ce dispositif se met en place.

**M. André Trillard.** – Des militaires, répondant récemment à des demandes d'interviews de la presse – situation que je souhaite ne pas voir se développer –, se sont fait l'écho d'insuffisances dans l'organisation du dispositif « Sentinelle ». Ces insuffisances, qui ont en effet été identifiées dans l'état initial de l'organisation de la mission, ne sont-elles pas comblées aujourd'hui ? Qu'en est-il, en particulier, du casernement et de l'accueil des militaires, et de l'écart qui sépare leurs conditions de travail de celles des policiers et des gendarmes ?

Je ne crois pas que la redéfinition du régime de la légitime défense soit pertinente. La bonne question à poser est, à mes yeux, celle des conditions de l'engagement du tir. Je pense à la tentative d'attentat du train Thalys, en août 2015, ou à la cavale des frères Kouachi, avant qu'ils ne se retranchent dans l'imprimerie de Dammartin-en-Goële : dans de telles situations, n'aurait-il pas été légitime d'ouvrir le feu ?

Vous n'avez pas évoqué les forces spéciales. Je suppose que celles-ci sont « hors sujet »...

**M. Claude Malhuret.** – Je souhaiterais replacer nos échanges dans un contexte plus général. Le déploiement des forces armées s'effectue dans le cadre des moyens ouverts par le Parlement en loi de finances, mais aussi dans celui des contrats opérationnels définis par le Livre blanc sur la défense. Celui-ci prévoit trois opérations simultanées, or on en compte actuellement cinq –en République centrafricaine, au Mali, en Irak et en Syrie, au Liban au titre de la FINUL, enfin l'opération « Sentinelle ». À partir de quel moment les crédits seront-ils insuffisants ? Les difficultés ont-elles déjà commencé ? Sur l'arbitrage requis entre l'augmentation des moyens financiers alloués à la défense et la diminution de l'intensité de nos opérations militaires, quel est l'état de la réflexion du gouvernement ?

**M. Joël Guerriau.** – Avec l'opération « Sentinelle », le problème ne tient pas à l'intervention elle-même mais à la durée de cette intervention. Du fait de cette importante et durable mobilisation des soldats, la préparation opérationnelle –déjà insuffisante, dans la pratique, par rapport à l'objectif fixé par la loi de programmation militaire– se trouve-t-elle réduite ? Notre capacité de projection rapide sur un théâtre extérieur est-elle amoindrie ? Sommes-nous en état d'assurer convenablement, outre-mer, la protection de nos zones économiques exclusives ?

**M. Alain Gournac.** – Une question : toutes les analyses sur l'évolution de la menace et les moyens de les prévenir, auxquelles ont donné lieu les attentats de janvier 2015, avaient-elles bien été prises en compte, à la veille des attentats du 13 novembre ?

Vous n'avez pas évoqué la réserve opérationnelle. Il me semble pourtant nécessaire que celle-ci soit plus et mieux utilisée qu'elle ne l'est.

La qualité de l'accueil de nos soldats mobilisés pour l'opération « Sentinelle », je peux en témoigner, n'est pas à la hauteur...



Enfin, il est indispensable d'associer les maires aux opérations décidées dans le cadre de « Sentinelle » ou au titre de l'état d'urgence : ils ne le sont guère, pour l'heure !

**M. Alain Néri.** – Des renforcements d'effectifs ont été décidés par la loi actualisant la programmation militaire du 28 juillet dernier. Ces renforcements doivent naturellement bénéficier aux opérations conduites sur le terrain, mais aussi aux services de renseignement – il vaut mieux prévenir que guérir... Quelle part des nouveaux effectifs a-t-elle été affectée à cette activité, essentielle pour notre défense ?

**M. Jean-Marie Bockel.** – Le Président de la République, lors de son allocution devant le Congrès du Parlement, le 16 novembre dernier, a annoncé la montée en puissance du recours à la réserve opérationnelle, avec la mise en place d'une « garde nationale ». C'est une idée déjà ancienne, et ce sujet mérite d'être creusé. La dimension citoyenne du dispositif qui est aujourd'hui en train de se mettre en place, à côté de son aspect opérationnel, est en effet importante. Il faut tirer le meilleur parti de la réserve – pas seulement en lien avec la situation actuelle de menace terroriste ; il convient d'éviter les double-emplois, d'assurer la coordination avec la réserve opérationnelle de la gendarmerie – un exemple de réserve réussie – et la réserve citoyenne ; une doctrine d'emploi doit être définie... Qui porte cette réflexion, aujourd'hui, au sein de l'exécutif ? Quel est son état d'avancement ?

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Les évènements récents me paraissent mettre en lumière l'absolue nécessité de restaurer un renseignement de proximité territoriale, au-delà des grandes villes, en vue d'éviter autant que possible que des individus ne basculent, ici ou là, dans le terrorisme. Ne pourrait-on employer, à cet effet, les gendarmes, qui sont des militaires ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – La réserve opérationnelle venant d'être évoquée par deux de mes collègues, je me bornerai à rappeler le rapport d'information que Michel Boutant et moi-même avons fait sur le sujet de l'emploi des réserves civile et militaire, au nom de la commission, il y a cinq ans. Les textes d'application de la loi en la matière sont récemment parus. Pourriez-vous nous en dire davantage ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je rejoins ce qui a été dit quant à l'importance des aspects logistiques de l'opération « Sentinelle » : leur qualité est nécessaire pour tenir dans la durée. Par ailleurs, j'aimerais savoir si les militaires déployés aujourd'hui sur le territoire national bénéficient des mêmes avantages fiscaux que les policiers.

**M. Louis Gautier.** – Pour répondre sur les conditions de déploiement et d'hébergement des troupes affectées au dispositif Sentinelle, à Paris, l'articulation des moyens relève directement du préfet de police. Dans les régions, elle revient aux préfets et sous-préfets.

Sur les conditions de coopération et de communication avec la communauté juive, il me semble qu'après un traitement en urgence d'une situation qui nécessitait des mesures de réassurance, le dialogue qui s'est instauré depuis un an doit permettre de rechercher et mettre en place des réponses adaptées et pérennes.

Dans le domaine de l'intervention des forces armées sur le territoire national, comme dans d'autres d'ailleurs, l'information des maires est effectivement essentielle et relève, une fois encore, de la compétence des préfets. Il me semble qu'une information la plus rapide possible doit être envisagée.

Je vous rappelle que près de 85 % des militaires engagés dans l'opération Sentinelle sont hébergés sur des sites appartenant au ministère de la défense, des emprises militaires qui ont été aménagées en urgence pour répondre au besoin. Je pense notamment au Fort de Vincennes, que vous irez prochainement visiter, mais aussi à l'îlot Saint-Germain dans lequel des travaux, certes limités, furent néanmoins rapidement réalisés après le déménagement à Balard. Les 10 à 15 % de sites restants relèvent des collectivités territoriales qui font des efforts substantiels pour accueillir convenablement les troupes. Une question annexe est néanmoins à considérer. Elle concerne les aires de repos où les troupes effectuent la relève et prennent une pause repas. Ces sites et ces locaux sont au plus près du terrain et ne sont donc pas tous d'un niveau de confort satisfaisant. Certains pelotons sont bien lotis, d'autres bénéficient à peine des conditions minimum leur permettant d'effectuer correctement ces temps de repos. C'est un sujet qui doit être creusé dans la mesure où l'opération Sentinelle s'inscrit dans le temps long.

Concernant la question de l'usure, c'est-à-dire de la durée et de la répétition des rotations des effectifs dans le dispositif de sécurisation du territoire, je rencontre comme vous des militaires qui ont parfois effectué cinq à six missions Sentinelle cette année. Ce rythme n'est pas compatible avec une action qui s'inscrit dans la durée. Le desserrement de ces contraintes ne pourra cependant intervenir qu'avec le recrutement des nouveaux effectifs, perspective qui s'inscrit dans le temps moyen, ce qui nous interdit d'espérer une amélioration immédiate de la situation. L'opération Sentinelle a requis 40 à 50 % du temps de certaines unités en 2015. C'est sans doute trop, mais un meilleur équilibre devrait être possible grâce à l'arrêt prévu de la déflation des effectifs. Dans cette attente, il est important que vous visitiez les lieux d'hébergement des militaires affectés à cette tâche et que vous fassiez remonter vos remarques vers les autorités civiles et militaires. Il est certain que les militaires sont habitués à une certaine rusticité de leurs conditions de vie, il ne faut cependant pas que ce dispositif pérennise des sujétions injustifiables ou des modes de vie très dégradés par rapport à ceux que connaissent les policiers des CRS ou les gendarmes mobiles déployés dans des conditions comparables. Les responsables militaires et ministériels prêtent une réelle attention à ces sujets.

S'agissant des questions relatives aux règles d'ouverture du feu, sujet qui a été très étudié, vous aurez à en débattre lors de la discussion de l'article 20 du projet de loi renforçant l'efficacité de la procédure pénale actuellement en cours d'élaboration à la chancellerie qui, à ce jour, traite des conditions de mise en œuvre de la responsabilité pénale des militaires plus que des règles d'engagement. Dans ce domaine, il convient de ne pas ébranler les principes qui fondent l'action des militaires. Nous ne sommes pas une société de libre circulation des armes à feu comparable à la société américaine. Certaines évolutions ne semblent donc pas envisageables. L'usage du feu, d'une arme létale, doit rester encadré par des conditions de précaution, de prudence et de vigilance. Ce débat doit cependant avoir toute sa place au Parlement. Un équilibre doit effectivement être trouvé entre, d'une part, une définition plus stricte de la mission des forces armées dans le cadre d'un dialogue entre les autorités civiles et militaires, d'autre part, les règles d'engagement fixées par les autorités militaires selon le principe de commandement et, enfin, l'encadrement juridique qui doit prévoir, dans certaines situations d'urgence, une harmonisation des modalités de mise en cause de la responsabilité pénale des policiers, des gendarmes et des militaires. En effet, la légitime défense est une question d'appréciation des circonstances et de jurisprudence, et l'évolution de la loi dans ce domaine doit toujours être « pesée au trebuchet ». Il ne paraît cependant pas acceptable que des différences existent dans ce domaine entre les gendarmes, les militaires des armées et les forces civiles lorsqu'ils participent ensemble à la même

mission –à la suite d’un attentat par exemple– et qu’ils sont confrontés à la même situation de nécessité absolue.

Au sujet de l’écart entre le nombre de théâtres d’opérations prévus par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et ceux actuellement ouverts, je ne conteste par le décompte de M. Claude Malhuret. Il a raison, mais il est évident que le niveau d’engagement et de disponibilité des forces diffère entre les différents théâtres. Les actions poursuivies au Liban ne sont pas celles menées dans le cadre de l’opération Barkhane. Il me semble que les trois théâtres opérationnels évoqués par le livre blanc doivent être entendus comme des théâtres où la France est nation-cadre ou alors intervient de façon exclusive. Pour la première fois, nous comptons aujourd’hui presque autant de forces en OPEX que de forces en fonction sur le territoire national. Cette charge est lourde pour nos armées et implique probablement des choix en matière de relève ou de déploiements. Le début d’année est le moment du réexamen de nos engagements. En République centrafricaine, la situation semble s’améliorer et pourrait conduire à une réduction des effectifs. La répartition des hommes entre théâtres d’OPEX, forces de souveraineté et forces prépositionnées pourrait par ailleurs évoluer, étant précisé que les théâtres essentiels pour la France sont le Levant et la bande sahélo-saharienne.

S’agissant du nombre de journées de préparation opérationnelle, leur baisse a été constatée en raison d’une certaine surchauffe des activités en 2015. L’objectif des autorités politiques et militaires est bien entendu de retrouver un niveau proche des 90 jours par an.

Concernant la réserve, évoquée par nombre d’entre vous, le ministre de la défense doit intervenir sur ce sujet très prochainement. Son département, qui travaille depuis plus d’un an à la revue des forces de la réserve, abandonne progressivement une « vision parcimonieuse de la réserve » qui assimilait cette dernière à un risque de « détournement » des crédits et des moyens humains pour assurer l’équipement, la formation et l’encadrement des réservistes. Aujourd’hui, face à l’accumulation des défis, la réserve apparaît plutôt comme une solution particulièrement intéressante permettant de gagner en flexibilité, ce qui va à l’encontre du choix longtemps établi de ne maintenir qu’une « réserve utile », étroitement définie et conçue seulement comme un vivier étroit de compétences indispensables pouvant être mobilisé en cas d’urgence. S’ajoute à ce premier point, et cette notion a été évoquée de façon large dans le spectre de vos questions, la question de la réserve de sécurité nationale prévue dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. La mission qui pourrait lui être assignée va au-delà du programme Sentinelle et correspond à la nécessité de développer une logique de protection large du territoire, notamment celle des sites Seveso que j’évoquais précédemment. Il est donc certain qu’il faut réouvrir un grand chantier de réflexion sur ce thème et revenir au rapport publié par votre commission il y a quelques années.

S’agissant enfin du renseignement, le retour d’expérience après les attentats de janvier a donné lieu à une remise à plat de l’organisation des différentes forces de renseignements qui permet aujourd’hui une coordination satisfaisante. La loi sur le renseignement vient néanmoins d’être votée, les textes d’application viennent d’être pris et il faudra donc quelque temps pour pouvoir en évaluer l’impact. Des failles existent par ailleurs dans le système de coordination européenne. Les attentats ont ainsi mis au jour la nécessité de mieux alimenter les bases de données et les fiches de signalement au sein de l’espace européen. Mais ils ont également permis de débloquer les discussions jusqu’alors enrayées sur les données des dossiers passagers ou PNR (*Passenger Name Record*). Je vous rappelle enfin que le budget de la mission Défense prévoit la création de 1 000 emplois supplémentaires dans le domaine du renseignement dans le cadre de la réévaluation de la loi de programmation militaire.

De fait, il est indispensable de réinvestir dans le renseignement de proximité. Il y a un paradoxe à voir la sophistication des moyens de nos services et leur capacité à recouper du renseignement via des collaborations internationales et, en même temps, le fait que certains signaux faibles n'aient pas été captés suffisamment tôt sur notre territoire. Par ailleurs, depuis 2005-2008, les services de renseignement ont appris à coopérer étroitement au sein de la communauté du renseignement, mais les services du « second cercle », tels le renseignement pénitentiaire ou la gendarmerie, ont moins bénéficié de cette nouvelle articulation. Il faut également être attentif au fait que les données recueillies sont parfois utilisées dans des procédures judiciaires.

Concernant enfin la question des avantages fiscaux, il n'en existe pas de particulier pour les militaires sur le territoire national.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Nous continuerons à nous pencher sur ce sujet en 2016 à travers trois prochains rendez-vous : le 27 janvier, nous allons au Fort de Vincennes pour dialoguer avec les soldats de l'opération Sentinelle, le 3 février nous entendrons le ministre de la défense à propos de son rapport au Parlement, puis nous devrions avoir un débat en séance sur le sujet en février. Enfin, nous réfléchirons à la manière de donner une suite au rapport de la commission sur les réserves, suivant les propositions de notre collègue Jean-Marie Bockel.

Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, puis de M. Christian Cambon, vice-président -

### **Situation au Moyen-Orient - Audition de M. Henry Laurens, professeur au Collège de France (chaire Histoire contemporaine du monde arabe)**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir en votre nom le professeur Henry Laurens, professeur au collège de France, qui tient la chaire d'histoire contemporaine du monde arabe, et qui a bien voulu accepter de nous éclairer sur la situation du Moyen-Orient.

Monsieur le professeur, vous avez déjà contribué à nos travaux, en particulier à l'occasion d'un rapport de M. Cambon. On connaît la pertinence de votre analyse et nous sommes très intéressés par les échanges que nous voudrions avoir sur cet Orient très compliqué.

Je signale aux uns et aux autres que cette audition est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. Un enregistrement sera consultable à la demande sur ce site. Je relève ce point pour que tous les orateurs en soient bien informés. Nous avons en effet vu qu'un ambassadeur avait été invité à donner des explications suite à des propos tenus devant le Sénat par l'ambassadeur Orlov. C'est la vertu d'Internet qui permet à nos débats de pénétrer dans la vie diplomatique.

Venons-en au sujet de cette réunion. Les questions sont multiples. Nous devons plus particulièrement essayer d'éclairer trois grands domaines.

Le premier domaine concerne le conflit israélo-palestinien et les initiatives qui ont récemment été prises, notamment françaises. On a le sentiment que les choses continuent à se détériorer. Sommes-nous à la veille d'une troisième Intifada ? Comment voyez-vous les

choses et comment sortir de ces impasses ? Une énième relance du processus de paix est-elle aujourd'hui perceptible ?

Le deuxième domaine est relatif à la crise syrienne et au processus de transition politique. Comment voyez-vous ce processus ? Comment la place de Bachar el-Assad peut-elle se définir dans ce dispositif complexe et dans ces négociations, avec l'impact des différentes autres tensions qui ont pu se développer entre les États-Unis et la Russie, la Russie et la Turquie, l'Iran et l'Arabie saoudite, etc. ?

Enfin, comment analysez-vous les désaccords entre l'Arabie saoudite et l'Iran, et peut-être plus généralement entre le monde sunnite et le monde chiite, qui pourraient être fondamentaux ou constituer des rivalités incompatibles sur le plan régional, les intérêts des uns et des autres l'emportant finalement sur celle de la Syrie elle-même ?

Je vous propose de nous faire un exposé initial au terme duquel nous pourrions vous poser un certain nombre de questions. Mes collègues sont très curieux de vous entendre et nous vous exprimons notre gratitude pour votre présence.

**M. Henry Laurens.** - Merci, monsieur le président.

On m'a demandé un exposé de cadrage général, avant de revenir sur les domaines spécifiques que vous venez d'évoquer.

Je suis historien. Cette région dite du monde arabe - Proche-Orient, Moyen-Orient - se trouve depuis la fin du XVII<sup>e</sup> siècle dans un système politique construit autour d'un jeu permanent d'ingérences et d'imbrications des puissances locales, régionales et internationales.

Lorsqu'on est acteur de ce scénario, que l'on est dans un rapport de forces avec des compétiteurs, on fait nécessairement appel à des éléments extérieurs pour compenser un rapport de forces défavorable.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les événements pouvaient partir d'un village dans la montagne libanaise, où un paysan druze et un paysan maronite se bagarraient. Ceci provoquait l'intervention du consul de France, protecteur des Maronites, ou du consul d'Angleterre, protecteur des Druzes ; l'affaire remontait à Constantinople si l'on n'arrivait pas à se mettre d'accord à Beyrouth, puis à Paris et à Londres si l'on n'arrivait pas à se mettre d'accord à Constantinople. De façon générale, cela s'inscrit dans le code génétique de la politique régionale : Saddam Hussein perd la guerre avec l'Iran, il invite les Occidentaux à venir à son aide ; on envoie une escadre dans le Golfe, et l'intervention occidentale conduit à la fin de cette guerre ; quand le même Saddam Hussein annexe le Koweït, l'Arabie saoudite sollicite les puissances occidentales pour créer une coalition internationale afin de reprendre le Koweït, etc.

Fondamentalement, tout acteur utilise un réseau d'alliances à plusieurs niveaux. Pour construire ces alliances, les acteurs développent soit des discours d'intérêt commun bénéficiant aux politiques - l'Égypte protectrice du canal de Suez, etc. -, soit certaines idéologies, comme la défense d'une culture ou d'une position politique proche de celle du bloc qu'ils cherchent à rallier, ou lancent un appel urgent dans le cadre d'une catastrophe humanitaire en cours, comme dans le cas de la situation syrienne.

C'est là le cadrage général.

S'agissant du point le plus récent, nous sommes encore dans les conséquences de la fin des années 1970, qui ont connu une recomposition régionale extrêmement importante, alors qu'on était encore en pleine guerre froide. C'est l'année 1979 qui est la clé de la compréhension des événements régionaux, puisqu'il s'agit de l'année de la révolution iranienne et de la création de la République islamique d'Iran.

Les Occidentaux n'ont pas compris l'ampleur de cette transformation. Certes, M. Brezinski, à l'époque, avait parlé d'un « arc de crise » allant de l'Indonésie à la Méditerranée, dans lequel il identifiait des musulmans, mais on ne l'avait encore perçu que dans la vision qui était celle de la guerre froide. C'est ainsi que lorsque le président Carter a créé une force de déploiement rapide, qui deviendra ensuite le CENTCOM, c'était non pour intervenir contre l'Iran, mais pour protéger ce pays d'une invasion soviétique. Il a fallu attendre 1990 pour que le CENTCOM commence à considérer les acteurs régionaux comme des menaces.

1979 est aussi l'année de l'invasion soviétique de l'Afghanistan. Fort de sa révolution, l'Iran a voulu étendre son hégémonie sur l'ensemble du monde musulman, en montrant aux différents mouvements islamistes que la prise de pouvoir était possible. Jusqu'à 1979, aucun islamiste n'avait réussi à prendre le pouvoir ; il s'agissait alors de ce que l'on aurait pu appeler des « révolutionnaires sans révolution ». À partir de 1979, et jusqu'en 1982, la prise de pouvoir des islamistes en Iran déclenche de véritables guerres civiles islamistes en Égypte, en Irak et en Syrie. Ces tentatives sont liquidées dans le sang, et conduisent à l'assassinat d'Anouar al-Sadate en 1981.

Cette hégémonie chiite sur l'islam a surtout provoqué une réaction sunnite, qui s'est construite dans le djihad afghan, avec notre soutien. Il existe une photo célèbre représentant le président Reagan, dans le salon ovale, recevant des chefs de la résistance afghane en tenue afghane.

Le djihad afghan contre l'Union soviétique était composé d'une part d'Afghans, mais aussi de volontaires de l'ensemble du monde musulman, et en particulier du monde arabe. Je m'excuse auprès de certains, mais j'utiliserai le terme technique de « brigadistes » pour désigner ce genre de volontaires qui accourent du monde entier pour défendre une cause - même si cela peut être estimé injurieux pour les brigades internationales de la guerre d'Espagne.

Ces brigadistes arabes, qui étaient à Peshawar, ont construit une doctrine mortifère, associée à une pratique politique du djihad. Ils le pratiquaient moins eux-mêmes qu'ils n'en étaient les doctrinaires. On trouvait dans ce groupe des Égyptiens, des Saoudiens, comme le fameux Ben Laden, et des Palestiniens. Après l'effondrement du bloc de l'Est et de l'Union soviétique, ces djihadistes, qui ont estimé, peut-être à tort, qu'ils étaient responsables de l'effondrement de l'Union soviétique, ont pensé qu'ils pourraient retourner l'arme contre l'Occident ; et on est passé du djihad afghan au djihad international, dans les années 1990.

Ce djihad international a en particulier été représenté par Ben Laden et Al-Qaïda - mais je pense que l'expression de « djihad international » est plus explicite que le terme « Al-Qaïda ». Néanmoins, ce terme d'Al-Qaïda est intéressant, parce qu'en réalité, Ben Laden a repris la théorie du « *foco* » de Che Guevara. Lorsque j'en ai parlé à Régis Debray, il était furieux : il m'a dit que c'est lui qui avait inventé la théorie du *foco*, qui consiste à créer une multiplicité de lieux de combats pour épuiser l'adversaire impérialiste un peu partout dans le monde.

C'est ce qu'a fait le djihad international en allumant des feux dans le Caucase, en Bosnie et, dans un autre contexte, au Cachemire - George W. Bush, avec une gentillesse extraordinaire, lui offrant l'Irak en 2003. Il a permis au djihad international, là où il n'existait pas, de s'engouffrer dans l'affaire irakienne.

C'est dans ce contexte que le djihad de Ben Laden s'est transformé progressivement en une organisation rivale, construite sur la même expérience, portant le nom d'État islamique ou Daech. La différence, c'est que Daech mène une politique de territorialisation prônant la conquête d'un territoire, alors que Ben Laden plaidait pour la multiplication des fronts.

Un autre point concerne l'effondrement de l'autoritarisme arabe, en 2011, au moment du fameux « printemps arabe ». Le printemps arabe est probablement la seule révolution de l'histoire qui ne soit pas faite au nom d'une utopie, mais au nom d'une volonté de normalité. Les gens qui se sont révoltés en 2011 se sont révoltés pour avoir une vie normale, dans une société libre et à peu près démocratique, tenant naturellement compte des réalités culturelles locales. Le souhait profond des populations est donc bien un souhait de normalité.

Ceci n'a pu fonctionner, dans les premiers mois de 2011, que grâce à la suspension de la notion de géopolitique et au fait que les acteurs étaient purement locaux mais, dès l'intervention occidentale en Libye - selon moi justifiée -, la notion de géopolitique a été rétablie et l'on est revenu dans un jeu d'implications et d'ingérences. On a ensuite assisté à la catastrophe syrienne, le régime de Bachar el-Assad ayant choisi d'éradiquer son opposition. Depuis 2011, la situation syrienne fonctionne comme un trou noir qui happe tout l'environnement régional, puis international. Il existe donc aujourd'hui une coalition occidentale, une coalition arabe et une coalition menée par les Russes avec le soutien de l'Iran, chacun regardant ses alliés avec méfiance.

Il s'agit d'une catastrophe absolue, dont nous payons les conséquences de façon dramatique avec, en premier lieu, la propagation des attentats perpétrés par le djihad international à la façon de l'État islamique et non plus à la façon d'Al-Qaïda. C'est, dans une certaine mesure, ce que l'on a pu appeler, en usant d'humour noir, une « uberisation » du terrorisme : on n'a même plus besoin de créer un réseau, de préparer des gens pour organiser une attaque ; on suscite l'attaque par la propagande, sans connexion avec un centre donneur d'ordres - d'où la notion d'« uberisation » du terrorisme. Les attentats de Paris étaient préparés, mais ce qui s'est passé à Marseille, il y a deux jours, constitue une « uberisation » du terrorisme. Cela coûte très cher, à nous et à nos proches, en matière de sécurité, d'économie, etc.

Par ailleurs, l'ensemble des conflits régionaux en Irak et en Syrie, ainsi que les autres conflits annexes, ont provoqué un départ massif de population, qui était prévisible. Je l'avais prédit dès 2012-2013. On a apparemment été surpris de les voir arriver en 2015, mais c'était déjà clair il y a deux ans. Nous savons que ces millions de personnes qui fuient la région posent des problèmes : d'un côté, la situation humanitaire est catastrophique, des scènes épouvantables nous arrivent en particulier de Méditerranée et, de l'autre, on assiste - pour des raisons qui ne sont pas nécessairement condamnables - à un rejet massif des migrants de la part d'une grande partie des populations européennes.

Que nous enseignent ces migrants ? En premier lieu, les migrants fuient classiquement les zones de guerre, mais pourquoi sont-ils partis en 2015 et non en 2013 ?

Tout simplement parce qu'en 2013, ils espéraient encore un retour à l'ordre et à l'équilibre social. En 2015, les migrants quittent leur pays parce qu'ils n'ont plus d'espoir sur place.

Cela touche même les zones qui ne sont pas en guerre ; j'ai été très frappé, il y a quelques semaines, par la tentative d'une famille, fuyant la banlieue sud de Beyrouth, qui a perdu la moitié de ses membres dans un naufrage en Méditerranée. On les a ramenés au Liban, mais il est significatif qu'une famille entière, venant d'un endroit encadré par le Hezbollah, avec une société extrêmement structurée, ait pris le risque d'une traversée clandestine de la Méditerranée en période automnale, alors que sévit le mauvais temps.

Le peuple souhaite massivement une vie meilleure dans la région, et l'une des clés de l'explication de la migration actuelle est la même que pour le printemps arabe, la volonté d'avoir une vie normale, tout en faisant le terrifiant constat que ce n'est plus possible.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Merci. La parole est aux commissaires.

**M. Gaëtan Gorce.** - Monsieur le professeur, vous avez dit qu'au fond, une large part de la situation dans la région était liée à l'intervention d'une certaine ombre de puissances que l'on aurait autrefois qualifiées de coloniales, qui sont aujourd'hui européennes ou occidentales. Avez-vous le sentiment que celles-ci en ont tiré la leçon, et que la manière dont elles interviennent dans la région répond à un esprit de responsabilité, ou ne sont-elles que le prolongement des préoccupations antérieures d'un partage d'influences politiques, géopolitiques, économiques, commerciales ? Croyez-vous que se dessine dans l'esprit de ceux qui sont à la manœuvre, militairement, en Irak et en Syrie, quelque chose qui corresponde à une autre vision de la région et de son évolution, au-delà du rétablissement d'un minimum d'ordre ?

Pensez-vous que s'esquisse une vision de cette région qui tienne compte de l'attente des populations, des phénomènes que produisent les guerres qui se sont déroulées, dans une tendance au morcellement de ces territoires, une difficulté à assurer leur intégrité territoriale, qui explique l'attitude de nombreux États qui ont des préoccupations contradictoires, qui veulent s'associer à une démarche de lutte contre l'État islamique, mais qui se préoccupent surtout de ne pas voir émerger un État kurde, ou une partition de son propre territoire ?

En second lieu, quelle est selon vous la nature exacte de l'État islamique ? S'agit-il de barbares, de « fascistes islamiques » ? Cette organisation revêt une dimension politique. Peut-on la caractériser ? Elle intervient dans le prolongement de la crise du nationalisme arabe. Peut-on établir un lien ou faut-il se garder de ce genre d'interprétation ?

Enfin, la crise a mis de côté, depuis quelque temps, l'affaire palestinienne, sur laquelle vous avez beaucoup travaillé. Peut-on considérer, comme on en a le sentiment lorsqu'on étudie la situation de la région, qu'elle est désormais marginale et périphérique dans l'esprit des différents acteurs ? Est-ce votre sentiment ?

**M. Christian Cambon.** - Monsieur le professeur, vous nous aidez à décrypter une carte éminemment complexe, car une multiplicité d'acteurs se superposent et interagissent. L'actualité évolue finalement à une telle vitesse qu'il y a un mois, on n'aurait peut-être pas tenu les mêmes propos, quand on voit par exemple ce qui se passe entre l'Arabie saoudite et l'Iran.



Pendant très longtemps, cette région du monde a été dominée par des régimes laïques baasistes, comme en Irak ou en Syrie, qui avaient au moins pour conséquence d'assurer une forme de paix - même si cela ne constituait pas un exemple de démocratie. Or, de plus en plus, la dimension religieuse a transformé les choses. On le voit bien dans l'affaire qui secoue l'Arabie saoudite et l'Iran, qui n'est que la répétition ultime du conflit entre chiites et sunnites, avec en quelque sorte une primauté du religieux sur la politique. Comment voyez-vous l'évolution de ces rapports ? Il s'agit de deux poids-lourds de la région possédant de nombreux moyens, dont certains économiques.

J'aurais par ailleurs aimé connaître votre sentiment sur l'évolution de la Turquie, la manière dont vous envisagez le rôle et l'intervention de ce pays dans la géopolitique de la région.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** - Monsieur le professeur, votre exposé nous permet de remettre certaines choses en perspective, dans un contexte extrêmement fluctuant et difficile à appréhender.

Vous vous êtes beaucoup intéressé à la question palestinienne et aux relations entre Israël et la Palestine dans la durée. Pensez-vous que, dans le contexte actuel, le processus de paix est au point mort au regard des événements qui se déroulent actuellement à Jérusalem ? Croyez-vous qu'il existe un risque de récupération de la cause palestinienne par Daech ?

En outre, sans vous demander de lire dans le marc de café, quelle évolution présez-vous de la crise actuelle entre l'Arabie saoudite et l'Iran ?

**M. Henry Laurens.** - L'attitude des grandes puissances est-elle bonne ou mauvaise ? Je crois que la question ne se pose pas en ces termes, car elles sont indispensables. Nous souffrons autant de l'interventionnisme qui a sévi durant la période de George W. Bush que du non-interventionnisme du président Obama, dans la mesure où ce jeu d'ingérences et d'implications ne peut fonctionner correctement que s'il crée une sorte de régulation, ce qu'au XIX<sup>e</sup> siècle on appelait les « congrès européens » - Paris, Berlin, etc. -, ou les entretiens des deux superpuissances à l'époque de la guerre froide. Ce dont nous souffrons fondamentalement, c'est d'une absence de régulation.

La catastrophe remonte à 2013, après que le président des États-Unis, ayant défini une « ligne rouge », se soit retiré en choisissant d'emprunter la porte de sortie proposée par la Russie. En démantelant les armes chimiques, on autorisait de fait le président Bachar el-Assad à massacrer sa population par tous moyens autres que des armes chimiques. C'est le message qui était envoyé.

Quand on pousse les habitants de la région dans leurs retranchements, on voit combien ils sont pris dans leurs contradictions. Il y a une quinzaine d'années, j'avais organisé un colloque avec la branche culturelle du Hezbollah. Le président de séance était le numéro deux du Hezbollah, le Cheik al-Qassem. On m'avait demandé de parler de l'Europe et de la Palestine. J'ai énuméré toutes les erreurs et catastrophes que l'Europe a pu commettre sur ce sujet depuis deux siècles, et je leur ai demandé s'ils souhaitaient qu'on intervienne encore. Ils étaient très ennuyés, car c'est en effet ce qu'ils désirent.

Cela fait pour ainsi dire partie d'un code génétique : on ne peut éviter les ingérences et les implications dans la région. Je dis souvent que le jour où l'on cessera

d'employer le terme de « Moyen-Orient » et qu'on parlera d'« Asie occidentale », comme le fait l'ONU, ce sera la démonstration qu'il n'y a plus de conflit dans cette région du monde, puisque le concept de Moyen-Orient est un concept politique.

En ce qui concerne les sunnites et les chiites, il est évident qu'il existe des héritages théologiques dépassés et douloureux, un peu équivalents à ce qui a pu exister entre catholiques et protestants dans l'histoire européenne. L'islam a connu l'équivalent des guerres de religions à peu près à la même période qu'en Europe, du XVI<sup>e</sup> siècle au XVIII<sup>e</sup> siècle. Pour le Proche-Orient, il s'agissait des fameuses guerres entre l'Iran chiite et l'empire ottoman sunnite.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, surtout vers la fin, sont apparues entre ces deux branches de l'islam des tentatives œcuméniques ou concordistes. Ceci renvoie à un autre sujet, celui du réformisme musulman qui a connu, dans sa branche moderniste, un concordisme entre sunnites et chiites, mais dont la branche conservatrice ou fondamentalisme a produit le salafisme actuel, qui a au contraire accru les différences.

Dans les années 1950, dans le monde arabe, les chiites étaient les plus pauvres et constituaient la clientèle de base du parti communiste. Au Liban ou en Irak, les chiites formaient la base sociale du parti communiste, qui était souvent encadré par des intellectuels chrétiens, ce qui a d'ailleurs amené la réaction politique du haut clergé chiite en Irak, qui est entré en politique, non contre l'impérialisme occidental, mais contre la propagande communiste dans la base sociale des religieux chiites. Ceci a amené ensuite les mécanismes qui ont conduit à la révolution iranienne de 1979, qui comporte aussi un versant libanais et un versant irakien. C'est pourquoi on ne peut nécessairement parler d'une essence conflictuelle.

Dans la région, actuellement, tout ce qui est religieux est politique, et tout ce qui est politique est religieux, qu'il s'agisse des chrétiens, des juifs ou des musulmans. C'est une réalité : il y a confusion des deux univers, et nous n'y pouvons rien, sinon le regretter. Cela favorise évidemment les bases identitaires. À titre de comparaison, si un jour nous avions une raison quelconque de faire la guerre à la Grande-Bretagne, nous hurlerions dans les rues de Paris : « Ils ont brûlé Jeanne d'Arc ! ». On mobilise le passé et des affaires religieuses à des fins politiques.

Pour ce qui est des Palestiniens, je crois que ceux-ci ont refermé le dossier et ne croient plus au processus de paix. La question fondamentale que l'on se pose en Israël et en Palestine est de savoir si l'Autorité palestinienne va survivre dans les mois à venir et si elle va perdurer après la disparition physique du président de l'Autorité palestinienne, qui a 80 ans. Il est en bonne santé, mais il n'a pas été réélu depuis une dizaine d'années. S'il disparaît, quelle légitimité l'Autorité palestinienne aura-t-elle ? De façon générale, elle a perdu ses bases sociales - bien que les gens l'acceptent encore, dans la mesure où elle fournit des services à la population et est le réceptacle de l'aide étrangère -, et ne possède plus de soutien politique parmi la population.

Les Palestiniens semblent aujourd'hui espérer pouvoir utiliser une nouvelle gamme d'armes qu'ils ont très peu utilisées jusqu'ici, un mélange de procédures juridiques internationales et d'appels au boycott des produits israéliens. C'est en ce sens que la campagne « Boycott Désinvestissement Sanctions » (BDS) est extrêmement importante. Ceci va nécessairement interagir avec nous, et l'on a vu récemment un arrêt de la Cour de cassation qui pose beaucoup de problèmes concernant ces questions.

S'agissant de l'État islamique et du conflit palestinien, le djihad international n'a pu, durant longtemps, s'implanter en Palestine du fait de la barrière du Hezbollah. L'ennemi numéro un du djihad international, ce sont les chiites ; ensuite viennent les juifs et les « croisés ». Paradoxalement, le Hezbollah avait interdit tout accès au djihad international à la frontière palestinienne. C'est pourquoi l'on trouvait des djihadistes dans le nord du Liban, dans la région de Tripoli et de Racca, mais non au Liban-Sud, parce qu'ils ne pouvaient y entrer. C'est encore le cas aujourd'hui.

L'effondrement syrien fait que les djihadistes sont maintenant à proximité du Golan. On ne sait pas si ces groupes sont vrais ou non, car il est toujours compliqué d'identifier des groupes qui se battent en Syrie. Pour la première fois cependant, Israël a un contact direct avec le djihad international en territoire syrien.

Il y en a maintenant aussi dans le Sinaï. Quelles relations ont-ils avec le Hamas ? Celles-ci sont complexes. Le Hamas, dans la bande de Gaza, a éliminé en effet les djihadistes, qui sont des rivaux politiques. La grande peur du Hamas, c'est de trouver plus radical que lui. Il mène donc une répression de fer dans la bande de Gaza contre toute apparition de mouvements djihadistes, ce qui ne veut pas dire qu'il n'a pas de relations compliquées avec les djihadistes du Sinaï, qui réalisent divers trafics avec lui.

Le djihadisme a maintenant atteint la frontière de la Palestine, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années.

**Mme Josette Durrieu.** - Monsieur le professeur, dans cette Asie occidentale, puisqu'il faut bien l'appeler à présent ainsi, vous avez bien rappelé la responsabilité des puissances occidentales lors de leurs différentes ingérences au cours de l'histoire.

On mélange à juste titre toutes les notions de peuple, de nation, d'État, de territoire. Si l'on remet les choses dans l'ordre, pour avoir un État, il faut un peuple, une nation, un territoire. Que reste-il du nationalisme syrien si l'on veut reconstituer l'État syrien ?

En second lieu, il existe un territoire kurde, un peuple kurde et des divisions. Ce conflit pourrait-il s'achever une nouvelle fois sans que les Kurdes n'aient rien, pas même la portion du territoire syrien dominée par le PYD ?

Troisièmement, Daech ne s'est pas trompé : d'emblée, ce mouvement a dit qu'il constituait un État islamique du Levant. C'est la raison pour laquelle nous ne voulons pas retenir cette notion d'État. Ce conflit pourrait-il se terminer, si l'on n'éradique pas Daech, par l'existence d'un État résiduel, comme l'accepteraient probablement, si l'on lit entre les lignes, la Turquie et la Russie ?

Enfin, en ce qui concerne la Palestine, on a déjà tout : il suffit de reconnaître l'État. Il ne faut pas attendre la mort de Mahmoud Abbas ! Comment contraindre Benyamin Netanyahou ?

**M. Alain Joyandet.** - Monsieur le professeur, vous avez dit que l'on avait autant souffert de l'action de M. Bush que de l'inaction de M. Obama, que tout ce qui est religieux est politique et que tout ce qui est politique est religieux, enfin que l'interventionnisme était dans nos gènes et qu'on nous demande d'agir lorsque nous n'intervenons pas. C'est une situation très compliquée, que vous expliquez de manière très simple, avec votre propre

analyse. Aujourd'hui, si vous étiez conseiller du Président de République française, que lui suggèreriez-vous ?

**M. Alain Néri.** - Monsieur le professeur, quel risque court-on de voir le djihadisme s'étendre d'une façon beaucoup plus importante sur tout le Maghreb ?

L'inquiétude concerne plus particulièrement l'Algérie. Nous risquons en effet de connaître une période instable du fait de la chute du prix du pétrole qui s'accélère, entraînant une baisse des ressources et des difficultés sociales dans ce pays ; en outre, la succession du président Bouteflika peut s'ouvrir dans des délais relativement proches et créer une période d'incertitude. N'est-il pas à craindre que Daech s'engouffre dans cette brèche, avec des conséquences graves pour l'Occident ? Je suis persuadé que les Européens doivent agir autour du pourtour de la Méditerranée. On sait d'ailleurs que certaines organisations internationales mènent des réflexions autour du Forum méditerranéen avec les pays d'Afrique du Nord.

**M. Joël Guerriau.** - Monsieur le professeur, vous avez situé l'année 1979 comme une année clé, et souligné que c'est la première fois qu'un État islamique se créait. Cela a amené des réactions en chaîne, en particulier sunnites.

Plusieurs de mes collègues sont revenus sur la question de l'Arabie saoudite et de l'Iran ; vous n'avez pas répondu sur ce point et j'aimerais connaître votre sentiment sur la résolution de la difficulté de rapprochement de la politique internationale de ces deux pays. J'ai compris que l'ingérence vous semblait constituer un élément incontournable pour essayer de reconstituer une logique d'action dans une optique de paix. Vous semble-t-elle à court terme envisageable ? Comment vous projetez-vous sur ces sujets ?

**M. Henry Laurens.** - On est dans la situation de l'Europe au moment de la guerre de Trente Ans, une guerre de tous contre tous, avec des violences locales du fait de l'absence de force centrale. Même dans le régime de Bachar el-Assad, on ne trouve plus que des groupements de milices face à d'autres groupements de milices. De façon générale, chacun des acteurs tend à réaliser du nettoyage ethnique dans la zone dans laquelle il se trouve. C'est pourquoi la situation devient catastrophique. Il n'existe pas, actuellement, de pouvoir central syrien porteur d'un véritable projet ; on ne trouve qu'un chef de bande mafieux, Bachar el-Assad, qui entraîne avec lui dans sa perte sa communauté d'origine, la communauté alaouite et les chrétiens qu'il a clientélisés. De l'autre côté, on trouve un agrégat de forces locales qui peuvent changer de discours et de références en fonction de ceux qui leur apportent des financements et des armes. Les seuls à avoir encore un projet pour la Syrie, ce sont les membres de l'opposition syrienne en exil - mais elle n'est précisément pas sur le terrain.

En ce qui concerne l'Iran et l'Arabie saoudite, cette dernière a toujours été paranoïaque dès sa création sous forme actuelle. Nous en sommes au troisième État saoudien en deux siècles. Compte tenu que les deux précédents ont été détruits au XIX<sup>e</sup> siècle, on comprend que les Saoudiens ont mémoire de leur fragilité. C'est en ce sens que les fondateurs de l'Arabie saoudite actuelle ont toujours pensé que leur pays ne pouvait fonctionner qu'avec une protection étrangère, d'abord la Grande-Bretagne dans une certaine mesure, puis les États-Unis après 1945. De façon plus générale, la stratégie de l'Arabie saoudite a été une stratégie de clientélisation ou de mercenarisation de ses soutiens extérieurs.

L'un des moyens de se payer des protecteurs consiste à leur acheter des armes. Plus on en achète, plus les protecteurs interviendront ; c'est une vieille règle saoudienne et

cela dégage en outre une commission de 5 à 15 % pour la famille royale. Ce sont donc les mécanismes fondamentaux de la politique saoudienne.

Pour l'Iran, c'est un peu la même chose. L'Iran a connu trois invasions en un siècle, l'une durant la Première Guerre mondiale, la deuxième durant la Seconde Guerre mondiale et la troisième durant la guerre avec l'Irak. On pourrait aujourd'hui qualifier le régime iranien de « thermidorien », l'équivalent du Directoire de la Révolution française, mais un Directoire qui durerait sans Bonaparte. Je vous rappelle que ce Directoire a envahi la Hollande, l'Italie, etc.

La volonté iranienne de se projeter sur les rives de la Méditerranée, de jouer un rôle en Syrie, ou encore en Palestine consiste à exporter les conflits le plus loin possible de son territoire, afin de le rendre moins vulnérable. C'est la même raison qui conduit l'Iran, également envahi plusieurs fois, à chercher une solution éventuelle dans l'armement nucléaire - mais ceci dépasse naturellement la question des régimes en place en Iran.

Du coup, dans une certaine mesure, pour l'Arabie saoudite, l'accord sur le nucléaire iranien a constitué une trahison de la part des Américains. Paradoxalement, cela a donné à l'Arabie saoudite une plus grande marge d'action. Pour la première fois, elle a agi seule, profitant du changement de monarque intervenu l'an passé. Structurellement, le but du discours saoudien a toujours été d'apparaître dans l'obligation d'agir sous la contrainte. En 1990, l'Arabie saoudite expliquait qu'elle avait été tenue d'intervenir sous la contrainte des Américains et les Irakiens. Profitant du changement de roi, l'Arabie saoudite a cette fois attaqué tout de suite, sans y être contrainte.

Il faut dire que l'Iran a mis de l'huile sur le feu, certains responsables iraniens ayant énoncé qu'après le contrôle de Damas, Beyrouth et Bagdad, l'Iran contrôlait à présent Sanaa, quatrième capitale arabe. La réaction de l'Arabie saoudite a été violente ; elle est en train de mobiliser toutes les instances arabes à son service pour affronter l'Iran.

Paradoxalement, l'accord sur le nucléaire, censé pacifier la région, accélère au contraire les tensions et les violences régionales, alors que s'effondre la rente pétrolière. Un excellent article paru ce matin dans le *New York Times* pose la question de savoir comment continuer à combattre l'État islamique alors que les Kurdes et les Irakiens n'ont plus d'argent dans leurs caisses. C'est la même chose pour les Russes, qui ont un besoin urgent de voir la question syrienne, qui leur coûte entre 4 et 10 millions de dollars par jour, réglée politiquement : l'économie russe subit le même impact que les autres économies. Les Russes ne pourront donc pas éternellement financer la guerre en Syrie. C'est pourquoi ils poussent à un règlement politique, en essayant d'affaiblir l'opposition, pour l'amener à céder.

S'agissant de l'Algérie, je ne suis pas compétent pour répondre. Je suis spécialiste de l'Orient arabe plus que du Maghreb. Je travaille sur le Maghreb colonial, mais non sur le Maghreb indépendant.

Je voudrais revenir sur un point à propos des curiosités du djihad international. Le djihad international est basé sur la destruction des structures tribales qui vont du Pakistan à la Mauritanie. C'est toujours sur un espace tribal que le djihad se construit et se territorialise. Paradoxalement, ce sont les membres des tribus qui recrutent les brigadistes des banlieues de l'Occident. C'est une rencontre totalement incongrue, qui passe par un maniement extraordinaire de l'Internet et des images. Curieusement, cette maîtrise absolue de la communication s'exerce dans le cadre des structures sociales les plus archaïques.

**Mme Bariza Khiari.** - Je voulais évoquer la relation américano-saoudienne, qui a débuté en 1945, par un accord passé entre la famille royale Al Saoud et le président Roosevelt, sur la base d'un pétrole peu cher en échange d'une protection de la tribu des Al Saoud. Ne pensez-vous pas que les choses sont aujourd'hui remises en question avec l'exploitation du gaz de schiste aux États-Unis et l'accord trouvé à Téhéran sur le nucléaire ? N'enregistre-t-on pas un pivotement dans la relation américano-saoudienne ?

Sur la dimension religieuse, on assiste à un chiisme théologiquement puissant alors qu'il est minoritaire, et à un sunnisme majoritaire qui est faible théologiquement et qui est « virussé » par la wahhabisation de l'islam. D'aucuns pensent qu'il existe un rapport avec la guerre de succession et qu'on voudrait refaire un nouveau Kerbala pour assurer le *leadership* de l'islam.

Le changement d'attitude américaine et le regard que nous, Occidentaux, portons sur le wahhabisme, avec les conséquences que cela a jusque dans nos banlieues, ne constituent-ils pas une première faille pour la maison des Al Saoud ?

**Mme Gisèle Jourda.** - Monsieur le professeur, je souhaiterais dresser un constat : la sortie de la Seconde Guerre mondiale a vu se concrétiser un grand rêve, la création de l'État d'Israël et d'un État palestinien indépendant. Au-delà, l'idée d'un statut particulier pour Jérusalem, dont l'origine se trouve dans le *corpus separatum* sous contrôle international, me semble offrir des perspectives d'avenir, mais apparaît également porteur de doutes et d'interrogations. Aujourd'hui, ce peuple quasiment assiégé, ces murs qui séparent les populations palestiniennes et israéliennes sont loin de ce que nous avons souhaité.

On n'entend pas assez la communauté internationale à ce sujet, et il est grand temps de bien montrer que ce n'est pas du tout ce que nous souhaitons. Israël, du fait de sa situation actuelle, ne peut que jouer la montre pour éviter la solution à deux États. L'occupation des territoires continue et nous devons nous élever contre celle-ci. La création de ces États a été symbolique. On a voulu donner des gages, et on constate aujourd'hui l'échec de la volonté internationale qui avait vu le jour au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

Face à la situation de Jérusalem et aux épisodes de l'esplanade des mosquées, que nous avons tous en mémoire, ou aux attentats quotidiens, ne pensez-vous pas que le temps est venu de répéter que ces solutions qui peuvent paraître lointaines sont d'actualité ?

**M. Henry Laurens.** - Je reviens sur une réponse que je n'ai pas apportée. Vous m'avez posé la fameuse question adressée à Raymond Aron : que ferais-je si j'étais conseiller du Président de la République ? J'y répondrai en bottant en touche, n'étant heureusement pas décideur politique, toute décision ou absence de décision étant en quelque sorte mauvaise dans le contexte d'aujourd'hui ! Je dirais, pour saluer le Sénat, que la question palestinienne est la démonstration de l'erreur de la théorie du président Queuille, pour qui il n'existait pas de problème qu'une absence de solution ne permette de régler un jour : ce n'est pas le cas, de ce point de vue !

En ce qui concerne Israël et la Palestine, l'hypocrisie est internationale. On a défini le droit par un jeu de résolutions de l'ONU, pas seulement la 242, mais aussi un certain nombre d'autres résolutions du Conseil de sécurité, en particulier à propos de Jérusalem. Aucune des résolutions de l'ONU n'est sous le chapitre 7. On peut définir le droit, mais cela ne sert à rien si l'on ne se donne pas les moyens de l'appliquer.

Vous avez parfaitement raison à propos de la faiblesse théologique du sunnisme et sur le fait que le salafisme constitue un appauvrissement de la théologie. Le salafisme n'est toutefois pas né avec l'Arabie saoudite : il remonte à plus d'un siècle. Cet appauvrissement intellectuel et moral que représente le salafisme est une véritable catastrophe par rapport à la richesse du modernisme de la même période, mais j'ai toujours eu des doutes sur le fait de faire porter la responsabilité du salafisme aux Saoudiens, même s'ils sont eux-mêmes pratiquement salafistes, dans la mesure où le salafisme existait avant l'Arabie saoudite. Il était déjà diffusé ailleurs que dans la péninsule arabique. Certes, la propagande saoudienne a joué à une certaine époque, mais cela n'a pas suffi, loin de là, ceci correspondant à des attentes de fractions conséquentes de la population, séduites par sa simplicité.

L'argument d'un accord entre les États-Unis et les Al Saoud en 1945 pour obtenir un pétrole peu cher ne tient pas. L'économie pétrolière était à cette époque cartellisée et régulée par les *majors*. En fait, la stratégie américaine, en 1945, n'était pas celle-là. Il s'agissait de reconstruire l'économie européenne, à l'aide du plan Marshall, grâce au pétrole arabe. Ceci figure noir sur blanc dans les écrits des stratèges américains entre 1945 et 1947, qui considéraient que l'Europe ne pourrait se relever qu'avec l'aide du pétrole du monde arabe. Il ne s'agissait donc pas d'exporter ce pétrole vers le continent américain.

Aujourd'hui, il existe certes de fortes tensions, mais les choses sont plus compliquées. M. Obama pense que les États-Unis n'ont pas intérêt à s'engager dans une guerre, et il essaie d'en faire le moins possible. Cela ne veut pas dire qu'il renonce à tuer : il a utilisé systématiquement les drones. Les instruments sont surtout toujours là : la question américaine est plus une question de volonté d'utiliser des instruments que de non-existence de ces instruments. La sixième flotte est toujours en Méditerranée, et la cinquième flotte se trouve toujours dans l'océan Indien. Le CENTCOM est toujours, quant à lui, au Qatar. Rien n'a donc bougé dans le dispositif militaire américain, même si M. Obama a préféré le déplacer vers la mer de Chine. Cela signifie que ses successeurs disposeront toujours des mêmes instruments, ceux-ci n'ayant pas été déplacés. En tout cas, en l'état actuel de la campagne électorale américaine, même Mme Clinton a des positions plus dures que celles du président Obama.

Pour les Saoudiens, la question est aussi celle de la succession. Il y a changement de direction et il semble qu'il y ait de fortes tensions à l'intérieur de la famille royale - même si on n'en sait pas plus.

**M. Claude Malhuret.** - On a beaucoup de raisons d'alimenter les motifs de désespoir. Je voudrais, quant à moi, soulever d'éventuels motifs d'espoir. Vous avez rappelé avec beaucoup de pertinence la tradition interventionniste dans la région. Elle est tellement développée, aujourd'hui, que le monde entier est en train d'intervenir autour du conflit en Irak et au-delà, depuis les États-Unis jusqu'à la Russie. Les guerres, même la guerre de Trente Ans, que vous avez cité en exemple, finissent par se terminer un jour ; en général, elles s'achèvent avec les diplomates. On est aujourd'hui dans une situation où on sent un frémissement et, pour la première fois, un retour de la diplomatie pour différentes raisons. Vous en avez évoqué certaines, et vous avez tout à fait raison...

En premier lieu, tous les protagonistes s'aperçoivent désormais que la solution qu'ils privilégient ne sera pas adoptée, et qu'il va falloir accepter des compromis. Les Occidentaux, par exemple, voient bien qu'ils soutiennent des rebelles qui, au départ, étaient issus des printemps arabes, et qu'ils sont aujourd'hui en recul par rapport à l'intervention russe, ou qu'ils se radicalisent de plus en plus, ce qui pose un problème pour la gouvernance

future. Les Russes et les Iraniens comprennent qu'ils tentent de maintenir à grands frais le régime de Bachar el-Assad, mais que c'est chose impossible.

En second lieu, avec un prix du pétrole divisé par trois, les belligérants locaux n'ont plus les moyens de s'équiper. L'Arabie saoudite a un budget en déficit de 30 % pour la première fois de son histoire, les Russes n'ont plus les moyens de continuer longtemps ce qu'ils sont en train de faire. Ils montrent encore leurs muscles et soutiennent le régime, mais cela ne va pas pouvoir durer longtemps.

Tout le monde est donc en train d'admettre, localement ou internationalement, qu'il va falloir dialoguer. J'en vois, personnellement, les signes.

Je me permets d'avoir une légère divergence de vue avec votre analyse sur le trop grand interventionnisme de George W. Bush et le peu d'interventionnisme de M. Obama. C'est une histoire en trois phases. La première s'est caractérisée par un trop fort interventionnisme de George W. Bush - encore que, sur l'Afghanistan, on peut se demander ce qui se serait passé s'il n'avait pas agi. Le pays aurait été un véritable vivier pour les talibans et à Al-Qaïda. Certes, le président Obama a pratiqué le *pull-back*, à la suite des échecs en Afghanistan et en Irak. Toutefois, depuis, quelques mois, John Kerry est partout, et l'on assiste à un retour de la diplomatie américaine. D'où l'accord sur l'Iran, qui n'était pas gagné. Vous l'interprétez en estimant que ceci a relancé l'antagonisme entre l'Iran et l'Arabie saoudite, mais cela a en même temps permis la conférence de Vienne...

Même si cette histoire entre l'Arabie saoudite et l'Iran a pu, à un autre moment, se dérouler de façon très conflictuelle, le prince Salmane a bien dit que l'Arabie saoudite n'allait pas faire la guerre à l'Iran à cause de ce qui se passe en ce moment, quelle que soit la violence verbale en cours.

Ma question est la suivante : il faudra en venir un jour ou l'autre à la diplomatie. Malgré toutes les difficultés, n'est-on pas en train d'arriver à cette phase ? Y a-t-il là un motif d'espoir ou pensez-vous qu'il va encore falloir attendre des années pour y parvenir ? Je vois quant à moi quelques perspectives s'ouvrir en matière diplomatique...

**M. Henry Laurens.** - Vous avez certainement raison. D'ailleurs, la discussion qui porte sur un projet de solution politique à la question syrienne en est le signe. Pour le reste, tous les facteurs que vous avez énoncés existent bel et bien. Ainsi que vous l'avez dit, opposer George W. Bush au président Obama est plus compliqué qu'il n'y paraît, dans la mesure où la politique de Barak Obama a suivi celle des dernières années du président Bush ; la rupture était donc moins forte qu'on ne l'a pensé. C'est en effet George W. Bush qui a annoncé que les États-Unis quitteraient l'Afghanistan et l'Irak. De ce point de vue, l'opposition est trop simple.

Ce qui m'inquiète, c'est l'incapacité des acteurs internationaux à adopter une action sur le terrain. Des centaines et des centaines de milices se battent en Syrie et en Irak, et si des forces d'interposition puissamment armées n'interviennent pas avec un mandat leur permettant de se battre, je ne vois pas comment concrètement régler la situation, compte tenu de la myriade de petits acteurs sur le terrain. Je ne vois pas non plus où trouver ces dizaines de milliers de soldats.



Prenez l'exemple du Kosovo : les troupes occidentales y sont encore ! Un règlement politique qui n'implique pas l'envoi de milliers de soldats armés sur le terrain ne fonctionnera pas, selon moi ; mais je ne vois pas où l'on trouvera ces forces armées.

**Mme Michelle Demessine.** - Vos explications historiques, monsieur le professeur, sont très intéressantes et devraient permettre de bien comprendre les choses afin de ne pas recommencer les mêmes erreurs et parvenir à sortir de la crise, ce qui reste le point le plus important.

Vous faites peu référence à l'interaction des enjeux économiques avec la religion, notamment dans cette région, pas plus qu'à la présence de richesses pétrolières et gazières qui font tourner le monde. Peut-être serait-il important de revenir sur ce point...

Par ailleurs, peut-être ne pourrez-vous pas répondre, mais je pense qu'on n'en a pas fini des conséquences de la situation d'aujourd'hui. On vient de découvrir avec effroi le phénomène nouveau des agressions sexuelles de masse lors de l'affaire de Cologne, qui ont existé en Égypte et auxquelles on a peu prêté attention. Jusqu'où cela peut-il aller ? Ceci rend la situation encore plus difficilement compréhensible.

Enfin, vous avez établi un lien entre les zones de développement, les zones tribales et le phénomène nouveau des jeunes des banlieues. Je pense, quant à moi, qu'il peut exister un lien culturel très fort entre communautarisme et zones tribales, qu'il faudrait mieux comprendre.

**M. André Trillard.** - Les zones tribales qui sont à cheval entre le Pakistan et l'Afghanistan sont des lieux que les Anglais n'ont pas réussi à civiliser dans la deuxième partie du XIX<sup>e</sup> siècle. Ces zones tribales ont une particularité : au Pakistan, la moitié des enfants scolarisés le sont dans des écoles coraniques. Je ne pense pas qu'on y apprenne la paix. En France, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, ce sont nos dirigeants qui ont dit qu'il fallait que l'on se réconcilie avec les Allemands et qui ont organisé les choses. Si on continue à former de futurs combattants, le risque me paraît être sans fin. Quel est votre avis à ce sujet ?

**M. Henry Laurens.** - S'agissant de l'économie, de l'effondrement de la rente pétrolière, de l'augmentation du circuit de la vente d'armes, la Russie essaye visiblement de gagner un peu d'argent en vendant massivement de l'armement. C'est un peu aussi notre travers : on a démontré les capacités du Rafale et des Exocet, ce qui a permis de susciter l'intérêt d'un certain nombre de pays...

L'islam est complexe. On ne sait pas toujours ce que c'est, car l'islam est ce qu'en font les musulmans ; or il existe une variété considérable de musulmans, et donc d'islams. De ce point de vue, en effet, l'islam est en quelque sorte un islam hérité de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire un contre-projet par rapport à la culture et la domination occidentale, un contre-projet semi-utopique, car il est absurde de vouloir revenir au VII<sup>e</sup> siècle pour résoudre des problèmes du XXI<sup>e</sup> siècle. C'était l'une des clés du printemps arabe, qui a malheureusement avorté. En 2011-2012, en tout cas en Égypte, on pouvait démontrer que l'islam n'était pas la solution : le coup d'État en Égypte a empêché de le faire. De ce point de vue, cela n'a pas été positif.

Cela étant, je rappelle que c'est au lendemain des guerres de religion que les Lumières se sont allumées en Europe, précisément par rejet de ce qui s'était passé, ce que l'on

appelait jadis la « crise de conscience européenne » - livre célèbre. Sans bien évidemment pouvoir lire dans une boule de cristal, on peut estimer que des myriades de petits signes apparaissent dans les sociétés musulmanes. On constate que de plus en plus de personnes contestent la domination religieuse ; on assiste à la multiplication des affaires dites de « blasphème », et les procès d'atteinte à la religion se multiplient. Ce sont des indicateurs qui démontrent que quelque chose est en train de se produire. Je ne peux en dire plus : je ne puis vous dire qu'ils vont se laïciser, je n'y crois pas ; mais quelque chose de différent est en train d'émerger dans ces sociétés.

Encore une fois, je crois que la volonté la plus élémentaire des populations, musulmanes ou non, est de vivre une vie normale et décente. C'était le moteur de 2011, et c'est celui de la grande migration actuelle. Le problème vient du fait que l'Europe ne peut fournir aux migrants ce qu'ils demandent. C'est un autre sujet...

En ce qui concerne les agressions sexuelles, vous avez parfaitement raison. Ce sont des choses qui s'étaient déroulées en Égypte et que l'on ne s'attendait pas à voir survenir ici. C'est une combinaison d'éléments anthropologiques et économiques qui fait que le freinage démographique de cette région du monde s'est fait en propulsant l'âge du mariage au-delà de trente ans. En admettant en même temps une morale sexuelle impitoyable, on crée une frustration qui est l'un des moteurs de la violence. Il suffit de considérer tout l'aspect sexuel contenu dans le djihadisme, que l'on rencontrait déjà dans l'Algérie des années 1990, pour comprendre qu'une partie de cette violence provient de ces frustrations. Je dois dire aussi que certains migrants passent par de telles épreuves humaines, durant leur traversée vers l'Europe, que certains perdent beaucoup de moralité.

Cela me rappelle le magnifique film d'Elia Kazan, « America, America », qui raconte l'odyssée d'un jeune Arménien vers les États-Unis. Finalement, il arrive à faire des choses épouvantables pour parvenir à Ellis Island. Cela se passe avant 1914. « America, America », c'est un peu aujourd'hui la situation de ces populations qui affluent vers l'Europe, avec des personnes qui perdent beaucoup en route.

**Mme Christiane Kammermann.** - J'ai entendu deux mots de votre part au sujet du Liban. C'est pourtant un pays très important. Je sais que vous ne disposez pas de boule de cristal pour répondre aux questions mais je voudrais tout de même connaître votre avis à propos de l'avenir proche et à plus long terme de ce pauvre pays, très touché dans les années récentes.

Nous sommes récemment allés, avec le président du Sénat et quelques sénateurs, au Liban pour demander aux politiques de bien vouloir agir pour élire le président de la République qui manque depuis longtemps, et disposer d'un gouvernement plus efficace. Le chef du gouvernement voulait s'en aller, mais nous lui avons dit qu'il fallait absolument rester.

Le peuple a peur : le Liban est mal placé. Les ordures n'ont pas été collectées depuis quatre mois ; cela engendre des maladies et beaucoup de difficultés pour les Libanais. La guerre a entraîné beaucoup de souffrances et recommence maintenant. On déplore un taux élevé de chômeurs, l'argent est rare, etc.

Pensez-vous que le Liban risque de redevenir une « grande Syrie », comme auparavant ?

**M. Jacques Legendre.** - Vous avez souligné dans votre passionnant exposé la différence entre Al-Qaïda et Daech, en montrant qu'Al-Qaïda entretenait des foyers terroristes et que Daech avait une conception plus territoriale. Ne pensez-vous pas que tout ceci conduira à remettre en cause les États tels qu'ils sont géographiquement constitués actuellement au Moyen-Orient, et qui ressortent finalement des découpages coloniaux, comme la ligne Sykes-Picot, etc. ?

L'Irak, en tant que tel et dans ses frontières, a-t-il un avenir ? La Syrie ne verrait-elle pas ses limites modifiées dans un sens ou un autre ? La Jordanie a-t-elle une chance d'exister dans l'avenir ? Ne faudra-t-il pas débattre de tout cela lors d'une négociation globale de remise en ordre de cette zone ?

**M. Henry Laurens.** - Le Liban est vraiment le pays qui a intégré le plus le discours de l'ingérence, au point que l'on peut dire que, pour tout Libanais, il existe une seconde patrie, quelle qu'elle soit - Arabie saoudite, Iran, etc. C'est en ce sens que le jeu politique libanais est plus pour les autres que pour les Libanais eux-mêmes. Il suffit de lire la presse libanaise pour voir comment la population intègre en permanence ces jeux de relations internationales. Le Liban est, de ce fait, le seul pays au monde où les ambassadeurs ont encore une importance...

Le seul motif d'espérance au Liban, c'est que ce pays a connu la guerre entre 1975 et 1990, et que chacune des parties est au bord du gouffre mais n'a pas envie d'y sauter. Il existe donc un mécanisme qui leur permet de s'arrêter au bord de la catastrophe. Ce que l'on peut espérer, c'est que cela se poursuive.

Les frontières ne résultent pas de la ligne Sykes-Picot, mais de la ligne de San Remo, qui est très différente. Très curieusement, l'État islamique correspond géographiquement à l'une des zones des accords Sykes-Picot. C'est pourquoi j'avais écrit un article ironique en disant que Daech rétablissait Sykes-Picot et ne l'abolissait pas. De ce point de vue, l'histoire de l'abolition de la frontière syro-irakienne est une « foutaise » ! Daech, en Irak, est composé exclusivement d'Irakiens ; en Syrie, Daech est composé majoritairement de non-Syriens. On voit donc tout de suite que la frontière fonctionne. Il y existe d'ailleurs toujours des personnes qui y pratiquent le racket ou imposent des droits de douane, même si elle a été abolie.

Pour ce qui est de la Jordanie, cela fait cinquante ou soixante ans que certains affirment que ce pays ne mérite pas d'exister et qu'il doit logiquement disparaître dans les dix années à venir. On trouve aussi, dans la bibliographie, un grand nombre d'ouvrages qui expliquent que l'Arabie saoudite ne peut tenir et qu'elle n'existera plus dans cinq ans. Cela fait des décennies que certains affirment que tous ces gens sont censés disparaître : ils sont toujours là !

Ceci m'amène à revenir sur la question kurde. Il y a en effet là un facteur de déplacement de frontières, mais cela ne semble pas être le cas, la Turquie étant plutôt alliée avec les Kurdes d'Irak et plutôt hostile aux Kurdes de Syrie. Bagdad ne veut pas non plus d'un État kurde. Il n'est donc pas évident que celui-ci finisse par exister. En revanche, il peut y avoir, dans le cadre d'une solution politique, des structures dotées d'une très grande autonomie.

On peut donc imaginer de vastes mouvements de décentralisation politique à l'intérieur des frontières héritières de la première guerre mondiale ; c'est logique. Ce qui est

inquiétant, sur le terrain, ce n'est pas la mise en cause des frontières, mais les déplacements de populations en Syrie et en Irak, qui tendent à être des nettoyages ethniques, confessionnels ou religieux. Cela s'accélère plutôt ces derniers mois. On imagine donc très mal le retour de populations dans des zones dont elles ont été chassées, les rapports avec les gens qui occupent le terrain et qui sont armés ne pouvant être faciles. On ne voit pas comment ces populations peuvent revenir sans une présence militaire internationale extrêmement forte, comptant des dizaines de milliers d'hommes en arme. Encore une fois, je ne sais où on peut les trouver.

Le risque le plus grand est de voir des populations entières massacrées dans les mois à venir en Syrie, qu'il s'agisse de sunnites, d'alaouites, ou autres. S'ils ne sont pas expulsés, ils seront détruits par la famine, comme on déjà pu le voir dans les affaires syriennes.

En conclusion, je voudrais reprendre deux formules qui s'apparentent pratiquement à celles du sapeur Camembert - même si elles ne sont pas de lui. Elles résument à peu près la situation... « Tout est dans tout et réciproquement » : dans cette région, on ne peut isoler un facteur, tout étant entremêlé. « Lorsqu'on passe les bornes, il n'y a plus de limites » ; or on a passé les bornes, d'où l'extrême violence, les massacres, les destructions, les pertes d'humanité face auxquelles nous nous trouvons aujourd'hui.

**M. Christian Cambon, président.** - Merci, monsieur le professeur, de nous avoir apporté votre éclairage. Je ne sais si l'on peut puiser dans vos propos des éléments d'espérance pour demain, mais disons qu'on y aura trouvé un peu plus de connaissances pour nous y retrouver et mieux comprendre ce qui se passe.

Merci également de la dimension historique que vous avez mise en relief. Dans une région secouée par tant de soubresauts, il est important de regarder comment les choses sont arrivées.

*La réunion est levée à 12 heures 30.*

**Mercredi 20 janvier 2016**

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 32*

**Ratification du protocole relatif à la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé, 1930 - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Gaëtan Gorce et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 630 (2014-2015) autorisant la ratification du protocole relatif à la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé, 1930.**

**M. Gaëtan Gorce.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification du protocole relatif à la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé de 1930, qui définit le travail forcé comme tout travail effectué contre son gré et sous la contrainte.

Cette lutte contre le travail forcé a été organisée autour de deux grands textes. La convention n° 29, adoptée en 1930, qui contient une interdiction progressive du travail forcé ainsi qu'une période transitoire pour permettre aux grandes nations coloniales de s'adapter. Elle porte la marque d'un certain nombre de grands représentants français, notamment Albert Thomas, le directeur du Bureau international du travail, et Léon Jouhaux, patron de la CGT avant de fonder la CGT-FO. La seconde convention sur le sujet est la convention n° 105, adoptée en 1957, qui est également très marquée par le contexte historique de la lutte contre le travail forcé dans les camps de prisonniers et les camps d'internement, notamment dans les camps de la Kolima.

Depuis, aucune autre disposition n'avait été adoptée sur ce sujet, même si ces deux conventions avaient été, entre-temps, intégrées dans le bloc des « huit conventions fondamentales » de l'OIT, ce qui signifie qu'elles sont obligatoires pour tous les États membres de l'OIT, qu'ils les aient ou non ratifiées.

Le travail forcé représente encore aujourd'hui une réalité importante. On estime qu'il touche 21 millions de personnes, dont une majorité de femmes. Les profits illicites qu'il génère, chaque année, s'élèvent à 150 milliards de dollars. Deux tiers de ces profits proviennent de l'exploitation sexuelle qui concerne 22 % des victimes.

Le travail forcé se rencontre sur tous les continents. L'Asie détient le record en chiffres absolus mais l'Europe n'est pas épargnée. L'Europe centrale et l'Europe du Sud-Est ont la prévalence la plus élevée, soit le nombre le plus élevé de victimes pour 1 000 habitants. Il s'agit essentiellement de victimes de l'exploitation sexuelle. La lutte contre l'exploitation sexuelle reste un enjeu considérable sur notre continent.

Le protocole, que nous examinons, a été adopté le 11 juin 2014 par la Conférence internationale du travail à une très large majorité et seulement 8 voix contre et quelques abstentions. Il a pour objet d'actualiser le dispositif adopté en 1930. Il supprime ainsi les dispositions de transition qu'il contenait, ce qui est la moindre des choses. Il crée des obligations supplémentaires à la charge des États, notamment l'élaboration d'un plan d'action national de lutte contre le travail forcé et la traite des personnes, ce dont la France s'acquitte déjà depuis plusieurs années. Il précise que les États doivent renforcer les mécanismes de contrôle. À cet égard, la France a déjà modifié sa législation en 2013, pour introduire l'infraction de travail forcé dans le code pénal. Une seconde modification devra être faite pour renforcer les compétences de l'inspection du travail et lui permettre de constater l'infraction de travail forcé, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cela devrait se faire par le biais d'une ordonnance qui devrait être prise prochainement par le Gouvernement. La troisième série d'aménagements prévue par ce protocole vise à renforcer la protection des victimes en faisant évoluer les législations nationales pour mettre ces victimes à l'abri des poursuites et des sanctions pour avoir pris part à des activités illicites, sous la contrainte. Enfin, ce protocole oblige les États à mettre en place des mécanismes de recours et d'indemnisation.

La France pourrait être le troisième État à ratifier ce protocole. Il est prévu qu'il entre en application douze mois après les ratifications de deux États membres. Le Niger, puis la Norvège, le 9 novembre 2015, l'ont déjà ratifié. En conséquence, il entrera en vigueur le 9 novembre 2016.

Après avoir procédé à plusieurs auditions, je vous recommande l'adoption de ce projet de loi. Deux dispositions toutefois auraient pu être précisées. Ainsi, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) m'a fait savoir qu'elle souhaiterait

que son rôle d'évaluation de ces politiques soit confirmé par la loi. Si vous en êtes d'accord, j'en ferai mention dans mon rapport. Une telle disposition pourrait être introduite lors de l'examen du projet de loi sur le travail qui devrait venir prochainement devant le parlement. Ma seconde préoccupation, qui relève davantage de la compétence de la commission des affaires sociales, a pour objet de faire en sorte que les entreprises françaises s'impliquent davantage dans la lutte contre le travail forcé – le travail forcé existe aussi en France, les ONG signalent des centaines de cas. On pourrait ainsi imaginer un dispositif, semblable à celui déjà mis en œuvre par certaines grandes entreprises multinationales, qui consiste à passer des accords-cadres internationaux dans lesquels ces entreprises s'engagent à lutter contre le travail forcé dans leurs implantations à l'étranger et/ou vis-à-vis de leurs sous-traitants. On pourrait aussi envisager de renforcer l'obligation des entreprises d'informer leurs salariés en la matière, dans le bilan social ou dans le cadre des autres communications obligatoires, pour que la lutte contre le travail forcé, en dehors du continent européen pour ce qui nous concerne, puisse se faire avec la mobilisation des partenaires sociaux. C'est un objectif que l'on peut espérer atteindre. Il y a d'ailleurs eu récemment un débat sur le devoir de vigilance à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi. Cela reste un enjeu important dans la négociation sociale et en tout cas dans l'évolution législative des prochains mois. Je vous renouvelle donc mon invitation à autoriser la ratification de ce protocole.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Merci pour cette présentation dense et synthétique.

**M. Claude Malhuret.** – Merci pour cette présentation. Comment cette convention sur le travail forcé s'articule-t-elle avec les autres conventions qui existent sur des sujets voisins mais différents, comme celui de l'esclavage ? Comment fait-on la distinction entre ces deux notions ? Comment les organisations internationales concernées, notamment l'Organisation des Nations unies, choisissent-elles d'appliquer telle ou telle convention ?

**M. Gaëtan Gorce.** – Il y a une articulation un peu complexe entre ces différents dispositifs. D'ailleurs, les rédactions ne sont pas absolument satisfaisantes. On peut considérer que les organisations internationales engagent des actions au vu des situations particulières qu'elles choisissent de définir. C'est la même chose pour la lutte contre la traite, qui a un lien étroit avec la question du travail forcé. Les incriminations et la mobilisation des moyens dépendent vraiment des situations dans lesquelles on se trouve. Personnellement, j'ai regardé la rédaction des différents textes et l'on peut dire que ce n'est pas tout à fait satisfaisant d'un point de vue juridique. Ces définitions peuvent se chevaucher. C'est le résultat du travail qui est fait par les membres de l'organisation. Je ne pense pas que cela nuise à l'efficacité de la démarche. En tout cas, je reconnais que le dispositif n'est pas d'un « cartésianisme » total sur le plan de la rédaction et des moyens mobilisés.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Merci pour cette présentation. J'ai deux questions à vous soumettre. Vous avez mentionné des centaines de cas de travail forcé et dit que, pour l'instant, l'inspection du travail n'est pas compétente pour constater cette infraction. Dans ces conditions, comment arrive-t-on à identifier ces cas ? Par ailleurs, la délégation aux droits des femmes travaille sur le sujet de la traite des êtres humains depuis plusieurs mois. Au cours des auditions, on nous a signalé que le Parquet travaillait essentiellement sur les violences faites aux femmes et la prostitution et ne prenait quasiment pas en compte la traite. Avez-vous eu des retours semblables ?

**M. Gaëtan Gorce.** – Je n'ai pas d'information particulière à ce sujet. La difficulté tient à ce qu'il n'y avait pas d'incrimination spécifique du travail forcé dans le code pénal français avant la loi de 2013. Ce n'est donc logiquement qu'à partir de cette date que l'on

dispose d'indications statistiques à travers les plaintes et les signalements des organisations non gouvernementales (ONG). Au préalable, ces situations étaient poursuivies sur d'autres fondements juridiques. Une ONG indique qu'elle a eu connaissance de 500 cas entre 2001 et 2015, ce qui est vraisemblablement inférieur à la réalité. Il faut avoir en tête, qu'à la différence du contexte qui prévalait en 1930 et même en 1957, où l'on visait essentiellement les États et les gouvernements, les situations de travail forcé sont aujourd'hui le fait d'employeurs privés. Pour l'essentiel, ces personnes sont dans une situation de droit privé et il faut donc créer des conditions qui permettent leur information sur les recours possibles, les ONG susceptibles de les aider, les dispositions législatives. L'inspection du travail déclenchait donc des poursuites sur la base d'autres infractions. D'ailleurs, la France avait été pointée du doigt par la Cour européenne des droits de l'Homme qui lui reprochait de n'avoir pas incriminé le travail forcé. Le travail de sensibilisation est utile, l'implication des ONG indispensable. Le fait que la CNCDH veuille se livrer à une évaluation du travail forcé indique une mobilisation et une prise de conscience accrues sur notre territoire.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte à l'unanimité le rapport ainsi que le projet de loi précité.*

## **Nomination de rapporteurs**

### **La commission nomme rapporteurs :**

. M. Jean-Marie Bockel sur le projet de loi n° 106 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord relatif au site technique de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice entre le Gouvernement de la République française et l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

. Mme Gisèle Jourda sur le projet de loi n° 212 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'amendement à la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest du 24 octobre 1978 ;

. Mme Joëlle Garriaud-Maylam sur le projet de loi n° 173 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ensemble un règlement transférant la compétence de régulation économique ferroviaire de la Commission intergouvernementale aux organismes de contrôle nationaux, établissant les principes de la coopération entre ceux-ci et portant établissement d'un cadre de tarification pour la liaison fixe transmanche, et une annexe) ;

. M. Jacques Gautier sur le projet de loi n° 286 (2015-2016) autorisant l'accession de la France au protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord.

## **Questions diverses**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Comme convenu lors de notre réunion de commission du 16 décembre dernier, je vous propose de compléter la composition du groupe

de travail intitulé « *La Turquie, puissance émergente, pivot géopolitique* » par la désignation de Mme Leila Aïchi et M. Alain Joyandet comme membres de cette mission. Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

**Rapprochement entre l'Agence française de développement et le groupe Caisse des Dépôts et Consignations - Audition de M. Rémy Rioux, Secrétaire général adjoint du ministère des Affaires étrangères en charge des affaires économiques (sera publiée ultérieurement)**

La commission auditionne M. Rémy Rioux, Secrétaire général adjoint du ministère des Affaires étrangères et du développement international en charge des affaires économiques, sur le rapprochement entre l'Agence française de développement et le groupe Caisse des Dépôts et Consignations.

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

**Audition de S.E M. Ali Ahani, ambassadeur de la République Islamique d'Iran (sera publiée ultérieurement)**

La commission auditionne S.E M. Ali Ahani, ambassadeur de la République Islamique d'Iran, à l'occasion de la prochaine visite officielle en France de S.E. le président Hassan Rohani.

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est levée à 13 h 03*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

**Mercredi 20 janvier 2016**

- Présidence de M. Alain Milon, président –

**Prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire - Impact des normes relatives aux liens d'intérêts sur la recherche - Table ronde (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire et gestion des liens d'intérêts – Table ronde (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*



# COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

**Mercredi 20 janvier 2016**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

## **Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes - Examen du rapport pour avis**

**La commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Philippe Bonnacarrère sur la proposition de loi organique n° 226 (2015-2016) relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et sur la proposition de loi n° 225 (2015-2016) portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.**

### **EXAMEN DU RAPPORT**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Après avoir rappelé ce qui a motivé le dépôt des deux textes que nous examinons ce matin, par nos collègues Marie-Hélène Des Esgaulx, Jacques Mézard et Jean-Léonce Dupont, je préciserai quel est le rôle strictement dévolu à notre commission saisie pour avis, avant de vous présenter des propositions d'amélioration destinées, en bonne diplomatie parlementaire, à donner à ces propositions de loi toutes les chances d'aboutir.

Ces deux textes trouvent leur origine dans le rapport, rendu en octobre dernier, de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes. Son sous-titre indique clairement l'intention des auteurs : « Un État dans l'État. Canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler ». Selon nos collègues, les pouvoirs publics ont abusé de leur faculté de créer des autorités administratives indépendantes, qui sont sorties de leur rôle et portent atteinte à la mission de contrôle du Parlement.

Le recours à ce régime, né en 1978 avec la création de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), devait rester exceptionnel. Or, il s'est créé, depuis, près de cinquante de ces autorités, à un rythme qui atteint désormais, ainsi que le souligne Jacques Mézard, un peu plus d'une nouvelle structure par an. S'appuyant sur un rapport du Conseil d'État, qui relève que ces créations se situent entre « hasard et nécessité », formule reprise du célèbre ouvrage de Jacques Monod, Jacques Mézard juge que la nécessité des autorités administratives indépendantes n'est toujours pas démontrée et évoque un délitement du pouvoir de l'État qui se démet ainsi du pouvoir de rendre, pour des raisons de confort, des arbitrages qui lui appartiennent pourtant.

Jacques Mézard souligne la grande disparité, qui marque l'origine juridique de ces créations, certaines étant de nature législative, d'autres liées à la réglementation européenne,

tandis que d'autres encore sont imputables à la jurisprudence du Conseil d'État. S'ajoutent, enfin, les autorités administratives indépendantes qui se sont, à leur grand dam, découvertes telles à la suite de la création, par la loi du 11 octobre 2013, de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, qui, s'étant vu confier le mandat de recevoir les déclarations de patrimoine et déclarations d'intérêt des membres des autorités administratives indépendantes, a entendu définir ce qui entrait dans son champ et a requalifié en autorités administratives indépendantes des établissements publics administratifs, dénués de personnalité morale. Les esprits malicieux pourront se reporter au tableau qui retrace, dans le rapport précité de la commission d'enquête, le ratio du respect, pour chaque autorité, de cette obligation déclarative, qui s'établit à deux tiers en moyenne. On y lit en filigrane qu'un taux de réponse bas est lié à une forme de résistance de personnes, qui considèrent qu'elles n'ont pas lieu d'être concernées. Ainsi, 78 des 81 membres du Bureau central de tarification des assurances ont démissionné lorsqu'ils ont découvert qu'ils étaient soumis à déclaration.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Cela fait sens...

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Les auteurs de ces deux propositions de loi ont estimé qu'il convenait de légiférer et de canaliser les autorités administratives indépendantes en leur donnant un cadre global. Mais je veux insister sur le fait que nous ne sommes pas ici appelés à déterminer si le choix de nos collègues est ou non pertinent, étant entendu que nous ne sommes saisis que pour avis et que c'est à la commission des lois, sur le rapport de Jacques Mézard, qu'il revient de se prononcer au fond. Que les groupes auxquels nous appartenons soient enthousiastes ou réservés, nous ne sommes ici appelés à ne nous prononcer que sur mon rapport pour avis, qui porte sur les autorités administratives relevant du champ de compétence de notre commission. Et je me suis borné, dans les propositions que je vous présenterai, à tenter d'améliorer ces textes. Nous ne sommes saisis, s'agissant de la proposition de loi, que des articles 25, 26, 39 et 41, qui traitent respectivement de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), de la Commission nationale d'aménagement cinématographique (CNAC), de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi), de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et du Haut Conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), à quoi il convient d'ajouter en creux les médiateurs du livre et du cinéma, ainsi que le Conseil supérieur de l'Agence France-Presse (AFP).

Pour ce qui concerne la proposition de loi organique, nous sommes saisis de l'article 4, qui détermine la liste des autorités indépendantes dont le président est nommé selon la procédure définie par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, lequel confie la nomination au Président de la République, sous réserve que l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente moins de trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions parlementaires concernées. Une seule autorité administrative indépendante entrant dans le champ de notre commission se trouverait nouvellement concernée : l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), dont le conseil d'administration a marqué son agacement, bien que cette évolution n'entraîne qu'une conséquence très limitée. La présidence n'en sera plus assurée de droit par le membre du Conseil d'État, ce qui, loin de poser à mon sens un problème majeur, me semble plutôt aller dans le sens d'un mouvement naturel vers plus de transparence et de diversité dans les nominations. Je ne vous proposerai donc pas d'amendement à cet article.

J'en viens à la proposition de loi, qui, dans son annexe à l'article premier, dresse la liste des autorités administratives indépendantes. Certaines instances perdent du même

coup cette qualification, en vertu d'un choix qui ne pose pas à mon sens de difficulté. Il en va ainsi du Conseil supérieur de l'AFP, dont le rôle est presque entièrement limité à la déontologie et à la médiation. David Assouline, avec lequel j'en avais longuement discuté lors de l'examen de la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions relatives à la modernisation de la presse, sait, comme moi, que ni le conseil d'administration de l'AFP, ni l'Assemblée nationale n'avaient souhaité d'évolution et qu'en dépit de notre souhait de voir conférer un pouvoir beaucoup plus fort à l'instance de gouvernance de l'Agence par la création d'un véritable conseil de surveillance, cette loi n'avait rien modifié aux prérogatives des différentes instances. Moyennant quoi, il n'y a pas de difficulté à voir le Conseil supérieur perdre son statut d'autorité indépendante.

Le perdent également, sans que cela soulève à mon sens la moindre difficulté, les médiateurs du livre et du cinéma, auxquels pourrait s'ajouter bientôt, si le Parlement décide de sa création, celui de la musique. J'insiste sur le fait que si ces instances, qui sont des personnes physiques, ne devaient plus figurer, demain, parmi les autorités administratives indépendantes, cela ne changerait rien ni à leur existence, ni à leurs missions dès lors qu'elles n'ont aucun caractère judiciaire ou parajudiciaire, n'étant pas habilitées à prononcer des sanctions. En revanche, je serai partisan de maintenir l'obligation de déclaration patrimoniale et d'intérêt à laquelle la Haute autorité pour la transparence de la vie publique avait souhaité les voir soumises, sachant que leurs arbitrages ont une influence réelle sur les secteurs professionnels dont elles assurent le suivi. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Pas de difficulté non plus, enfin, à voir la Commission nationale d'aménagement cinématographique, chargée d'examiner les demandes de création ou d'agrandissement d'établissements de spectacles cinématographiques, perdre sa qualité d'autorité administrative indépendante, dont on comprend mal la justification dès lors que, dépourvue de la personnalité juridique, elle n'a pas le droit d'ester en justice.

Je rappelle que la perte de la qualité d'autorité administrative indépendante ne vaut pas suppression des instances concernées, qui conservent et leur rôle et la qualité juridique qui était la leur.

En revanche, je vous proposerai de ne pas suivre notre collègue Jacques Mézard dans son vœu de retirer la qualité d'autorité administrative indépendante à l'ARDP et à la Hadopi. Vous avez souhaité à l'unanimité, lors de l'examen du projet de loi de modernisation de la presse susmentionné, qui faisait suite à un travail commun, engagé par votre commission sous l'égide de David Assouline et poursuivi à l'Assemblée nationale avec la proposition de loi de Michel Françaix, renforcer l'ARDP et lui confier un rôle d'arbitrage, assorti de moyens juridiques, tant les blocages étaient forts entre éditeurs de presse, en particulier sur les barèmes de messagerie. C'est ainsi que le Parlement lui a conféré le statut d'autorité administrative indépendante – ce qu'elle est effectivement eu égard à son rôle – et l'a dotée, dans le projet de loi de finances pour 2016, d'un budget propre de 400 000 euros. J'ajoute que ce statut d'autorité administrative indépendante lui a été confirmé par la Cour d'appel de Paris et surtout reconnu par le Conseil constitutionnel dans une décision du 7 janvier 2016, prononcée sur une question prioritaire de constitutionnalité, qui a annulé des dispositions relatives aux dépositaires de presse.

Quant à la Hadopi, le rapport que nous devons à la sagacité conjointe de Loïc Hervé et de Corinne Bouchoux conclut à son utilité et à la nécessité de son indépendance au regard des équilibres à trouver entre les ayants droit et les internautes. Sans compter le pouvoir de sanction que vous lui avez conféré, avec la procédure de la réponse graduée et la

protection des données personnelles des internautes qui lui est attachée, mais également le dispositif de régulation des mesures techniques de protection (MTP). Son rôle précontentieux marqué justifie par conséquent le maintien de son statut d'autorité administrative indépendante.

Je vous proposerai, enfin, quelques amendements de nature plus formelle. S'agissant de l'AFLD, qui s'est beaucoup émue de la proposition de loi, j'observe que Jacques Mézard, au regard des conclusions de son rapport, qui proposaient purement et simplement la suppression de son statut d'autorité administrative indépendante, fait ici un pas, puisque son texte la maintient comme telle. Reste en débat la question du mandat des administrateurs. La proposition de loi, fidèle à son souci de prévenir l'endogamie et l'esprit de caste, prévoit qu'il ne pourra être renouvelé. C'est une évolution qui peut, à mon sens, se comprendre.

Pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, l'application du régime général ne change pas grand-chose, puisque l'essentiel des dispositions prévues, relatives à l'indépendance, à la composition du collège, à la question du règlement intérieur, etc. y étaient déjà appliquées. Reste cependant la question du secret des délibérations, qui s'impose aux membres du collège pendant leur mandat et après la fin de celui-ci. Une autre disposition du droit en vigueur prévoit aussi que les membres et anciens membres ne prennent pas publiquement position sur les questions en cours d'examen. La proposition de loi entend faire prévaloir la transparence en supprimant cette clause de confidentialité. C'est sans doute un peu excessif : si les décisions du CSA sont publiques, la réflexion qui les a précédées doit pouvoir rester confidentielle. L'autre point d'achoppement concerne le rapport public : substituer au délai d'un trimestre une date butoir - le 1<sup>er</sup> juin de l'année civile - compliquerait la tâche de la commission compétente qui n'aurait guère le loisir de s'en saisir avant la fin de la session ordinaire. Je ne doute pas que nous trouverons à y remédier.

En ce qui concerne, enfin, le HCERES, création de la loi Fioraso que nul ne songe à remettre en cause, il convient d'adapter les modalités de renouvellement partiel de son collège, qui ne saurait l'être pour moitié, sachant qu'il y a 29 personnes à renouveler. Je vous proposerai un amendement en ce sens.

Sous réserve de ces observations et de l'adoption des amendements que je vous présenterai, je vous propose d'émettre un avis favorable à la proposition de loi et à la proposition de loi organique soumises à notre examen. Encore une fois, souscrire à mes propositions d'amendement, qui ne visent qu'à améliorer le texte qui sera soumis à examen en séance publique, ne préjuge en rien de votre appréciation sur le fond, que vous pourrez pleinement exprimer dans l'hémicycle.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci de ce rappel clair sur le cadre de notre travail, qui ne saurait empiéter sur celui de la commission saisie au fond.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Je remercie le rapporteur de la clarté de son propos sur un sujet qui peut paraître, de prime abord, un peu technique.

Je commencerai par une remarque. Il est rare de se trouver face à une proposition de loi d'une telle ampleur. Alors que l'on a plutôt coutume de voir s'échelonner différents textes, pour en faciliter l'adoption, cette proposition de loi se veut radicalement emblématique. Mais le choix de M. Mézard, de même que votre propos, monsieur le rapporteur, ne doit pas nous faire oublier que c'est à nous que certaines autorités

administratives indépendantes doivent leur existence. Quand le politique ne peut ou ne veut résoudre un problème, quoi de plus confortable que de créer une autorité administrative indépendante ? Même si une telle décision, souvent emportée à l'unanimité, ne règle pas toujours les difficultés observées... A l'origine, des autorités comme la CADA ou la CNIL ont été créées, en 1978, pour fluidifier la vie politique et administrative, mais au fil du temps, on a créé des autorités administratives indépendantes censées résoudre des problèmes insolubles. Sans compter qu'en généralisant à l'existant la déclaration de patrimoine et d'intérêt, on a oublié les angles morts. Une institution comme la CADA, par exemple, compte de nombreux représentants des plus hautes juridictions, qui se sont soumis, comme on le leur demandait, à déclaration, mais n'entraient pas, au vrai, dans cette logique. Le fait est que l'on est dans un système qui frôle parfois l'irrationnel et notre collègue Jacques Mézard pose, de ce point de vue, de bonnes questions.

Nous ne contredirons pas le raisonnement du rapporteur, qui plaide que ses propositions ne nous engagent en rien sur le fond. Il en est allé de même pour le travail qu'avec Loïc Hervé nous avons mené sur la Hadopi : c'est la publication de notre rapport, alors, qui a été autorisée, et non pas une position politique adoptée. Ce qui m'amène à une observation, pour finir : les autorités administratives contrarient beaucoup la profession des avocats, qui y voient autant d'instances précontentieuses qui, en résolvant certains dossiers, leur soustraient une clientèle.

Si nous estimons, au total, que M. Mézard pose de bonnes questions, nous ne sommes pas convaincus, compte tenu de l'étendue de ce texte et de la radicalité de certaines de ses propositions, qu'il fera vraiment avancer les choses.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Je m'associe aux compliments adressés à notre rapporteur. La création d'autorités administratives indépendantes, ainsi qu'il l'a rappelé, frappe par son caractère disparate, impressionniste, qui se laisse peut être interpréter – ceci pour rebondir sur le propos de Mme Bouchoux – comme une série de petites lâchetés successives comme on en rencontre assez souvent lorsqu'on est familier de la vie publique. Quand une difficulté se présente, on se dit que telle ou telle solution de facilité serait peut-être finalement acceptable avant de se rendre compte que cumulées les unes aux autres, elles modifient le paysage en profondeur. J'insiste ici sur le diagnostic qu'a rappelé le rapporteur. Recul et délitement d'une partie du pouvoir de l'État, avec en arrière fond une question terminologique fondamentale : n'y a-t-il pas contradiction dans les termes à parler d'autorité administrative indépendante puisque par définition, l'administration est dépendante ? J'ajoute qu'est mise en cause l'une des missions fondamentales du Parlement : le contrôle, car ces autorités sont très peu contrôlées. Notre rôle est pourtant de contrôler le fonctionnement du Gouvernement et de l'administration, dont les modalités, s'il arrive qu'elles soient limpides, sont parfois un peu difficiles à apprécier. J'en profite pour insister sur le sentiment d'entre soi qui frappe, ainsi que l'avait souligné le rapporteur de la commission d'enquête, parmi un certain nombre de personnalités siégeant aux instances dirigeantes de ces structures. J'en veux pour preuve la réaction suscitée dans un grand corps par le seul fait que les modestes parlementaires que nous sommes aient eu le front d'envisager la désignation consensuelle du président de l'AFLD en lieu et place d'une nomination de droit. Le fait est que trois grands corps se partagent un rôle plus que prépondérant au sein de ces autorités. Et cela pose question. L'approche de ces autorités n'en devient-elle pas monoculturelle ? J'ajoute que les parlementaires sont directement impliqués dans certaines de ces autorités, auxquelles certains d'entre nous ont été confrontés de près. On peut s'étonner de la durée de vie de certains de leurs membres, qui fait que l'on en arrive à des situations où parfois les présidents même ne sont plus tout à fait au courant d'un certain nombre de décisions prises par l'autorité dont ils

ont la charge. Me vient à l'esprit la commission nationale de contrôle des comptes de campagne, dont le président a eu l'amabilité de nous indiquer qu'à la suite d'un certain nombre de ses contrôles, il y avait eu deux invalidations de sénateurs après le dernier renouvellement...

**M. Jean-Claude Gaudin.** – Il y en a eu quatre !

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Il n'était donc qu'à mi-chemin de la vérité, mais probablement par simple erreur d'ajustement... Il nous a d'ailleurs avoué qu'un certain nombre de contrôles sont effectués par des étudiants. Je ne suis pas sûr que tous parmi nous en aient conscience. Quand on sait l'écho et les conséquences de tels rapports, il y a de quoi s'interroger. Si bien que l'idée que le mandat non renouvelable puisse faire partie des évolutions ne me paraît nullement anachronique, et je remercie le rapporteur de l'avoir souligné.

Pour ce qui est de trancher entre les instances qui méritent ou non d'être qualifiées d'autorité administrative indépendante, les avis peuvent être partagés. Mais je n'oublie pas l'adage qui veut que nous soyons tous pour la réforme... pour peu qu'elle ne nous concerne pas.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Un peu comme pour les autoroutes.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Exactement. Cela étant dit, il n'est pas anormal que s'agissant d'un secteur qui nous concerne, nous nous posions certaines questions, qui amèneront peut-être des aménagements à la marge. Mais nous ne devons pas perdre de vue l'objectif de simplification.

Une dernière remarque, enfin. Nous sommes soumis, en tant que parlementaires, à l'obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêt. Les membres des autorités administratives indépendantes également. Mais alors que nous sommes soumis à des délais très stricts, un certain nombre de membres des autorités administratives indépendantes n'ont toujours pas fait leur déclaration. Il y a donc deux poids deux mesures, selon que l'on est élu ou membre d'une autorité, éventuellement issu d'un grand corps. Il me semblerait pourtant logique qu'il n'y en eût qu'un. J'ajoute que la question s'est posée de la publicité des déclarations : celles des membres des autorités administratives indépendantes devaient-elles être rendues publiques, comme les nôtres ? Le Conseil constitutionnel a tranché, jugeant que celles des fonctionnaires n'avaient pas à l'être. Il ne s'agit pas de revenir sur cette décision, mais il ne me semblerait pas inintéressant de faire une petite exception. Je pense aux membres de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Pour une raison simple : cette haute autorité, qui nous contrôle, s'autocontrôle – par le mécanisme du déport, dont nous connaissons tous l'efficacité. Il ne me paraîtrait pas inopportun de prévoir un mécanisme de validation de cet autocontrôle, passant par la publicité des déclarations de patrimoine et d'intérêt des membres de cette instance. Et je le dis avec d'autant moins de scrupules que le président de cette haute autorité, lorsque nous lui avons posé la question lors de son audition, n'a pas semblé hostile à cette proposition.

**M. David Assouline.** – Cet examen est complexe, car il s'inscrit dans un processus en plusieurs temps. Il y a d'abord eu le rapport de la commission d'enquête, totalement à charge, si bien que l'on se serait attendu à voir surgir une proposition appelant à un grand coup de balai. Et voilà qu'il nous arrive une proposition au fond assez modeste dont on peut, ainsi que l'a souligné le rapporteur, partager certaines remontrances.



Mais l'idée sous-jacente reste la même ; l'idée selon laquelle quand le politique veut démissionner, il crée une autorité administrative indépendante, que tout ceci se fait au mépris des prérogatives du Parlement. Est-il bien honnête de concentrer ainsi la frustration des parlementaires sur les autorités administratives indépendantes ? Ne serait-il pas plus juste de dire que, sous la V<sup>e</sup> République, la frustration vient plutôt de l'exécutif ? Ce sont les prérogatives qui lui sont reconnues qui nous brident dans notre fonction de contrôle. Il est trop facile d'aller chercher ailleurs un défouloir.

Quand on instruit un procès à charge, on n'en est pas pour autant dispensé de rechercher les raisons et les bienfaits de ce nous avons décidé depuis les années 1970. Nous avons, dans bien des domaines, rompu en cela avec une époque où l'on ne se posait pas ce genre de question, considéré qu'il fallait ménager une distance avec l'exécutif, que le Parlement lui-même ne pouvait pas créer parce que dans le régime de la V<sup>e</sup> République, il est lui-même trop lié à l'exécutif. Qui peut contester l'utilité de la CNIL, au vu de l'ampleur prise par la révolution technologique ? Même chose, d'une certaine façon, pour le CSA. Sans parler de l'exigence de crédibilité qui a présidé à la création des autorités de régulation des marchés financiers, en un temps où il s'agissait de réguler une économie financière devenue folle.

Autre chose est la question de la composition, des modes de fonctionnement, des modes de rémunération, de la durée des mandats au sein de ces instances. Et je puis être d'accord avec un certain nombre des préconisations qui nous ont été présentées.

Pour ce qui concerne notre commission, se pose la question du statut de deux organismes auquel cette proposition de loi entend toucher. Sur la Hadopi, nous avons eu de longs débats. J'étais pour ma part favorable à une fusion de la Hadopi et du CSA, à condition que subsistent, au sein de l'organisme nouveau, des entités autonomes. Je l'étais parce que l'on ne peut ignorer que l'audiovisuel ne se limite pas aujourd'hui à la télévision, que contrôle le CSA, mais circule dans le champ beaucoup plus vaste de l'Internet, au point que les métiers, désormais à cheval sur les deux domaines, se recomposent, que la question des droits d'auteur se pose différemment, comme bien d'autres questions aussi – sur une plate forme comme YouTube, qui n'est en rien régulée, des millions d'images circulent sans que personne n'aille contrôler les contenus, se poser la question de la protection des enfants, du racisme. J'estimais donc important que les compétences de la Hadopi puissent se mettre au service de missions jusqu'alors réservées au CSA. On a considéré que j'ouvrais la boîte de Pandore, et conservé deux autorités, en renforçant les compétences du CSA sur l'Internet. Dont acte. Mais on ne saurait considérer que supprimer aujourd'hui la Hadopi de la liste des autorités administratives indépendantes constituerait un bon signal, ne serait-ce qu'au regard de l'exigence minimale de défense des droits d'auteur.

Si donc je partage beaucoup de ce qu'a dit le rapporteur, j'estime que cela ne nous dispense pas d'une réflexion globale. On ne peut se contenter de dénoncer, comme l'a fait Jean-Léonce Dupont, une succession de petites lâchetés, si l'on veut éviter que ce que l'on dénonce ne se reproduise. Lorsque nous jugeons qu'il n'est pas possible que l'exécutif soit à la manœuvre et que le Parlement n'a pas, étant dans le champ du politique, la distance requise, ou les moyens de mener le contrôle, que proposer ? Si cette réflexion n'est pas menée, nous risquons fort de poursuivre sur la même lancée.

**M. Bruno Retailleau.** – Nous appuyons les conclusions de la commission d'enquête présidée par Marie-Hélène Des Esgaulx et dont Jacques Mézard fut le rapporteur. Elles débouchent sur les deux textes soumis à notre examen. Ce rapport n'est pas le premier sur le sujet, il s'inscrit dans une réflexion préalable qui lui donne légitimité. C'est le Conseil

d'État qui, en 2005, a publié une première étude sur le sujet, suivi un an après par le rapport du doyen Gélard, au Sénat, dont je vous recommande la lecture, car il dresse un état des lieux précis, puis par le rapport Vanneste-Dosière de l'Assemblée nationale, avant celui, enfin, de notre commission d'enquête. Autant dire que les autorités administratives indépendantes nous portent à nous interroger.

Elles ont une forme de légitimité. Marie-Hélène Des Esgaulx et Jacques Mézard se sont gardés de proposer leur disparition et les nuances qu'ils ont apportées dans leurs conclusions sont bienvenues. Le juge constitutionnel et le juge administratif ont consacré ces autorités. Sans oublier le législateur : faut-il rappeler que c'est la loi qui crée ces autorités, qui prévoit leur composition et qui peut aussi décider d'un certain nombre de contrôles ? En matière économique, l'exigence de régulation imposait, notamment quand l'État détenait un monopole, que celui-ci ne soit pas juge et partie.

Il reste que l'on a vu ces autorités proliférer. Nous en sommes à 42, et il s'en crée une par an en moyenne. Ne s'apprête-t-on pas à en créer une dans le projet de loi relatif à la biodiversité, en cours d'examen ? Elles absorbent un budget non négligeable de quelque 600 millions d'euros par an, et nous avons le sentiment qu'elles échappent à tout contrôle, que des questions de déontologie se posent et que leur composition, révélatrice du mal français, est parfaitement endogamique. Il est donc tout naturel de s'interroger.

Le rapport de Philippe Bonnacarrère est nuancé ; il est clair ; je soutiendrai ses conclusions. Je le suis lorsqu'il nous propose de ne pas ôter le statut d'autorité administrative indépendante à la Hadopi – sauf à créer des problèmes dans le recueil des données personnelles – et à l'ARDP – au risque de remettre en cause son indépendance financière vis-à-vis des éditeurs de presse. Son rapport est frappé au coin du bon sens, et nous le soutiendrons.

**M. Patrick Abate.** – Une chose est sûre : ces autorités administratives indépendantes ont une certaine légitimité, qui peut encore être renforcée grâce à une représentation plus citoyenne en leur sein. Ainsi que l'a souligné Jean-Léonce Dupont, il est navrant de constater combien les grands corps de l'État les ont préemptées, imposant une approche qu'il a qualifiée de monoculturelle – nous irions pour notre part jusqu'à parler de pensée unique.

Les autorités administratives indépendantes sont certes utiles, mais elles témoignent, dans le même temps, d'une faiblesse de l'État, qui se décharge de certains arbitrages, et du Parlement, dans sa fonction de contrôle. Dans le propos de notre collègue Assouline, n'a-t-on pas vu se dessiner, en creux, l'appel à une VI<sup>e</sup> République ? Vers laquelle nous serions prêts à le suivre... Ce qui est certain, c'est que dans notre V<sup>e</sup> République, l'initiative parlementaire est largement étouffée par l'exécutif.

Notre appréciation sur le rapport de Philippe Bonnacarrère est positive. Nous le suivons sur l'ARDP. Même si cela peut sembler souhaitable, il nous semble, de même, un peu complexe aujourd'hui d'envisager une fusion de la Hadopi et du CSA. Le Conseil supérieur de l'AFP a montré qu'il n'est pas nécessairement utile de lui maintenir sa qualité d'autorité administrative indépendante. En revanche, nous nous interrogeons sur ce qu'a dit notre rapporteur au sujet du HCERES. Dans quel sens entend-il trancher pour résoudre le problème de la parité ?

Il est un aspect du rapport de la commission d'enquête qui n'a pas été repris dans la proposition de loi : la remise au Parlement d'un rapport annuel et la production d'un jaune annexé au projet de loi de finances. Je suis également assez favorable à la suggestion de Jean-Léonce Dupont, qui estime que les membres de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique devraient être contrôlés.

**Mme Françoise Laborde.** – Le rapport de notre collègue Bonnacarrère est intéressant, et nous le voterons. Nous nous déterminerons au cas par cas sur les amendements, en fonction des positions de l'ensemble du groupe du RDSE.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Je précise à M. Retailleau que le projet de loi sur la biodiversité ne crée pas une autorité administrative indépendante mais une agence fonctionnelle, sur le modèle de l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Merci de vos observations. Il m'a semblé qu'il n'y avait pas, dans le propos de Mme Bouchoux, d'objection à mes propositions. Jean-Léonce Dupont nous ayant expliqué la vision des auteurs de ces deux textes, on comprend tout l'intérêt de les voir soumis à examen en séance publique, pour que s'y déroule le travail d'amendement. Je lui précise que nous nous sommes limités, dans notre travail, à l'objet de notre saisine, et que nous avons donc laissé de côté la question des missions. Vous avez évoqué, monsieur Dupont, la possibilité qu'une autorité puisse rendre des avis résultant d'une autosaisine. Nous avons considéré que cela n'entraîne pas dans le champ de notre compétence. Nous nous sommes inscrits, au demeurant, dans votre souci d'aller vers une évolution : nous ne voyons pas d'objection à voir retirer la qualité d'autorité administrative indépendante à quatre des six autorités qui relèvent de notre compétence. Seules deux nous semblent mériter qu'on leur maintienne. Je rappelle une fois encore que supprimer le statut d'autorité administrative indépendante ne revient pas à supprimer l'institution, qui continuera à exister.

Notre collègue David Assouline a évoqué la frustration des parlementaires. Je me sens mal représentatif pour m'exprimer sur le sujet. Il a posé la question de la relation entre la Hadopi et le CSA. Notre approche, sur ce point, a été purement technique. Nous ne nous sommes pas prononcés pour ou contre la Hadopi, même si j'ai fait référence au rapport de Mme Bouchoux et de M. Hervé. Si l'on veut s'attaquer à la Hadopi, il ne faut pas le faire au travers du statut d'autorité administrative indépendante, mais poser, de face, la question de l'opportunité ; si l'on veut, comme M. Assouline, voir la fusion de la Hadopi et du CSA, il faut considérer qu'en nous suivant, on évite un problème technique, puisque l'une et l'autre seront restées autorité administrative indépendante.

Merci à M. Retailleau d'avoir remis en perspective les travaux respectifs du Sénat et de l'Assemblée nationale, soulevé la question du contrôle et le problème d'endogamie, qu'il a qualifié de mal français, et estimé que nos propositions apportaient une réponse équilibrée.

Merci à M. Abate qui a posé la question de la légitimité, de la diversité citoyenne et souligné la faiblesse du contrôle. Il a appelé de ses vœux un rapport annuel, qui faisait en effet partie des propositions de la commission d'enquête. La question de la parité se pose pour le HCERES en raison du nombre impair et des tailles différentes de ses collègues. Pour ce qui est du nombre impair des membres dans leur ensemble, le HCERES compte trente membres, mais son président est exclu de la procédure de renouvellement par moitié.

Merci, enfin, à Mme Laborde de son appréciation bienveillante pour notre travail et à Mme Blandin de sa précision.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS À LA PROPOSITION DE LOI

##### *Article 1<sup>er</sup> - Annexe*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis.** – Mon amendement n° 1 rend à l'ARDP son statut d'autorité administrative indépendante. Restons cohérent avec ce que nous avons voté en 2015.

*L'amendement n° CULT.1 est adopté.*

**M. Jean-Louis Carrère.** – Nous apprécierions, une autre fois, de pouvoir prendre connaissance des amendements un peu plus tôt. J'en profite aussi pour observer que le succès de la réforme engagée par le président du Sénat justifierait des locaux un peu plus spacieux.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous avons toujours procédé ainsi pour les amendements lorsque nous sommes saisis pour avis, sur lesquels notre rapporteur a livré des explications claires. Les questeurs ont engagé la réflexion sur le problème des salles de réunion. Peut-être Jean-Léonce Dupont, questeur, voudra-t-il en dire un mot ?

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Le succès des nouvelles règles sur la présence en commission pose en effet un problème d'espace, que nous nous employons à résoudre provisoirement, *via* éventuellement des échanges de salles, en attendant le renouvellement de 2017, qui sera l'occasion d'apporter une solution pérenne grâce au rééquilibrage des effectifs des différentes commissions.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis.** – Mon amendement n° 2 rend à la Hadopi son statut d'autorité administrative indépendante.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Le groupe écologiste s'abstiendra.

*L'amendement n° CULT.2 est adopté.*

##### *Article 25*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis.** – Mon amendement n° 3 est de coordination avec les deux précédents.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Nous nous abstiendrons également.

*L'amendement n° CULT.3 est adopté.*

##### *Article 39*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis.** – Ainsi que je m'en suis expliqué, supprimer toute confidentialité des délibérations du CSA me paraît excessif. Mon amendement n° 4 y remédie, en revenant au droit actuel, qui rétablit le secret des délibérations

et exige la discrétion concernant les questions en cours d'examen jusqu'à un an à compter de la cessation de fonction.

**M. David Assouline.** – Je ne vous suis pas. Lever l'exigence de respect du secret des délibérations pesant sur les anciens membres serait à mon sens un ajustement positif. Dans une société médiatique comme la nôtre, les informations finissent inévitablement par fuiter. Je préfère que les acteurs eux-mêmes assument, ce qui évitera les déformations. Limiter l'exigence de discrétion à la durée du mandat me paraît suffisant.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Mon amendement ne fait que revenir au droit existant : secret des délibérations et discrétion sur les questions en cours d'examen jusqu'à un an après son expiration.

**M. David Assouline.** – Autant j'estime justifiée l'obligation de discrétion durant le mandat, autant l'étendre un an après son expiration me paraît excessif.

**M. Patrick Abate.** – Nous sommes attachés, comme beaucoup d'entre vous j'imagine, à la transparence. La limiter ne nous paraît pas judicieux, et nous ne voterons pas l'amendement.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Autant nous souscrivons à l'exigence de discrétion durant le mandat, autant nous estimons que la parole doit être libre après son expiration. Nous ne voterons pas l'amendement.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Ce qui nous importe, c'est de lever l'obligation de discrétion après la fin du mandat, tout en la maintenant durant le mandat. Nous ne voterons pas l'amendement et proposerons un amendement alternatif en ce sens en séance.

**M. Bruno Retailleau.** – Il est plus logique, pour nous, de voter le rétablissement de la double obligation de discrétion, comme nous le propose le rapporteur, quitte à y revenir en séance.

*L'amendement n° CULT.4 est adopté.*

#### **Article 41**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Le proposition de loi prévoit de renouveler les membres du HCERES par moitié tous les trois ans. Cela pose problème dans une instance qui comporte cinq collègues et vingt-neuf membres en excluant son président. C'est une quadrature que je n'ai pas su résoudre, et c'est pourquoi je vous propose, par mon amendement n° 5, de substituer le terme de « partiellement » à ceux de « par moitié », en laissant au Conseil d'État le soin d'édicter les règles propres à résoudre ce délicat problème mathématique.

**Mme Dominique Gillot.** – La parité est assurée sur l'ensemble du collège, qui compte 30 membres. Je rappelle que la constitution du Haut Conseil a fait l'objet de discussions pointilleuses avec les différents représentants et qu'il serait périlleux de mettre en cause un équilibre chèrement acquis à la faveur d'une modification sémantique.

J'en profite pour indiquer qu'une autre substitution de termes me paraît malvenue. Celle qui tend à écrire, comme le veut la proposition de loi, que le Haut Conseil est administré

par un « collègue » plutôt que par un « conseil ». Cela porte à confusion, sachant que le Haut Conseil est constitué de cinq collègues.

De même, la proposition de loi prévoit un renouvellement par moitié tous les trois ans sans préciser les modalités de renouvellement. Cela entraînera des difficultés majeures pour l'équilibre de la composition du Haut Conseil. Je suis très réservée sur cet article 41, qui va à l'encontre de l'esprit de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de 2013.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Vous avez raison, la parité est assurée dans l'institution. Mais dès lors que le Haut Conseil est composé de cinq collègues, dont certains comptent un nombre impair de membres, se pose le problème de leur renouvellement par moitié. D'où ma proposition de substituer à ces termes celui de « partiellement », qui permet de trouver une solution réglementaire.

Écrire, comme le veut la proposition de loi, que le Haut Conseil est administré par un « collègue » plutôt que par un « conseil » évite une redondance (le Haut Conseil est administré par un conseil) qui peut porter à confusion. D'où la solution retenue, plus élégante juridiquement. Il n'y a pas d'ambiguïté, en revanche, à user du terme de collègue, car la loi ne nomme pas « collègues » les différentes catégories dont sont issus les membres du Haut Conseil. C'est seulement dans l'usage courant que nous parlons de collègues pour désigner ces formations.

**Mme Dominique Gillot.** – La phrase est peut-être plus élégante juridiquement, mais il n'en reste pas moins qu'elle jette un trouble dans la compréhension. Mieux vaudrait choisir un autre terme, comme celui de directoire.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – La perfection n'est pas de ce monde. Encore une fois, il n'y a pas d'ambiguïté possible puisque la loi n'utilise pas de l'appellation de « collègues » pour désigner les différentes catégories de membres qui composent le Haut Conseil.

**Mme Colette Mélot.** – *Quid* de la procédure de renouvellement à trois ans ? Je crains que l'on n'aille créer des difficultés au sein d'une instance que nous avons eu bien du mal à échafauder.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Elle est renvoyée au décret en Conseil d'État. Je ne vois pas où est le problème.

*L'amendement n° CULT.5 est adopté.*

#### **Article 46**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Que les médiateurs du livre, du cinéma et peut-être demain de la musique n'entrent plus dans la catégorie des autorités administratives indépendantes ne doit pas les exonérer, pour les motifs que je vous ai exposés, de l'obligation de déposer déclaration patrimoniale et déclaration d'intérêt à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Tel est le sens de mon amendement n° 6.

*L'amendement n° CULT.6 est adopté.*

**M. David Assouline.** – Mon groupe ne prendra pas part au vote sur l'ensemble.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Le groupe écologique s’abstiendra.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Comme c’est l’usage, je vous propose d’autoriser notre rapporteur à procéder aux éventuels ajustements nécessaires lors de la réunion de la commission des lois, saisie au fond des proposition de loi et proposition de loi organique, et à redéposer les amendements qu’elle ne retiendrait pas.

*Le rapport pour avis est adopté.*

*La réunion est levée à 11 h 10.*

### **Présentation du rapport du comité de suivi de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d’orientation et de programmation pour la refondation de l’école de la République**

*La réunion est ouverte à 11 h 10.*

**La commission entend une présentation du rapport du comité de suivi de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d’orientation et de programmation pour la refondation de l’école de la République, par M. Yves Durand, député, président du comité de suivi.**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous entendons notre collègue député Yves Durand, président du comité de suivi de la loi de refondation de l’école de la République, qui a rendu il y a peu son premier rapport annuel au Parlement. Je souhaite rappeler le travail très important et les nombreux apports de notre commission lors de l’examen de la loi d’orientation et de programmation pour la refondation de l’école de la République, sur le rapport de notre collègue Françoise Cartron.

Nous savons combien le législateur peine à assurer le suivi et le contrôle de l’application des dispositions qu’il a votées. À cette fin, la loi du 8 juillet 2013 prévoit qu’un comité de suivi surveille et rende compte de sa mise en œuvre. Placé auprès de la ministre, ce comité est composé de douze membres, dont huit sont des parlementaires et parmi lesquels figurent nos collègues Dominique Bailly, Marie-Annick Duchêne, Brigitte Gonthier-Maurin et Michel Savin.

Ce comité semble jouer pleinement son rôle et cela est, monsieur le président, tout à votre honneur. Par son action, il participe pleinement de l’exercice par le Parlement de sa fonction de contrôle. Le rapport que vous nous présentez est le fruit d’un long travail d’enquête, mêlant auditions et déplacements à la rencontre de tous les acteurs. Il en ressort un constat, à la fois sévère et étayé, mais non dénué de pistes de réflexion pour une amélioration globale de notre système éducatif.

**M. Yves Durand, président du comité de suivi de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d’orientation et de programmation pour la refondation de l’école de la République.** – L’article 88 de la loi du 8 juillet 2013 institue un comité, composé de huit parlementaires et de quatre personnalités qualifiées, qui a pour fonction de suivre et d’évaluer son application et sa mise en œuvre. À ma connaissance, il s’agit là d’une première et d’un exemple à suivre !

Quel rôle avons-nous tenu à donner au comité de suivi ? Il ne s'agit pas, bien entendu, de mener des évaluations à la manière de la Cour des comptes, avec une perspective financière, ou comme le font les inspections générales. Il s'agit plutôt de distinguer, politique par politique, les freins de l'application de loi et, le cas échéant, de trouver des leviers pour une meilleure application. Il convient également de déterminer si les difficultés d'application rencontrées par certaines dispositions ne sont pas du fait de la loi elle-même. Comme vous le voyez, mes chers collègues, nous portons une vision dynamique de l'application de la loi ; si des dispositifs prévus par la loi se révèlent inapplicables, nous sommes les premiers à dire que la loi doit elle-même évoluer. Cette mission fait suite, à la fois dans sa méthode et dans son ambition, à la grande concertation de l'été 2012, qui avait été à l'origine de la loi de refondation.

Quelle méthodologie avons-nous mise en œuvre ? Notre enquête repose avant tout sur les rencontres, nombreuses, que nous avons eues sur le terrain avec les responsables académiques, les chefs d'établissement, les enseignants et tous les acteurs du système éducatif. Nous avons également mené de multiples auditions et rencontres, afin d'étayer notre constat.

L'évaluation de l'application de la loi ne saurait se limiter à la publication des textes réglementaires qu'elle prévoit. Il est, au sein de l'appareil de l'éducation nationale, une tentation que nous avons observée, qui est de considérer que la loi est appliquée parce que les décrets sont pris. Au-delà de la transposition réglementaire, il convient de voir comment l'application de la loi est ressentie dans les écoles et les établissements : quelle est la perception du « plus de maîtres que de classes » dans les écoles, ou de la mise en œuvre du conseil école-collège ? Comment les acteurs sont-ils accompagnés dans la mise en œuvre de la refondation ? Ainsi, il nous faut aussi déterminer si les moyens prévus sont réellement affectés, si l'organisation du système s'adapte aux nouveaux objectifs, si les pratiques évoluent réellement et, c'est peut-être le plus important, si tous les acteurs se sont approprié la loi et les changements dont elle est à l'origine. Nous considérons que la loi ne s'applique vraiment que si tel est le cas. En conséquence, nous avons établi dix critères, les plus objectifs possibles, pour mesurer l'application de la loi.

Nous avons choisi non pas de mesurer l'application de chacune des très nombreuses mesures de la loi de refondation, mais de nous concentrer sur trois grands chantiers : « priorité au primaire », qui est l'élément essentiel de la loi, la réforme de la formation des enseignants, avec la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), ainsi que les nouvelles instances indépendantes créées par la loi, le Conseil supérieur des programmes (CSP) et le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO). Sur chacun de ces sujets, il ne s'agit pas de refaire le débat qui a déjà eu lieu, quel qu'ait été notre vote, mais de faire systématiquement référence à la lettre de la loi.

À l'avenir, le comité de suivi réalisera des travaux thématiques sur des sujets tels que la relation avec les parents d'élèves, le numérique dans l'éducation ou l'inclusion scolaire. Je terminerai mon propos par quelques réflexions personnelles sur la manière dont nous avons travaillé. J'aimerais mettre en avant la qualité du travail et l'ambiance qui a régné au cours de nos réunions. Cela est d'autant plus important que nous avons la noble tâche de faire en sorte que cette loi, qui vise à créer un consensus républicain sur l'école et à laquelle tout le monde adhère désormais, s'applique au mieux pour l'intérêt de tous les élèves.



Je souhaiterais que mon collègue Khaled Bouabdallah, président de l'Université de Lyon, vice-président de la conférence des présidents d'université (CPU), complète mon propos sur la question de la formation.

**M. Khaled Bouabdallah, membre du comité de suivi.** – La réforme de la formation est un des piliers de la loi de refondation de l'école. Je vais vous faire part des constats, des conclusions et des recommandations du comité de suivi sur cette question. Je voudrais insister sur le fait que la formation, qui précédemment à la loi sur l'école, avait été « masterisée », dans des conditions parfois difficiles, pour rejoindre les standards internationaux en matière de formation des enseignants. L'intégration de ces formations dans les universités est l'autre élément fondamental qui précédait la loi. Cela a permis la reconnaissance de l'adossement de ces formations à la recherche. Enfin, la loi dispose que la formation constitue le principal levier de l'amélioration de la performance du système.

Nous avons pu constater la mise en œuvre relativement difficile du nouveau modèle de formation, constat déjà établi par d'autres instances. Ces difficultés ont plusieurs origines : hétérogénéité des publics, succession de différents types de formation, question de la professionnalisation des formations, positionnement des ESPÉ au sein de l'université, question sur leur autonomie, modèle économique des ESPÉ, rôle de l'Etat employeur ... La place du concours reste également ouverte pour de nombreux acteurs. Cela pose la question de l'homogénéité du diplôme de master, qui est un diplôme en deux ans. On peut également s'interroger sur le contenu du concours qui reste un concours de reconnaissance d'un niveau disciplinaire.

S'agissant de la réforme de la formation, on est au milieu du gué. Les choses mériteraient largement d'être précisées.

Le comité de suivi recommande donc de réaffirmer un continuum de formation, soutenir la mobilisation des acteurs, consolider les viviers du recrutement qui sont en cours d'amélioration, valoriser la démarche d'évaluation et, enfin, préciser le modèle attendu du métier d'enseignant.

**M. Yves Durand.** – Je voudrais revenir un instant sur la question de la priorité accordée au premier degré. Il existe une attente très grande des acteurs sur ce sujet. C'est le socle même de la loi sur la refondation de l'école !

Des moyens très importants et réels ont été mis en œuvre : une grande partie des 60 000 postes prévus ont été créés, même s'ils ont été peu visibles à cause d'une poussée démographique et d'une mise en œuvre mal expliquée sur le terrain. Malheureusement, la priorité au primaire a été occultée par d'autres débats comme celui sur les rythmes scolaires. La mise en œuvre de la loi a également été morcelée par la mise en place de dispositifs particuliers comme celui du nouveau cycle CM1/CM2/6<sup>ème</sup> ou le dispositif « plus de maîtres que de classes ». En conséquence, sa perception par les acteurs est fortement diluée, ce qui crée une déception à la mesure des attentes. Ainsi, la priorité au primaire est aussi, dans son application, au milieu du gué.

**Mme Colette Mélot.** – Je voudrais tout d'abord féliciter le président du comité de suivi pour la qualité de son rapport. J'ai moi-même eu l'occasion de participer aux travaux du comité, avant de céder ma place à notre collègue Marie-Annick Duchêne.

Le rapport rejoint beaucoup des constats formulés au sein de notre commission. Le primaire doit être la priorité des priorités, mais le Gouvernement a surtout concentré ses efforts sur la réforme des rythmes scolaires, dont les résultats, après deux ans de mise en œuvre, sont pour le moins mitigés. Certaines communes ont même abandonné le projet. Il en ressort que la mise en œuvre de la loi d'orientation pour la refondation de l'école s'en est trouvée retardée, morcelée et peu à peu diluée. L'inertie de l'éducation nationale continue de ralentir la mise en place des réformes ! Nous souhaitons, un partenariat réel avec les acteurs de la communauté scolaire et que l'on tienne compte de l'avis des parents d'élèves, des élus locaux et des acteurs économiques même s'ils ne sont pas les décideurs.

Vous souhaitez engager une réflexion sur le pilotage du système éducatif mais dans quelle direction et pour quelle mise en œuvre ? En ce qui concerne le sujet de la formation des maîtres et celui de la mise en place des ÉSPÉ, je rappelle que nous avons signé avec mon collègue Jacques-Bernard Magnier deux rapports successifs. Nous avons bien souligné que la greffe dans les universités mettrait du temps à prendre.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Je ne partage pas ce que vient de dire Colette Mélot sur la réforme des rythmes scolaires. Dans mon département et dans ma région, il est vrai qu'il y a pu y avoir des réticences au moment de sa mise en œuvre, du fait notamment de certains mots d'ordre nationaux, mais ces nouveaux rythmes sont aujourd'hui entrés dans l'ordre des choses. Il est faux de dire que des communes ont renoncé à ce projet.

J'ai fait partie du cabinet de Lionel Jospin lorsqu'il était ministre de l'éducation nationale. Je me souviens de la mise en place par le recteur Daniel Bancel de la réforme de la formation des enseignants dans le cadre de la création des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Ce ne fut pas la plus grande réussite de la loi Jospin. Le recteur avait bâti un modèle de formation certes intéressant mais peut être trop éloigné de celui en vigueur dans les écoles normales, par rapport auquel il était toutefois nécessaire d'évoluer. Sur ce sujet, il y a encore bien des choses à améliorer...

Je relève un manque en ce qui concerne les maîtres d'application. Pourrait-on réinstaurer une proximité avec les structures de formation comme c'était auparavant le cas avec les écoles d'application qui évoluaient en périphérie des écoles normales ? Un modèle semblable est-il possible avec la structure universitaire ? Le choix, la rémunération, l'affectation des maîtres d'application sont des questions épineuses, soumises à beaucoup de contraintes mais il faut y apporter des réponses si l'on veut faire aboutir cette réforme.

J'ai relevé avec beaucoup de satisfaction vos propos sur la formation générale. Je souscris pleinement à la garantie universitaire de formation qu'offre le niveau de master. Il n'est pas besoin de revenir sur cette exigence.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Membre du comité de suivi, je voudrais saluer le travail accompli, notamment la méthodologie retenue. L'article 88 de la loi nous permet d'évaluer annuellement la mise en place des orientations, ce qui en fait une loi en construction ou, pour reprendre les mots du président, dynamique.

Votre rapport porte un regard critique mais équilibré sur la mise en œuvre de la loi. Il revient sur l'urgence relative au premier degré et sur la relance d'une véritable formation pour les enseignants. Il ne pointe pas d'ailleurs que les difficultés de la formation initiale mais aussi l'indigence de la formation continue, à un moment où les enseignants sont confrontés à des situations nouvelles où ils ont besoin d'être épaulés ; je pense aux problèmes

liés au respect des minutes de silence dans certains établissements qui ont eu lieu l'année dernière.

Le rapport souligne aussi un manque que j'avais moi-même soulevé au moment de l'examen de la loi : il concerne l'articulation entre ÉSPÉ et universités, et plus précisément la difficulté de fléchage des moyens spécifiquement dédiés aux ÉSPÉ dans le budget des universités autonomes. On sait pertinemment que certains postes ne peuvent pas être créés car il y a des factures à payer par ailleurs...

Je serai plus négative que vous sur l'évolution du « vivier » d'enseignements et le besoin de le reconstituer en direction de certaines disciplines. Il faut faire en sorte que ce « vivier » soit davantage à l'image de notre société. C'est pourquoi je suis personnellement favorable à l'introduction d'une plus grande souplesse dans les différents niveaux d'entrée dans le métier d'enseignant.

Pour conclure, j'ai senti dans les échanges que j'ai pu avoir dans le milieu éducatif une attente forte vis-à-vis de cette réforme mais aussi un certain épuisement de ses acteurs.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – La culture de l'évaluation est fondamentale. Il est important également qu'elle s'inscrive dans la durée : évaluer une fois ne suffit pas. La remise d'un rapport annuel sera certainement source de progrès dans l'application de la loi de refondation de l'école.

Êtes-vous prêt à aller plus loin en ce qui concerne le changement de la place du concours ? Beaucoup de demandes s'expriment en ce sens. Vous indiquez dans votre rapport qu'il faut tenir compte du fait qu'il y a des propositions qui sont difficiles à appliquer. Je ne voudrais pas cependant qu'on tire trop facilement argument de ces difficultés d'application pour faire reculer l'ambition de refondation de l'école... Il faut une juste mesure.

L'application de la loi est un enjeu démocratique. Or, force est de constater que la loi de refondation n'est pas appliquée. Lorsque je me rends dans les ÉSPÉ, je m'aperçois que de nombreux aspects de la loi sont ignorés plus ou moins volontairement comme la résolution non violente des conflits. Je vous invite tous à aller voir le film « Demain » qui donne à voir le modèle éducatif finlandais, inclusif et bienveillant, qui s'appuie sur cinq années de formation pour les enseignants : tout ce que nous avons voulu faire à travers la loi de la refondation mais qui n'est pas réalisé...

Il faut redonner toute leur place au CSP et au CNESCO. Dans une interview aux *Cahiers pédagogiques*, vous vous interrogez avec pertinence sur l'indépendance de ces structures. On a pu constater à plusieurs reprises la fragilité de cette notion dans le cadre des relations de ces organes avec le ministère. Je vous trouve par ailleurs sévère avec le CNESCO. Celui-ci a un rôle important à jouer, notamment en conduisant des recherches qui doivent nous permettre de déterminer si l'école inclusive est un progrès ou pas.

Je suis très attachée à la loi de refondation de l'école et je ne voudrais pas que, sous couvert de difficultés, on en réduise l'ambition que le Sénat a largement nourrie par ses apports.

**M. Jacques Gersperrin.** – Je félicite également son président pour le travail accompli par le comité de suivi. Je voudrais néanmoins revenir sur trois points.

Concernant la priorité au premier degré, j'ai le sentiment que les différents acteurs sont fatigués du passage systématique d'une loi à une autre et de recevoir régulièrement des lettres, des circulaires ou des décrets, dont certains leur arrivent la veille pour le lendemain ! Il s'agit pourtant d'un domaine où il importe d'avoir une certaine continuité. Il semble par conséquent que les enseignants soient déçus. Certains disent qu'une poussée démographique rend les choses difficiles. Je crois que c'est surtout dû à un excès de communication, comme il y en a eu sur la réforme du collège ou sur le CSP : la communication tue la communication ! Il faut arrêter cela pour plus de lisibilité. Si on veut revenir à des choses fortes et importantes dans l'éducation, il doit y avoir un consensus général. D'ailleurs, dans les pays où cela fonctionne bien, tous les partis politiques sont ensemble et vont dans le même sens. En France, on se rend compte qu'il y a une cacophonie parce qu'il y a trop de communication et pas assez de consensus alors que les faits sont là : on ne peut accepter que 20 %, voire 40 %, des élèves soient en difficultés lorsqu'ils rentrent au collège.

Concernant la formation des enseignants, on a simplement remplacé les enseignants des IUFM dans les ESPE ! Comment peut-on changer l'état d'esprit, le fonctionnement, la pédagogie et la vision de l'enseignement en reprenant les mêmes personnes et en modifiant seulement le cadre ? Supprimer les IUFM était une erreur, il eût mieux valu les transformer de l'intérieur. Quoi qu'il en soit, si nous restons dans cette démarche nous connaissons les mêmes difficultés parce qu'il s'agit toujours d'un système disciplinaire ou académique et non d'un système professionnel. Or, la réussite passe par un concours professionnalisant, c'est-à-dire un concours local, comme pour les professeurs des écoles. Je m'interroge aussi sur les compétences attendues, sur la place du concours, sur la formation professionnelle continue qui demeure fondamentale, et sur les difficultés entre les ESPÉ et l'université.

Concernant le CSP, je ne veux pas revenir sur la polémique autour de ma démission. Quand le bureau du président du CSP se trouve rue de Grenelle, on peut légitimement s'interroger sur son indépendance réelle.

Par ailleurs, vous avez raison de vouloir faire entrer les parents dans les établissements scolaires, c'est fondamental.

Il faudrait aussi s'interroger sur la façon d'apprendre. Que se passe-t-il véritablement en classe ? On n'ose jamais aller voir ce qui s'y passe en raison d'un tabou selon lequel, dans la classe, le maître est seul maître à bord. Enfin, en ce qui concerne l'autonomie et de la place du chef d'établissement dans l'enseignement primaire, le jour où il y aura véritablement un chef d'établissement avec un fonctionnement de réseaux, un principal de collège et les directeurs des écoles dans un réseau géographique, nous aurons résolu une grande partie des problèmes de l'enseignement et de la réussite de nos élèves.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Tout d'abord, j'adresse mes félicitations à l'ensemble de l'équipe du comité de suivi.

Sur la forme, votre rapport est remarquablement présenté. Il est très pédagogique. Globalement, j'ai été positivement surpris par l'objectivité de votre présentation, ce qui n'est pas habituel dans nos instances. Je voudrais vous en féliciter parce que je trouve que votre travail constructif.

Sur le fond, la qualité de ce bilan d'étape ne m'étonne pas, en raison de la qualité de nos collègues sénateurs et sénatrices qui y ont participé. Cependant, étant en charge de remettre prochainement un rapport sur l'orientation, j'ai constaté que votre rapport ne

mentionne qu'extrêmement rapidement la question de l'orientation des élèves. Il ne l'aborde qu'à la lumière des relations entre l'école et les parents. C'est profondément regrettable. D'après vous, cette absence témoigne-t-elle tout simplement de l'incapacité de l'éducation nationale à mettre l'orientation en priorité et à assumer cette mission ? En tout cas, cela m'interpelle énormément, surtout quand on constate les échecs d'orientation dans la formation professionnelle et à l'université. Ma question sera simple : quelle suite sera donnée à votre rapport ? Le ministère de l'éducation nationale y prête-t-il attention ? Allez-vous remettre un autre rapport ?

**Mme Françoise Cartron.** – Le premier constat du comité de suivi, c'est que les acteurs ne se sont pas approprié cette loi de refondation, alors même qu'elle était très attendue de leur part. Cela est d'autant plus étrange que les ateliers de la Sorbonne, qui se sont tenus pendant quatre mois et réunissant plus de 400 participants au sein d'ateliers thématiques, ont constitué le terreau sur lequel la loi s'est construite.

Le deuxième constat du comité de suivi, c'est la difficulté d'appropriation de la loi par les inspecteurs eux-mêmes. C'est un véritable problème ! Existe-t-il une faille dans leur formation ? Il n'y a pas eu d'évaluation par rapport à la formation des inspecteurs et des chefs d'établissement, ce qui est très grave lorsqu'un politique porte une réforme de manière forte, comme l'a été la loi de refondation de l'école. Qu'en est-il de la mission de l'école supérieure de l'éducation nationale (ESEN) ?

Concernant la priorité accordée au premier degré, là encore, vous dites qu'elle n'est pas appropriée en raison d'un parasitage par la réforme des rythmes scolaires ou d'un morcellement des mesures. Je ne partage pas votre analyse parce que ces différentes mesures, – réforme des rythmes scolaires incluse – font partie de la priorité au primaire. La relance de la scolarisation des enfants de deux ans en fait partie, tout comme le dispositif « plus de maîtres que de classes », dont l'ambition est de changer la pédagogie, d'introduire plus de travail en équipe et d'avoir un autre rapport à l'élève. Ce ne sont pas des mesures qui se juxtaposent. Ce sont des mesures qui viennent s'inscrire dans la philosophie de la loi de refondation de l'école. Quant à la réforme des rythmes scolaires, en particulier, elle répond aussi à la priorité au primaire puisqu'elle a, avant tout, réintroduit une matinée de classe pour favoriser l'apprentissage des élèves. Ce sont les éléments de la cohérence et de l'ambition de l'école.

S'agissant de la création de postes, vous dites que les gens n'ont pas compris parce qu'ils ne les ont pas vus. Mais c'est une évidence : on ne peut pas constater qu'il y a plus de maîtres que de classes si on n'est pas concerné. Par ailleurs, 50 % de postes attribués parmi ceux programmés, c'est déjà bien ! Votre évaluation pourrait être plus bienveillante sur ce point. De la même manière : la façon dont les postes ont été répartis les deux premières années a été fortement influencée par la mise en place des ESPÉ. Il fallait alors expliquer aux enseignants que tout n'allait pas être mis en place dès la première année en raison de la priorité donnée aux ESPÉ. C'est si vrai que les attributions de postes qui sont aujourd'hui déployées dans les académies témoignent vraiment de la priorité à l'école primaire. J'aurais aimé le trouver dans le rapport. Cette loi de refondation s'est inscrite après des années de pénurie et de saignée des moyens. Prenons deux exemples concrets : dans l'académie de Lille, 1 000 élèves en moins à mettre en regard de 200 postes supplémentaires ; dans l'académie de Bordeaux, 1 400 élèves en plus et 175 postes supplémentaires. Si je fais le ratio tel qu'il se faisait auparavant, avec une moyenne de 25 élèves par classe, il n'y aurait dû avoir que 56 postes supplémentaires. On assiste à un changement de rythme qui ne peut être nié.

Enfin, concernant le CNESCO, qu'entendez-vous par l'interprétation extensive de la notion d'indépendance ? Pour moi, soit on est indépendant, soit on ne l'est pas ! Je ne vois pas comment l'indépendance peut être extensive.

**M. Michel Savin.** – En tant que membre, je connais l'état d'esprit constructif du comité de suivi, au-delà des clivages politiques, et je tiens à remercier et féliciter son président et rapporteur. Ce rapport, dont l'objectif n'est pas de refaire la loi mais de porter un regard sur son application, ne devra pas rester à l'état de vœu pieux. Il représente, pour les parlementaires, un outil important pour pointer, dans leur région, à travers les témoignages de l'ensemble du corps enseignant, les dysfonctionnements dans l'application de la loi. Ce comité de suivi possède le recul nécessaire pour faire évoluer cette loi, déterminer les critères d'affectation réelle de ses moyens et permettre éventuellement de rouvrir le débat sur ce texte si ses objectifs ne sont pas atteints.

**M. Maurice Antiste.** – À mon tour, je félicite le rapporteur sur sa méthodologie qui me semble de grande valeur. Comment les étudiants se sont-ils adaptés à la réforme de la formation initiale des enseignants et à la mise en place des ÉSPÉ ?

**M. Yves Durand.** – Je transmettrai, mes chers collègues, vos remerciements aux membres du comité de suivi.

Monsieur Groperrin, le travail législatif sur cette loi est clos et il ne s'agit pas de le reprendre. Quels qu'aient été nos votes, cette loi doit s'appliquer. L'objectif du comité de suivi est de définir les conditions de son application et d'en déjouer les difficultés.

Madame Blandin, si nous avons pointé un certain nombre d'obstacles et proposé des leviers, c'est bien entendu pour surmonter les difficultés et non pas pour déclarer la loi inapplicable. Ce n'est pas un comité de suivi du renoncement, tout au contraire ! Il s'agit tout d'abord d'appliquer les principes généraux de la loi, de son article 2 qui donne à l'école pour objectif la réussite de tous les élèves avec des moyens adéquats, des enseignants formés et professionnalisés. Sous aucun prétexte nous ne devons renoncer à cette ambition. Quand, toutes tendances politiques confondues, nous critiquons, au sens positif du terme, l'application de la loi, nous conservons cette même ambition, devant laquelle nous ne reculerons sous aucun prétexte. Le résultat des travaux du comité de suivi n'est ni à charge ni à décharge.

En 2012, pour refonder l'école, un souffle extraordinaire a porté l'élaboration de la loi, grâce aux enseignants, aux élus et à tous les acteurs présents. Les difficultés d'appropriation de la loi risquent de voir ce souffle s'épuiser. La pertinence du dispositif n'est pas en cause, mais les enseignants semblent avoir perdu le sens de ce texte qu'ils avaient pourtant accueilli favorablement.

Sur la création des postes à pourvoir, la Cour des comptes a attiré l'attention du comité de suivi sur la nécessité pour le Gouvernement, s'il veut atteindre les objectifs qu'il s'est fixé, d'en accélérer le rythme dans les deux prochaines années.

L'orientation est un sujet majeur de cette loi et nous prendrons en compte dans notre rapport thématique les conséquences liées à la mise en œuvre d'un service public régional d'orientation.

L'indépendance du CSP et du CNESCO est sujet à interrogation et nous, parlementaires, allons sans doute être amenés à préciser leur format et clarifier leur champ de compétence.

Le travail du comité de suivi mené une année durant a été reconnu par tous comme honnête, fouillé, rigoureux, que l'on soit ou non d'accord sur le fond de la réforme. Il doit se poursuivre avec les rapports thématiques et un rapport annuel. Je vais remettre le présent rapport à la ministre après l'avoir présenté devant les deux assemblées parlementaires.

Faire évoluer le système éducatif comme nous en avons l'ambition nécessite d'aller encore plus loin dans la réflexion sur le métier d'enseignant, engagée en son temps par François Fillon lorsqu'il était ministre de l'éducation nationale. Nous devons travailler à la réalisation du cycle commun CM1/CM2/6<sup>ème</sup> qui vise à garantir une continuité éducative aux élèves mais qui se heurte à l'existence de deux corps enseignants dont le statut et les cultures diffèrent.

L'application de cette loi a été retardée, occultée en partie par la question des rythmes scolaires comme par les réformes successives. Comme l'a fait remarquer M. Gresperrin, cette succession de réforme épuise les enseignants. La tonalité des travaux du comité de suivi me donne les plus grands espoirs pour parvenir à un consensus républicain afin qu'une réforme n'en chasse pas une autre au gré des alternances politiques.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Nous avons été sensibles à la qualité de ce rapport qui constituera un outil précieux pour la poursuite des travaux de la commission.

### **Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Demande de renvoi pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

*La commission demande à être saisie pour avis de la proposition de loi organique n° 278 (2015-2016) et de la proposition de loi n° 279 (2015-2016), adoptées par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, et désigne Mme Catherine Morin-Desailly rapporteure pour avis sur ces propositions de loi.*

*La réunion est levée à 12 h 40.*





## COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

**Mardi 19 janvier 2016**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

### **Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité - Examen des amendements aux textes de la commission**

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. 600 amendements ont été déposés. Une discipline est nécessaire. Je suggère que le rapporteur, comme lors du texte sur la transition énergétique, soit très bref lorsque l'amendement a déjà été vu en commission et qu'il propose le même avis.

Je rappelle que notre commission s'était réunie les 7 et 8 juillet derniers pour élaborer son texte. Nous avons alors examiné 562 amendements et en avons adopté 222, pour parvenir à un texte équilibré et pragmatique.

Le gouvernement a déposé plusieurs amendements ce matin. Il a notamment, conformément à nos demandes, supprimé le renvoi à des ordonnances pour intégrer directement leur contenu dans le texte.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Nous étions parvenus ensemble à un texte équilibré il y a six mois. Cette longue interruption a eu pour effet de laisser cours à une grande imagination, parfois débridée, perceptible dans les amendements sur le texte de la commission. Le gouvernement a déposé peu d'amendements sur le texte mais il a tenu compte de notre irritation sur les renvois à des ordonnances, préférant intégrer directement dans la loi le texte des ordonnances. Certains de ces amendements gouvernementaux font plusieurs pages. Nous n'avons pu les examiner en détail mais la navette permettra d'affiner la rédaction.

600 amendements ont été déposés. Beaucoup avaient déjà été déposés et rejetés lors de l'élaboration de notre texte. C'est pourquoi je me contenterai d'indiquer, dans ces cas-là, que mon avis est défavorable.

La commission examine d'abord les amendements de coordination du rapporteur.

#### **Article 4**

*L'amendement rédactionnel n° DEVDUR-18 est adopté.*

#### **Article 6**

*L'amendement de coordination n° DEVDUR-19 est adopté.*

**Article 7**

*Les amendements de coordination n° DEVDUR-45 et DEVDUR-20 sont adoptés.*

**Article 9**

*L'amendement de coordination n° DEVDUR-43 est adopté.*

**Article 14**

*L'amendement de coordination n° DEVDUR-21 est adopté.*

**Article 16**

*L'amendement de coordination n° DEVDUR-22 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° DEVDUR-23.*

**Article 16 bis**

*L'amendement de coordination n° DEVDUR-25 est adopté.*

**Article 17 bis**

*L'amendement de coordination n° DEVDUR-27 est adopté.*

**Article 17 ter**

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement n° DEVDUR-57 conforte la place des parlementaires dans les instances de bassins. En effet, avec le non-cumul des mandats, les parlementaires qui y siègent, souvent en tant qu'élu local, n'y seront plus représentés.

**M. Hervé Maurey, président.** – Excellent amendement !

*L'amendement de coordination n° DEVDUR-57 est adopté.*

**Article 17 quater**

*L'amendement de coordination n° DEVDUR-58 est adopté.*

La commission examine ensuite les amendements extérieurs.

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-dessous :

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	456	Rétablissement des sites et paysages diurnes et nocturnes	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	524 rect.	Rétablissement des sites et paysages diurnes et nocturnes	<b>Défavorable</b>

M. COURTEAU	121 rect. bis	Rétablissement des "sols" comme faisant partie du patrimoine commun de la Nation	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	457 rect.	Rétablissement des sols comme patrimoine commun de la Nation	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	525 rect. bis	Rétablissement des sols comme patrimoine commun de la Nation	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	122 rect.	Politique nationale de protection et de préservation des sols	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	458	Politique nationale de protection et de préservation des sols	<b>Défavorable</b>
Mme BONNEFOY	266 rect.	Promotion de la création de jardins de la biodiversité	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CARDOUX	1 rect. quater	Valeurs intrinsèques et valeurs d'usage de la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. BÉRIT-DÉBAT	79 rect. ter	Valeurs intrinsèques et valeurs d'usage de la biodiversité.	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	528 rect.	Valeurs intrinsèques et valeurs d'usage de la biodiversité	<b>Défavorable</b>

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je ne comprends pas.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Les amendements n° 79 rectifié *ter* et 528 rectifié sont satisfaits par un amendement que nous avons adopté à l'article 2.

Mme DIDIER	18	Modification du principe de précaution.	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	320	Précision du principe d'action préventive	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	531 rect.	Suppression de la précision "significatives" pour les atteintes concernées par le principe d'action préventive	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	225 rect.	Définition du principe d'action préventive	<b>Défavorable</b>
M. REVET	329 rect.	Précision du principe d'action préventive	<b>Défavorable</b>
M. POHER	267	Réintroduction de l'objectif d'absence de perte nette voire de gain de biodiversité du principe d'action préventive	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	302	Réintroduction de l'objectif d'absence de perte nette voire de gain de biodiversité dans le principe d'action préventive	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	533 rect.	Réintroduction de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	172 rect.	Suppression du principe de solidarité écologique	<b>Défavorable</b>

Mme BILLON	226 rect.	Champ d'application du principe de solidarité écologique	<b>Défavorable</b>
M. REVET	330 rect.	Champ d'application du principe de solidarité écologique	<b>Défavorable</b>
M. POHER	268	Extension du champ d'application du principe de solidarité écologique à tous les territoires concernés par une prise de décision publique	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	303	Extension du principe de solidarité écologique à tous les territoires concernés par une prise de décision publique	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	526 rect. bis	Extension du principe de solidarité écologique à tous les territoires concernés par une prise de décision publique	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	304	Inscription du principe de non-régression dans le code de l'environnement	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	3 rect. quater	Suppression du rapport sur le principe de non-régression	<b>Défavorable</b>
M. BÉRIT-DÉBAT	81 rect. ter	Suppression du rapport sur le principe de non-régression.	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	530 rect.	Suppression du rapport sur le principe de non-régression	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	216	Inscription du principe de non-régression dans le code de l'environnement	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	2 rect. quater	Principe de la conservation par l'utilisation durable.	<b>Défavorable</b>
M. BÉRIT-DÉBAT	80 rect. ter	Principe de la conservation par l'utilisation durable	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	529 rect.	Principe de conservation par l'utilisation durable	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	417	Réécriture du principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture et la sylviculture	<b>Défavorable</b>
Mme JOURDA	379 rect.	Rapport sur la mise en œuvre du principe de solidarité écologique	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CARDOUX	13 rect. ter	Compléter l'objectif de développement durable au sein du code de l'environnement	<b>Défavorable</b>
M. BÉRIT-DÉBAT	82 rect. ter	Compléter l'objectif de développement durable au sein du code de l'environnement	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	532 rect.	Compléter l'objectif de développement durable	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 bis</b>			

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements qui modifient l'article 2 bis. Ils ont déjà été rejetés par notre commission. Cet article reprend la proposition de loi sur la réparation du préjudice écologique adoptée à l'unanimité par le Sénat lorsque le Sénat avait une autre majorité. Notre commission a choisi volontairement de ne pas le modifier afin de laisser au gouvernement le soin de s'en emparer pour aboutir à un grand texte sur le sujet, ce que beaucoup appellent de leurs vœux sur tous les bancs. Pour l'instant le gouvernement n'a pas bougé.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je rappelle que cette proposition de loi sur le préjudice écologique avait été déposée par M. Retailleau. Comme la procédure accélérée n'a

pas été déclarée, nous aurons l'occasion au cours d'une deuxième lecture d'améliorer la rédaction, le cas échéant.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Il sera opportun aussi éventuellement de consulter à nouveau la commission des lois.

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PELLELAT	173	Suppression de la responsabilité du fait des atteintes à l'environnement.	<b>Défavorable</b>
M. KERN	482 rect.	Suppression de la responsabilité du fait des atteintes à l'environnement	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	305	Précision du régime de responsabilité du fait des atteintes à l'environnement	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	58 rect.	Précision du type de dommage causé à l'environnement donnant lieu à réparation	<b>Défavorable</b>
M. KERN	483 rect.	Précision du type de dommage causé à l'environnement donnant lieu à réparation	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	404 rect.	Précision de la nature du dommage causé à l'environnement	<b>Défavorable</b>
M. PELLELAT	174	Définition du dommage à l'environnement.	<b>Défavorable</b>
M. PELLELAT	175	Impossibilité pour une personne victime d'un préjudice résultant d'un dommage causé à l'environnement de demander réparation	<b>Défavorable</b>
M. PELLELAT	176	Personnes ayant la capacité d'agir en cas de dommage causé à l'environnement.	<b>Défavorable</b>
M. PELLELAT	177	Réparation en nature	<b>Défavorable</b>
M. PELLELAT	178	Précision des mesures de réparation	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	306	Précision des dépenses exposées pour prévenir la réalisation d'un dommage	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	307	Inscription du régime de responsabilité du fait des atteintes à l'environnement dans le code de l'environnement.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	308	Préservation et utilisation durable des continuités écologiques	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	149	Promouvoir la protection de l'environnement "y compris nocturne"	<b>Sagesse</b>
M. DANTEC	309	Promouvoir la protection de l'environnement "y compris nocturne"	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. G. BAILLY	47 rect. quater	Reconnaissance de certaines activités économiques comme l'élevage herbivore comme contributrice à la protection de l'environnement.	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	150	Reconnaissance de certaines activités économiques comme l'élevage herbivore comme contributrice à la protection de l'environnement	<b>Défavorable</b>

<b>Article 3 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GREMILLET	405 rect.	Suppression de l'article 3 ter	<b>Défavorable</b>
M. KERN	484 rect.	Suppression de l'article 3 ter	<b>Défavorable</b>

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement n° 596 du Gouvernement, déposé ce matin, inscrit dans la loi le texte d'une ordonnance dont le renvoi était auparavant prévu à l'article 59. C'est la bonne démarche, mais cet amendement réécrit entièrement, sans doute par erreur, l'article 3 *ter*. Aussi j'y serai favorable sous réserve d'insérer après le mot « géologique », le mot « pédologique ».

Le Gouvernement	596 rect.	Modalités de réalisation de l'inventaire national du patrimoine naturel	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. POINTEREAU	59 rect.	Suppression de la définition d'objectifs quantitatifs et qualitatifs de conservation et d'utilisation durable et de l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques pour atteindre ces objectifs par la SNB.	<b>Favorable</b>
Mme BILLON	248 rect.	Suppression d'objectifs qualitatifs et quantitatifs	<b>Favorable</b>
M. KERN	485 rect.	Suppression d'objectifs qualitatifs et quantitatifs	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	581	Suppression d'une précision	<b>Satisfait ou sans objet</b>

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'alinéa 9 avait été introduit à l'initiative de M. Dantec, dans le prolongement d'une réflexion de la Délégation du Sénat à l'outre-mer. Il prévoit que chaque espèce classée inscrite sur la liste rouge de l'UICN fait l'objet d'un plan d'action pour assurer sa préservation. Indéniablement ces plans sont efficaces : la population d'albatros d'Amsterdam, endémique sur l'île d'Amsterdam, a ainsi doublé en très peu de temps. Il semble toutefois peu pertinent que toutes les espèces fassent l'objet d'un tel plan d'action : 1 048 espèces sont menacées, dont une grande partie en Nouvelle-Calédonie. J'émet un avis défavorable à l'amendement n° 343 rectifié qui supprime l'alinéa 9, ainsi qu'à l'amendement n° 217, dont le champ, à l'inverse, est trop large, et à l'amendement n° 251 rectifié *bis*. Je suis en revanche favorable à l'amendement n° 310 rectifié *bis*, qui définit un dispositif plus resserré, en ne visant que les espèces « en danger critique » et « en danger » de la liste rouge de l'UICN.

**M. Ronan Dantec.** – Cet amendement n° 310 rectifié *bis* est, volontairement, très restrictif. Il ne concerne que les espèces en danger mondial. Il vise ainsi les espèces endémiques menacées de l'outre-mer. Même l'ours n'est pas visé.

M. BIZET	343 rect	Suppression des plans d'actions pour les espèces classées sur la liste rouge de l'UICN	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	217	Plans d'action espèces menacées	<b>Défavorable</b>
Mme CLAIREAUX	251 rect. bis	Plans d'actions espèces menacées.	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	310 rect. bis	Plans d'actions espèces menacées	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	52	Produits issus de nouvelles techniques de modification génétique	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	469	Produits issus de nouvelles techniques de modification génétique	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	579	Non brevetabilité des produits issus de procédés essentiellement biologiques	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	46	Brevetabilité des gènes natifs et des produits issus de procédés essentiellement biologiques	<b>Favorable</b>
M. LABBÉ	466	Brevetabilité des gènes natifs et des produits issus de procédés essentiellement biologiques	<b>Favorable</b>
M. MÉZARD	508 rect.	Brevetabilité des gènes natifs et des produits issus de procédés essentiellement biologiques	<b>Favorable</b>
M. YUNG	275 rect. bis	Exclusion des procédés essentiellement biologiques	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	36	Exclusion des procédés essentiellement biologiques ou existant naturellement	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	509 rect.	Exclusion des procédés essentiellement biologiques ou existant naturellement	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	467	Exclusion des procédés essentiellement biologiques ou existant naturellement	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	35	Encadrement des brevets sur le vivant	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	468	Encadrement des brevets sur le vivant	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	510 rect.	Encadrement des brevets sur le vivant	<b>Défavorable</b>
M. YUNG	276 rect. bis	Encadrement des brevets sur le vivant	<b>Défavorable</b>
M. GROSDIDIER	400 rect. bis	Prise en compte des semences dites traditionnelles dans les COV	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	475	Prise en compte des semences dites traditionnelles dans les COV	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	354 rect. bis	COV, échanges de semences	<b>Défavorable</b>

M. GROSDIDIER	399 rect. ter	COV, échanges de semences	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel avant Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CARDOUX	4 rect. quater	Conseil national de la chasse et de la faune sauvage	<b>Défavorable</b>
M. BÉRIT-DÉBAT	83 rect. ter	Conseil national de la chasse et de la faune sauvage	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	534 rect.	Conseil national de la chasse et de la faune sauvage	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CARDOUX	8 rect. ter	Exclusion du CNCFS du fonctionnement du Comité national de la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. BÉRIT-DÉBAT	84 rect. ter	Exclusion du CNCFS du fonctionnement du Comité national de la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	535 rect.	Exclusion du CNCFS du fonctionnement du CNB	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	270 rect.	Saisine du CNB par les commissions parlementaires	<b>Sagesse</b>
M. CARDOUX	9 rect. ter	Autosaisine du Comité national de la biodiversité	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	19	Avis du CNB sur la cohérence d'ensemble des stratégies régionales pour la biodiversité	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	582		<b>Favorable</b>
M. CARDOUX	11 rect. ter	Suppression du Conseil national de la protection de la nature (CNP)	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	537 rect.	Suppression du CNPN	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	10 rect. ter	Restriction de l'autosaisine du CNPN	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	538 rect.	Restriction de l'autosaisine du CNPN	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	12 rect. ter	Précision sur le décret relatif au CNPN	<b>Favorable</b>
M. BERTRAND	540 rect.	précision décret CNPN	<b>Favorable</b>
Mme LOISIER	327 rect.	Représentant du milieu forestier au sein du CNPN	<b>Défavorable</b>
M. POHER	269 rect.	Comité départemental de la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	311	Comité départemental de la biodiversité	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	313	Comités régionaux de la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	218 rect. bis	Comités régionaux de la biodiversité outre-mer	<b>Défavorable</b>



M. PATIENT	345 rect.	Possibilité pour les comités de bassin d'exercer les missions du comité régional de la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	312	Consultation des CRB	<b>Défavorable</b>

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Les amendements identiques n° 271 rectifié et 314, qui prévoient une consultation du comité régional de la biodiversité lors de l'élaboration du schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires, sont de bon sens. Avis favorable sous réserve d'une rectification : comme l'article L. 4251-4 du code général des collectivités territoriales n'est pas encore entré en vigueur, il convient de viser l'article de la loi Notre qui crée cet article du code : en conséquence, il convient de les insérer après l'alinéa 7, et non l'alinéa 8.

M. POHER	271 rect.	Consultation du comité régional de la biodiversité dans le cadre de l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	<b>Favorable si rectifié</b>
M. DANTEC	314	Consultation du comité régional de la biodiversité dans le cadre de l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article additionnel après Article 7 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CABANEL	272 rect. bis	Élargissement des prérogatives des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail à l'environnement	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CARDOUX	14 rect. ter	Majorité des deux tiers des membres du CA d'un établissement public pour un rattachement	<b>Défavorable</b>
M. BÉRIT-DÉBAT	85 rect. ter	Majorité des deux tiers du CA d'un établissement public pour un rattachement	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	541 rect.	Majorité des deux tiers du CA d'un établissement public pour un rattachement	<b>Défavorable</b>
<b>Article 9</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BERTRAND	536 rect.	Dénomination de l'AFB	<b>Défavorable</b>
Mme BONNEFOY	273 rect.	Rôle d'information sur les phytosanitaires pour l'AFB	<b>Favorable</b>
M. ANTISTE	219 rect.	Domaine d'intervention géographique de l'AFB	<b>Favorable</b>
M. DANTEC	315	Domaine d'intervention géographique de l'AFB	<b>Favorable</b>

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Le lien entre l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et les collectivités territoriales doit être innovant et collaboratif. Avis favorable à l'amendement n° 580 du gouvernement : l'agence pourra établir des délégations

territoriales en région à la demande des régions de telle sorte que l'initiative vienne du bas et non du haut. C'est une démarche tout à fait moderne.

Le Gouvernement	580	Formalisation de la déclinaison territoriale de l'Agence française pour la biodiversité	<b>Favorable</b>
M. HUSSON	351 rect.	Expérimentation de l'organisation territoriale de l'Agence	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme LOISIER	325 rect.	Représentants de la propriété forestière privée dans les délégations territoriales de l'AFB	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CARDOUX	7 rect. quater	Mutualisation des moyens de l'AFB conditionnée à la majorité des deux tiers	<b>Défavorable</b>
M. BÉRIT-DÉBAT	86 rect. ter	Mutualisation des moyens de l'AFB conditionnée à la majorité des deux tiers	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	543 rect.	Mutualisation des moyens de l'AFB conditionnée à la majorité des deux tiers	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	500 rect.	Mission d'évaluation des dégâts causés par les espèces animales protégées	<b>Favorable</b>
M. GREMILLET	406 rect.	Évaluation des dommages agricoles et forestiers causés par les espèces animales protégées	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. PELLEVAL	179 rect.	Restriction de la mission de soutien financier de l'AFB.	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	501 rect.	Extension de la mission de participation aux actions de formation de l'AFB à l'enseignement supérieur et la recherche et à l'enseignement agricole	<b>Favorable</b>
M. RAISON	100 rect. ter	Mission d'accompagnement de la mobilisation citoyenne et de développement du bénévolat confiée à l'AFB	<b>Favorable</b>
M. GREMILLET	411 rect.	Mission d'accompagnement de la mobilisation citoyenne et du développement du bénévolat confiée à l'AFB	<b>Favorable</b>
M. POINTEREAU	61 rect.	Suppression des missions de police de l'AFB.	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	180 rect.	Suppression des missions de police de l'AFB	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	15 rect. ter	Suppression des missions de police judiciaire de l'AFB.	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	544 rect.	Suppression des missions de police judiciaire de l'AFB	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	539 rect.	Précision des missions de police exercées par l'Agence française pour la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	523 rect.	Mission de l'AFB pour l'appui à la mise en œuvre de la compensation	<b>Défavorable</b>
M. BOCKEL	375 rect. bis	Appui technique aux opérateurs publics ou privés chargés de la mise en œuvre des mesures compensatoires	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	504 rect.	Mission d'accompagnement et de suivi du mécanisme d'obligations réelles environnementales	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	560 rect.	Plafonnement à 28 des membres du CA de l'AFB, dont deux représentants des territoires ultra-marins	<b>Défavorable</b>
M. VASSELLE	105 rect. bis	Création d'un collège supplémentaire au sein du conseil d'administration de l'AFB, dédié aux collectivités territoriales.	<b>Favorable</b>
Mme BILLON	154	Création d'un collège supplémentaire au sein du conseil d'administration de l'AFB, dédié aux collectivités territoriales	<b>Favorable</b>

Mme LOISIER	326 rect. bis	Ajout d'un représentant d'une collectivité forestière au sein du CA de l'Agence	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	194	Précision des organisations professionnelles de forestiers privés dans le CA de l'Agence française pour la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	542 rect.	Précision d'une association nationale intervenant à titre principal dans la biodiversité aquatique continentale dans le CA de l'AFB	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	91 rect. ter	Précision dans la composition du deuxième collège du CA de l'Agence française pour la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	316	Fondations reconnues d'utilité publique ayant pour objet principal la protection de l'environnement	<b>Favorable</b>
M. D. DUBOIS	328 rect.	Représentants des associations de chasseurs	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. VASSELLE	104 rect. ter	Majorité pour les représentants des collectivités territoriales au sein du deuxième collège du conseil d'administration de l'AFB.	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	153	Majorité pour les collectivités territoriales pour le deuxième collège du conseil d'administration de l'AFB	<b>Défavorable</b>

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 583 du gouvernement : pourquoi inscrire dans la loi que le directeur général de l'Agence française pour la biodiversité est nommé par arrêté du ministre chargé de l'environnement ? Les modalités de nomination sont d'ordre réglementaire.

**Mme Éveline Didier.** – C'est pour éviter un renvoi à un décret d'application.

**M. Hervé Maurey, président.** – Il en faut de toute façon un pour que l'agence puisse se mettre en place...

Le Gouvernement	583	Direction générale de l'AFB	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	220 rect.	Proportion significative d'experts d'outre-mer au sein du conseil scientifique de l'AFB.	<b>Favorable</b>
M. CARDOUX	92 rect. ter	Comité d'orientation spécifique pour la politique de l'eau et les milieux aquatiques continentaux	<b>Défavorable</b>
M. TANDONNET	152	Comité d'orientation pour la politique de l'eau et des milieux aquatiques	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	546 rect.	Comité d'orientation pour la politique de l'eau et des milieux aquatiques	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	324 rect. bis	Ajout d'un comité d'orientation spécifiquement dédié à la gestion des forêts	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 9</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	317	Suppression des missions de police de la chasse de l'ONCFS	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	16 rect. ter	Polices de l'environnement.	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	545 rect.	Polices de l'environnement	<b>Défavorable</b>

<b>Article 11 bis (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	45	Rétablissement de l'article sur le rapport relatif à l'élargissement du périmètre de l'AFB.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 11 bis (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	20	Rapport sur l'élargissement du périmètre de l'AFB à l'établissement public du marais poitevin.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 15</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CABANEL	274 rect.	CHSCTE	<b>Défavorable</b>
<b>Article 15 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PELLELAT	181 rect.	Suppression de l'extension des missions des agences de l'eau	<b>Défavorable</b>
M. POINTERAU	62 rect.	Suppression de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	249 rect.	Suppression de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre	<b>Défavorable</b>
M. KERN	486 rect.	Suppression de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre	<b>Défavorable</b>
M. REVET	115 rect. bis	Exclusion des travaux de protection contre le risque inondation du périmètre d'intervention des agences de l'eau	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	578	Gouvernance Ecophyto	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	574	Suppression de l'AFB comme pilote de l'Inventaire national du Patrimoine Naturel	<b>Favorable</b>
<b>Article 17</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	589	Entrée en vigueur	<b>Favorable</b>

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement n° 589 prévoit que les articles du titre III créant l'AFB entrent en vigueur lors de la parution du décret, et non le 1<sup>er</sup> janvier. Avis favorable. Cette précision est nécessaire.

<b>Article 17 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	318	Création d'un collège supplémentaire d'usagers non professionnels au sein des comités de bassin	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	321 rect. bis	Représentants de la sylviculture au sein du deuxième collège des comités de bassin	<b>Favorable</b>
M. de NICOLAY	572	Représentants de la sylviculture au sein du deuxième collège des comités de bassin	<b>Favorable</b>
<b>Article 17 quater</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PELLEVAL	182	Suppression de l'article 17 quater	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	319	Amendement de cohérence avec celui de l'article 17 ter	<b>Défavorable</b>
<b>Article 17 quinquies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	584	Suppression d'un décret	<b>Favorable</b>

*La séance est levée à 14 h 25.*

**Mercredi 20 janvier 2016**

**- Présidence de M. Hervé Maurey, président -**

**Accueil d'un nouveau commissaire**

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Je souhaite la bienvenue à Jean-François Rapin, qui nous rejoint après la démission de Natacha Bouchart, qui était membre du bureau de notre commission, en espérant qu'il s'y sente bien.

**Prévention et lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs – Examen du rapport pour avis**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinons le rapport pour avis d'Alain Fouché sur la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Nous examinerons ensuite les 400 amendements de séance sur lesquels nous devons encore nous prononcer du projet de loi relatif à la biodiversité.

Le rapport d'information d'Alain Fouché et François Bonhomme sur la sécurité dans les gares éclairera les travaux de ce matin ; leurs quinze propositions pourront être reprises dans la proposition de loi. Les amendements du rapporteur seront soumis à la commission des lois, saisie au fond.

**M. Alain Fouché, rapporteur pour avis.** – Cette proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale le 7 octobre 2015, par les députés Bruno Le Roux et Gilles Savary. Elle y a été examinée en commission le 8 décembre et en séance publique les 16 et 17 décembre. Ces délais très courts s'expliquent par la volonté d'agir sans tarder dans la lutte contre le terrorisme. La procédure accélérée ayant été déclarée, une commission mixte paritaire pourra être réunie le cas échéant dès la fin de l'examen du texte au Sénat.

La proposition de loi comporte deux volets sans lien entre eux : la lutte contre le terrorisme et les atteintes graves à la sécurité publique, et la lutte contre la fraude.

Nous nous sommes penchés sur le premier volet la semaine dernière, lors de l'examen du rapport d'information réalisé avec François Bonhomme de la commission des lois. Je proposerai plusieurs amendements mettant en œuvre ses recommandations. François Bonhomme déposera les mêmes devant la commission des lois.

Le texte issu de l'Assemblée nationale renforce les moyens des services internes de sécurité de la SNCF – la Surveillance générale (Suge) – et de la RATP – le groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) – en autorisant, à l'article 1<sup>er</sup>, la fouille des bagages et la palpation. L'article 3 élargit la possibilité d'agir en civil aux services internes de sécurité. Je m'en félicite. Nous vous proposerons un amendement de réécriture à l'article 3 pour en sécuriser le dispositif.

L'article 2 soumet ces agents au contrôle des forces de l'ordre et à un code de déontologie spécifique. Il faut aller plus loin dans le rapprochement du régime de ces agents de celui applicable aux sociétés de sécurité privées, défini par le code de la sécurité intérieure et des transports. Nous vous proposerons de voter la transmission au Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps) du bilan des actions de contrôle effectuées par la Suge et le GPSR, et l'application à leurs agents du code de déontologie du Cnaps pour les activités de sécurité privées. La formation de ces agents sera également soumise au contrôle de l'instance.

Des dispositions facilitent l'action des forces de l'ordre et de la justice dans les transports. Nous sommes favorables à l'article 6, qui permet aux forces de l'ordre de réaliser un contrôle préventif des bagages dans les emprises des opérateurs de transport et dans les matériels roulants.

L'article 3 *bis* répond au risque créé par l'occupation de postes sensibles par des personnels radicalisés en prévoyant que le recrutement ou l'affectation de ces personnels pourront être précédés, à la SNCF et à la RATP, d'enquêtes administratives pour vérifier que le comportement des candidats n'est pas incompatible avec l'exercice de leurs missions. Nous vous proposerons d'étendre cette possibilité à l'ensemble des opérateurs de transport public et d'autoriser l'employeur à demander une enquête administrative si le comportement de personnes en poste évolue.

L'article 12 prévoit l'intervention des polices municipales dans les transports, ce qui ne relève pas nécessairement de leur rôle. Je proposerai de prévoir le transfert des pouvoirs de police des transports au président de l'intercommunalité lorsque celle-ci est

compétente en matière de transports, l'objectif étant l'homogénéisation de la réglementation relative au transport sur l'ensemble du périmètre de l'intercommunalité. Un maire pourra néanmoins s'opposer à ce transfert du pouvoir de réglementer.

Je proposerai un article additionnel autorisant la transmission en temps réel des images filmées par les opérateurs aux forces de l'ordre.

Enfin, une dernière mesure en mon nom propre : l'autorisation, à titre expérimental, de caméras-piétons pour les agents de la Suge et du GPSR, activables en intervention. Cet outil, déjà utilisé à titre expérimental par la police et la gendarmerie, sécurise leur action, en dissuadant les contrevenants d'adopter un comportement violent.

Je suis défavorable à l'instauration d'une redevance sur la sûreté. Outre que je suis opposé à la création d'une nouvelle taxe, cette augmentation du prix du billet écarterait un certain nombre d'usagers des transports en commun. Des mesures concrètes sont possibles pour améliorer la sûreté à un coût maîtrisé. Je proposerai la suppression de l'article 6 *quinquies* prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur ce sujet.

Le second volet de cette proposition de loi concerne la lutte contre la fraude dans les transports – elle peut sembler relative au regard de l'importance de la lutte contre le terrorisme, mais reste importante pour les opérateurs et les autorités organisatrices de transport en cette période budgétaire contrainte. Le manque à gagner dû à la fraude est estimé à 500 millions d'euros pour l'ensemble des opérateurs de transport, dont au moins 300 millions pour la SNCF et 100 millions pour la RATP. Si une présence accrue des contrôleurs et l'augmentation du nombre de contrôles répondent en partie à ce phénomène, il ne sera endigué que si l'efficacité de ces contrôles est renforcée. Les contrôleurs sont désarmés lorsque les contrevenants leur donnent une fausse identité ou une fausse adresse ; le taux de recouvrement des amendes n'est que de 10 %.

L'article 9 autorise les exploitants des services de transport ferroviaires et guidés à obtenir les données relatives aux contrevenants, tels que leur nom et adresse auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale. Je proposerai quelques modifications rédactionnelles et de coordination.

Les députés ont prévu, à l'article 8 *bis*, de sanctionner le fait, pour un fraudeur incapable de justifier de son identité, de ne pas rester à la disposition du contrôleur dans l'attente de la décision de l'officier de police judiciaire.

L'article 13 augmente la peine applicable en cas de déclaration de fausse adresse ou identité, à deux mois d'emprisonnement, en plus des 3 750 euros d'amende déjà existants.

L'article 8 de la proposition de loi assouplit les conditions de caractérisation du délit de fraude d'habitude, puisque cinq contraventions et non plus dix suffiront, sur une période d'un an.

Les appels à souscription des mutuelles de fraudeurs, qui remboursent les contraventions contre une faible cotisation annuelle, sont interdits à l'article 8 *ter*.

Je m'en remets à l'expertise de la commission des lois et de son rapporteur quant à l'économie générale de cette proposition de loi et me limiterai à vous proposer les modifications déjà évoquées à l'article 9.

Les députés ont inséré un article additionnel, l'article 11, prévoyant des dérogations au droit commun pour le prêt de main d'œuvre à but non lucratif entre les agents de la SNCF, de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau. C'est un cavalier législatif relatif à l'organisation interne du groupe public ferroviaire, sans incidence directe sur la lutte contre les incivilités ou le terrorisme.

En conclusion, vous l'avez compris, ma priorité a été d'intégrer les propositions de notre rapport d'information, ainsi que de contribuer à l'amélioration du volet consacré à la fraude.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Je félicite notre collègue pour son rapport. Certaines mesures sont consensuelles. Cette proposition de loi a connu une évolution notable à l'Assemblée nationale afin de prendre en compte au-delà des enjeux récents, la fraude, qui coûte 500 millions d'euros, dont 100 millions à la RATP. L'orientation de la proposition de loi vers la lutte contre le terrorisme n'en fait pas un texte de circonstance. Elle a de nombreux précédents. La proposition de loi est passée de neuf articles à vingt-quatre. Un troisième titre a été créé par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale pour traiter des violences et comportements sexistes.

Les deux volets de ce projet sont corrélés puisque la fraude contribue à l'insécurité vécue ou ressentie quotidiennement par les voyageurs ou les agents. La moitié des agressions de contrôleurs sont le fait de fraudeurs. Les moyens de sécurité ont déjà été renforcés – par exemple, 510 caméras ont été installées gare du Nord à Paris. La proposition de loi s'appuie donc sur les dispositifs existants pour traiter non pas seulement de l'Île-de-France, mais de l'ensemble des réseaux de transport en commun. Elle renforce les moyens de contrôle et leur efficacité afin d'améliorer la sécurité des voyageurs, même si le risque zéro n'existe pas. On se heurte par ailleurs au flux important de voyageurs, dont 201 millions transitent par la gare du Nord, soit vingt fois plus que dans les aéroports.

Les propositions sont mesurées. Elles placent la sécurité sous la responsabilité de la police et de la gendarmerie, sans confusion, et prévoient la possibilité de diligenter une enquête administrative pour s'assurer de la compatibilité entre le comportement des agents et leur poste. Sur ce dernier point, le contrôle *a posteriori* est un motif de légère divergence. Le passage des conditions de caractérisation du délit de fraude d'habitude à cinq infractions est important, tout comme la constitution du délit de manquement à l'obligation de rester à la disposition du contrôleur et la lutte contre les mutuelles de fraudeurs. Le groupe socialiste est favorable à cette proposition de loi.

**M. Louis Nègre.** – Je me félicite de la qualité du rapport et de la proposition de loi, qui était fortement attendue par les opérateurs et les élus, autorités de la mobilité. La lutte contre la fraude est l'axe principal de la politique du Groupement des autorités responsables de transport (Gart), que je préside. Si les opérateurs demandent la réduction de dix à cinq infractions le nombre nécessaire pour caractériser le délit de fraude d'habitude, le Gart, gauche et droite confondues, préfère que l'on descende à trois. Actuellement, dans notre pays, on a le droit de frauder dix fois par réseau, et au 1<sup>er</sup> janvier, le compte est remis à zéro. Réduire le nombre d'infractions à cinq n'a pas de sens. Chacun d'entre nous peut se tromper une fois, deux fois, mais à partir de trois fois, comment croire que c'est involontaire ? Le message envoyé par cette proposition de loi n'est pas satisfaisant. Je l'ai dit au Comité national de sécurité dans les transports.



Dès qu'on prend l'avion, des agents privés ouvrent les bagages. Cette mesure de sécurité n'est pas attentatoire aux libertés individuelles. Il est souhaitable que les forces de l'ordre y soient autorisées.

L'estimation du Gart de 500 millions d'euros de coût pour la fraude dans les transports n'a pas été démentie. Le président de la SNCF lui-même dit que les contrôleurs baissent les bras devant la situation actuelle, qui envoie un message civique contraire à nos valeurs. Lutter contre la fraude améliore le civisme et apporte une reconnaissance à ceux qui paient.

Je suis moins optimiste que le rapporteur sur la capacité de la proposition de loi à faire poursuivre les contrevenants sans pièce d'identité. L'officier de police judiciaire bloquera-t-il un train, fera-t-il descendre sur le quai le délinquant, avant qu'il ne s'enfuit ? J'ai besoin de précisions concrètes. Le texte de la proposition de loi de M. Savary ne contenait rien concernant la lutte contre les fraudeurs. Lorsque nous avons dénoncé les mutuelles de voyageurs au Conseil national des transports, le ministre en a découvert l'existence. J'approuve leur intégration dans le texte.

Je suis totalement favorable aux caméras-piétons contre la petite délinquance. Je suis en revanche réservé sur l'article 6 *ter* qui dispose que « les exploitants sont tenus d'assurer la sûreté des personnes et des biens transportés ». Il s'agit d'un pouvoir régalién, dont le transfert pose un problème intellectuel et juridique. Vérifions au moins s'il est possible.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je suis déjà intervenu sur le sujet lors de la présentation du rapport de nos collègues : à mes yeux, le transfert des pouvoirs de police aux intercommunalités prévu par l'amendement n° 13 doit être rendu facultatif.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je n'ai rien à ajouter, au nom du groupe, à l'intervention précise de mon collègue Jean-Claude Leroy.

**Mme Chantal Jouanno.** – Ce texte est particulièrement attendu en Île-de-France, où nous avons commencé le regroupement des services de sécurité dans les transports sous une même autorité.

La question, soulevée par Louis Nègre, de la répartition des pouvoirs entre les autorités publiques et les opérateurs, et parmi les opérateurs n'est pas tranchée. Au-delà des préoccupations d'opportunité et d'efficacité, le transfert de pouvoirs de police aux intercommunalités n'est pas anodin.

Le recouvrement des amendes ne dépasse pas 10 % en Île-de-France. Je souhaite bon courage aux officiers de police judiciaire qui seront chargés de vérifier l'identité des contrevenants ! En plus de cela, la vérification d'identité ne garantit pas le recouvrement effectif. La lutte contre la fraude reste très largement un vain mot.

**Mme Odette Herviaux.** – La lutte contre la fraude est nécessaire, mais attention à ne pas aller trop loin. Si le cadre sécuritaire se rapproche trop de celui du transport aérien, les pertes de temps occasionnées par les contrôles détourneront les usagers de la SNCF vers l'avion.

Les conditions de mise en oeuvre des contrôles sont décourageantes. Les fraudeurs ne sont pas toujours ceux qu'on croit, et il arrive que des contrevenants fassent un véritable esclandre.

**M. Jean-François Rapin.** – S'il incombe désormais aux exploitants d'assurer la sécurité dans les transports dont ils ont la charge, le coût des délégations de service public risque d'augmenter fortement.

### Examen des amendements

#### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 1 prévoit l'utilisation à titre expérimental, par les agents des services internes de la sécurité de la SNCF et de la RATP, la Suge et le GPSR, de caméras-piétons, afin de sécuriser leurs interventions en dissuadant les comportements violents à leur égard : accrochée à la boutonnière, cette caméra peut enregistrer des éléments de preuve le cas échéant.

Limitée à trois ans, l'expérimentation est assortie de plusieurs garanties : le renvoi aux dispositions du code de la sécurité intérieure sur la vidéoprotection, la limitation de l'enregistrement à la seule durée de l'intervention, et dans des conditions permettant aux personnes filmées d'en être informées, et enfin son interdiction hors des lieux dans lesquels interviennent les agents de la Suge et du GPSR (les gares et les matériels roulants).

Une clause de revoyure est prévue au bout de deux ans, afin d'évaluer l'opportunité du maintien de cette mesure.

**M. Gérard Cornu.** – Il est écrit dans l'amendement que les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP « peuvent procéder à l'enregistrement ». Si c'est facultatif, je ne vois pas la nécessité de fixer une date de mise en place du dispositif.

**M. Louis Nègre.** – C'est facultatif parce que l'opportunité de mettre en place un tel dispositif doit être appréciée au regard du contexte. La SNCF ayant 160 000 agents, l'équipement de tous présenterait un coût considérable.

J'ai pu éprouver l'efficacité de la caméra-piéton dans ma commune de Cagnes-sur-mer, où la police municipale en est équipée. C'est la meilleure arme contre la petite délinquance. Le contrevenant peut voir qu'il est filmé grâce au voyant rouge. Cet amendement, qui apporte des garanties d'encadrement du dispositif, me semble bienvenu.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Il s'agit d'une évolution légale très importante. Je comprends les dispositions de l'amendement destinées à laisser le temps aux opérateurs de s'organiser : un tel dispositif n'est pas applicable partout. Nous voterons en faveur de l'amendement.

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Le lancement du dispositif a été fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour attendre la fin de l'expérimentation menée par la police et la gendarmerie. Quant au caractère facultatif, il s'explique principalement par des préoccupations de coût. On peut envisager une expérimentation dans les grandes gares comme la gare du Nord.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

## *Article 2*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 7 soumet les formations des personnels de la Suge et du GPSR au contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps), afin de rapprocher le cadre juridique de leur intervention de celui qui s'applique aux sociétés de sécurité privée. Mon collègue François Bonhomme a déposé un amendement identique auprès de la commission des lois.

*L'amendement n° 7 est adopté.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Dans la même logique, l'amendement n° 8, qui sera lui aussi présenté en commission des lois, prévoit la transmission au Cnaps, en plus du Défenseur des droits du bilan, des contrôles opérés par les forces de l'ordre sur les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

*L'amendement n° 8 est adopté.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 9 applique le code de déontologie édicté par le Cnaps aux services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, une disposition qui sera aussi présentée à la commission des lois.

*L'amendement n° 9 est adopté.*

## *Article 3*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 10, identique à celui de François Bonhomme déposé en commission des lois, réécrit entièrement l'article 3 qui élargit l'exercice des fonctions des agents des services internes de sécurité en tenue civile. À l'instar de ce qui est prévu pour les policiers en civil, l'amendement propose qu'en intervention, les agents portent un signe distinctif (brassard ou carte professionnelle apparente) pour éviter toute confusion avec les forces de l'ordre.

*L'amendement n° 10 est adopté.*

## *Article 3 bis*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Également présenté en commission des lois, l'amendement n° 11 réécrit le dispositif de vérification administrative, notamment pour éviter que des postes sensibles soient pourvus par des personnes en voie de radicalisation. Il étend le dispositif à l'ensemble du transport collectif et traite la question des personnes dont le comportement évoluerait après leur recrutement ou leur affectation. L'enquête serait menée à l'initiative de l'employeur, qui serait averti de son résultat par l'autorité administrative.

**M. Louis Nègre.** – Compte tenu des événements récents, c'est un amendement intéressant. L'extension du dispositif à tout le transport collectif répond à un souhait des autorités organisatrices. L'information de l'employeur est bienvenue : on avait parfois des surprises, y compris en découvrant que des agents avaient perdu leur permis de conduire ! Enfin, je me félicite que l'enquête puisse être menée à l'initiative de l'employeur.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je ne m'oppose pas à cet amendement, qui porte sur un sujet important. Notre groupe s'abstiendra.

*L'amendement n° 11 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 6**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 12 transcrit une recommandation du rapport de la mission d'information commune au développement durable et à la commission des lois, autorisant la transmission en temps réel d'images de vidéoprotection aux forces de l'ordre par les opérateurs privés. Un amendement identique sera présenté par François Bonhomme à la commission des lois.

*L'amendement n° 12 est adopté.*

**Article 6 quinquies**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 6 supprime l'article 6 *quinquies* prévoyant la présentation d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité de créer une redevance de sûreté. Nous ne sommes pas favorables à une nouvelle taxe, et toute augmentation du prix des billets risquerait d'écarter les usagers des modes de transport collectifs. Des mesures concrètes pour l'amélioration de la sûreté dans les transports peuvent être mises en œuvre à un coût maîtrisé, comme François Bonhomme et moi-même l'avons démontré dans notre rapport d'information.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous ne sommes favorables ni à une nouvelle taxe, ni à un rapport.

**M. Louis Nègre.** – La SNCF est en mesure de dégager des moyens en interne, d'autant que son président a annoncé d'importants efforts de compétitivité et de productivité.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Peut-on prévoir une série de mesures, notamment des équipements, sans accorder de moyens supplémentaires ? Même si des efforts de productivité sont consentis, il serait regrettable qu'un manque de moyens remette en cause la mise en œuvre des mesures votées. Je m'abstiendrai.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Notre groupe s'abstiendra pour les raisons que vient d'évoquer Claude Bérit-Débat.

**M. Louis Nègre.** – Lors de ses vœux, la semaine dernière, le président de la SNCF a annoncé une augmentation des capacités de réaction de l'entreprise pour répondre à la situation actuelle. Cela montre que cette institution possède les ressources nécessaires.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous allons entendre des représentants de la SNCF dans le cadre du bilan de la mise en œuvre de la réforme ferroviaire.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je n'ai pas la même analyse des propos tenus par le président de la SNCF !

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – La SNCF peut dégager des ressources grâce à une meilleure organisation et surtout une remise à plat de la gestion scandaleuse de son parc immobilier.

**M. Claude Bérit-Débat.** – C'est un investissement. Il ne faut pas confondre le compte de gestion et le bilan ; la SNCF ne va pas vendre une partie de son patrimoine immobilier pour financer ces mesures !

*L'amendement n° 6 est adopté.*

### **Article 9**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement rédactionnel n° 3 clarifie l'application de la communication de données prévue par l'article 9 aux agents de l'ensemble des exploitants de services de transport, y compris ceux qui exploitent des services de bus.

*L'amendement n° 3 est adopté.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 4 de coordination avec l'article 10 rappelle que la transaction ne se limite pas au versement d'une indemnité forfaitaire mais inclut le versement de la somme due au titre du transport.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 5 précise que l'administration fiscale transmet les données relatives aux contrevenants aux agents de l'exploitant du service de transport chargés du recouvrement des sommes dues au titre de la transaction, et non aux agents ayant constaté l'infraction.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Notre groupe s'abstiendra sur cet amendement.

**M. Louis Nègre.** – Qui veut la fin, veut les moyens !

*L'amendement n° 5 est adopté.*

### **Article 12**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Identique à un amendement déposé par François Bonhomme auprès de la commission des lois, l'amendement n° 13 prévoit la possibilité d'un transfert au président de l'intercommunalité des compétences relatives à la réglementation de l'activité de transport, quand l'intercommunalité est compétente en ce domaine. C'est une disposition analogue à ce qui existe pour l'assainissement ou les déchets. La possibilité est également prévue, pour un maire, de s'opposer à ce transfert en ce qui le concerne.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je suis opposé au transfert automatique. Au lieu de « les maires des communes membres transfèrent au président de cet établissement les attributions lui permettant de réglementer cette activité », il serait préférable d'écrire « peuvent transférer ».

Lorsqu'elles sont autorités organisatrices de transports, les petites communautés d'agglomération de 40 ou 50 000 habitants n'ont pas forcément les moyens d'assurer la police des transports. Évitions d'engendrer des surcoûts : même s'il est prévu de demander l'autorisation aux maires, il faudrait rendre le transfert explicitement facultatif.

**M. Gérard Cornu.** – Je partage cette analyse et cette proposition de reformulation. Il n'est pas sûr que les présidents d'intercommunalités soient toujours demandeurs de ce transfert ; de leur côté, les maires sont vigilants sur le maintien de leurs pouvoirs régaliens. La formulation « peuvent transférer » ne dénature pas le texte.

**M. Louis Nègre.** – Concrètement, de quels pouvoirs le maire est-il démuné en cas de transfert à l'intercommunalité ? Quelle est la réalité du transfert sur le terrain ?

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Il s'agit d'un transfert du pouvoir réglementaire, par exemple celui de fixer les horaires de fermeture des transports. Le III de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales en précise déjà le caractère facultatif : « Dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales ou suivant la date à laquelle les compétences mentionnées aux trois premiers alinéas du I ont été transférées à l'établissement ou au groupement, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun de ces domaines, au transfert des pouvoirs de police. À cette fin, ils notifient leur opposition au président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales. Il est alors mis fin au transfert pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition.

Si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales peut renoncer, dans chacun des domaines mentionnés aux trois premiers alinéas du I, à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit. Il notifie sa renonciation à chacun des maires des communes membres dans un délai de six mois à compter de la réception de la première notification d'opposition. Dans ce cas, le transfert des pouvoirs de police prend fin à compter de cette notification. »

**M. Hervé Maurey, président.** – La question du transfert des pouvoirs de police a déjà été débattue en 2010, à l'occasion de la réforme des collectivités territoriales : les uns étaient favorables au transfert, les autres estimaient que ces pouvoirs relevaient par essence des maires. Nous étions parvenus à un compromis : les pouvoirs de police peuvent être transférés à l'intercommunalité, mais il suffit qu'un seul maire s'y oppose pour que le président de l'EPCI annule la décision. C'est ce principe qui est appliqué dans l'amendement.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Le cas est différent. Ici je m'oppose au transfert obligatoire de la compétence, qui revient parfois à se délester d'un problème. Cela a notamment été le cas pour le traitement des déchets ménagers ou la mise en place du schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Je suis donc opposé à un transfert obligatoire, surtout dans le cas des petites intercommunalités.

**M. Louis Nègre.** – Je conviens que les petites intercommunalités ont des moyens limités. Cependant, le transfert de la réglementation d'une activité est une chose, celui de son contrôle en est une autre. Quelles sont les conséquences concrètes du transfert ?

**M. Jean-Claude Leroy.** – De fait, les pouvoirs des maires sont réduits par ce transfert. C'est un problème de nature presque constitutionnelle, qui appelle des précautions.

**M. Gérard Cornu.** – Les intercommunalités recherchent généralement le consensus. Pour un maire, il est plus facile de mettre en œuvre une possibilité que de

s'opposer au président de l'intercommunalité ou à d'autres maires. Je suis donc favorable à la formulation « peuvent transférer ». De plus, il existe une ambiguïté sur la nature du transfert.

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Le transfert ne porte pas sur la gestion au quotidien de la police, mais sur la réglementation, comme pour les déchets ou l'assainissement. Il devrait faciliter l'homogénéisation de la réglementation.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je reste favorable à la formulation que j'ai évoquée, sous la forme d'un sous-amendement ou, si le rapporteur l'accepte, d'un amendement rectifié.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je mets donc l'amendement ainsi modifié au vote.

*L'amendement n° 13 ainsi modifié est adopté.*

### **Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité – Suite de l'examen des amendements aux textes de la commission**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après :

<b>Article 18</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CORNANO	252 rect.	Définition des connaissances traditionnelles	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	253 rect.	Association des collectivités article 73 de la Constitution	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	254 rect.	Utilisation durable de la biodiversité	<b>Favorable</b>
M. CORNANO	255 rect.	Création d'emplois par le développement local	<b>Favorable</b>
M. CORNANO	256 rect.	Sensibilisation du public dans le partage des avantages	<b>Favorable</b>
M. CORNANO	257 rect.	Conservation et restauration des services écosystémiques dans le partage des avantages	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	258 rect.	Priorisation des modalités non financières de partage des avantages	<b>Défavorable</b>
M. KARAM	368 rect. bis	Communautés autochtones et locales	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	37 rect.	Alignement de la définition de la communauté d'habitants sur la convention pour la diversité biologique	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	131	Alignement de la définition de la communauté d'habitants sur la convention pour la diversité biologique	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	259 rect.	Définition des connaissances traditionnelles	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	260 rect.	Définition des espèces sauvages	<b>Défavorable</b>

M. MADRELLE	277 rect.	Inclusion des connaissances ne pouvant être attribuées à une communauté d'habitants	<b>Défavorable</b>
M. D. DUBOIS	342 rect.	Espèces domestiquées et-ou cultivées	<b>Favorable</b>
M. PELLEVAL	195 rect. bis	Suppression de la nouvelle utilisation	<b>Défavorable</b>
Mme PRIMAS	208	Application de la nouvelle utilisation pour les ressources collectées entre 1992 et la promulgation de la loi	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	196 rect. bis	Modification de la définition de la nouvelle utilisation	<b>Défavorable</b>
M. BARBIER	518 rect.	Modification de la définition de la nouvelle utilisation	<b>Défavorable</b>
Mme PRIMAS	335	Restriction du champ de la nouvelle utilisation	<b>Défavorable</b>
M. D. DUBOIS	341 rect.	Restriction du champ de la nouvelle utilisation	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	586 rect.	Mise en cohérence	<b>Favorable</b>
Mme BLANDIN	133	Information des communautés d'habitants pour l'accès à des ressources génétiques sur leur territoire	<b>Défavorable</b>
M. MADRELLE	278 rect.	Information des communautés d'habitants pour l'accès à des ressources génétiques sur leur territoire	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	134	Restitution systématique aux communautés d'habitants	<b>Défavorable</b>
M. KARAM	370 rect. bis	Restitution systématique aux communautés d'habitants	<b>Défavorable</b>
M. MILON	204	Viser le bénéfice net et non le chiffres d'affaires	<b>Défavorable</b>
M. MADRELLE	279 rect.	Consentement préalable des communautés pour l'accès aux ressources génétiques	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	135	Consentement préalable des communautés sur les ressources	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	136	Utilisation aux seules fins mentionnées dans l'autorisation	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	197 rect.	Suppression des modalités financières de partage des avantages	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	261 rect.	Plafond des contributions financières fondé sur le bénéfice net et non plus le CA mondial	<b>Défavorable</b>
Mme IMBERT	143 rect. bis	Viser le bénéfice net et non le chiffres d'affaires	<b>Défavorable</b>
M. BARBIER	519 rect.	Viser le bénéfice net et non le chiffres d'affaires	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	199 rect.	Viser le chiffre d'affaires français et non mondial	<b>Défavorable</b>
Mme PRIMAS	339 rect. bis	Viser le chiffre d'affaires français et non mondial	<b>Défavorable</b>
Mme IMBERT	144 rect.	Réduction du plafond du partage d'avantages financiers	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	198 rect. bis	Réduction du plafond du partage d'avantages financiers	<b>Défavorable</b>



Mme PRIMAS	338 rect. bis	Réduction du plafond du partage d'avantages financiers	<b>Défavorable</b>
M. BARBIER	520 rect.	Réduction du plafond du partage d'avantages financiers	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	262 rect.	Avantages en nature pouvant se substituer aux contributions financières	<b>Défavorable</b>
Mme PRIMAS	340 rect.	Pas de contributions financières lorsque les ressources sont présentes dans d'autres pays	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	132	Droit de regard des communautés sur l'affectation des avantages issus de l'utilisation des ressources	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	280 rect.	Répartition proportionnelle des avantages sur le territoire	<b>Sagesse</b>
M. KARAM	369 rect. bis	Consentement préalable des communautés lie l'administration	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	573	Coordination institutionnelle outre-mer	<b>Favorable</b>
Mme BLANDIN	138 rect.	Comité territorial sur l'APA dans les outre-mer	
Mme BLANDIN	137	Comité territorial sur l'APA dans les outre-mer	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	585 rect. bis	Coordination avec le règlement européen	<b>Favorable</b>
Mme IMBERT	145 rect.	Suppression de l'alinéa sur la non brevetabilité des ressources génétiques	<b>Favorable</b>
M. PELLEVAL	203 rect. bis	Suppression de l'alinéa sur la non brevetabilité des ressources génétiques	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	576	Suppression alinéa sur la non brevetabilité du vivant	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	622 rect.	Mise en conformité avec le règlement européen	<b>Favorable</b>
Mme BLANDIN	139	Extension de l'APA à l'étranger	<b>Défavorable</b>
M. KARAM	371 rect. bis	Extension de l'APA à l'étranger	<b>Défavorable</b>
<b>Article 20</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CORNANO	263 rect.	Sanctions uniquement en cas de récidive	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	200 rect.	Suppression de la majoration de l'amende pour utilisation commerciale	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	140	Majoration de l'amende proportionnelle au chiffre d'affaires	<b>Défavorable</b>
M. MADRELLE	281 rect.	Majoration de l'amende proportionnelle au chiffre d'affaires	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	264 rect.	Sanction uniquement en cas de récidive	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	141	Annulation d'un brevet déposé sans autorisation APA	<b>Défavorable</b>
M. MADRELLE	282 rect.	Annulation d'un brevet déposé sans autorisation APA	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	201 rect.	Suppression de la peine complémentaire d'interdiction de solliciter une autorisation APA	<b>Défavorable</b>

M. PELLELAT	202 rect.	Abaissement de la durée d'interdiction de solliciter une autorisation APA	<b>Défavorable</b>
M. BARBIER	521 rect.	Abaissement de la durée d'interdiction de solliciter une autorisation APA	<b>Défavorable</b>
M. BARBIER	522 rect.	Allègement de la sanction	<b>Défavorable</b>
M. CORNANO	265 rect.	Prévoir une mise en demeure précédant toute sanction éventuelle	<b>Défavorable</b>
<b>Article 26</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	39	Suppression de l'ordonnance de l'article 26	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	142	Référence au TIRPAA dans l'ordonnance	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel avant Chapitre Ier (Institutions locales en faveur de la biodiversité)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ARCHIMBAUD	367	Taxe additionnelle sur les huiles de palme	<b>Défavorable</b>
M. GATTOLIN	480	Taux de l'huile de palme et moyenne des autres taux de la taxe sur les huiles végétales	<b>Défavorable</b>
M. GATTOLIN	481	Rapport sur la taxation des huiles végétales	<b>Défavorable</b>
<b>Article 27</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. S. LARCHER	395 rect. bis	Participation des chambres consulaires à la création des parcs naturels régionaux	<b>Favorable</b>
M. POHER	283	Participation des chambres d'agriculture à la création des parcs naturels régionaux	<b>Défavorable</b>
M. D. DUBOIS	353 rect.	Approbation de la charte d'un parc naturel régional et adhésion au syndicat mixte	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 28</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme PRIMAS	88	Inscription dans le code de l'environnement de la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF)	<b>Favorable</b>
M. DAUNIS	284 rect.	Inscription dans le code de l'environnement de la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF)	<b>Favorable</b>
M. CARLE	373	Inscription dans le code de l'environnement de la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF)	<b>Favorable</b>

<b>Article 29 (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LABBÉ	462	Rétablissement de l'article 29 sur le règlement local de publicité dans les parcs naturels régionaux	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 31 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	23	Interdiction de la culture d'OGM dans les parcs naturels régionaux avec l'accord majoritaire des exploitants	<b>Défavorable</b>
<b>Article 32</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BILLON	155	Intégration des conservatoires d'espaces naturels aux EPCE	<b>Défavorable</b>
M. RAISON	101 rect. quater	Intégration des conservatoires d'espaces naturels aux EPCE	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 32</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CARDOUX	5 rect. sexies	Réglementation des activités dans les réserves naturelles	
M. BERTRAND	547 rect.	Réglementation des activités dans les réserves naturelles	<b>Défavorable</b>
<b>Article 32 bis A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SIDO	381 rect.	Suppression de la relation directe entre le schéma régional de cohérence écologique et la politique départementale des espaces naturels sensibles	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	511 rect.	Suppression de la relation directe entre le schéma régional de cohérence écologique et la politique départementale des espaces naturels sensibles	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	165 rect.	Relation entre le schéma régional de cohérence écologique et la politique départementale des espaces naturels sensibles	<b>Défavorable</b>
M. SIDO	382 rect. bis	Relation entre le schéma régional de cohérence écologique et la politique départementale des espaces naturels sensibles	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 32 bis A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LASSERRE	124 rect.	Création d'un schéma départemental des espaces naturels sensibles	<b>Défavorable</b>
M. SIDO	383	Création d'un schéma départemental des espaces naturels sensibles	<b>Défavorable</b>

Mme BILLON	166 rect.	Incorporation systématique des terrains ENS au domaine public	<b>Défavorable</b>
M. SIDO	384	Incorporation systématique des terrains ENS au domaine public	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 32 bis B</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LABBÉ	471 rect. ter	Possibilité pour les agences de l'eau de déléguer leur droit de préemption aux SAFER	<b>Favorable</b>
<b>Article 32 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. KERN	215 rect.	Possibilité pour les EPTB et les EPAGE de ne pas être des syndicats mixtes à vocation unique	<b>Défavorable</b>
M. KENNEL	455 rect. ter	Possibilité pour les EPTB et les EPAGE de ne pas être des syndicats mixtes à vocation unique	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 32 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	77 rect. bis	Affouillements du sol pour la création de réserves d'eau à usage agricole	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	205 rect. quater	Affouillements du sol pour la création de réserves d'eau à usage agricole	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	63 rect.	Non-application du schéma régional des carrières aux réserves d'eau à finalité agricole	<b>Défavorable</b>
M. KERN	487 rect.	Non-application du schéma régional des carrières aux réserves d'eau à finalité agricole	<b>Défavorable</b>
M. CAZEAU	147	GEMAPI: Possibilité pour les institutions départementales de bénéficier d'une procédure simplifiée pour se transformer en syndicat mixte	<b>Favorable</b>
M. CAMANI	206 rect. bis	GEMAPI: Possibilité pour les institutions départementales de bénéficier d'une procédure simplifiée pour se transformer en syndicat mixte	<b>Favorable</b>
M. HUSSON	350 rect.	GEMAPI: Possibilité pour les institutions départementales de bénéficier d'une procédure simplifiée pour se transformer en syndicat mixte	<b>Favorable</b>
M. REQUIER	561 rect.	GEMAPI: Possibilité pour les institutions départementales de bénéficier d'une procédure simplifiée pour se transformer en syndicat mixte	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	600	GEMAPI: Possibilité pour les institutions départementales de bénéficier d'une procédure simplifiée pour se transformer en syndicat mixte	<b>Favorable</b>
<b>Article 32 ter A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	337	GEMAPI: Procédure simplifiée de transformation des syndicats mixtes en EPTB ou EPAGE	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 32 ter A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	577	Compétence GEMAPI	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 32 quinquies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SUEUR	391	Rôle des parcs zoologiques en matière de biodiversité	<b>Défavorable</b>
Mme GOURAULT	479 rect.	Rôle des parcs zoologiques en matière de biodiversité	<b>Défavorable</b>
<b>Article 33 AA</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PELLELAT	183 rect.	Suppression de l'article permettant le recours à une tierce expertise pour l'évitement des atteintes aux espèces protégés	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	558 rect.	Suppression de l'article permettant le recours à une tierce expertise pour l'évitement des atteintes aux espèces protégés	<b>Défavorable</b>
<b>Article 33 A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	25	Suppression de l'article consacré à la compensation	<b>Défavorable</b>
M. PELLELAT	184	Ajustement de la définition générale des mesures de compensation	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	426	Inventaire de la faune, de la flore et des fonctions écologiques	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	26 rect.	Suppression des réserves d'actifs naturels	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	64 rect.	Modalités de mise en œuvre des mesures de compensation	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	346 rect.	Modalités de mise en œuvre des mesures de compensation	<b>Défavorable</b>
M. KERN	488 rect.	Modalités de mise en œuvre des mesures de compensation	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	65 rect.	Possibilité de mettre en œuvre la compensation en contractualisant exclusivement avec des exploitants agricoles ou forestiers	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	347 rect.	Possibilité de mettre en œuvre la compensation en contractualisant exclusivement avec des exploitants agricoles ou forestiers	<b>Défavorable</b>
M. KERN	489 rect.	Possibilité de mettre en œuvre la compensation en contractualisant exclusivement avec des exploitants agricoles ou forestiers	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	429	Suppression des réserves d'actifs naturels	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	66 rect.	Suppression de la référence aux obligations réelles environnementales pour la mise en œuvre de la compensation	<b>Défavorable</b>

M. KERN	490 rect.	Suppression de la référence aux obligations réelles environnementales pour la mise en œuvre de la compensation	<b>Défavorable</b>
Mme BONNEFOY	285 rect.	Suivi des mesures de compensation par un cahier des charges de SAFER	<b>Demande de retrait</b>
M. GREMILLET	402 rect.	Suivi des mesures de compensation par un cahier des charges de SAFER	<b>Favorable</b>
Mme DIDIER	27	Exclusion des personnes privées de l'activité d'opérateur de compensation	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	67 rect.	Suppression de l'agrément des opérateurs de compensation	<b>Défavorable</b>
M. KERN	491 rect.	Suppression de l'agrément des opérateurs de compensation	<b>Défavorable</b>
Mme MALHERBE	563 rect.	Suppression de l'agrément des opérateurs de compensation	<b>Défavorable</b>
Mme DIDIER	28	Avis conforme du Comité national de la biodiversité sur les décrets relatifs à l'agrément des opérateurs de compensation et des réserves d'actifs naturels	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	156	Précision sur la participation de l'exploitant au contrat de compensation	<b>Demande de retrait</b>
Mme BONNEFOY	286 rect.	Encadrement de l'utilisation d'un terrain à la fin du contrat de compensation	<b>Défavorable</b>
M. BOCKEL	377 rect. bis	Encadrement de l'utilisation d'un terrain à la fin du contrat de compensation	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	427	Usage du terrain à l'expiration du contrat	<b>Défavorable</b>
M. BOCKEL	376 rect. bis	Mention d'un décret d'application pour l'article relatif aux réserves d'actifs naturels	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	68 rect.	Suppression de l'agrément des réserves d'actifs naturels	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	185	Suppression de l'agrément des réserves d'actifs naturels	<b>Défavorable</b>
M. KERN	492 rect.	Suppression de l'agrément des réserves d'actifs naturels	<b>Défavorable</b>
M. PATIENT	212 rect.	Consultation systématique des collectivités d'outre-mer pour la délivrance de l'agrément des réserves d'actifs naturels	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	421	Paiement d'une astreinte journalière en cas de non mise en œuvre de l'obligation de compenser	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	428	Délai de mise en œuvre de la compensation en cas de mise en demeure	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	423	Réévaluation des mesures de compensation	<b>Sagesse</b>
M. DANTEC	424	Paiement d'une astreinte journalière en cas de non mise en œuvre des mesures de gestion et de suivi de la compensation	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	425 rect. bis	Constitution de garanties financières pour la compensation	
M. BOCKEL	378 rect. bis	Précision sur la publication des mesures de compensation	<b>Favorable</b>
M. DANTEC	430	Publication par les maîtres d'ouvrage des mesures de compensation et de leur suivi	<b>Défavorable</b>

M. DANTEC	431	Mention d'un décret d'application pour le chapitre relatif à la compensation	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 33 A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOCKEL	392 rect. bis	Rapport sur les réserves d'actifs naturels et les opérateurs de compensation	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	432	Intégration du recours à une réserve d'actifs naturels à la séquence ERC	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	157	État des lieux des surfaces délaissées par l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles	<b>Défavorable</b>
<b>Article 33 BA</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PELLELAT	186 rect.	Inventaire national mené en coordination avec les instances compétentes locales	<b>Favorable</b>
Mme MORHET-RICHAUD	233 rect.	Inventaire national mené en coordination avec les instances compétences locales	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 33 BA</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	433 rect.	Présentation des solutions de substitution dans l'étude d'impact d'un projet	
<b>Article 33</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BILLON	228 rect.	Personnes morales cocontractantes des obligations réelles environnementales	<b>Défavorable</b>
M. REVET	331 rect.	Personnes morales cocontractantes des obligations réelles environnementales	<b>Défavorable</b>
M. REVET	127 rect.	Élargissement des obligations réelles environnementales à la protection des ressources en eau	<b>Favorable</b>
M. MÉZARD	502 rect.	Plancher de la durée des obligations réelles environnementales	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	407 rect. bis	Limitation de la durée des obligations réelles environnementales à 9 ans, sauf en cas d'obligation viagère	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	69 rect.	Limitation de la durée des obligations réelles environnementales à 30 ans, sauf en cas d'obligation viagère	<b>Défavorable</b>
M. KERN	493 rect.	Limitation de la durée des obligations réelles environnementales à 30 ans, sauf en cas d'obligation viagère	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	434 rect.	Relation entre les obligations réelles environnementales et les contreparties	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	435 rect.	Possibilité pour les propriétaires acceptant des obligations réelles environnementales de bénéficier d'une déduction de leurs revenus	<b>Défavorable</b>

M. MÉZARD	503 rect.	Renvoi à un décret d'application pour les obligations réelles environnementales	<b>Défavorable</b>
<b>Article 33 bis (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. POHER	287 rect.	Rétablissement d'un rapport	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	505 rect.	Rétablissement d'un rapport	<b>Défavorable</b>
<b>Article 34 (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BONNEFOY	288	Rétablissement de l'article créant des zones prioritaires pour la biodiversité	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	355	Rétablissement de l'article créant des zones prioritaires pour la biodiversité	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	221	Périmètre des prescriptions pour les espèces protégées	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 35</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. TANDONNET	158	Recensement des chemins ruraux et interruption du délai de prescription acquisitive	<b>Favorable</b>
M. TANDONNET	160	Suspension du délai de prescription acquisitive sur les chemins ruraux	<b>Favorable</b>
M. TANDONNET	161	Échange de chemins ruraux pour en rectifier l'assiette	<b>Favorable</b>
M. TANDONNET	159	Révision du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée consécutive au recensement des chemins ruraux	<b>Favorable</b>
<b>Article 36</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GREMILLET	414 rect.	Réseaux hydrauliques et aménagement rural	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 36</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GREMILLET	415 rect.	Exonérer le drainage agricole du régime d'autorisation applicable aux zones humides.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 36 bis AA</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	170	Suppression de l'association du CNPF à l'élaboration des documents d'urbanisme	<b>Défavorable</b>
M. HUSSON	349 rect.	Suppression de l'association du CNPF à l'élaboration des documents d'urbanisme	<b>Défavorable</b>



<b>Article 36 bis A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. de NICOLAY	569 rect.	Fusion du régime de l'espace boisé classé et de l'espace boisé identifié par le PLU	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 36 bis A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LABBÉ	463	Prise en considération de la préservation des terres agricoles pour les autorisations d'exploitation commerciale	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 36 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	591	Extension au domaine privé de l'État de la possibilité d'en confier la gestion à des CREN	<b>Favorable</b>
<b>Article 36 quater A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	587	Suppression de l'article permettant la cession à titre gratuit de terrains de l'État à des conservatoires d'espaces naturels	<b>Sagesse</b>
M. GREMILLET	410 rect.	Possibilité donnée à l'État de céder aux SAFER des terrains à vocation ou à usage agricole, à titre gratuit	<b>Défavorable</b>
<b>Article 36 quater B</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MÉZARD	506 rect.	Suppression de l'article permettant de déduire les dons aux conservatoires régionaux d'espaces naturels de l'ISF	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	588	Suppression de l'article permettant de déduire les dons aux conservatoires régionaux d'espaces naturels de l'ISF	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	409 rect.	Possibilité déduire les dons aux SAFER et aux syndicats d'exploitants agricoles de l'ISF	<b>Défavorable</b>
<b>Article 36 quater</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MÉZARD	559 rect.	Suppression de l'article relatif aux espaces de continuités écologiques	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	322 rect. bis	Mention explicite des activités sylvicoles	<b>Défavorable</b>
M. de NICOLAY	570	Mention explicite des activités sylvicoles	<b>Défavorable</b>

<b>Article 36 quinquies A (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BONNEFOY	289	Rétablissement de l'article	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	436	Rétablissement de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article 36 quinquies B (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	437	Ajout de la biodiversité au programme d'actions du plan climat-air-énergie territorial	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 36 quinquies B (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CABANEL	291 rect.	Promouvoir le développement d'espaces dédiés à la permaculture dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCoT).	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	290 rect.	Promouvoir le développement d'espaces dédiés à la permaculture dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCoT).	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	356	Arbres et voisinage	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	476	Priorité donnée à l'énergie animale	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	477	Création d'un statut de meneur territorial	<b>Sagesse</b>
<b>Article 36 sexies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LABBÉ	478	Raccourcissement du délai du rapport sur le frelon asiatique.	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article additionnel après Article 36 sexies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. REVET	113 rect. bis	Obligation pour le bailleur, fermier ou métayer, d'une exploitation agricole comprenant des plantations de pommiers à cidre ou de poiriers à poiré, d'assurer la permanence et la qualité de ces plantations.	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	590	Ratification d'une ordonnance relative au code de l'urbanisme	<b>Favorable</b>
<b>Article 37</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>

Mme PRIMAS	209 rect. ter	Élargissement du panel de mesures en cas de risque d'atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 par une activité de pêche professionnelle soumise à évaluation collective.	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	232 rect.		<b>Défavorable</b>
Mme CLAIREAUX	234 rect. bis		<b>Défavorable</b>
<b>Article 38</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PELLEVAL	187 rect.	Possibilité de confier la gestion des réserves naturelles aux personnes morales de droit privé agissant pour la protection de l'environnement.	<b>Défavorable</b>
M. BOCKEL	380 rect. bis	Supprimer la possibilité d'associer un comité régional de pêche ou de conchyliculture à la gestion d'une réserve naturelle maritime.	<b>Défavorable</b>
Mme HERVIAUX	568 rect. bis	Permettre au comité national des pêches maritimes et élevages marins (CNPEM) d'être associé à la gestion ou de se voir confier la gestion d'une réserve naturelle ayant une partie maritime.	<b>Demande de retrait</b>
Mme PRIMAS	210 rect. ter	Permettre au comité national des pêches maritimes et élevages marins (CNPEM) d'être associé à la gestion ou de se voir confier la gestion d'une réserve naturelle ayant une partie maritime.	<b>Favorable</b>
Mme BILLON	238 rect.		<b>Favorable</b>
M. POHER	292	Supprimer la possibilité de confier la gestion d'une réserve naturelle ayant une partie maritime aux représentants socio-professionnels de la pêche et de la conchyliculture.	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	438		<b>Défavorable</b>
Mme HERVIAUX	459 rect. bis	Restreindre à la seule partie maritime la possibilité de confier la gestion d'une réserve naturelle aux professionnels de la mer.	<b>Défavorable</b>
Mme BONNEFOY	293 rect.	Préciser que les comités régionaux des pêches ou de la conchyliculture contribuent au bon état écologique des ressources halieutiques.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 38</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. ANTISTE	222	Mentionner explicitement que la création de réserves naturelles peut concerner des territoires situés en outre-mer et en mer.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 40</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. COURTEAU	75	Autorisation unique pour les activités sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive.	<b>Favorable</b>
M. RAISON	96 rect. quinquies		<b>Favorable</b>

M. REVET	116 rect. bis		<b>Favorable</b>
Mme BILLON	162		<b>Favorable</b>
M. DANTEC	440		<b>Favorable</b>
M. MÉZARD	498 rect.		<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	592	Suppression des renvois à des décrets en Conseil d'État.	<b>Favorable</b>
M. PELLEVAL	189	Suppression du mécanisme de redevance pour les activités exercées sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive.	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	439	Assiette et affectation de la redevance appliquée aux activités en ZEE ou sur le plateau continental.	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	188	Renversement de la preuve à apporter pour le maintien d'une installation en fin d'exploitation dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental.	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	190	Substitution de sanctions administratives aux sanctions pénales en cas de manquement aux règles relatives aux activités exercées sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 41</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	593	Suppression du renvoi à un décret en Conseil d'État.	<b>Favorable</b>
<b>Article 43</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	29	Non-dissociation du substrat et de la colonne d'eau sur-jacente dans la définition du périmètre d'une zone de conservation halieutique.	<b>Défavorable</b>
Mme BONNEFOY	294 rect.	Concertation préalable obligatoire avant la création d'une zone de conservation halieutique.	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	441		<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	229 rect. bis	Avis obligatoire du bureau du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) sur le décret de classement en zone de conservation halieutique.	<b>Favorable si rectifié</b>
M. REVET	332 rect. bis		<b>Favorable si rectifié</b>
M. DANTEC	442	Renvoyer au décret plutôt qu'au préfet maritime le soin d'édicter les mesures à mettre en œuvre dans la zone de conservation halieutique (ZCH).	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 43</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. REVET	114 rect.	Élaboration d'un schéma régional des secteurs maritimes à protéger.	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 46 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. ANTISTE	223	Création de sanctuaires marins.	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	443		<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	357	Interdiction des delphinariums.	<b>Sagesse</b>
M. LABBÉ	472	Étiquetage des huîtres.	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 47</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PELLELAT	191 rect.	Permettre la gestion des immeubles du Conservatoire du littoral par des entreprises privées.	<b>Défavorable</b>
M. VASSELLE	106 rect. bis	Suppression du reversement périodique au Conservatoire du littoral du surplus des produits de gestion d'un espace protégé.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 47</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 49</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. RAISON	102 rect. ter	Amendement de coordination législative.	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après Article 51 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. ANTISTE	396	Rapport sur la planification de l'espace maritime.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 51 ter A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PATIENT	388 rect.	Concertation avec les collectivités pour la fixation d'objectifs de protection des mangroves et des récifs coralliens.	<b>Favorable</b>
<b>Article 51 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. VASSELLE	107 rect. bis	Accord de la commune ou l'EPCI	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	163 rect.	Accord de la commune ou de l'EPCI	<b>Défavorable</b>

Mme LOISIER	323 rect. bis	Extension des parcelles concernées par l'exonération de taxe foncière sur le foncier non bâti	<b>Défavorable</b>
M. de NICOLAY	571	Extension des parcelles exonérées de taxe sur le foncier non bâti.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel avant Article 51 quater A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BONNEFOY	295 rect.	Action de groupe dans le domaine environnemental	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 51 quater A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	30	Permettre aux associations de protection de l'environnement agréées d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'inobservation d'obligations non pénalement sanctionnées.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 51 quinquies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. POINTEREAU	71 rect.	Suppression de l'article donnant une base légale à l'arrêté sur la gestion des fonds de cuve de pesticides	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 51 quinquies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. TRILLARD	98 rect. bis	Allègement de la redevance pour pollution diffuse pour les nématocides	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme DIDIER	40	Suspension des semences issues de mutagenèse tolérantes aux herbicides	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	470 rect.	Suspension des semences issues de mutagenèse tolérantes aux herbicides	<b>Défavorable</b>
<b>Article 51 octies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. POINTEREAU	72 rect.	Suppression de l'article sur l'atteinte du bon état chimique des eaux	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	247 rect.	Suppression de l'article sur l'atteinte du bon état chimique des eaux	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	93 rect. quater	Suppression du renvoi au pouvoir réglementaire pour la fixation des échéances d'atteinte du bon état chimique	<b>Demande de retrait</b>
M. BERTRAND	549 rect.	Suppression du renvoi au pouvoir réglementaire pour la fixation des échéances d'atteinte du bon état chimique	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 51 nonies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LASSERRE	99 rect.	Suppression de l'article sur le ciblage des néonicotinoïdes dans le plan Ecophyto	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	112 rect.	Suppression de l'article sur le ciblage des néonicotinoïdes dans le plan Ecophyto	<b>Demande de retrait</b>
<b>Mme PRIMAS</b>	207	Suppression de l'article sur le ciblage des néonicotinoïdes dans le plan Ecophyto	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après Article 51 nonies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BONNEFOY	214 rect.	Mesures d'encadrement des pesticides dans les zones à proximité des habitations	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	461	Tenue d'un registre phytosanitaires par les agriculteurs, remontée des données et mise à disposition du public	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	412 rect.	Dérogation à l'interdiction de vente des pesticides aux particuliers en libre-service	<b>Défavorable</b>
M. POINTEREAU	70 rect. bis	Débits des cours d'eau en zone de montagne et de piémont méditerranéens	<b>Défavorable</b>
M. COURTEAU	87 rect. bis	Débits des cours d'eau en zone de montagne et de piémont méditerranéens	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	372 rect.	Débits des cours d'eau en zone de montagne et de piémont méditerranéens	<b>Défavorable</b>
M. KERN	494 rect. bis	Débits des cours d'eau en zone de montagne et de piémont méditerranéens	<b>Défavorable</b>
<b>Article 51 undecies A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme CLAIREAUX	237 rect. bis	Suppression d'article.	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	551 rect.	Suppression d'article.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 51 undecies A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. REVET	118 rect.	Préciser que le rétablissement de la continuité écologique peut être assuré par la gestion traditionnelle des ouvrages (vannages) et ajouter la protection du patrimoine bâti dans les intérêts couverts par la gestion équilibrée de l'eau.	<b>Défavorable</b>
M. REVET	119 rect.	Ne pas hiérarchiser entre les différents intérêts protégés au titre de la loi sur l'eau.	<b>Défavorable</b>
M. COURTEAU	76	Proroger de trois ans le délai laissé pour mettre en conformité un ouvrage à l'obligation d'assurer la continuité écologique sur cours d'eau classés quand le dossier a effectivement été déposé à l'autorité administrative.	<b>Favorable</b>

M. RAISON	97 rect. quinquies		<b>Favorable</b>
M. REVET	117 rect. bis		<b>Favorable</b>
M. VALL	499 rect.		<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 51 undecies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	670	Suppression d'une habilitation à mettre par ordonnance le code l'environnement en conformité avec la convention pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires.	<b>Favorable</b>
<b>Article 51 duodecies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme CLAIREAUX	236 rect. bis	Renforcer la logique de bassin maritime au-delà du seul territoire des régions administratives côtières.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	625	Régime d'opposabilité des documents stratégiques de façade et transposition de la directive du 23 juillet 2014.	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	230 rect.	Opposabilité des documents stratégiques de façade aux documents d'urbanisme ayant une incidence sur la mer.	<b>Défavorable</b>
M. REVET	333 rect.		<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 51 duodecies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	50 rect.	Interdiction des cotons-tiges en plastique	<b>Favorable</b>
Mme DIDIER	51 rect.	Interdiction des micro-billes de plastique dans les produits d'hygiène, de cosmétique, d'entretien	<b>Favorable</b>
<b>Article 51 quaterdecies (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	44 rect.	Rétablissement de l'interdiction des néonicotinoïdes	<b>Défavorable</b>
M. COURTEAU	78	Rétablissement de l'interdiction des néonicotinoïdes	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	517 rect.	Rétablissement de l'interdiction des néonicotinoïdes	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	552	Rétablissement de l'interdiction des néonicotinoïdes	
Mme JOUANNO	148 rect. ter	Rétablissement de l'interdiction des néonicotinoïdes	<b>Favorable</b>
M. LABBÉ	460	Rétablissement de l'interdiction des néonicotinoïdes	<b>Défavorable</b>



M. GROSDIDIER	89 rect. ter	Rétablissement de l'interdiction des néonicotinoïdes	<b>Demande de retrait</b>
Mme BONNEFOY	213 rect. ter	Arrêté sur les modalités d'utilisation des néonicotinoïdes	<b>Favorable</b>
M. LABBÉ	464 rect.	Soumettre l'utilisation des néonicotinoïdes à l'avis favorable d'un conseiller en phytos	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 51 quindecies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BILLON	164	Interdiction de la publicité sur supports aimantés	<b>Sagesse</b>
<b>Article 51 sexdecies (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	43	Rétablissement de l'article sur le rapport portant sur les plantes invasives	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. ANTISTE	224	Rapport sur les modalités d'extension de la définition des espèces interdites d'introduction dans chaque collectivité d'outre-mer	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article additionnel après Article 51 sexdecies (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	605 rect.	Ajustements de plusieurs dispositions techniques relatives aux ICPE	<b>Favorable</b>
M. LABBÉ	474 rect.	Interdiction des pesticides CMR	<b>Défavorable</b>
<b>Article 52</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. POINTEREAU	73 rect.	Sanction des atteintes aux espèces dans le cas d'une activité à but lucratif	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	192	Suppression de la hausse des amendes en cas d'atteinte aux espèces protégées	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	231 rect.	Réduction de la hausse des amendes en cas d'atteinte aux espèces protégées	<b>Défavorable</b>
M. REVET	334 rect.	Réduction de la hausse des amendes en cas d'atteinte aux espèces protégées	<b>Défavorable</b>
M. PELLEVAL	193	Réduction de la hausse des amendes en cas d'atteinte aux espèces protégées	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 52 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	448	Pénaliser l'incitation à l'atteinte aux espèces protégées	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 53 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CARDOUX	6 rect. quinquies	Pouvoir de saisie des gardes-chasse particuliers et des agents de développement des fédérations des chasseurs	<b>Favorable</b>
M. BERTRAND	548 rect.	Pouvoir de saisie des gardes-chasse particuliers et des agents de développement des fédérations des chasseurs	<b>Favorable</b>
M. BERTRAND	553 rect.	Délai de cinq jours pour la transmission des PV par les gardes-chasse	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article additionnel après Article 54 quinquies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	31	Inclure les atteintes à l'environnement dans les délits non intentionnels pour lesquels la responsabilité pénale d'une personne physique peut être engagée.	<b>Favorable</b>
Mme DIDIER	32	Pénalisation des sévices graves ou de nature sexuelle, et des actes de cruauté à l'encontre des animaux sauvages.	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	449		<b>Défavorable</b>
<b>Article 56</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme PRIMAS	211 rect. ter	Suppression de l'interdiction du chalutage en eaux profondes.	<b>Défavorable</b>
Mme HERVIAUX	296 rect.	Suppression de l'interdiction du chalutage en eaux profondes.	<b>Défavorable</b>
M. PAUL	336	Suppression de l'interdiction du chalutage en eaux profondes.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 57 bis (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. POHER	297 rect.	Rétablissement du rapport sur la mise en œuvre de la convention de Washington par les douanes	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	301	Rétablissement du rapport sur la mise en œuvre de la convention de Washington par les douanes	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 57 bis (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	422	Augmenter le plafond des sanctions administratives en cas d'atteinte aux dispositions du code de l'environnement.	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel avant Article 58</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	446	Modifications procédurales visant à mieux protéger les réserves naturelles au regard de l'exercice des sports de nature.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 58</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CARDOUX	95 rect. quater	Préciser que les orientations du SDAGE et du SAGE relatives à la protection du patrimoine piscicole s'appuient sur les plans départementaux de protection du milieu aquatique et de gestion des ressources piscicoles (PDPG)	<b>Défavorable</b>
M. BERTRAND	556 rect.		<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	94 rect. quater	Promouvoir explicitement le service écosystémique de pêche de loisir.	<b>Favorable</b>
M. BERTRAND	554 rect.		<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 58 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	452	Réforme de l'autorisation administrative environnementale	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	450	Réforme de l'autorisation administrative environnementale	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	451	Réforme de l'autorisation administrative environnementale	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	453	Réforme de l'autorisation administrative environnementale	<b>Défavorable</b>
<b>Article 59</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	33	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	598	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	444	Cet amendement vise à soumettre le projet d'ordonnance pour avis au Comité national de la biodiversité et au Conseil national de la protection de la nature.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 59</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	595 rect.	Cet amendement supprime l'habilitation à procéder par ordonnance et inscrit directement dans le texte les dispositions prévues aux 1° à 3° de l'article, sur la modification des procédures de modification des décrets relatifs aux parcs naturels.	<b>Favorable</b>

Le Gouvernement	594	Inscription dans la loi des dispositions auparavant prévues au 8° de l'article 59, sur l'introduction d'espèces exotiques envahissantes	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	597	Inscription dans le texte de la mesure prévue au 6° de l'article 59 sur la destruction des nids d'oiseaux.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 59 bis A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. ANTISTE	397	Cet amendement ajoute la mention du "rôle essentiel dans l'écosystème" aux critères permettant de protéger un site ou une espèce en application de l'article L. 411-1 du code de l'environnement (en plus des critères actuels de "l'intérêt scientifique particulier" ou "des nécessités de la préservation du patrimoine naturel")	<b>Sagesse</b>
M. MÉZARD	564 rect.	Aujourd'hui, une seule association communale de chasse est autorisée par commune. Cet amendement vise à autoriser le maintien d'une association de chasseurs par commune déléguée, en cas de création d'une commune nouvelle.	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	507 rect.	Aujourd'hui, une seule association communale de chasse est autorisée par commune. Cet amendement vise à autoriser le maintien d'une association de chasseurs par commune déléguée, en cas de création d'une commune nouvelle.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 59 ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. VASPART	130	Dispenser les établissements détenant des espèces d'invertébrés du régime d'autorisation administrative applicable aux établissements détenant des animaux d'espèces non domestiques.	<b>Favorable</b>
M. DANTEC	447 rect.	Dispenser les établissements détenant des espèces d'invertébrés du régime d'autorisation administrative applicable aux établissements détenant des animaux d'espèces non domestiques.	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 60</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BERTRAND	555 rect. bis	Cet amendement vise à élargir le champ des espèces d'animaux dont l'autorité administrative peut autoriser la destruction par tout propriétaire ou un fermier sur ses terres, en remplaçant les termes d'"espèces d'animaux susceptibles d'occasionner des dégâts" par les termes d'"espèces d'animaux susceptibles de porter atteinte à des intérêts protégés", lesquels sont ensuite définis de façon très large (santé et sécurité publique; protection de la faune sauvage; <i>activités agricoles, forestières ou aquacoles; autres formes de propriété...</i> )	<b>Défavorable</b>

<b>Article 62</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	599	Inscription dans la loi des dispositions pour lesquelles une habilitation à procéder par ordonnances était demandée (articulation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) avec le plan d'action pour le milieu marin (PAMM))	<b>Favorable</b>
M. CABANEL	390 rect.	Précision suivant laquelle l'articulation des plans d'action pour le milieu marin avec divers schémas (SDAGE, documents d'objectifs des sites Natura 2000) ne peut aboutir à l'ajout de nouvelles mesures réglementaires dans ces schémas	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	408 rect.	Précision suivant laquelle l'articulation des plans d'action pour le milieu marin avec divers schémas (SDAGE, documents d'objectifs des sites Natura 2000) ne peut aboutir à l'ajout de nouvelles mesures réglementaires dans ces schémas	<b>Défavorable</b>
<b>Article 64</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	601	Suppression de l'article (habilitation à procéder par ordonnance pour clarifier la politique Natura 2000)	<b>Favorable</b>
<b>Article 65</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	602	Suppression de l'article (habilitation à procéder par ordonnance pour définir le cadre juridique applicable aux réserves biologiques)	<b>Favorable</b>
<b>Article 66</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	603	Intégration des dispositions relatives à la police du code de l'environnement et des sanctions dans le texte même	<b>Favorable</b>
M. POINTEREAU	74 rect.	Suppression d'un champ de l'habilitation à procéder par ordonnance (précision du champ des infractions non intentionnelles du code de l'environnement)	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	389 rect.	Suppression d'un champ de l'habilitation à procéder par ordonnance (précision du champ des infractions non intentionnelles du code de l'environnement)	<b>Défavorable</b>
<b>Article 67</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	34	Suppression de l'article	<b>Favorable</b>
M. RAISON	103 rect. ter	Indiquer que le remplacement des instances consultatives existantes par une instance consultative unique est facultatif	<b>Défavorable</b>

M. HUSSON	352 rect.	Extension du champ de l'expérimentation à certains espaces	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel avant Article 68 quater (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	445	Interdiction de la destruction, l'altération ou la dégradation de fonctions écologiques	<b>Défavorable</b>
M. POHER	298	Rôle de collecte, de traitement et de valorisation des données relatives aux prélèvements des espèces de la faune sauvage pour l'AFB en lien avec l'ONCFS	<b>Défavorable</b>
<b>Article 68 quater (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	41	Rétablissement de l'article 68 quater qui interdit la chasse des mammifères pendant les périodes de reproduction et de dépendance	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	358	Rétablissement de l'interdiction de la chasse des mammifères pendant les différents stades de reproduction et de dépendance.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 68 quinquies (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DIDIER	42	Réintroduction de l'article 68 quinquies, qui interdisait la chasse dite "à la glu"	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	359	Rétablissement de l'interdiction de la chasse à la glu ou à la colle	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 68 quinquies (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BLANDIN	363	Interdiction à terme des cirques avec animaux sauvages.	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	360	Obligation pour les fédérations départementales des chasseurs de lutter contre le braconnage	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	361		<b>Défavorable</b>
<b>Article 68 sexies</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. POHER	299 rect.	Non-qualification de défrichement des déboisements de restauration des milieux nécessaires au patrimoine naturel	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	413 rect.	Régime du reboisement compensateur	<b>Demande de retrait</b>
M. CARLE	374	Défrichement nécessaire à la préservation ou à la restauration du patrimoine paysager	<b>Favorable</b>
M. S. LARCHER	394 rect. bis	Défrichement nécessaire à la préservation ou à la restauration du patrimoine paysager	<b>Favorable</b>

<b>Article 69</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. de NICOLAY	171 rect.	Intervention de la commission départementale des sites, perspectives et paysages	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	604	Suppression du renvoi à un décret d'application	<b>Favorable</b>
<b>Article 72</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. G. BAILLY	48 rect. ter	Mention du rôle des acteurs socio-économiques, notamment les éleveurs, pour la création et l'entretien des paysages	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	669	Suppression d'un décret d'application	<b>Favorable</b>
M. LABBÉ	465	Prise en compte de la prévention des nuisances lumineuses par les objectifs de qualité paysagère	<b>Défavorable</b>
M. VALL	565 rect.	Prise en compte de la prévention des nuisances lumineuses par les objectifs de qualité paysagère	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 72</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. G. BAILLY	49 rect. ter	Article additionnel sur le rôle des activités socio-économiques, notamment l'élevage herbivore, pour les paysages.	<b>Défavorable</b>
Mme BLANDIN	366	Protection des alignements d'arbres	<b>Défavorable</b>
<b>Article 72 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. VASPART	53 rect. bis	Reconnaissance d'un "titre" de paysagiste concepteur plutôt qu'une "dénomination"	<b>Favorable</b>
M. REVET	120 rect.	Reconnaissance d'un "titre" de paysagiste concepteur plutôt qu'une "dénomination"	<b>Favorable</b>
Mme DIDIER	129	Reconnaissance d'un "titre" de paysagiste concepteur plutôt qu'une "dénomination"	<b>Favorable</b>
M. MÉZARD	516 rect.	Reconnaissance d'un "titre" de paysagiste concepteur plutôt qu'une "dénomination"	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	624	Suppression d'un décret d'application	<b>Favorable</b>
<b>Article 74 (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BLANDIN	416	Rétablissement de l'article	<b>Défavorable</b>

*La réunion est levée à 12h45.*

**Jeudi 21 janvier 2016**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité – Suite de l'examen des amendements aux textes de la commission**

*La réunion est ouverte à 14 h 00.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous avons quatre amendements à examiner. Je donne tout de suite la parole au rapporteur.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement n° DEVDUR-66 vise à autoriser la ratification du protocole de Nagoya à la convention sur la diversité biologique. Je crois que c'est une bonne chose que notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable lance le processus. C'est un signal fort.

**M. Ronan Dantec.** – J'ai deux doutes. Nous ne sommes qu'en première lecture et nous ne savons pas quand la loi sera adoptée. Est-ce qu'on ne se prive pas de la possibilité de permettre la ratification du protocole de Nagoya plus vite par le biais d'une proposition de loi ? Deuxièmement, est-ce une bonne chose de ratifier avant de savoir exactement quel sera le dispositif adopté ? Cela me semble être un amendement de deuxième lecture.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – Il n'y a pas de difficulté juridique à le voter aujourd'hui et à le faire dans un autre véhicule législatif plus rapide le cas échéant. Je trouve que c'est un encouragement à aller de l'avant. On donne un élan et on montre que ce projet de loi s'inscrit dans le cadre du protocole de Nagoya auquel on croit.

*L'amendement n° DEVDUR-66 est adopté.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement n°670 du Gouvernement supprime une habilitation à prendre des ordonnances. Celle-ci n'a plus lieu d'être puisque la mise en conformité avec la convention pour la gestion des eaux de ballast est effectuée par l'article 51 *undecies*.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 670.*

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement n°669 du Gouvernement supprime un décret d'application.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°669.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinons enfin un amendement du rapporteur sur la proposition de loi organique relative à la nomination à la présidence du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** – L'amendement n° DEVDUR-1 est un amendement de coordination avec la loi organique n° 2015-911 du 24 juillet 2015 relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.



*L'amendement n° DEVDUR-1 est adopté.*

*La séance est levée à 14 h 10.*



**COMMISSION DES LOIS****Mercredi 20 janvier 2016****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 heures***Suivi de l'état d'urgence - Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat et M. Bernard Stirn, président de la section contentieux du Conseil d'Etat****La commission entend M. Jean Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, et M. Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.**

**M. Philippe Bas, président.** – Je remercie MM. Sauvé et Stirn d'être venus pour cette audition suggérée par M. Mercier, rapporteur spécial du comité de suivi de l'état d'urgence. Nous avons souhaité vous entendre sur les instruments de contrôle des décisions administratives prises dans le cadre de l'état d'urgence, qu'il s'agisse de perquisitions, d'assignations à résidence ou de décisions limitant la liberté d'aller et venir et la liberté de réunion et de manifestation. Il est désormais temps de faire le bilan des deux premiers mois d'application de l'état d'urgence car il est possible que le Gouvernement souhaite le prolonger, dans l'attente de l'examen d'éventuelles dispositions législatives tendant à rendre permanents un certain nombre de pouvoirs que l'autorité administrative tire de la mise en œuvre de l'état d'urgence. Nous nous inscrivons également dans un contexte dans lequel la ligne de partage en matière de protection des libertés, entre ce qui relève du juge administratif et ce qui relève du juge judiciaire, fait débat, ce qui donne l'occasion de faire œuvre de pédagogie à ce sujet.

**M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat.** – Je voudrais tout d'abord évoquer le cadre constitutionnel de l'état d'urgence, tel qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 25 janvier 1985 sur la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel a écarté le moyen tiré de l'abrogation implicite de la loi du 3 avril 1955 avec l'entrée en vigueur de la Constitution le 4 octobre 1958, mais ne s'est pas prononcé à l'époque sur le fond de la constitutionnalité de cette loi. Il s'est borné à dire qu'elle était toujours en vigueur.

Dans la décision Cédric D. du 22 décembre 2015, rendue   la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité renvoyée par le Conseil d'Etat, lui-même saisi de la contestation d'une assignation à résidence, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 6 de la loi de 1955, dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015, était conforme   la Constitution. Il a rappelé que le juge judiciaire était le gardien de la liberté individuelle mais que les mesures d'assignation à résidence, telles qu'elles étaient contestées devant lui, ne constituaient pas une mesure privative de liberté, dès lors que l'astreinte à domicile ne dépassait pas 12 heures par jour et qu'il n'y a pas plus de trois pointages par jour. L'assignation à résidence constitue donc une mesure restrictive de liberté qui ne contrevient pas à l'article 66 de la Constitution. Sur la conformité aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui consacrent la liberté d'aller et venir, et à l'article 34 de la Constitution, les mesures d'assignation à résidence ne peuvent être prononcées que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et édictées qu'à l'encontre de personnes

dont on a des raisons de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Elles doivent être édictées et appliquées dans le respect du principe de proportionnalité ; leur durée ne peut excéder celle de l'état d'urgence, et en cas de prorogation de celui-ci, elles doivent faire l'objet d'un réexamen. Le Conseil constitutionnel a enfin jugé que le juge administratif devait contrôler le caractère adapté, nécessaire et proportionné des mesures d'assignation à résidence à la fois sur le principe et sur les modalités de ces mesures. Le commentaire dans les cahiers du Conseil constitutionnel a bien noté l'évolution de la jurisprudence administrative, c'est-à-dire le basculement de ce qui était de la haute police dans les années 1950, devenu le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation dans la décision du Conseil d'État du 25 juillet 1985 Dame Dagostini, à un entier contrôle de proportionnalité. Le commentaire aux cahiers fait l'historique de l'évolution et de l'intensification du contrôle opéré par le Conseil d'État et souligne également l'appropriation par le juge administratif des standards internationaux en matière de contrôle de proportionnalité. En réalité, quand il se prononce le 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a en toile de fond la décision rendue par la section du contentieux du Conseil d'État le 11 décembre 2015 Cédric D., et cette décision procède précisément à l'extension du contrôle du juge et opère pour la première fois ce contrôle de proportionnalité. Par conséquent, le Conseil constitutionnel, onze jours plus tard, fait une déclaration de conformité à la Constitution de l'article 6 de la loi de 1955 sous condition, une condition dont il sait qu'elle est respectée.

Le Conseil constitutionnel s'est aussi prononcé le 22 décembre 2015, de manière positive, sur la conformité de la loi de 1955 modifiée, au regard des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Il a constaté que les mesures d'assignation à résidence pouvaient être contestées devant le juge administratif, y compris par la voie du référé.

Je voudrais aborder maintenant l'avis du Conseil d'État du 11 décembre 2015 sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, en tant qu'il constitutionnalise l'état d'urgence ; je laisse de côté la question de la déchéance de nationalité. Le Conseil d'État a souligné l'effet utile des dispositions de ce projet de loi en ce qui concerne l'état d'urgence. Il constate que le projet de loi constitutionnelle donne un fondement incontestable aux mesures de police administrative pouvant être prises par les autorités civiles pendant l'état d'urgence, et permettra leur extension par le législateur ordinaire avec des mesures comme le contrôle d'identité ou la visite des véhicules. Ce texte permet également d'encadrer la déclaration et le déroulement de l'état d'urgence, en apportant des précisions de fond et de procédure, qui ne relevaient jusqu'ici que de la loi ordinaire, que le législateur pouvait donc modifier de manière discrétionnaire, notamment les motifs de la déclaration de l'état d'urgence, la saisine du Parlement pour prorogation et la durée de celle-ci.

Le Conseil d'État a souligné que l'état d'urgence ne saurait, par l'effet de prorogations successives, devenir permanent. Si la menace à l'origine de l'état d'urgence devient permanente, il faut recourir à des instruments de lutte permanents, en leur donnant si besoin un fondement constitutionnel durable.

Dans cet avis, le Conseil d'État a également admis la conformité à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales des dispositions relatives à l'état d'urgence. Cela a confirmé l'arrêt de l'assemblée du contentieux du 24 mars 2005 Rolin et Boisvert. Il a enfin écarté les dispositions prévoyant un dispositif transitoire d'extinction de l'état d'urgence. Ce dispositif prévoyait la possibilité de maintenir, au-delà de la période pendant laquelle l'état d'urgence s'applique, les effets de mesures individuelles et de mesures générales. Le Conseil d'État a considéré que si les conditions

étaient réunies, il devait y avoir prorogation. Si ces conditions ne sont plus réunies, il faut alors en sortir.

Concernant la compétence juridictionnelle pour connaître des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, depuis les origines de la République, le juge administratif est compétent pour les mesures prises à titre préventif pour la protection de l'ordre public ou la prévention des infractions. Le régime des fermetures de débits de boissons, d'interdiction de réunion ont toujours relevé de la compétence du juge administratif, de même que les régimes de police spéciale, comme la police des étrangers. Ces pouvoirs ont toujours été étendus, par voie législative ou jurisprudentielle en temps de circonstances exceptionnelles. Ces derniers mois, le Conseil d'État, bien avant le début de l'année 2016, s'est montré très attentif au respect des prérogatives que l'autorité judiciaire tire de l'article 66 de la Constitution, qui affirme que l'autorité judiciaire est gardienne des libertés. J'en donnerai quatre exemples.

Le 11 décembre 2015, il a renvoyé une question prioritaire de constitutionnalité sur l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 sur l'assignation à résidence, notamment au regard de l'article 66 de la Constitution. Le Conseil d'État a donc posé la question du contrôle du juge administratif sur les mesures d'assignation à résidence.

Le 15 janvier 2016, le Conseil d'État a renvoyé deux questions prioritaires de constitutionnalité sur la conformité à la Constitution des articles 8, concernant la fermeture des salles de spectacles et des débits de boissons, et 11, relatif aux perquisitions administratives de la loi du 3 avril 1955. Le Conseil constitutionnel aura à se prononcer sur la conformité de ces dispositions au regard de l'article 66 de la Constitution.

Dans son avis du 11 décembre 2015, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la protection de la Nation, il a donné un avis négatif sur la partie du projet de loi plaçant sous l'exclusif contrôle du juge administratif l'ensemble des mesures prises par l'autorité administrative pendant l'état d'urgence. Même si l'avis du Conseil d'État est elliptique sur ce point, il considère par exemple qu'une mesure de privation de liberté prise dans le cadre de l'état d'urgence n'a pas à relever de la compétence du juge administratif. Il y aurait sinon eu une dérogation expresse à l'article 66 de la Constitution, que le Conseil d'État a estimé non souhaitable.

Dans son avis du 17 décembre 2015 sur différentes questions posées par le Gouvernement sur les mesures restrictives de liberté pouvant être prises en dehors de l'état d'urgence, le Conseil d'État mentionne les articles 7 et 9 de la Déclaration de 1789 et l'article 66 de la Constitution, et affirme de manière très ferme « *qu'au regard des règles et principes de valeur constitutionnelle, en vertu desquels l'autorité judiciaire est chargée d'assurer le respect de la liberté individuelle, toute détention doit être décidée par l'autorité judiciaire ou exercée sous son contrôle. Il appartient aux autorités de police administrative (...) de prendre des mesures à caractère préventif qui peuvent comporter des mesures affectant ou restreignant des libertés, mais elles ne peuvent prendre à ce titre des mesures privatives de liberté* ». Il rappelle donc que l'autorité administrative peut, sous le contrôle du juge administratif, prendre des mesures restrictives de liberté mais dans des cas ponctuels, par exemple le placement en hospitalisation d'office pendant quelques heures avant l'intervention du juge judiciaire ou la rétention des étrangers dans les premiers jours de leur interpellation. Ces exceptions sont minimales et ponctuelles.

Je voulais souligner en quelques points la nature du contrôle opéré par le juge administratif. C'est tout d'abord un contrôle exercé *a posteriori*, dans un délai de quelques

heures à quelques jours. C'est un contrôle qui s'opère selon les procédures d'urgence, référé-liberté ou référé-suspension. Le Conseil d'État a garanti dans tous ces cas un droit à l'audience. En cas d'assignation à résidence, il a jugé qu'il y avait présomption d'urgence et que par conséquent, la requête ne pouvait être rejetée sans audience. Il y a un entier et strict contrôle sur le caractère adapté, nécessaire et proportionné des mesures prises au regard de la menace représentée par la personne assignée à résidence. Ce triple contrôle s'applique tant au principe qu'aux modalités de la mesure, par exemple la durée de l'astreinte à domicile ou les obligations de pointage. Enfin, le juge mène une instruction approfondie, qui se poursuit à l'audience. L'ensemble des faits et des informations allégués par l'administration est soumis à un débat contradictoire, et le juge se détermine évidemment en fonction du résultat des échanges entre les parties. Des suppléments d'instruction peuvent être décidés, et il y a eu pluralité d'audiences dans certains cas. L'information selon laquelle le juge se déterminerait sur la base de notes émanant des autorités publiques du Gouvernement sans aucune discussion est profondément erronée.

Quant aux résultats, au niveau des tribunaux administratifs, où environ 75 décisions ont été prises, il y a à ce stade une douzaine de suspensions ou d'injonctions à modifier l'arrêté d'assignation qui ont été prononcées, et dans au moins deux cas, le ministre de l'intérieur a annulé la décision d'assignation à résidence. Pour le Conseil d'État, il y a eu 19 décisions, sur lesquelles il y a eu 4 annulations par le ministre de l'intérieur, avant ou après l'audience, 2 injonctions et le reste sont des décisions de rejet.

Je voudrais enfin signaler que le contrôle juridictionnel des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence est tout à fait effectif. En réalité, l'état d'urgence n'introduit, par rapport au droit commun, qu'une rupture : la possibilité pour l'administration de prendre des mesures restrictives de liberté sans mandat judiciaire préalable. Le contrôle juridictionnel s'opère alors non plus en amont mais *a posteriori*, dans des délais très brefs.

**M. Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État. –**

Le contentieux relatif à l'état d'urgence devant le juge administratif est significatif sans être massif. À ce jour, pour les tribunaux administratifs, 75 décisions ont été rendues, dont 64 relatives à des assignations à résidence, avec une douzaine de suspensions prononcées par le juge des référés. Devant le Conseil d'État, dix-neuf décisions ont été rendues, y compris les sept décisions de section du 11 décembre, au tout début de l'état d'urgence, qui ont tracé le cadre général du contrôle de l'assignation à résidence. Elles ont conduit à une évolution de la jurisprudence par un renforcement du contrôle du juge administratif et, avec la présomption de l'urgence, à l'obligation de tenir une audience.

Il reste douze affaires, dont quatre cas pour lesquels le ministère de l'intérieur a mis fin de lui-même à l'assignation à résidence, ce qui a conduit le juge à constater un non-lieu, deux recours pour excès de pouvoir déposés par la Ligue des droits de l'Homme, contre un des décrets d'application et une circulaire d'application de la loi du 20 novembre 2015 qui ont donné lieu aux deux QPC actuellement pendantes devant le Conseil constitutionnel sur les interdictions de réunions et les perquisitions administratives. Il y a par ailleurs deux mesures d'injonction ordonnées par le juge des référés du Conseil d'État, l'une concernant une fermeture de restaurant à Cannes, jugée disproportionnée même si la mesure d'assignation à résidence du propriétaire du restaurant a été confirmée, et l'autre portant sur les modalités d'assignation à résidence d'une mère de famille tchéchène à qui l'on demandait de pointer trois fois par jour à dix kilomètres de chez elle, bien qu'elle ait trois enfants et qu'elle ne dispose d'aucun véhicule. Nous avons en outre, parmi ces douze affaires, eu à connaître d'une affaire particulièrement délicate, parmi les premières affaires jugées, concernant la fermeture

d'un restaurant à Bobigny qui a donné lieu à deux audiences successives, ce qui est assez exceptionnel en référé et a abouti au rejet de la requête.

J'informe également votre commission que depuis hier après-midi, le juge des référés est saisi d'une nouvelle affaire, comparable, pour laquelle il a ordonné un complément d'instruction. Un nouveau recours de la Ligue des droits de l'homme a également été déposé hier après-midi demandant au juge du référé-liberté du Conseil d'État d'enjoindre au Président de la République de mettre un terme à l'état d'urgence, rien de moins...

Soulignons l'existence de deux affaires périphériques, l'une concernant des articles pyrotechniques à Strasbourg lors des fêtes du réveillon, en application du code de la défense, et l'autre concernant des interdictions de déplacement de supporters de football, en application du code du sport. En l'espèce, les mesures contestées n'ont pas été prises en application de l'état d'urgence, mais le contexte a joué.

Vous pouvez constater que le Conseil d'État a transmis au Conseil constitutionnel les trois questions prioritaires de constitutionnalité dont il a été saisi : une première fois le 11 décembre 2015 concernant l'assignation à résidence, puis le 15 janvier 2016 concernant les réunions et les perquisitions.

Je souhaiterais faire quelques remarques sur l'expérience du juge des référés du Conseil d'État, qui est le principal concerné. Il statue au vu d'un dossier et d'un débat. Le dossier comprend les pièces produites par les parties, dont les notes blanches du ministère de l'intérieur, qui font partie des pièces du dossier contradictoire soumises à débat. Ces débats sont systématiques. Ils permettent un échange contradictoire approfondi, pour apprécier la matérialité des faits. Au vu du dossier et du débat, le juge peut demander des compléments d'information et se faire une opinion sur la réalité des faits.

Sur l'efficacité d'ensemble du dispositif, soulignons que le ministre de l'intérieur a accepté les suspensions décidées par les tribunaux administratifs, il n'a pas contesté l'ensemble, et de loin, des jugements prononcés. Il a de lui-même, à plusieurs reprises, pris l'initiative de suspendre l'assignation à résidence. Les compétences très larges du juge des référés en la matière sont indispensables : il peut suspendre et enjoindre. Son pouvoir général d'injonction lui a permis, par exemple, s'agissant de l'assignation à résidence d'une mère tchétchène, d'enjoindre des pointages dans la commune du domicile de l'intéressée.

**M. Philippe Bas, président.** – Quelle est la proportion de ces affaires dans lesquelles les mesures prises étaient justifiées par des soupçons d'appartenance à des mouvances d'islamisme radical ou liées au terrorisme ?

**M. Bernard Stirn.** – Si l'on fait abstraction des sept affaires de principe jugées en décembre dernier, douze dossiers demeurent en instance devant le Conseil d'État, dont quatre ont fait l'objet d'une décision du ministre de l'intérieur de mettre fin à l'assignation à résidence, deux concernent une injonction rendue par le juge des référés, deux concernent des QPC en cours d'examen par le Conseil constitutionnel. Dans les autres affaires, des décisions de rejet ont été rendues, mais l'échantillon est petit. Sur les douze affaires, il y a quatre abrogations et deux injonctions. Dans la moitié des cas, la décision du Conseil d'État a donné lieu à une modification totale ou partielle de la situation.

**M. Philippe Bas, président.** – C’est exact, mais il faut aussi prendre en compte les jugements des tribunaux administratifs. Ma question était surtout de savoir si ces affaires sont liées au terrorisme ?

**M. Bernard Stirn.** – En dehors des sept affaires liées à la COP 21, la pyrotechnie et les supporters de football, nous avons été saisis de neuf affaires sans lien avec le terrorisme. Cela fait donc dix affaires liées au terrorisme.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial du comité de suivi de l’état d’urgence.** – Vous avez montré l’évolution du rôle du juge administratif, depuis 1919 jusqu’au contrôle entier de proportionnalité que nous connaissons aujourd’hui. Cette évolution est positive mais vous avez souligné aussi que ce contrôle intervient *a posteriori*. Vous avez esquissé une solution partielle, allant dans le sens du rééquilibrage des droits, avec le droit à l’audience, mais pourriez-vous préciser ce que recouvre exactement cette notion ? Confirmez-vous que cela implique le droit à un avocat ?

Je souhaiterais par ailleurs intervenir sur deux autres aspects. Premièrement, les citoyens disposent-ils de la faculté d’engager une action en responsabilité de l’État pour réparer les conséquences des habitudes, parfois un peu directes, des forces de l’ordre à l’occasion des perquisitions ? Sur quelle base juridique les citoyens qui ont vu leur appartement chamboulé peuvent-ils agir ? En second lieu, je me réjouis de la légère inflexion de la position du Conseil d’État, davantage prompt aujourd’hui à transmettre les questions prioritaires de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Dans l’hypothèse où le Conseil constitutionnel confirmerait la conformité à la Constitution des dispositions législatives contestées par le biais des deux QPC en cours d’examen, il aurait finalement lui-même déjà réalisé la révision constitutionnelle que nous nous apprêtons à examiner...

**M. Philippe Bas, président.** – J’avais demandé, avec plusieurs collègues, au Premier ministre de saisir lui-même le Conseil constitutionnel au moment de la modification de la loi de 1955 sur l’état d’urgence, mais il a préféré ne pas le faire pour éviter une éventuelle censure. La position du Conseil d’État, par le biais des QPC transmises, permet d’examiner la constitutionnalité des mesures contestées. Cela prouve au passage que le régime de la QPC permet d’obtenir des décisions rapides, ce qui est très intéressant quand les libertés sont en cause.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – A-t-on une idée du temps moyen entre la saisine du Conseil d’État et la décision ? Par ailleurs, l’état d’urgence, instauré dans une situation très précise, sert aussi à traiter des problèmes qui n’ont rien à voir avec le terrorisme. Certes, le Conseil d’État veille à ce que la mesure soit nécessaire, adaptée et proportionnée. Mais il faudrait un lien entre les mesures prises et les objectifs de l’instauration de l’état d’urgence. Ce qui perturbe, ce n’est pas tant l’instauration de l’état d’urgence, voire son renouvellement, que son détournement à d’autres fins. Cette question devrait être abordée.

**M. Alain Richard.** – Nous n’avons parlé que du contentieux en référé, avec des procédures d’urgence et un seul degré de contestation, puisqu’on va directement du tribunal administratif au Conseil d’État statuant en cassation. Nous allons avoir à connaître des contentieux au fond. Je m’interroge sur l’étendue du contrôle juridictionnel sur les perquisitions, qui sont de loin les mesures administratives les plus nombreuses. Elles sont un acte opposable à l’intéressé, faisant grief, et donnent lieu à un contrôle du juge administratif. Une proportion assez faible de perquisitions réalisées dans le cadre de l’état d’urgence a été contestée, moins de 10 %, ce qui peut s’interpréter de deux manières : une partie des



intéressés reconnaît le bienfondé des perquisitions menées, mais il y aussi, sans doute, une forme de découragement. Pouvez-vous détailler ce que serait le parcours contentieux d'une décision de perquisition, et si celle-ci était déclarée infondée, quelles en seraient les conséquences ?

**M. Jacques Mézard.** – Je souhaite formuler deux observations. D'abord, il y a une différence considérable entre une autorisation en amont et un contrôle *a posteriori*. C'est une évolution qui correspond presque à une révolution par rapport aux droits et libertés. Deuxièmement, le débat contradictoire, indispensable, se fait, du côté du ministère de l'intérieur, sur la base de notes blanches. Quelle est la position du Conseil d'État par rapport à l'existence et à l'utilisation de ces notes blanches ?

**M. Alain Marc.** – Un texte fixe-t-il les modalités précises de l'assignation à résidence ? Peut-on par exemple, avec les moyens de géolocalisation dont nous disposons aujourd'hui, contrôler le respect de l'assignation à résidence ? Dans mon département, un dispositif d'assignation à résidence a rendu nécessaire la mise à disposition de deux gendarmes en permanence pour garder une personne. Ce sont des moyens énormes. Ne faudrait-il pas un autre dispositif ? Lorsqu'une personne assignée à résidence peut librement recevoir la presse et s'exprimer, comme c'est le cas dans l'exemple que je citais à l'instant, cela pose problème.

**Mme Catherine Tasca.** – Vous avez tracé de façon subtile et mesurée la ligne de partage entre les ordres judiciaire et administratif pour ce qui concerne la défense des libertés individuelles. Or, le débat public à ce sujet est assez vigoureux, l'autorité judiciaire considérant qu'elle a été marginalisée en la matière. Comment voyez-vous l'évolution de cette ligne de partage, même si vous avez défini celle-ci comme étant limitée dans le temps ?

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes tous attentifs aux propos des magistrats judiciaires et responsables de l'autorité judiciaire. Je ne crois pas qu'il y ait dans ces propos une remise en cause de deux ordres juridictionnels qui constituent un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Il y a plutôt une préoccupation quant aux textes en préparation qui tendraient, hors période d'état d'urgence, à transférer de l'autorité judiciaire à l'exécutif un certain nombre de pouvoirs. À mon sens, il n'y a pas eu de franchissement de cette « frontière » dans la loi relative à l'état d'urgence. Par contre, le transfert, au sein même de l'autorité judiciaire, des pouvoirs du juge d'instruction vers le parquet, ainsi que l'extension des pouvoirs du préfet et de l'autorité de police pourraient modifier cette ligne de partage.

**M. Jean-Marc Sauvé.** – Pour répondre aux questions relatives aux questions prioritaires de constitutionnalité et à la compétence des ordres juridictionnels, je rappelle que le Conseil d'État a une compétence résultant de la Constitution. En cas de doute, il saisit le Conseil constitutionnel. C'est ce qu'il a fait en lui renvoyant les trois questions prioritaires de constitutionnalité soulevées devant lui. Le Conseil d'État peut également saisir le Tribunal des conflits, ce qu'il ne manque pas de faire régulièrement. Nous sommes confrontés à des questions émergentes que nous ne tranchons pas unilatéralement. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé en 1999 sur l'article 66 de la constitution et a confirmé cette jurisprudence le 22 décembre 2015 concernant l'assignation à résidence.

La loi du 30 juin 2000 sur les procédures d'urgence offre la possibilité de rejeter une requête manifestement sans substance. Le Conseil d'État, dans sa décision Cédric D. du 11 décembre 2015, a estimé qu'il existe une présomption d'urgence en matière d'assignation

à résidence. Les procédures d'urgence ne s'appliquent pas en matière de perquisitions car celles-ci sont terminées et ont produit tous leurs effets lorsque le juge est saisi.

**M. Bernard Stirn.** – Les premières décisions en matière de perquisitions ont été rendues par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Le contentieux se situe au fond avec des demandes d'annulation et d'indemnisation. Le juge peut contrôler la légalité et la responsabilité de la puissance publique.

**M. Jean-Marc Sauvé.** – S'agissant des questions qui ne sont pas en relation avec les motifs ayant provoqué l'état d'urgence, l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, fait application de la loi. Pour déclencher l'état d'urgence, il faut qu'existe un péril imminent. S'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement d'une personne représente une menace pour l'ordre ou la sécurité publics, il peut y avoir assignation à résidence. Si la loi du 3 avril 1955, notamment l'article 6, avait été autrement rédigée, on aurait pu limiter les mesures administratives aux agissements qui ont déclenché l'état d'urgence. Ce n'est pas le cas. Le juge a noté que dans un contexte de menaces extrêmement lourdes pesant sur l'ordre public, si les forces de police sont absorbées par la gestion de flux de supporters ou par les mesures prises dans le cadre d'une conférence internationale, elles sont distraites de leur mission de prévention et de lutte contre le terrorisme.

Les modalités de l'assignation à résidence ont été fixées par le législateur dans la loi du 20 novembre 2015. Auparavant, ces modalités étaient floues. La loi précise désormais que l'astreinte à domicile ne peut excéder 12 heures par jour et les pointages sont limités à trois par jour. Le Conseil constitutionnel a considéré que, dans cette limite, l'assignation est restrictive de liberté et donc sous contrôle du juge administratif. Au-delà, cette assignation à domicile serait privative de liberté et dès lors soumise au contrôle du juge judiciaire.

**M. Bernard Stirn.** – La surveillance électronique mobile est prévue par la loi de 1955 mais elle est limitée aux personnes condamnées à une peine d'emprisonnement pour des actes de terrorisme, libérées depuis moins de huit ans. La Ligue des droits de l'homme, à l'occasion des questions prioritaires de constitutionnalité qu'elle a déposées, a expressément indiqué ne pas contester ces dispositions qui n'ont donc pas été soumises au Conseil constitutionnel.

En ce qui concerne les procédures administratives, les délais d'examen sont de deux à cinq jours, même pour les affaires de principe soumises à la formation solennelle. Devant le juge des référés du Conseil d'État, l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation organise une permanence gratuite. Toute personne peut, si elle le demande, être assistée gratuitement d'un avocat dans le cadre de la procédure de référé.

Sur le lien avec les mesures ayant déclenché l'état d'urgence, la position adoptée par le Conseil d'État dans sa décision du 11 décembre 2015 a été confirmée par le Conseil constitutionnel le 22 décembre 2015. Les mesures prises ne sont pas limitées aux personnes visées par les objectifs ayant justifié l'état d'urgence.

Les notes blanches constituent un élément d'information pour le juge qui vérifie si elles résistent au débat contradictoire. Le juge peut demander que ces notes blanches soient complétées, comme dans l'affaire dite du restaurant de Bobigny.

**M. Jean-Marc Sauvé.** – Je partage, monsieur le Président, votre analyse sur le partage de compétences entre les ordres juridictionnels. Nous avons été saisis dans un cadre

juridique historique, confirmé. Le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale dont le Conseil d'État est saisi redéfinit les compétences de l'autorité judiciaire, magistrats du siège et magistrats du parquet, et de l'autorité administrative. Ce texte est de nature à modifier les lignes de partage entre les deux ordres de juridictions. À mon sens, il faut faire une distinction profonde entre l'état d'urgence que nous avons connu à plusieurs reprises et le projet de loi qui pose questions : qui décide, sous quel contrôle, sur l'étendue.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je vous remercie de m'avoir confirmé ce que je craignais. L'état d'urgence peut permettre une extension des mesures dérogatoires au droit commun à tout ce que le gouvernement voudra. C'est quand même un problème et c'est franchement inquiétant.

**M. Jean-Marc Sauvé.** – L'autorité publique peut prendre des mesures pour des motifs qui sont étrangers à ceux ayant déclenché l'état d'urgence mais en toute hypothèse il doit exister une menace pour l'ordre public, ce que contrôle le juge.

### **Suivi de l'état d'urgence - Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits**

**Puis la commission entend M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes heureux, monsieur le Défenseur des droits, que vous ayez accepté cette audition proposée par notre collègue Michel Mercier, rapporteur de notre mission de suivi sur l'état d'urgence.

**M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.** – Merci, monsieur le président. Je suis heureux que la loi du 20 novembre 2015 ait institué un contrôle parlementaire que l'Assemblée nationale et le Sénat exercent de façon attentive et qu'au Sénat, vous l'exerciez à travers une série d'auditions. Vous allez d'ailleurs être saisis d'une proposition de loi relative à la sécurité dans les transports, sur laquelle je me suis déjà exprimé et qui s'inscrit dans le contexte actuel du renforcement des mesures de sécurité.

Je n'ai pas la prétention de répéter les propos du vice-président du Conseil d'État et du président de la section du contentieux qui sont en charge du contrôle juridictionnel de l'état d'urgence. Les informations qu'ils vous ont données sont naturellement pertinentes pour savoir ce qui se passe et ce qui s'est passé mais, surtout, elles vous permettront d'apprécier des nouvelles mesures à prendre pour combattre ce péril imminent. Il convient en effet de concilier à la fois les exigences légitimes de sécurité et la garantie du respect de l'exercice des libertés fondamentales.

Mon institution est jeune, nous n'avons aucune expérience en matière d'état d'urgence. Mais nous souhaitons être utiles. C'est pourquoi, lors de l'institution du contrôle parlementaire sur l'application de l'état d'urgence, nous avons estimé qu'il relevait de notre responsabilité de recevoir toutes les plaintes relatives aux problèmes liés à la mise en œuvre de l'état d'urgence et de mettre à profit, pour cela, nos 400 délégués territoriaux. Nous examinons les réclamations portées devant nous en toute indépendance et impartialité. La loi organique du 29 mars 2011 nous impose d'apprécier le respect, par les personnes qui exercent des activités de sécurité, des règles légales en matière de nécessité et de proportionnalité, de non-discrimination ou encore de protection des droits de l'enfant. Nous réalisons un compte

rendu hebdomadaire de nos activités avec un tableau recensant l'ensemble des informations recueillies sur l'application de l'état d'urgence que nous adressons aux parlementaires. Où en sommes-nous aujourd'hui ?

D'une manière générale, les comptes rendus relèvent des interrogations sur l'efficacité de l'état d'urgence. Celui-ci apporte-t-il plus que l'application des lois déjà existantes, par exemple, la loi relative au renseignement ou encore la loi antiterrorisme de novembre 2014 ? La question mérite d'être posée.

Sur le plan quantitatif, entre le 26 novembre 2015 et le 15 janvier 2016, nous avons reçu quarante-deux réclamations portant sur des mesures prises sur la base de l'état d'urgence dont onze pour assignation à résidence et dix-huit portant sur des perquisitions administratives. En dehors de ces réclamations portant sur des mesures prises expressément sur le fondement de l'état d'urgence, nous avons également reçu onze réclamations liées à des situations indirectement liées à l'état d'urgence : quatre refus d'accès à des lieux publics (exclusion d'une salle de cinéma, refus d'accès à un collège d'une mère voilée, refus d'accès à un commissariat pour port de voile), deux interpellations dont une suivie d'une garde à vue, deux licenciements pour port de barbe, une mise à pied disciplinaire avec signalement d'un employeur en raison du surnom inscrit sur le casier de l'employé, une suppression de carte professionnelle, un refus de délivrance de passeport, un contrôle excessif à l'aéroport, une fouille de véhicule en violation du droit à la vie privée des passagers et une interdiction de sortie du territoire.

S'agissant de la répartition géographique des réclamations, on en a relevé quinze en Île-de-France (en particulier dans les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne), six en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, cinq en Auvergne-Rhône-Alpes, quatre en Nord-Pas-de-Calais, trois en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, deux en Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, une en Picardie, en Centre-Val de Loire, en Bretagne et en Guyane. La plupart de ces réclamations sont en cours d'instruction, sauf celles qui ont fait l'objet d'une issue favorable *via* une médiation qui a pris la forme soit d'une indemnisation, soit d'un aménagement des conditions d'assignation à résidence.

Sur le plan qualitatif, quelles leçons tirons-nous de l'instruction de ces réclamations et de leur nature ? En ce qui concerne les perquisitions, qui font actuellement l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel, les saisines font état d'interventions de nuit, d'un dispositif policier massif, de dégradations matérielles du domicile, de l'utilisation de menottes, de violences physiques et verbales – avec notamment des propos discriminatoires liées à la pratique de la religion musulmane – et de la présence d'enfants lors du déroulement de l'opération. Le plus souvent, ces réclamations relèvent plus d'un témoignage et ne font pas l'objet d'une demande précise, par exemple en matière d'indemnisation. Ces témoignages montrent la mise en cause de la légitimité de la mesure et la manière dont elle a été appliquée.

Sur la question des procès-verbaux et de leurs motifs, dans le cadre de l'instruction de ces réclamations, le Défenseur des droits demande aux réclamants de produire les arrêtés de perquisition avec lesquels les forces de sécurité sont arrivés. La lecture des motifs permet de relever deux types d'arguments. Soit la personne perquisitionnée est connue comme un activiste appartenant à des mouvances djihadistes, c'est-à-dire avec des soupçons fondés de terrorisme. Soit la personne qui fait l'objet d'une mesure de perquisition s'est trouvée, directement ou indirectement, à un degré non précisé en relation avec un activiste de

la mouvance djihadiste. Le conditionnel est alors employé lorsqu'il est indiqué que le logement et les véhicules des personnes visées par la perquisition seraient susceptibles d'être utilisés par des activistes djihadistes. Dans ce cas, nous avons affaire à des soupçons supposés de terrorisme.

Les réclamants nous indiquent qu'à la fin d'une opération de perquisition, il leur est lu un procès-verbal mais ils n'en obtiennent pas de copie. Or ils en ont besoin pour solliciter le remboursement des frais occasionnés par la perquisition. Ainsi, la première recommandation que je vous soumetts est qu'un procès-verbal indiquant les bris éventuels doit être délivré aux personnes ayant fait l'objet d'une perquisition. La personne indûment perquisitionnée à cause d'une erreur d'adresse devrait également en être bénéficiaire.

Ensuite, s'agissant des saisies informatiques effectuées au cours d'une perquisition, la loi du 20 novembre 2015, qui modifie l'article 11 de la loi de 1995, a prévu un certain nombre de dispositions qui permettent aux autorités publiques d'accéder aux données des systèmes informatiques. Les données stockées ou accessibles peuvent être copiées mais les disques ne peuvent être saisis. La circulaire du ministre de l'intérieur du 25 novembre 2015 relative aux conditions inhérentes des perquisitions administratives prévoit que *« la perquisition administrative ne permet aucune saisie mais autorise que les ordinateurs ou téléphones soient consultés et permet également de procéder aux copies sur tout support. Une saisie des objets ne peut procéder que de l'ouverture d'une procédure judiciaire et être réalisée exclusivement par l'officier de police judiciaire présent. »* Sur ce sujet, j'ai une nouvelle recommandation à vous faire : le recueil des données personnelles lors des saisies informatiques dématérialisées réalisées pendant les perquisitions devrait être entouré de garanties quant à la non-utilisation desdites données à d'autres fins que la lutte contre les atteintes à la sûreté de l'État. Le but de la loi doit être atteint mais il ne doit pas favoriser d'autres contrôles ou investigations que celles directement demandées et permises par la loi du 20 novembre dernier.

Le Défenseur des droits, qui est également le Défenseur des enfants, est très attentif à la présence des enfants au cours des perquisitions. Quatre des réclamations dont nous avons été saisies font état de perquisitions effectuées en pleine nuit en présence d'enfants en bas âge sans qu'aucune précaution n'ait, semble-t-il, été prise à leur égard. Les réclamants dénoncent le fait que leurs enfants aient été réveillés dans leur lit, braqués avec des armes et qu'ils sont, depuis, traumatisés. Or le ministère de l'intérieur avait anticipé cette difficulté puisque la circulaire du 25 novembre 2015 rappelle fermement aux policiers et aux gendarmes qui procèdent aux perquisitions leur devoir d'exemplarité et qu'ils se doivent d'être attentifs au respect de la dignité et de la sécurité des personnes qui sont placées sous leur responsabilité. Il est essentiel d'éviter que ces interventions ne soient traumatisantes pour les enfants afin qu'eux-mêmes ne soient pas durablement perturbés et que la représentation qu'ils auront des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie ne soient pas durablement négative et contribue plus tard à des attitudes agressives à l'égard de ces derniers.

C'est une question que nous avons déjà traitée en dehors de l'état d'urgence. Nous avons fait des recommandations dans une décision du 26 mars 2012 : nous avons préconisé qu'avant toute intervention, des informations sur la présence d'enfants, leur nombre et leur âge dans le lieu perquisitionné soient recueillies et prévoir, si possible, dans l'équipage des forces de l'ordre, un intervenant social, un psychologue ou un fonctionnaire de police ou un militaire de gendarmerie de la brigade de protection des familles. A tout le moins, une personne membre de l'équipage doit se charger plus spécifiquement de la protection du ou des

mineurs. Nous avons aussi demandé que, pendant l'intervention, policiers et gendarmes ne mettent pas les menottes aux parents devant leurs enfants et que ces derniers soient pris à part sur le palier afin qu'ils n'assistent pas à l'intervention. Lorsque des membres de sécurité arborent des cagoules, il était recommandé de les enlever pour parler à un enfant. Ces recommandations sont toujours d'actualité.

Par un arrêt du 15 novembre 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Bulgarie pour violation de l'article 3 de la convention européenne : il s'agissait d'une perquisition en présence de jeunes enfants, avec un recours excessif à la force. La Bulgarie a été en particulier sanctionnée en ce que la présence d'enfants mineurs et de l'épouse du requérant n'avait jamais été prise en compte, comme de l'état psychologiquement fragile de ses filles qui étaient âgées de cinq et sept ans. Cet arrêt a également posé la question de la motivation du choix de l'heure d'intervention, en pleine nuit. Les conditions de l'intervention ont amplifié le sentiment de peur et l'angoisse éprouvés par ces personnes et le traitement infligé a dépassé le seuil de gravité exigé pour l'application de l'article 3 de la convention.

En ce qui concerne les assignations à résidence, les réclamations concernent majoritairement les modalités d'application, la nécessité d'un allègement des mesures en raison d'une maladie, d'un handicap et d'enfants à charge : ainsi le recours devant le juge administratif de l'avocat d'un requérant qui soutenait que son assignation n'était due qu'à la dénonciation calomnieuse d'un ancien collègue de travail, a abouti au retrait de la mesure. Par ailleurs, le Défenseur des droits a été saisi du cas d'un demandeur d'emploi assigné au domicile de ses parents situé loin du lieu de pointage. Le ministère de l'intérieur a été saisi.

En ce qui concerne, et c'est important, les dommages collatéraux, les mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence peuvent avoir des conséquences professionnelles pour les personnes concernées. Le Défenseur des droits a été saisi de cas de licenciement pour faute lourde (port de barbe), de mise à pied disciplinaire (l'intéressé a même été prévenu par son employeur que celui-ci le signalerait au commissariat car son surnom inscrit sur son casier était le même que celui d'un terroriste).

C'est également le cas particulier des agents de sécurité. Le Défenseur a été saisi par un coordonnateur en matière de sécurité aéroportuaire du retrait par le préfet de son habilitation d'accès à la zone de sûreté d'un aéroport pour détention d'une arme de catégorie C non déclarée. Il a abouti à la convocation de l'intéressé devant le tribunal de grande instance de Toulouse, assortie d'un placement sous contrôle judiciaire. Les faits étant incompatibles avec l'accès à la zone de sûreté, le préfet a fait usage de ses pouvoirs. Second cas, celui d'un salarié d'une grande entreprise en matière de sécurité et d'incendie : retrait de sa carte professionnelle par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) en raison de l'établissement par l'enquête administrative, et en particulier du fichier des personnes recherchées, d'indices sérieux et concordants d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens, de la sécurité publique, de la sûreté de l'État et contraires au devoir de probité. Son employeur l'a informé du retrait de sa carte professionnelle. Il n'a pas été fait référence à sa compétence en matière d'incendie qui n'est pas subordonnée à la détention de la carte professionnelle.

Ceci met en évidence des phénomènes de porosité, non prévus par les dispositions textuelles, entre les services de police et le CNAPS, alors que celui-ci ne peut avoir accès qu'aux faits ayant donné lieu à condamnation.

L'état d'urgence peut également avoir des conséquences sur l'accès aux lieux publics. Nous avons été saisis de différents cas : le refus d'accès à un établissement scolaire de parents d'élèves en raison de l'interdiction par le règlement intérieur de l'établissement du port de signes religieux. Mais je rappelle que cette règle ne s'applique pas aux parents d'élèves. Le Défenseur a également été saisi par des parents mécontents des modalités d'accès aux garderies. Au vu des dispositions combinées du plan Vigipirate et des dispositions du code général des collectivités territoriales, il a été considéré que le maire pouvait légalement réglementer les modalités d'accès à l'établissement dans le cadre des activités périscolaires.

S'agissant de l'indemnisation des dommages causés par ces mesures, la circulaire du 25 novembre 2015 du ministre de l'intérieur dispose que l'engagement de la responsabilité de l'État suppose une faute lourde, sous réserve de l'interprétation des juges du fond. Les dégâts matériels occasionnés par les forces de l'ordre ne devraient pas, à eux-seuls, être constitutifs d'une faute lourde dès lors que les nécessités liées au terrorisme dans le cadre de l'état d'urgence justifient leur intervention. Or ces mesures sont de plus en plus contestées. Au-delà des dégâts matériels, on ne peut non plus oublier l'humiliation ressentie par les personnes concernées et les traumatismes. Le Défenseur recommande donc de mettre en place une procédure d'indemnisation sans justification des dommages causés avec un formulaire-type.

Voilà ce que je pouvais dire des remontées auprès de nos délégués territoriaux ou de notre bureau central.

En conclusion, je considère qu'il faut mieux encadrer l'état d'urgence en posant des limites temporelles et matérielles, en exigeant un lien de causalité stricte entre les motifs des mesures de police administrative et les motifs de déclaration de l'état d'urgence. Il faut respecter le principe de nécessité et de proportionnalité. Il faut que les recours juridictionnels soient renforcés afin que le juge puisse pleinement exercer son rôle de garant de l'état de droit et des libertés fondamentales.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial du comité de suivi de l'état d'urgence.** – Je remercie le Défenseur des droits pour les informations qu'il tient en permanence à notre disposition. On voit à la lumière de ses propos plusieurs problèmes.

Sur la nécessité d'un lien de causalité entre les mesures de police et les raisons de déclaration de l'état d'urgence, la loi ne le prévoit pas, et le Conseil d'État n'a pu que le constater.

Sur l'indemnisation des personnes concernées, beaucoup de dégâts ont été occasionnés dans des appartements qui, souvent, ne sont pas très solides. J'ai bien compris la proposition du Défenseur d'instituer une indemnisation fondée sur la responsabilité sans faute à prouver ...

**M. Jacques Toubon.** – ... lourde.

**M. Michel Mercier.** – La question des enfants est aussi importante.

Ma question est toute simple : le Défenseur nous a dit que ce qui compte était de mesurer l'efficacité de l'état d'urgence par rapport à celle des procédures de droit commun. Mais il n'a pas répondu à cette question. J'aimerais qu'il y réponde.

**M. Alain Richard.** – Je peux faire état de mon accord complet avec trois ou quatre recommandations du Défenseur. J'ai plus d'embarras à l'écoute de l'accumulation de faits : à plusieurs moments, le Défenseur dit que ce sont les propos des réclamants ; dans un seul cas sur les quinze à vingt faits mentionnés, il dit que cela a été vérifié ; dans un cas, il prend ses distances. Dans quels cas, donc, les faits ont-ils été attestés ? Car ce sont des propos publics, ils laissent un petit malaise. Où en sont les vérifications sur ces différentes allégations ?

Sur le sujet de la mesure de contrainte, avec la capacité de la personne à présenter une menace terroriste. Dans la majorité des cas, l'enquête révèle qu'elle n'a aucun antécédent terroriste. Mais dans 95 % des cas, elle présente un antécédent de braqueur ou de dealer. Peut-on donc formuler une distinction entre ces différents cas ?

**M. Yves Détraigne.** – Vous êtes dans votre rôle par votre approche de ces questions mais ne va-t-on pas trop loin ? Nous sommes en situation d'état d'urgence et il faudrait, à vous écouter, prendre plus de précautions qu'en temps ordinaire. Est-ce que ce n'est pas nuire à l'efficacité des forces de police et de gendarmerie ?

**Mme Catherine Tasca.** – Merci M. le Défenseur des droits d'avoir illustré votre propos par des exemples concrets. J'aimerais savoir quelles sont vos méthodes de travail, si vous avez eu un contact avec les forces de l'ordre mises en cause. Quels sont vos moyens de vérifier les assertions des réclamants ? Le procès-verbal que vous proposez permettrait d'éclairer sur les conditions d'intervention mais ce n'est pas une pratique établie.

**Mme Éliane Assassi.** – Je m'étonne des propos tenus par certains de nos collègues car il est avéré, grâce aux associations que nous rencontrons et aux éléments qui se recourent, que des dérives ont eu lieu à l'occasion des perquisitions et des assignations à résidence. Il y a eu des conséquences très graves : il nous a été relaté qu'une femme a fait une fausse couche lors d'une perquisition. Ces conséquences sont minoritaires fort heureusement. Je remercie M. le Défenseur des droits d'avoir rappelé les informations recueillies par les associations. Pensez-vous que les moyens législatifs sont aujourd'hui suffisants pour faire face à la lutte contre le terrorisme ?

**M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.** – Sur la question de l'efficacité, je ne suis pas légitime pour en traiter. J'ai simplement observé que les comptes rendus faits par le ministère de l'intérieur et par les parlementaires montrent que cette question peut être posée. Pour ma part, je me suis demandé si les textes adoptés récemment pour lutter contre le terrorisme n'auraient pas eu la même efficacité que la loi sur l'état d'urgence. Un travail d'évaluation est indispensable.

Vous êtes d'accord, je pense, pour considérer que des mesures d'exception intrusives sont légitimes pour prévenir des actes de terrorisme. Comme je l'avais suggéré, le Gouvernement a informé le Conseil de l'Europe qu'il dérogeait, pendant l'état d'urgence, à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en vertu de son article 15.

Si nous voulons préserver nos droits fondamentaux il faut, face aux mesures de sécurité exceptionnelles, apporter des garanties elles-mêmes exceptionnelles. C'est le sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Mais si l'exception devenait habituelle par la prolongation de l'état d'urgence ou par l'adoption du projet de loi relatif à la procédure pénale, le curseur entre sécurité et liberté serait déplacé. Ma mission est alors de



trouver les moyens de garantir les libertés lorsqu'on accroît le niveau d'exigence de sécurité. Nous pourrions aussi accepter une altération durable de notre niveau de droit mais c'est une décision politique qui relève de la représentation nationale.

Sur la question de la trace laissée lors des opérations des services de police ou de gendarmerie, par le biais du procès-verbal, vous savez que le Défenseur des droits milite depuis longtemps pour la traçabilité du contrôle d'identité. Dans le cadre de la proposition de loi du député Gilles Savary relative à la sécurité dans les transports publics, j'ai ainsi suggéré que l'extension des pouvoirs des agents de la SNCF et de la RATP soit accompagnée de la traçabilité des contrôles.

Comme vous le voyez, je ne parle pas de grandes questions politiques ou philosophiques mais de droits « courants » comme les droits de l'enfant, le droit à la vie privée, à l'emploi, au logement. Dans la maison de la sagesse qu'est le Sénat, je vous demande de prendre la mesure de ce travail d'ébénisterie législative nécessaire pour maintenir l'état de droit au niveau que je défends.

J'ai précisé dans mon propos liminaire avoir recueilli des témoignages pour la plupart desquels je suis en phase d'instruction, comme nous le faisons habituellement en matière de déontologie de la sécurité. Nous avons adressé des demandes aux autorités concernées par les réclamations. Dans la plupart des cas, je ne peux attester de la véracité des témoignages. C'est pourquoi j'insiste sur la nécessité d'établir un procès-verbal et de créer un formulaire de demande d'indemnisation des dommages.

La Procureure générale près la Cour d'appel de Paris, Catherine Champrenault, a cité à l'occasion de la rentrée solennelle Antoine de Saint-Exupéry: « *on ne peut pas être à la fois responsable et désespéré* ». Je ne suis pas désespéré car nous avons la possibilité de préserver l'état de droit par un équilibre entre exigence de sécurité et garantie des libertés.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre commission est sensible à la vigueur de vos convictions et la clarté de vos propos. Notre travail de législateur doit prendre en compte ces préoccupations de recherche d'équilibre. Le contrôle parlementaire a toute son importance. La prorogation de l'état d'urgence ne pourra être votée que si le bilan est positif. Il existe en effet une tradition de défense des libertés au Sénat.

### Nomination d'un rapporteur

*M. André Reichardt est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 790 (2013-2014) de M. Thani Mohamed Soilihi, de simplification, de clarification et d'actualisation du code de commerce.*

### Suivi de l'état d'urgence - Communication

**M. Philippe Bas, président.** – Notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial du comité de suivi de l'état d'urgence va nous faire part d'une communication à ce sujet.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial du comité de suivi de l'état d'urgence.** – Cette communication sera rapide car nous avons d'ores et déjà abordé de nombreux points lors des deux auditions qui viennent de se dérouler. Le comité de suivi a procédé à de nombreuses auditions. Nous avons entendu deux catégories d'acteurs concernés.

D'une part, nous avons reçu les acteurs de la sécurité : le Préfet de Police de Paris, le Procureur de Paris, le préfet de Seine-Saint-Denis, le directeur général de la sécurité intérieure, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur. Nous avons d'autre part reçu des associations ou des personnes dont le rôle est de défendre les libertés publiques. C'est le cas des avocats, bâtonnier de Paris, représentants du Conseil national des barreaux et avocats ayant défendu des personnes concernées par les mesures de l'état d'urgence. Nous avons aussi reçu la présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Mme Christine Lazerges, ainsi que des représentants d'Amnesty International. Enfin, nous avons reçu une association, la Quadrature du Net, qui intervient en matière de protection des libertés à l'heure du numérique. J'insiste sur ce point, car pour le reste c'est plus classique. L'importance des données informatiques, et la façon dont on les utilise, ressort particulièrement de l'audition de la Quadrature du Net. Il y aura certainement en la matière un certain nombre de modifications législatives à apporter. En effet, au cours d'une perquisition administrative, on ne peut pas saisir les données informatiques, mais on peut les copier. La différence entre les deux est parfois ténue, mais elle existe. Le statut juridique de ces copies n'est pas réellement fixé : peut-on les garder longtemps ? Doit-on obligatoirement les détruire ? Alors que dans le cadre juridique fixé par la loi relative au renseignement, il existe un statut des données informatiques recueillies, avec des durées de conservation et un contrôle, dans le cadre de l'état d'urgence, il n'y a aucune règle.

Je ne vais pas revenir sur des éléments statistiques, le ministère nous faisant passer régulièrement des données sur le nombre de perquisitions ou d'assignations à résidence. Le vice-président du Conseil d'État est d'ailleurs revenu longuement sur ce point ce matin.

Je voudrais donc insister d'une part, comme je viens de le faire, sur le statut de ces données informatiques et d'autre part sur les conditions de réalisation des perquisitions. Jacques Toubon, le Défenseur des droits, vient de décrire les conditions du déroulement de certaines perquisitions que l'on pourrait qualifier d'artisanales : les personnes concernées ne reçoivent ni procès-verbal ni arrêté de perquisition et ne peuvent donc faire valoir aucun droit à l'égard de leur compagnie d'assurance en l'absence de tels documents, sans compter le fait que les polices d'assurance ne couvrent généralement pas les dégâts matériels causés par les forces de l'ordre.

Le paysage global de cette affaire commence donc à se dessiner. Nous avons clairement indiqué à toutes les personnes auditionnées que notre comité de suivi n'était pas là pour se substituer au juge, c'est le rôle du juge administratif, mais pour éclairer notre commission et à travers elle, le Sénat dans l'hypothèse où le Gouvernement demanderait au Parlement la prorogation de l'état d'urgence. Les médias ont annoncé ce matin que le Président de la République allait solliciter une telle prorogation. Nous verrons bien. Notre comité de suivi commence en tout cas à avoir un aperçu des mesures nécessaires pour qu'un équilibre demeure entre la sécurité et la nécessaire protection des libertés publiques.

Nous allons achever la semaine prochaine les auditions. Je pourrai effectuer à ce moment-là une présentation plus complète de nos travaux. Peut-être disposerons-nous alors des décisions que le Conseil constitutionnel, saisi de deux questions prioritaires de constitutionnalité, doit rendre, qui auront nécessairement une incidence sur l'examen du projet de loi constitutionnelle.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous ouvrez un autre débat en conclusion. Nous disons depuis le début que cette révision constitutionnelle a été engagée pour des motifs qui ne sont pas juridiques. Ce n'est pas un bouleversement que de dire cela. C'est un sentiment assez largement partagé. Dès lors qu'il aura été démontré que, ni sur la déchéance de nationalité, ni sur l'état d'urgence, il n'existe d'impératif constitutionnel nécessitant de réviser la Constitution, nous n'aurons pas pour autant achevé d'examiner tous les motifs qui expliquent cette révision constitutionnelle, y compris les motifs esthétiques.

### **Prévention et lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine ensuite le rapport de M. François Bonhomme et le texte qu'elle propose sur la proposition de loi n° 281 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.**

**M. Philippe Bas, président.** – Je salue la présence de M. Alain Fouché, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. La collaboration entre nos deux commissions a été fructueuse.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – La proposition de loi que nous examinons a pour objet de lutter contre la fraude dans les transports terrestres, notamment ferroviaires. Elle a également pour objet de renforcer la sécurité des voyageurs. Nous souhaitons y intégrer les recommandations de la mission d'information commune à nos deux commissions, dont les conclusions vous ont été présentées il y a une semaine. Malgré les modifications opérées à l'Assemblée nationale, le texte comporte encore de nombreuses dispositions dont la portée juridique et normative reste incertaine.

Selon le rapport de la Cour des comptes de février 2015, la fraude dans les transports collectifs de voyageurs représente une perte d'au moins 500 millions d'euros par an pour l'ensemble des exploitants, montant qu'il faudrait multiplier par quatre ou cinq pour tenir compte des fraudeurs qui n'ont pas fait l'objet de contrôle. Pour la SNCF, le coût s'élève à 340 millions d'euros par an, en taux de fraude mesuré, soit l'équivalent du budget annuel que l'entreprise consacre à la sécurité (400 millions d'euros).

L'article 529-3 du code de procédure pénale autorise la SNCF à conclure une transaction avec le fraudeur, éteignant ainsi toute action publique. Les déclarations de fausse adresse et de fausse identité par les contrevenants, qui constituent un délit quand elles sont intentionnelles, rendent inexploitable la moitié de ces procédures. En pratique, la répression est quasi-inexistante : en 2014, dix personnes seulement ont été condamnées pour ce délit. Pour renforcer la répression des fraudeurs récidivistes, le législateur a institué un délit de fraude d'habitude dans les transports en commun. Cette mesure est également peu mise en œuvre : 710 condamnations ont été prononcées en 2014. Pourtant, des pratiques nouvelles se développent, à la faveur d'Internet, comme les mutuelles de fraudeurs qui prennent en charge l'amende transactionnelle en échange d'une cotisation modique de chaque sociétaire.

Pour renforcer la sécurité dans les transports collectifs, les agents pourront procéder à une inspection visuelle et à une fouille des bagages, ou bien encore à des

palpations de sécurité, avec le consentement des voyageurs concernés. Le texte prévoit l'élargissement des dispenses du port de tenue professionnelle pour les agents des services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP, en l'occurrence la Sûreté générale (SUGE) et le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR). D'autre part, les forces de l'ordre, sous l'autorité du préfet, procéderont à des contrôles supplémentaires. Le régime de contrôle d'identité préventif sera assoupli grâce à la création de règles de compétence spécifique pour les procureurs en cas d'intervention dans un train : le procureur de la gare de départ serait compétent pour l'ensemble du trajet. Enfin, sur le modèle du contrôle préventif des véhicules, on pourra procéder à un contrôle des bagages dans les transports en commun et dans les emprises immobilières concernées, ainsi qu'au contrôle administratif des agents, préalablement à leur recrutement ou à leur affectation.

Plusieurs dispositions améliorent la lutte contre la fraude. L'encadrement juridique du délit sera assoupli : il suffira de cinq contraventions au lieu de dix, en douze mois, pour constituer un délit de fraude d'habitude. Un dispositif d'échange d'informations spécifique entre les agents chargés de la lutte contre la fraude et les différentes administrations, par le biais d'une personne morale unique, sera développé. En opérant à partir des nom, prénom, date de naissance et adresse des fraudeurs, ce dispositif contrecarrera d'éventuelles falsifications d'identité en cas de contrôle. Un délit sanctionnera le refus de se tenir à disposition de l'agent contrôleur dans l'attente de l'intervention de l'officier de police judiciaire. Enfin, pour lutter contre le développement des mutuelles de fraudeurs, le texte modifie la loi du 29 juillet 1881.

Nos propositions visent d'abord à simplifier le texte en supprimant les dispositions de nature réglementaire ou sans caractère normatif. D'autres articles doivent être précisés. Je propose de modifier le mécanisme d'enquête administrative préventive prévu dans le cas d'agents susceptibles de poser un problème de sécurité après leur affectation ou leur recrutement. Je propose également d'aligner le régime de fouille des bagages sur celui des véhicules, pour remédier à la différence de régime qui prévaut dans le texte, en référence à l'article 78-2-4 du code de procédure pénale. Je propose de préciser pendant combien de temps un contrevenant doit se maintenir à la disposition de l'agent de sécurité en attendant la décision de l'officier de police judiciaire. Même s'il faut lutter contre la constitution de mutuelles de fraudeurs, le mécanisme proposé par le texte risque de porter atteinte à la logique de la loi de 1881, qui considère comme complices les personnes ayant appelé à commettre un délit ou un crime, si ceux-ci se sont réalisés. La seule exception à ce principe est constituée par l'apologie du terrorisme qui est en soi un délit. Enfin, l'article 12 qui autorise les polices municipales à relever des infractions dans les transports est contradictoire avec le principe selon lequel les missions de police judiciaire s'effectuent sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Notre deuxième proposition renforce les contrôles externes des agents de sécurité internes de la SNCF et de la RATP, au regard de leurs nouvelles prérogatives, pour parvenir à l'équilibre que le Défenseur des droits nous encourage à trouver. Le code de la sécurité intérieure autorise les entreprises qui le souhaitent à se doter d'un service interne de sécurité propre, soumis au contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Si la sécurisation du secteur ferroviaire a ses caractéristiques propres, la protection d'autres secteurs, non moins spécifiques, comme les navires, est confiée à des services qui dépendent du CNAPS. Il serait pertinent d'un point de vue juridique d'en faire autant pour la SUGE et le GPSR, à l'image de ce que nous avons proposé, en 2014, sous l'impulsion d'Alain Richard, dans le projet de loi sur la protection des navires. Pour les agents de la SUGE et du GPSR, ce contrôle du CNAPS serait assoupli, pour ne pas l'étouffer sous la charge de travail, en se

concentrant sur la formation des agents de sécurité interne, sur le respect de l'application du code de déontologie, et sur la transmission du bilan des contrôles réalisés.

Je vous proposerai enfin d'autoriser la transmission en temps réel aux forces de l'ordre des images de vidéo-surveillance recueillies au sein des véhicules ou des emprises immobilières liées au transport des voyageurs, en prenant modèle sur les mesures qui figurent dans le code de la construction. Il faudra également renforcer le rôle des polices municipales, en facilitant la constitution de polices intercommunales, comme l'ont recommandé nos collègues François Pillet et René Vandierendonck dans le cadre de la mission d'information qu'ils ont menée sur les polices municipales, en prévoyant le transfert de la réglementation des transports urbains, lorsque l'intercommunalité a la compétence transports.

Je vous propose d'approuver cette proposition de loi sous réserve de l'adoption des amendements.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie pour ce rapport d'autant plus remarquable qu'il s'agit de votre premier rapport législatif.

**M. Alain Fouché, rapporteur pour avis pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Pour élaborer ce rapport, nous avons auditionné des représentants de la police, des responsables de la SNCF et de la RATP, dirigeants et syndicalistes. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a déposé des amendements identiques à ceux de la commission des lois. Elle a validé l'ensemble de ces amendements, en souhaitant toutefois que le transfert du pouvoir de police des transports ne soit pas de plein droit. Elle se prononce également en faveur de l'utilisation à titre expérimental de « caméras-piéton » par les agents de la SUGE et du GPSR en intervention. Ces caméras sécuriseraient leur action en dissuadant les comportements violents. Quant à la fraude, nous proposerons à l'article 9 quelques modifications rédactionnelles du mécanisme d'échange d'informations entre administrations et personnels des transporteurs chargés de la lutte contre la fraude.

**M. Alain Richard.** – Dans la mesure où les services de sécurité de la SNCF et de la RATP fonctionnent à l'identique de ceux des autres modes de transport, il serait logique qu'ils soient encadrés par les règles transversales qui figurent dans le code de sécurité intérieure. Depuis que l'on dispose de codes organisés par secteurs, chaque ministère croit avoir la mainmise absolue sur celui qui lui correspond. C'est pourquoi il n'a pas été facile d'obtenir du Gouvernement qu'il inscrive dans le code de sécurité intérieure la réglementation sur la protection des navires et le président de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale y était opposé. La formule transactionnelle que propose le rapporteur est la bonne. Seule petite réserve, le préfet qui dirige le CNAPS est en garde à vue depuis hier matin...

Je partage le point de vue d'Alain Fouché quant à l'effet dissuasif des « caméras-piéton ». Reste à savoir si cela relève du législatif ou du réglementaire. Le côté intrusif est certain. Il faudrait calquer le support légal sur celui qui s'applique dans la police et la gendarmerie.

Enfin, dans la mesure où le pouvoir de police consiste à fixer une réglementation, il doit revenir au président de l'agglomération. En revanche, le pouvoir d'intervention ou d'interpellation reste municipal. Il faudrait donc soit placer les agents de police municipale

sous l'autorité intercommunale, soit accepter que le policier municipal puisse opérer dans la commune voisine. Cette seconde option me semble préférable.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

**Mme Éliane Assassi.** – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son travail. Cette proposition de loi est inquiétante. On surfe sur une émotion légitime pour faire passer des mesures répressives plutôt que préventives. Les objectifs initiaux de lutte contre les incivilités et contre les atteintes à la sécurité publique s'effacent devant celui de la lutte contre le terrorisme, ce qui justifie que l'on privatise les pouvoirs de police. Les syndicats et les associations de policiers que j'ai auditionnés sont vent debout contre ce texte. Les agents des entreprises de transport ont pour mission d'assurer la sûreté des voyageurs, mais ne disposent pas du pouvoir de maintien de l'ordre qui revient à l'État.

Rien n'est dit dans le texte des moyens financiers nécessaires. Attribuer des missions de sécurité publique à des agents sans leur garantir l'arsenal juridique adéquat pour les légitimer s'ils ont recours à la force pose problème en termes de respect des libertés. Enfin, l'absence de récépissé attestant une palpation ou une fouille pose problème en matière de lutte contre les discriminations.

La fraude est un vrai sujet. Elle appelle d'autres réponses que celles qui sont préconisées. Tel sera le sens des amendements que nous déposerons lors de l'examen de ce texte en séance publique.

**M. Alain Vasselle.** – Pour un premier rapport, c'est un succès. Peut-on envisager de rendre la fouille des bagages obligatoires plutôt que de la soumettre à l'assentiment des voyageurs contrôlés ? Quant à la vidéosurveillance, il faudrait interroger le Gouvernement sur l'installation d'équipements rendant possible un visionnage en direct plutôt qu'*a posteriori*. Enfin, en matière de déontologie, veillons à l'harmonie de ce texte avec les décisions législatives récentes.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**M. Jacques Bigot.** – Je salue le travail du rapporteur et la manière objective dont il a abordé cette proposition de loi qui nous arrive de l'Assemblée nationale, en procédure accélérée. Vous avez su rappeler que le texte n'était pas seulement dicté par la lutte contre le terrorisme. Notre travail sur la sécurité dans les transports et la lutte contre la fraude a commencé bien en amont de l'attentat avorté du Thalys. La sécurité dans les lieux publics n'est pas l'apanage exclusif de la police nationale. La SNCF a l'obligation d'assurer la sécurité des passagers. Veillons à trouver un équilibre entre les moyens dont disposent les agents et les règles auxquelles ils doivent se soumettre. Ce texte ne pourra pas régler toutes les questions.

**M. François Grosdidier.** – À mon tour de féliciter le rapporteur. Je n'opère pas une distinction aussi forte entre l'action de la police publique et les forces de sécurité privées qui interviennent dans les transports. Lorsque la SNCF était une entreprise publique, la surveillance générale y était assurée par des agents publics, en mission de service public. Le statut de l'entreprise a évolué, mais elle continue d'assurer une mission de service public. Parfois qualifiés de « police ferroviaire », les agents de sécurité de la SNCF s'apparentent plus à des policiers municipaux qu'à des vigiles privés. Confortons-les dans leur rôle de coproducteurs de la sécurité et dans leur appartenance à un service public.

Qu'arrive-t-il lorsqu'un voyageur refuse de se soumettre à la fouille ? Lui interdit-on l'accès au train, comme cela se fait dans les aéroports ? Mieux vaudrait repérer les voyageurs qu'il est intéressant de fouiller plutôt que de se focaliser sur ceux qui refusent de l'être.

De mon point de vue, la disposition qui concerne les « caméras-piéton » n'est pas de nature législative. Cela mérite d'être vérifié. Voilà des années que dans mon territoire, la police municipale est équipée de caméras. C'est une sécurité pour les citoyens qui sont ainsi à l'abri d'abus de pouvoir ou de ripostes disproportionnées de la part des policiers. C'est une garantie pour les agents de police contre les mises en cause abusives. Bref, c'est une sécurité pour l'autorité en général. Il n'est pas nécessaire de légiférer, sauf à vouloir systématiser l'enregistrement vidéo dans les transports. Le coût est minime et l'investissement serait rapidement amorti.

Dans la mesure où les transports relèvent de la compétence intercommunale, rien n'interdit que des agents municipaux accompagnent les contrôleurs sur le territoire de la commune. Les policiers municipaux des grandes villes centres peuvent être détachés dans des communes plus petites à des heures spécifiques, toujours sous les ordres et la responsabilité du maire de la commune où se trouvent les agents au moment de l'injonction. Rien n'oblige à en passer par la communautarisation de la police municipale.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Monsieur Richard, nous proposerons un amendement à l'article 12 pour transférer au président de l'intercommunalité le pouvoir de réglementation en matière de transport, si la compétence transports est exercée au niveau intercommunal. Madame Assassi, la SUGE a été créée en 1938 et le GPSR, après-guerre. Ce sont des services de « sûreté » plutôt que de « sécurité ». Les syndicats de la RATP et de la SNCF que nous avons auditionnés ont accueilli favorablement l'extension des prérogatives attribuées aux agents de sécurité. D'autant que nous proposons en contrepartie des garanties supplémentaires. Nous souhaitons la délivrance d'un agrément et d'une habilitation spécifique lorsqu'un agent doit procéder à une palpation de sécurité. Monsieur Vasselle, juridiquement, une fouille de bagages s'apparente à une perquisition. En cas de défaut de consentement, les agents doivent faire appel à un officier de police judiciaire. Les agents du GPSR et de la SUGE sont assimilés à des personnes privées, même s'ils sont en mission de service public. Ces services restent néanmoins coordonnés par l'Unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun (UCSTC) et le Service national de police ferroviaire (SNPF). Nous avons prévu de rattacher les agents des services de sécurité interne au code de déontologie du CNAPS. Monsieur Bigot, effectivement, ce texte n'a pas la prétention de tout régler. Enfin, en cas de refus de consentement à être fouillé, nous pourrions nous prévaloir du Code des transports pour refuser l'accès au train, en considérant que le voyageur doit se conformer au règlement intérieur. Quant à la disposition sur les caméras portatives, le Gouvernement laisse entendre qu'elle est de nature législative et qu'elle sera intégrée dans un texte à venir sur la réforme de la procédure pénale pour pérenniser une expérimentation du même ordre est menée actuellement au bénéfice des policiers.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

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

*L'amendement de clarification COM-10 est adopté.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement COM-11 renforce les garanties sur les palpations de sécurité, qui sont intrusives. Il convient de maintenir une habilitation et un agrément supplémentaires.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Alain Fouché, rapporteur pour avis.** – Les « caméras-piéton » sont un élément de preuve en cas de comportement violent contre un agent de sécurité. L'amendement COM-57 prévoit une expérimentation de trois ans de leur utilisation par les agents des services de la SUGE et du GPSR, avec plusieurs garanties : le renvoi aux dispositions du code de la sécurité intérieure sur la vidéo-protection, la limitation de l'enregistrement à la seule durée de l'intervention et, dans des conditions permettant aux personnes filmées d'en être informées, son interdiction hors des lieux dans lesquels interviennent les agents de la SUGE et du GPSR. Ces données ne seront pas accessibles aux agents qui les enregistrent. L'opportunité du maintien de cette mesure serait examinée au bout de deux ans grâce à une clause de revoyure. Le dispositif entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, afin de laisser à la SNCF et à la RATP le temps de s'y préparer.

**M. François Grosdidier.** – Les personnes devraient être systématiquement informées qu'elles sont filmées. Cela modère les ardeurs !

**M. Philippe Bas, président.** – Tout a déjà été prévu par notre rapporteur.

*L'amendement COM-57 est adopté.*

### *Article 2*

*Les amendements identiques COM-13 et COM-62 visant à ce que le CNAPS contrôle la formation des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP sont adoptés.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-14 prévoit que le bilan annuel des contrôles des forces de l'ordre sur les agents de la Suge et du GPSR est transmis au Conseil national des activités privées de sécurité.

*Les amendements identiques COM-14 et COM-63 visant à ce que le CNAPS soit destinataire, en plus du Défenseur des droits, du bilan annuel des contrôles réalisés par les forces de l'ordre sur les agents des services internes de sécurité sont adoptés.*

*Les amendements COM-16 et COM-12 sont adoptés, de même que les amendements identiques COM-15 et COM-64 visant à ce que le code de déontologie édicté par le CNAPS s'applique aux agents de la SUGE et du GPSR.*

### *Article 3*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-17 réécrit l'article 3 qui élargit les possibilités pour les agents des services internes de sécurité d'intervenir en tenue civile.



**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Pour éviter tout risque de confusion entre la police et les agents de sécurité interne, il serait bon que les agents de la SUGE et du GPSR portent un brassard lors de leurs interventions en civil.

**M. Philippe Bas, président.** – Le Sénat est dans son rôle de renforcement des droits, même lorsqu'il renforce les contrôles.

*Les amendements identiques COM-17 et COM-65 sont adoptés.*

#### **Article 3 bis**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement COM-7 est satisfait par l'amendement COM-18, qui réécrit le dispositif d'enquête administrative préalable à un recrutement ou à une affectation afin de permettre de contrôler aussi les agents déjà en poste.

**Mme Éliane Assassi.** – Je m'oppose à cet amendement.

*L'amendement COM-7 est satisfait.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-18 réécrit le dispositif de vérification administrative prévu par le texte.

*Les amendements identiques COM-18 et COM-66 sont adoptés.*

#### **Article additionnel après l'article 3 bis**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement COM-5 prévoit la transmission aux employeurs des fiches « S » établies, le cas échéant, pour leurs salariés ; ce serait inopportun car ces informations sont confidentielles. Avis défavorable.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

#### **Article 4 ter**

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-19 supprime l'article 4 *ter* qui ajoute une liste non exhaustive de lieux pour lesquels une interdiction de séjourner pourrait être prononcée. L'article 131-31 du code pénal permet déjà de prononcer des interdictions pour de tels lieux.

*L'amendement COM-19 n'est pas adopté.*

#### **Article 5**

*L'amendement rédactionnel COM-20 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-21.*

#### **Article 6**

*L'amendement rédactionnel COM-22 est adopté.*

*Articles additionnels après l'article 6*

**M. Philippe Bas, président.** – Les amendements identiques COM-23 et COM-67 transcrivent une recommandation du rapport de la mission d'information commune des commissions du développement durable et des lois consistant à permettre aux opérateurs de transports publics de transmettre en temps réel les images prises dans les véhicules ou emprises immobilières des opérateurs de transport public aux forces de l'ordre.

**Mme Éliane Assassi.** – Notre groupe s'y oppose.

**M. Michel Mercier.** – Cet article change totalement le droit de la vidéo-protection ! Actuellement, les images ne sont pas transmises.

**M. Alain Richard.** – L'amendement prévoit que le dispositif sera soumis aux dispositions générales de la loi de 1995.

**M. René Vandierendonck.** – L'article précise que la convention est transmise à la commission départementale de vidéo-protection mentionnée à l'article 10 de la loi 95-73 du 21 janvier 1995 qui apprécie la pertinence des garanties.

**M. François Grosdidier.** – La vidéo est regardée *a posteriori* sur réquisition du parquet.

**M. Alain Richard.** – La convention prévoit que les images sont renvoyées si nécessaire à la police nationale. Là où des systèmes de transmission existent – deux fois sur cinq ! – la convention entre police nationale et exploitant autorisera à renvoyer les images.

**M. René Vandierendonck.** – Cela mérite vérification mais semble conforme.

**M. Philippe Bas, président.** – Plusieurs d'entre vous ont constaté que les cloisonnements entre services ont pu empêcher l'arrestation de délinquants. Ce dispositif y remédiera.

*Les amendements identiques COM-23 et COM-67 sont adoptés.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-4 prévoit une fouille des bagages systématique pour le voyageur pris en flagrant délit de fraude et qui refuserait de justifier de son identité par tous moyens.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – C'est disproportionné.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**Article 6 bis A**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement COM-24 supprime le rapport prévu par l'article 6 bis A : le Parlement peut s'autosaisir, c'est une position de principe.

*L'amendement de suppression COM-24 est adopté.*

### **Article 6 bis**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement COM-25 supprime l'article 6 *bis* créant une contravention – qui ne serait probablement pas très opérante - ce qui relève du pouvoir réglementaire. En outre, les opérateurs de transports peuvent déjà imposer des billets nominatifs.

*L'amendement de suppression COM-25 est adopté.*

*Les amendements COM-8 et COM-9 tombent.*

### **Article 6 ter**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Selon l'article 6 *ter*, sans portée normative, les autorités organisatrices de transport et les exploitants peuvent se doter de services internes de sécurité, régis par le code de la sécurité intérieure. Les conventions sectorielles prévues à l'alinéa 2 seraient redondantes avec les CISPD et les CLSPD existants qui traitent déjà des questions de sécurité, notamment dans les transports collectifs. Ayons plutôt une vision d'ensemble de la lutte contre la délinquance.

*L'amendement de suppression COM-26 est adopté.*

### **Article 6 quinquies**

**M. Philippe Bas, président.** – Encore un rapport du Gouvernement.

*Les amendements de suppression COM-27 et COM-61 sont adoptés.*

### **Article 7**

*L'amendement COM-28 est adopté.*

### **Article 8**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement abaisse à trois contraventions sur douze mois le délit de fraude d'habitude. Avis défavorable.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement COM-29 exclut du champ du délit de fraude d'habitude les cas de transaction avec l'opérateur. La transaction, prévue à l'article 529-3 du code de procédure pénale, éteint l'action publique et ne peut être comptabilisée pour constituer le délit de fraude d'habitude dans les transports collectifs.

**M. Jacques Bigot.** – Je comprends la position juridique du rapporteur, mais l'acceptation d'une transaction peut résulter d'une stratégie, dans la mesure où les amendes sont difficilement recouvrées ; or celui qui paie une transaction cinq fois de suite est un fraudeur. Le Gouvernement pourrait s'expliquer sur ce sujet, afin que, comme pour les infractions routières, la transaction soit une amende forfaitaire, ce qui permettrait de la comptabiliser. L'objectif est de réduire la fraude, qui coûte très cher aux organisateurs de transport.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous rappelle que la transaction a pour effet d’effacer l’infraction...

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Certains fraudeurs développent de véritables stratégies de fraude mais on ne peut surmonter cet obstacle juridique. Un autre amendement, qui améliore le recouvrement des amendes résultant d’une transaction réduira l’intérêt d’une telle stratégie.

*L’amendement COM-29 est adopté.*

#### **Article additionnel après l’article 8**

**M. Philippe Bas, président.** – L’amendement COM-3 interdit l’accès aux transports publics à ceux qui ont commis plus de trois délits dans l’enceinte des transports publics.

*L’amendement COM-3, satisfait, n’est pas adopté.*

#### **Article 8 bis**

**M. Philippe Bas, président.** – L’amendement COM-30 limite à trente minutes la durée pendant laquelle peut être retenu un fraudeur qui refuse de décliner son identité aux agents contrôleurs assermentés, en attendant la décision de l’officier de police judiciaire.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Actuellement, cette durée n’est pas encadrée.

**M. François Grosdidier.** – Comment faire dans un train de grande ligne ?

**M. Philippe Bas, président.** – L’objectif est de laisser le temps suffisant pour joindre l’officier de police judiciaire.

**M. François Grosdidier.** – Si l’officier doit être présent, ce délai est insuffisant ! Imaginez, en pleine nuit dans la Meuse...

**M. Philippe Bas, président.** – Il suffit que l’officier de police judiciaire donne son accord par téléphone.

**Mme Esther Benbassa et Mme Cécile Cukierman.** – Nous nous y opposons.

*L’amendement COM-30 est adopté.*

#### **Article 8 ter**

*L’amendement rédactionnel COM-31 est adopté.*

#### **Article 9**

*L’amendement rédactionnel COM-58 est adopté, de même que l’amendement de coordination COM-59 et les amendements rédactionnels COM-32, COM-33, COM-34.*

**M. Philippe Bas, président.** – L’amendement COM-60 précise que l’administration fiscale transmet les données relatives aux contrevenants à la personne morale

mentionnée à l'alinéa 4, laquelle les transmet aux agents de l'exploitant du service de transport chargés du recouvrement des sommes dues au titre de la transaction, et non aux agents ayant constaté l'infraction. C'est une mesure de bon sens et de bonne organisation, on s'étonne cependant qu'elle soit de niveau législatif.

*L'amendement COM-60 est adopté.*

### **Articles additionnels après l'article 9**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement COM-1 qualifie l'incitation à la fraude dans les transports de délit puni de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

**M. François Grosdidier.** – Et pourquoi pas la réclusion criminelle à perpétuité ?

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement COM-2 a pour effet de fusionner les services internes de sécurité de la RATP et de la SNCF. Cette fusion serait délicate et ces services se coordonnent déjà sans problème. Avis défavorable.

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

### **Article 9 bis**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'article 9 *bis* allonge la durée pendant laquelle le contrevenant peut acquitter les sommes résultant de la transaction, ce qui serait contradictoire avec l'objectif de lutte contre la fraude.

*L'amendement de suppression COM-35 est adopté.*

### **Article 11**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'article 11 est un « cavalier », sans lien avec le présent texte.

*L'amendement de suppression COM-36 est adopté.*

### **Article 12**

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement COM-37 ouvre la possibilité de transférer les attributions de police des transports de la police municipale, comme il est déjà possible pour les aires de gens du voyage, l'assainissement, les déchets ménagers, la voirie, le stationnement.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette disposition est issue du rapport Pillet-Vandierendonck relatif aux polices municipales.

**M. René Vandierendonck.** – Par rapport à notre rapport, il n'y a rien de nouveau sous le soleil : il s'agit du transfert des pouvoirs de police spéciale du maire en matière de transport sur une base volontaire au président de l'établissement public de coopération intercommunale qui a la compétence de transports urbains. C'est un sujet important : Martine

Aubry et Gérard Darmanin se satisfont désormais de pouvoir envisager un service de vidéo-protection à l'échelle intercommunale. C'est pragmatique, pas hémiplegique ! Ne rouvrons pas le débat.

**M. Alain Vasselle.** – Je partage l'exposé des motifs mais ne vois pas la possibilité pour le maire de s'opposer à ce transfert.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Cela figure dans le corps de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

**M. Philippe Bas, président.** – Il faut choisir entre les amendements COM-37 ou COM-68, dont l'objet est identique : celui notre rapporteur impose le transfert sauf opposition du maire, celui du rapporteur pour avis le rend possible.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Je reste sur le parallélisme des formes, en m'inspirant de la rédaction de l'article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoit le principe assorti de réserves.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ne rouvrons pas de vieilles querelles ! La nécessité l'emportera si besoin !

*L'amendement COM-37 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-68 est adopté.*

### **Article 13**

*L'amendement rédactionnel COM-38 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-39 supprime les alinéas 10 à 14 de l'article 13, relatifs notamment à la répression du signalement d'agents effectuant un contrôle ou d'incitation à commettre des infractions à la police des transports, qui semblent disproportionnées.

*L'amendement COM-39 est adopté.*

### **Article 14**

*L'amendement de suppression COM-40 est adopté.*

### **Article additionnel après l'article 14**

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-41 assure l'application outre-mer de la proposition de loi.

**M. Félix Desplan.** – En Guadeloupe, nous n'avons pas de RATP !

**Mme Esther Benbassa.** – Je m'abstiens.

**Mme Cécile Cukierman.** – Nous votons contre.

**M. Yves Détraigne.** – Notre collègue Mme Lana Tetuani s'interrogeait sur le III de l'article 1<sup>er</sup> : pourquoi applique-t-on automatiquement ces dispositions à l'outre-mer ?

**M. Philippe Bas, président.** – Cela a été abrogé. Les dispositions rassurant notre collègue figurent dans l'amendement.

*L'amendement COM-41 est adopté.*

*L'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Autorisation pour les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP à procéder à l'inspection visuelle, à la fouille des bagages et à des palpations de sécurité ; assouplissement des conditions applicables pour procéder aux palpations de sécurité pour l'ensemble des agents de sécurité privée ; suppression de la notion de « bagage à main »</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	10	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	11	Maintien d'une habilitation et d'un agrément spécifiques pour procéder à des palpations de sécurité	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. FOUCHÉ</b>	57	Expérimentation d'un dispositif de « caméra-piéton » au bénéfice des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Contrôle par les forces de l'ordre, pour le compte du représentant de l'État dans le département, des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	13	Contrôle de la formation des agents des services internes de sécurité par le CNAPS	<b>Adopté</b>
<b>M. FOUCHÉ</b>	62	Contrôle de la formation des agents des services internes de sécurité par le CNAPS	<b>Adopté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	14	Transmission au CNAPS, en plus du Défenseur des droits, du bilan annuel de contrôle des agents des services internes de sécurité par les forces de l'ordre	<b>Adopté</b>
<b>M. FOUCHÉ</b>	63	Transmission au CNAPS, en plus du Défenseur des droits, du bilan annuel de contrôle des agents des services internes de sécurité par les forces de l'ordre	<b>Adopté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	16	Conséquence	<b>Adopté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	12	Clarification	<b>Adopté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	15	Application du code de déontologie édicté par le CNAPS aux agents de services internes de sécurité	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FOUCHÉ	64	Application du code de déontologie édicté par le CNAPS aux agents de services internes de sécurité	Adopté
<b>Article 3</b> <b>Élargissement des cas de dispense du port de la tenue professionnelle</b>			
M. BONHOMME, rapporteur	17	Réécriture de l'article	Adopté
M. FOUCHÉ	65	Réécriture de l'article	Adopté
<b>Article 3 bis</b> <b>Possibilité de contrôle préalable avant le recrutement et l'affectation de personnels au sein de la SNCF, de SNCF mobilités de SNCF réseau et de la RATP</b>			
M. HOUEL	7	Contrôles administratifs préalables	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME, rapporteur	18	Contrôles administratifs préalables	Adopté
M. FOUCHÉ	66	Contrôles administratifs préalables	Adopté
<b>Article additionnel après l'article 3 bis</b>			
M. HOUEL	5	Transmission d'informations aux employeurs	Rejeté
<b>Article 4 ter</b> <b>Peine d'interdiction de séjourner dans certains lieux</b>			
M. BONHOMME, rapporteur	19	Suppression	Adopté
<b>Article 5</b> <b>Règles de compétence spécifiques pour ordonner des contrôles à bord des véhicules de transports ferroviaires de passagers</b>			
M. BONHOMME, rapporteur	20	Rédactionnel	Adopté
M. BONHOMME, rapporteur	21	Rédactionnel	Adopté
<b>Article 6</b> <b>Extension des possibilités de fouille préventive aux bagages et aux véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs</b>			
M. BONHOMME, rapporteur	22	Réécriture des articles 78-2-2 et 78-2-4 Rétablissement d'une autorisation du procureur de la République pour surmonter un refus de propriétaire de bagage de laisser fouiller son bagage	Adopté
<b>Article additionnel après l'article 6</b>			
M. BONHOMME, rapporteur	23	Transmission en temps réel aux forces de l'ordre des images captées dans les véhicules et emprises immobilières affectés au transport public de voyageurs	Adopté



<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. FOUCHÉ</b>	67	Transmission en temps réel aux forces de l'ordre des images captées dans les véhicules et emprises immobilières affectés au transport public de voyageurs	<b>Adopté</b>
M. HOUEL	4	Fouille systématique des bagages en cas de fraude	<b>Rejeté</b>
<b>Article 6 bis A</b> <b>Remise de rapport relatif aux dispositions prises pour sécuriser les trains en matière de dispositifs anti-intrusion dans la cabine du conducteur et de dispositifs permettant d'arrêter à distance les trains pour prévenir un détournement terroriste</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	24	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 bis</b> <b>Obligation pour les personnes voyageant en fraude de pouvoir justifier de leur identité et possibilité pour les entreprises de transport routier, ferroviaire ou guidé de subordonner le voyage de leurs passagers à la détention d'un titre de transport nominatif</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	25	Suppression	<b>Adopté</b>
M. HOUEL	8	Listes de documents pouvant permettre d'attester de l'identité du fraudeur	<b>Tombe</b>
M. HOUEL	9	Possibilité de garde d'un fraudeur pour une durée maximale de 4 heures	<b>Tombe</b>
<b>Article 6 ter</b> <b>conventions entre le représentant de l'État dans le département et les autorités organisatrices de transports collectifs terrestres et leurs exploitants</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	26	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 quinquies</b> <b>Remise de rapport</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	27	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>M. FOUCHÉ</b>	61	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Constat par les agents ou fonctionnaires habilités à constater les infractions à la police des transports du délit de vente à la sauvette</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	28	Réécriture	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b> <b>Délit de fraude d'habitude dans les transports en commun</b>			
M. HOUEL	6	Abaissement à trois contraventions pour constituer le délit de fraude d'habitude	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	29	Exclusion des amendes ayant fait l'objet d'une transaction du champ du délit de fraude d'habitude	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article additionnel après l'article 8</b>			
M. HOUEL	3	Peine d'interdiction d'accès aux transports publics	Satisfait ou sans objet
<b>Article 8 bis</b> Création d'un délit de non maintien à disposition d'un agent assermenté pendant le temps nécessaire à l'information et à la décision de l'officier de police judiciaire en cas d'impossibilité ou de refus du contrevenant de justifier de son identité			
M. BONHOMME, rapporteur	30	Limitation à 30 minutes du délai pendant lequel le fraudeur peut être retenu, le temps de contacter l'OPJ	Adopté
<b>Article 8 ter</b> Création d'un délit de presse d'appel public à souscription pour financer une transaction avec un opérateur de transport			
M. BONHOMME, rapporteur	31	Rédactionnel	Adopté
<b>Article 9</b> Création d'un droit de communication entre exploitants et administrations publiques pour fiabiliser les données relatives à l'identité et à l'adresse des contrevenants pour améliorer le recouvrement des amendes décidées dans le cadre transactionnel de l'article 529-3 du code de procédure pénale			
M. FOUCHÉ	58	Rédactionnel	Adopté
M. FOUCHÉ	59	Coordination	Adopté
M. BONHOMME, rapporteur	32	Rédactionnel	Adopté
M. BONHOMME, rapporteur	33	Rédactionnel	Adopté
M. BONHOMME, rapporteur	34	Modalités d'application prises par décret pris après avis de la CNIL	Adopté
M. FOUCHÉ	60	Précision	Adopté
<b>Article additionnel après l'article 9</b>			
M. HOUEL	1	Création d'un délit d'appel à la constitution d'une mutuelle de fraudeur	Rejeté
M. HOUEL	2	Fusion de la SUGE et du GPSR en Île-de-France	Rejeté
<b>Article 9 bis</b> Extension du délai accordé aux opérateurs pour recouvrer l'amende dans le cadre de la transaction avec la personne ayant commis une fraude			
M. BONHOMME, rapporteur	35	Suppression	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 11</b> <b>Prêt de main d'œuvre entre SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau</b>			
<b>M. BONHOMME,</b> <b>rapporteur</b>	36	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 12</b> <b>Participation des polices municipales à la police des transports publics</b>			
<b>M. BONHOMME,</b> <b>rapporteur</b>	37	Transfert de plein droit du pouvoir de réglementation en matière de transports publics au président d'intercommunalité quand celle-ci est compétente en matière de transport	<b>Rejeté</b>
<b>M. FOUCHÉ</b>	68	Transfert facultatif du pouvoir de réglementation en matière de transports publics au président d'intercommunalité quand celle-ci est compétente en matière de transport	<b>Adopté</b>
<b>Article 13</b> <b>Dispositions diverses et lutte contre les mutuelles de fraudeurs</b>			
<b>M. BONHOMME,</b> <b>rapporteur</b>	38	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BONHOMME,</b> <b>rapporteur</b>	39	Suppression d'un délit de signalement d'un contrôle au sein de véhicules ou d'emprises immobilières affectés au transport public de voyageurs	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b> <b>Lutte contre le harcèlement et les violences à caractère sexiste</b>			
<b>M. BONHOMME,</b> <b>rapporteur</b>	40	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 14</b>			
<b>M. BONHOMME,</b> <b>rapporteur</b>	41	Application outre-mer	<b>Adopté</b>

**Communication de M. François Pillet sur l'issue des commissions paritaires relatives à la proposition de loi relative à la protection de l'enfant et à la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie**

**M. François Pillet.** – Je viens de participer, coup sur coup, à deux commissions mixtes paritaires (CMP) consacrées à des textes dont vous m'avez confié le rapport pour avis. Je souhaitais vous informer de leur issue.

La CMP sur la protection de l'enfance a échoué, ce qui conduira le Sénat à se prononcer en nouvelle lecture. Il me semble très regrettable qu'un texte élaboré à l'origine par le Sénat échappe ainsi à la décision finale de notre assemblée, mais les députés ont refusé d'entendre les réserves que nous avons exprimés sur plusieurs points.

Hier s'est tenue la CMP sur la proposition de la loi relative à la fin de vie. Nous sommes parvenus à un texte commun.

Quatre points principaux étaient en discussion.

Le premier tenait à l'assimilation de l'hydratation et de la nutrition artificielles à des traitements ou des soins qui pourraient être maintenus, à la demande du patient, jusqu'au décès.

Les députés ont obtenu qu'on les qualifie de traitements et qu'on supprime la mention selon laquelle ils peuvent être arrêtés, sauf opposition du patient. La raison de cette suppression est que cette mention serait surabondante avec le fait que la suspension des traitements ne peut intervenir qu'à la demande du patient. J'ai veillé à bien faire préciser ce point dans nos débats afin qu'il fixe définitivement l'interprétation qui pourra être faite de ce texte : un patient pourra toujours demander, et un médecin pourra toujours décider, lorsqu'il arrête les traitements vitaux d'un patient que soit malgré tout maintenus l'alimentation ou l'hydratation artificielle.

Le deuxième point en discussion était la réintroduction, à la demande des deux rapporteurs de l'Assemblée nationale, du recours à la sédation profonde et continue dans le cas où un patient atteint d'une affection grave et incurable décide d'arrêter un traitement vital et que cette décision engage son pronostic vital à court terme. Cette sédation ne lui aurait accordée que si cet arrêt était, je cite, « susceptible d'entraîner une souffrance insupportable ou un inconfort majeur ».

Le rapporteur de la CMP, notre collègue Gérard Dériot a obtenu que l'expression d'« inconfort majeur » soit supprimée. C'est heureux : une telle notion est totalement indéterminée. En revanche, il n'a pu obtenir que soit précisé que la souffrance causée doit être réfractaire à tout traitement. Comme l'ont proposé les deux rapporteurs de l'Assemblée nationale, il suffira que la décision d'arrêter le traitement soit susceptible d'entraîner une souffrance insupportable. La différence entre les deux expressions me paraît toutefois minime.

Le troisième point concerne les directives anticipées. Nous avons obtenu des députés qu'ils acceptent le principe de leur révocabilité et de leur révision à tout moment et, surtout, par tout moyen.

En revanche, alors que le Sénat défendait l'idée que la procédure collégiale devait être la règle, les députés ont obtenu qu'elle n'intervienne qu'à la demande du médecin, lorsqu'il estimera qu'elles sont sans doute inappropriées ou inadaptées à la situation du malade. Nous avons pour notre part défendu, lors des premières lectures du texte, que le médecin devait passer par la procédure collégiale en cas de contestation sérieuse, notamment par l'un des proches du patient. Il s'agissait, non pas de donner le dernier mot à la famille, mais de lui permettre d'exiger le recours à la procédure collégiale lorsqu'elle fournit une objection sérieuse à l'application stricte des directives anticipées.

En pratique, et en dépit de la rédaction finalement retenue par la CMP, je n'imagine pas qu'un médecin se dispenserait de la procédure collégiale alors qu'il fait face à une contestation sérieuse de la part de la famille.

Enfin, le dernier point était relatif à la compétence des personnes sous sauvegarde de justice et sous curatelle pour rédiger seules des directives anticipées et désigner leur

personne de confiance. À l'initiative du Gouvernement, nos collègues députés les avaient traitées comme des personnes sous tutelle ! C'était un retour en arrière manifeste par rapport à la loi de 2007 sur les majeurs protégés. Nous avons obtenu qu'elles soient traitées comme tout un chacun : ces décisions sont hautement personnelles et elles doivent pouvoir les prendre seules, sans avoir à solliciter l'autorisation du juge.

En conclusion, je dirais que les échanges que nous avons eus avec les députés manifestent une certaine convergence de vues sur les préoccupations que nous avons formulées, notamment sur l'ultime recours à la sédation profonde et continue ou sur la possibilité de maintenir certains traitements à la demande du patient. Il me semble que le texte écarte tout risque de dérive vers le suicide assisté. Les praticiens qui s'engageraient malgré tout dans cette voie se placeraient résolument en dehors de la loi.

**M. Philippe Bas, président.** – Je profite de l'occasion de cette communication pour saluer la qualité du travail accompli par le rapporteur et sa défense des positions de notre commission sur ce sujet délicat.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Précisons qu'il s'agit de la position de la majorité de notre commission. Pour ma part, j'estime que le texte ne va pas suffisamment loin.

*La réunion est levée à 13 h 05*



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Mardi 19 janvier 2016****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Commission mixte paritaire sur la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie s'est réunie au Sénat le mardi 19 janvier 2016.*

*Elle procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Alain Milon, sénateur, président, Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente, M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat pour le Sénat, M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale pour l'Assemblée nationale.*

**M. Alain Milon, sénateur, président.** – Voici près d'un an que le Parlement discute de ce texte, à la suite de nombreux travaux préparatoires dont le rapport du professeur Sicard, remis au Président de la République, et celui de nos collègues Alain Claeys et Jean Leonetti, remis au Premier ministre. Ce sujet, qui revient régulièrement dans l'actualité médiatique et judiciaire, est particulièrement difficile tant pour les personnes concernées, les familles, les équipes soignantes que pour l'ensemble de la société. Chacun souhaite une fin de vie apaisée mais toute nouvelle affaire repose la question des moyens pour y parvenir.

Soyons conscients des limites du législateur : il est impossible de régler par la loi l'ensemble des situations de fin de vie, surtout lorsque la personne ne peut exprimer sa volonté et en l'absence de directives anticipées. La loi peut créer un cadre pour le dialogue nécessaire entre la famille, les proches et l'équipe soignante mais ne peut imposer de solution évidente.

En reconnaissant le droit à une sédation profonde et continue, ce texte répond à une attente incontournable et incontestable. Il s'inscrit dans le respect des soins palliatifs et des droits du malade, comme le disaient MM. Alain Claeys et Jean Leonetti : la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs recommande que soient réunies deux conditions pour recourir à cette pratique, reprises par la proposition de loi : la mort doit être imminente et la souffrance ressentie par le malade réfractaire au traitement. On évite ainsi toute demande suscitée par des souffrances d'ordre existentiel.

Dès lors qu'il ne s'agit ni de créer un droit à l'euthanasie, ni de permettre le suicide assisté, et que nous partageons le même objectif, nous devons pouvoir trouver un accord. L'élaboration d'un texte commun est d'autant plus nécessaire que notre pays a été très divisé par les sujets sociétaux ces dernières années et que nous devons être très clairs sur les possibilités ouvertes par ce texte. Certains y voient une étape, d'autres non. Ce débat ne pourra être tranché que lors d'échéances électorales. Nous devons trouver le meilleur

équilibre possible entre les droits du malade et les exigences de prise en charge par les équipes médicales.

**Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente.** – Votre discours donne la tonalité de ce que doit être cette commission mixte paritaire. Le Président de la République souhaite un consensus, presque un an après le dépôt de cette proposition de loi. Les rendez-vous sur la fin de vie sont rares dans la vie d'un parlementaire. Il serait bon de trouver un accord, plusieurs de nos collègues y œuvraient encore il y a quelques minutes. Ce sujet est moins politique que véritablement humain, il renvoie chacun à sa propre mort et nous n'avons aucun jugement à porter sur la position des uns ou des autres. Je souhaite ardemment un accord qui permette un vote identique de nos assemblées en séance publique.

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – La commission des affaires sociales du Sénat souhaite aboutir à un texte commun avec l'Assemblée nationale ; nous avons travaillé dans cet état d'esprit avec Michel Amiel. Nos travaux de première lecture ont été substantiellement modifiés, ce qui a provoqué le rejet du texte. En deuxième lecture, sur la base du texte rétabli par l'Assemblée nationale, le Sénat a suivi la commission des affaires sociales et celle des lois, qui prenaient en compte les inquiétudes des sénateurs.

Avec M. Claeys, nous avons défini une rédaction commune pour dix articles sur treize. Trois propositions de rédaction font l'objet d'amendements de ma part, la plus importante concerne la sédation profonde et continue, sur quoi la loi devra être très claire. Sur l'hydratation artificielle, la ministre l'a indiqué, la communauté médicale est divisée. La seule décision légitime est celle du patient, éclairée par l'équipe médicale. S'agissant des directives anticipées, l'essentiel est que soit préservée la liberté de chacun et qu'il soit possible de demander aussi la poursuite du traitement.

En 2005, le Sénat avait adopté sans modification la proposition de loi de Jean Leonetti, dont j'étais rapporteur. Aujourd'hui nous avons la volonté et la possibilité d'avancer de nouveau, avec les mêmes objectifs, même si nos appréciations diffèrent parfois.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Cette réunion est l'aboutissement d'un travail approfondi réalisé par nos assemblées, y compris lors de réunions informelles. Il n'est pas surprenant que, sur un tel sujet, où les objectifs sont les mêmes, les chemins diffèrent. Avec Jean Leonetti, nous avons cherché une convergence, à défaut d'un impossible consensus, avec un double souci : que les nouveaux droits soient explicites et que la rédaction ne conduise pas à de nouvelles difficultés.

**M. Jean Leonetti, député.** – Je me suis déjà beaucoup exprimé sur ce sujet ces dix dernières années. Je me félicite du travail réalisé à la demande du Président de la République, à partir d'une lettre de mission du Premier ministre. Il n'était pas gagné que nous trouvions un accord avec Alain Claeys ; nous l'avons fait sans concession, avec des lignes directrices claires, sur la base du rapport du professeur Sicard et de l'avis du Conseil consultatif national d'éthique (CCNE). Les aléas de la navette parlementaire au Sénat ont abouti dans un premier temps au rejet total du texte et dans un deuxième temps à un texte sensiblement différent. J'approuve totalement les nouvelles propositions signées des deux rapporteurs de notre commission mixte paritaire, Gérard Dériot et Alain Claeys. L'absence de mon nom sur ces propositions n'est que « procédurale » et ne traduit en rien une quelconque désapprobation.



Un texte commun satisfera les inquiétudes des uns et les attentes des autres. L'Assemblée nationale souhaite que l'on puisse mourir sans souffrir et que les directives anticipées soient très contraignantes sans être opposables. Certains auraient voulu établir un droit à une mort volontaire, d'autres rester sur l'esprit de la loi de 2005. Je les rassure, nous sommes toujours dans l'esprit de la loi Leonetti, qui s'appuie elle-même sur la loi Kouchner de 2002, laquelle repose sur la loi de 1999. Le Président de la République s'est par ailleurs engagé à développer les soins palliatifs et la formation des soignants, avant toute avancée législative.

Peu de choses nous séparent sur les objectifs ; nous devons trouver un texte levant toute ambiguïté – il en restait à l'Assemblée nationale – et ne confondant pas les objectifs avec le suicide assisté ou l'euthanasie, qui n'ont jamais été souhaités par les auteurs de la proposition de loi ni présents dans la commande du Président de la République ou du Premier ministre. Je mettrai toute ma force de conviction pour réussir une avancée significative pour l'ensemble de nos concitoyens.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Avec Gérard Dériot, nous avons entendu de nombreux acteurs – médicaux, techniques, philosophiques ou religieux et débattu entre nous. La notion de mort imminente est importante : cette loi est faite pour ceux qui vont mourir et non pour ceux qui veulent mourir. Ce n'est ni une loi sur l'euthanasie, ni une loi sur le suicide assisté. Elle s'ajoute aux efforts devant être faits pour les soins palliatifs, insuffisamment développés dans notre pays.

Nous ne serons jamais pleinement d'accord mais nous pouvons aboutir à une convergence sur une loi sociétale qui, touchant à la vie et à la mort, dépasse les sensibilités politiques. Au-delà de sa dimension humaniste, il faut sécuriser le dispositif juridique pour éviter des difficultés comme celles qui ont défrayé la chronique. Notre réunion devrait aboutir à cette convergence. Il nous reviendra ensuite de la défendre auprès de nos groupes politiques.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 1 rétablit la distinction entre les traitements et les soins tout en conservant l'objectif du meilleur apaisement possible de la souffrance, voté par le Sénat.

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Avis favorable.

*La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article premier dans la rédaction issue de ses travaux.*

### *Article 2*

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 2 remplace l'alinéa 2 par deux alinéas :

« Art. L. 1110-5-1. – Les actes mentionnés à l'article L. 1110-5, y compris la nutrition et l'hydratation artificielles, ne doivent pas être mis en œuvre ou poursuivis

lorsqu'ils résultent d'une obstination déraisonnable. Lorsqu'ils apparaissent inutiles, disproportionnés ou lorsqu'ils n'ont d'autre effet que le seul maintien artificiel de la vie, ils peuvent être suspendus ou ne pas être entrepris, conformément à la volonté du patient.

Lorsque les actes mentionnés à l'alinéa précédent sont suspendus ou ne sont pas entrepris, le médecin sauvegarde la dignité du mourant et assure la qualité de sa vie en dispensant les soins palliatifs mentionnés à l'article L. 1110-10. »

La rédaction de l'Assemblée nationale précisait que la nutrition et l'hydratation artificielles constituent un traitement, celle du Sénat qu'elles sont un soin pouvant être maintenu jusqu'au décès.

**M. Jean Leonetti, député.** – Ce sujet complexe divise la communauté médicale. Grâce à la loi de 2002, tout malade peut refuser un traitement – sonde gastrique, gastrostomie, perfusion – ce dont on n'a mesuré l'importance qu'*a posteriori* : le malade peut s'opposer à une thérapie salvatrice, refuser une dialyse ou, s'il est conscient, arrêter un respirateur artificiel. La loi de 2005 a essayé de distinguer les soins des traitements – le *care* du *cure*, mais les termes restent ambigus : les soins palliatifs sont une action thérapeutique. Le soin fait l'objet de peu d'investigation médicale. Installer une perfusion, un tube dans l'estomac n'est pas un soin mais un traitement. Ce dernier doit-il être interrompu ? Oui, si le malade a été averti des inconvénients. Mais si l'on ne veut pas prolonger la vie, doit-on arrêter une perfusion ? Non, selon les médecins, car elle apporte aussi des médicaments apaisant la fin de vie.

L'hydratation et la nutrition artificielles sont des traitements. Doit-on impérativement les arrêter en cas de sédation profonde ? Non. Si vous perfusez un rein avec des dosages adaptés, vous pouvez maintenir en vie le malade au-delà d'un mois. À ce moment, l'obstination peut être considérée comme déraisonnable par le malade, la personne de confiance ou les médecins. Utiliser « peut » au lieu de « doit » laisse une certaine latitude au médecin pour accompagner la vie finissante. Nous avons tranché le débat en 2005 et choisi qu'on pouvait arrêter « tout traitement » et non « le traitement ». Je ne souhaite pas que le texte de 2005 change : l'obstination déraisonnable, c'est lorsque les traitements sont inutiles, disproportionnés ou qu'ils n'ont d'autre but que le seul maintien artificiel de la vie. Si l'on modifie cette disposition validée par la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), on fragilise le texte. Une autre rédaction que celle proposée par les rapporteurs est possible : « l'hydratation et la nutrition artificielles constituent des traitements qui peuvent être arrêtés, conformément à l'alinéa précédent », cet alinéa se référant à l'obstination déraisonnable. Je préfère cette deuxième formule, mais je ne suis pas hostile à la première.

**Mme Catherine Génisson, sénatrice.** – Nous avons eu de longs débats à l'Assemblée nationale lorsque j'y ai voté la loi Leonetti et au Sénat pour ce nouveau texte. Il ne faut pas éviter le sujet de l'hydratation et de la nutrition artificielles. Dès lors qu'elle prévoit une possibilité et non une obligation, la rédaction proposée est correcte. Le rôle du législateur est difficile : il prescrit toujours plus en matière médicale alors que la médecine est empreinte d'incertitudes...

Entre les deux rédactions, nous nous laisserons convaincre par les rapporteurs.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Cette question a largement alimenté les débats. Pour les médecins, perfusion et hydratation sont deux choses différentes. En situation, il leur

est très difficile d'arrêter une « voie veineuse », même si elle n'est que le vecteur de substances apaisant le patient. La loi de 2002 autorisait déjà à refuser tout type de traitement. Les droits du patient ne doivent pas reculer. J'approuve la précision de M. Claeys qui s'appuie sur les lois de 2002 et 2005 sans mettre la poussière sous le tapis.

Il est préférable de mentionner les traitements – au pluriel – car une sonde gastrostomique diffère d'une simple voie veineuse. Il faut aussi laisser la possibilité de suspendre, au lieu d'utiliser un impératif ou un indicatif pour clarifier le dispositif et éviter de faire marche arrière.

Certains arrêts de la CEDH à la suite de l'affaire Vincent Lambert ont clos le débat entre traitements et soins, en l'absence de définition normative : les arguments selon lesquels on ouvrirait la voie à l'euthanasie ou au suicide assisté tombent. Le patient pourra cesser de souffrir avant de mourir et le médecin ne plus être en difficulté.

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Selon la proposition de rédaction n° 2, les actes, « y compris la nutrition et l'hydratation artificielles », ne doivent pas être mis en œuvre lorsqu'ils résultent d'une obstination déraisonnable. L'arrêt semble obligatoire, sans préciser que le patient peut s'y opposer. Mon amendement n° 3 supprime dans cette proposition les mots « y compris la nutrition et l'hydratation artificielles », pour insérer après l'alinéa 3 « lorsque les conditions mentionnées à l'alinéa précédent sont réunies, la nutrition et l'hydratation artificielles peuvent être arrêtées, sauf si le patient s'y oppose ». Il garantit les droits du patient tout en se rapprochant de la formulation de l'Assemblée nationale.

L'amendement n° 4 complète l'alinéa 3 de la proposition de rédaction n° 2 par cette phrase : « Cette procédure collégiale réunit l'ensemble de l'équipe soignante et associe la personne de confiance ou, à défaut, les membres de la famille ou les proches qui le souhaitent. » Tout en renvoyant toujours au règlement pour définir précisément la procédure collégiale, il prévoit des garanties minimales : réunion de l'ensemble de l'équipe soignante et association de la personne de confiance ou, à défaut, de la famille ou des proches.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Rajouter « sauf si le patient s'y oppose » me paraît redondant. Le cas échéant, il faudrait préciser que c'est fait soit en direct par le patient conscient, soit dans le cadre des directives anticipées. Si le patient s'y oppose mais qu'il est inconscient et que les directives anticipées ne le mentionnent pas, cela posera des difficultés juridiques.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Ne fragilisons pas le dispositif. Une rédaction juridiquement incertaine pourrait conduire à des contentieux, et serait la pire des solutions. Nous avons retenu deux possibilités : la proposition de rédaction n° 2 et la suggestion de Jean Leonetti. Je maintiens ma proposition de rédaction, mais si celle de M. Leonetti favorise un consensus, je suis disposé à l'accepter car elle offre des garanties juridiques. Une troisième possibilité, plus dangereuse, serait de supprimer la phrase. Dès lors que le juge se référerait au débat parlementaire, ses contradictions apparaîtraient.

**M. Jean Leonetti, député.** – Qui décide de l'obstination déraisonnable ? Le malade s'il est lucide et éclairé, selon la loi de 2002. La formulation de M. Dériot propose que l'arrêt soit fait à la demande du malade, « sauf si le malade s'y oppose », est ambiguë. On pourrait sortir « y compris l'hydratation et la nutrition artificielles » et ajouter un alinéa disant que ces traitements peuvent être arrêtés, en référer à l'obstination déraisonnable, sur des

critères médicaux, à une procédure collégiale et à la demande du malade. La jurisprudence du Conseil d'État n'autorise pas l'arrêt du traitement mais vérifie que convergent la volonté du malade et l'arrêt du traitement prolongeant artificiellement la vie, afin de respecter tant l'avis médical que la dignité de la personne. Mieux vaudrait adopter la deuxième formulation si M. Dériot y consent.

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Fort de cette discussion, je pourrais me rallier à votre proposition de rédaction et à la formulation que vous proposez. On modifierait l'amendement n°3 en précisant que la nutrition et l'hydratation constituent des traitements.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Pour sécuriser le texte, faisons référence à l'alinéa précédent.

**M. François Pillet, sénateur.** – Ne pourrait-on remplacer « constituant » par « constituant » ? Cela réserverait le cas où elles ne sont pas des traitements.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – En tout état de cause, je pense qu'il faut conserver le mot « traitement ».

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Il me semble qu'une précédente loi précise déjà que nutrition et hydratation artificielles constituent des traitements, il est donc inutile de le mentionner derechef. Évitions des polémiques inutiles.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – En cas de contentieux, des juges verront le cheminement : après avoir considéré l'hydratation et la nutrition artificielles comme des traitements, on a utilisé le terme de soins puis supprimé tout qualificatif... Soit on s'accorde sur cette rédaction, soit je reviens à la première rédaction.

**M. Jean Leonetti, député.** – La loi de 2005 a été très consensuelle.

**M. Alain Milon, sénateur, président.** – Le Sénat ne voyait pas l'utilité d'aller plus loin.

**M. Jean Leonetti, député.** – Le Conseil d'État et la CEDH estiment que nutrition et hydratation artificielles constituent des traitements. On aurait pu s'en tenir là mais le débat n'est pas là. Il est de savoir si l'on peut les arrêter ; la réponse est oui.

Si le malade ne peut exprimer sa volonté et que la procédure collégiale conclut à une obstination déraisonnable, on peut arrêter. La rédaction de l'Assemblée nationale donne l'impression qu'on y est obligé. C'est une erreur : cela doit rester une possibilité, en fonction de la volonté du malade. La deuxième rédaction correspond mieux aux attentes du Sénat tout en respectant la loi de 2005.

**Mme Laurence Cohen, sénatrice.** – Entièrement d'accord avec M. Leonetti. Le verbe « pouvoir » est clair : nous ne faisons qu'ouvrir une possibilité. Pour le groupe CRC, c'est important.

**Mme Françoise Gatel, sénatrice.** – Cette rédaction respecte les lois existantes tout en satisfaisant nos attentes. Ce sujet a été vivement discuté au Sénat, c'était même un chiffon rouge. Nous marchons sur une ligne de crête. Devons-nous rappeler que l'hydratation

et la nutrition artificielles sont des traitements ? En cas de litige, leur définition juridique sera de toute façon recherchée.

**M. Jean Leonetti, député.** – Si nous n'avions pas évoqué la question au départ, nous pourrions maintenant nous permettre de ne pas la traiter. Retirer maintenant cette mention, conforme à la loi de 2005, aurait un effet. Mieux vaut donc la préciser. D'ailleurs, chacun sait que ce sont des traitements, puisqu'il y a intrusion dans le corps du patient. Pour autant, ils ne doivent pas automatiquement être arrêtés en cas de sédation profonde et continue : c'est ce qui n'était pas clair dans la version de l'Assemblée nationale. Il ne saurait être question de forcer un médecin à installer, ou à ôter, une perfusion. Nos positions convergent.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Le débat n'est plus technique, ni juridique. Nutrition et hydratation sont des traitements. Le but est que ce texte soit voté. Écrire que nutrition et hydratation artificielles peuvent être arrêtées sous-entend que ce sont des traitements. Ne ranimons pas des débats inutiles alors que nous sommes d'accord sur le fond.

**Mme Catherine Génisson, sénatrice.** – Je suis d'accord avec M. Leonetti : dès lors que le sujet est évoqué, il doit être clarifié.

**M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur.** – En effet, c'est la meilleure formule. D'ailleurs, dans les débats parlementaires, nous avons parlé de « traitement ». Il faut donc y faire référence dans la loi.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous pouvons donc faire converger nos positions sans créer de confusion. Retirer le terme « traitement » créerait des contentieux. Si la rédaction reformulée convient à tous, retenons-la !

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – D'accord pour la deuxième rédaction, qui fait l'unanimité.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous écrivons donc : « la nutrition et l'hydratation artificielles constituent des traitements qui peuvent être arrêtés conformément à l'alinéa précédent. »

**Mme Michèle Delaunay, députée.** – Parfait.

*L'amendement n° 3 ainsi modifié est adopté.*

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Avis défavorable à l'amendement n° 4.

**M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur.** – Nous en avons longuement débattu en commission, et je m'étais opposé à cette rédaction, trop large. Qui sont les « proches » ? Cet amendement est une machine infernale, qui affaiblirait le texte.

**M. Jean Leonetti, député.** – Si la collégialité est indispensable – car sans elle, la décision est solitaire, autoritaire, dogmatique –, pour la loi, la décision n'est pas collective mais individuelle. Dans la procédure collégiale, les espaces sont flous. S'il y a des directives anticipées, ou une personne de confiance, tout est clair. Sinon, il convient de recueillir un témoignage de ce que le malade aurait voulu, et non l'avis personnel des individus consultés. C'est pourquoi la parole des proches peut compter autant que celle de la famille. Mais

l'élargissement du collège est risqué, comme on l'a bien vu dans l'affaire Vincent Lambert : les médecins s'en sont remis à l'épouse mais la justice a imposé de consulter aussi les parents. Parler de l'équipe soignante est délicat : qui faut-il convoquer ? L'esprit de la loi est que la concertation doit être large, mais que la décision reste individuelle. Trop préciser serait risqué, car cela soulèvera de nombreux problèmes pratiques.

**Mme Catherine Génisson, sénatrice.** – Même avis. Ce sujet est complexe car le périmètre de la famille est difficile à délimiter, comme nous l'avons vu sur la question du don d'organe. N'apportons pas de confusion sous prétexte de clarifier.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Même avis. Une affaire récente a montré les dangers d'une trop grande précision – sauf à renvoyer au règlement.

**Mme Françoise Gatel, sénatrice.** – Même avis. Comment définir les proches ? Les proches « qui le souhaitent » ? Comment s'assurer que tous sont informés ? Allégeons !

**Mme Laurence Cohen, sénatrice.** – De fait, n'allons pas ouvrir la voie à des dérives, d'autant que, dans la société actuelle, « famille » se met souvent au pluriel. De plus, des proches que le patient aurait désavoués peuvent souhaiter donner leur avis. N'ouvrons pas cette boîte de Pandore !

**Mme Catherine Lemorton, députée, vice-présidente.** – D'après le site *hopital.fr*, l'équipe soignante comprend, outre les médecins, les infirmières et les aides-soignants, les agents des services hospitaliers, les manipulateurs en électroradiologie, les diététiciens, les psychologues, la secrétaire médicale et les brancardiers...

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Je retire cet amendement mais le pouvoir réglementaire doit bien définir la procédure collégiale.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous l'avons rappelé, suite à votre remarque. Le retrait de cet amendement évitera des situations difficiles.

*L'amendement n° 4 est retiré.*

*La proposition de rédaction n° 2 ainsi modifiée est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.*

### **Article 3**

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – C'est peut-être sur cet article que nos deux assemblées ont le plus divergé. L'Assemblée nationale l'a construit en partant de la demande du patient, puisque c'est à lui que ce texte apporte de nouveaux droits. Je propose de le rédiger ainsi : « À la demande du patient d'éviter toute souffrance et de ne pas subir d'obstination déraisonnable, une sédation profonde et continue provoquant une altération de la conscience maintenue jusqu'au décès, associée à une analgésie et à l'arrêt de l'ensemble des traitements de maintien en vie, est mise en œuvre dans les cas suivants :

1° Lorsque le patient atteint d'une affection grave et incurable et dont le pronostic vital est engagé à court terme présente une souffrance réfractaire aux traitements ;

2° Lorsque la décision du patient atteint d'une affection grave et incurable d'arrêter un traitement engage son pronostic vital à court terme et est susceptible d'entraîner une souffrance insupportable ou un inconfort majeur.

Lorsque le patient ne peut pas exprimer sa volonté et au titre du refus de l'obstination déraisonnable mentionnée à l'article L. 1110-5-1, dans le cas où le médecin arrête un traitement de maintien en vie, le médecin applique une sédation profonde et continue provoquant une altération de la conscience maintenue jusqu'au décès, associée à une analgésie.

La sédation profonde et continue associée à une analgésie prévue au présent article est mise en œuvre selon la procédure collégiale (...) ».

Cette rédaction reprend la construction élaborée à l'Assemblée nationale tout en tenant compte des demandes du Sénat.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Pourquoi ajouter les mots « ou un inconfort majeur » ? La souffrance n'est pas la douleur. Si l'on débranche le respirateur d'un patient atteint de sclérose latérale amyotrophique, sans accompagner cet arrêt d'une analgésie et d'une sédation, celui-ci mourra dans des conditions épouvantables. Pourtant, ce n'est pas vraiment une douleur physique, et c'est bien pire qu'un inconfort. Le terme de « souffrance » suffit donc. Il n'y a pas que l'hôpital : nous avons aussi souhaité ajouter les mots « à la demande du patient, la sédation profonde et continue peut être mise en œuvre à son domicile ou dans un établissement de santé. »

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La formulation que je propose reflète un état de notre réflexion et peut évoluer.

**Mme Michèle Delaunay, députée.** – Je n'y suis pas défavorable car la notion de douleur ne couvre pas tous les cas de figure. Ainsi, les troubles respiratoires ne sont pas une douleur, puisqu'on ne peut les calmer par des antalgiques. Pourtant, ils sont très pénibles.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Le mot « souffrance » est assez large.

**Mme Michèle Delaunay, députée.** – Il ajoute une dimension psychologique, mais ne couvre pas la pénibilité physique.

**M. Jean Leonetti, député.** – La première rédaction de cet article, qui parlait de « prolongation inutile de la vie », était maladroite : aucune vie n'est inutile. Il s'agissait simplement d'une référence au code de déontologie médicale, qui interdit de prolonger inutilement l'agonie. Mieux vaut parler d'obstination déraisonnable. La meilleure façon de mettre en place une sédation, c'est lorsque le malade est conscient qu'il va mourir et que sa souffrance est réfractaire : en ce cas, la société française d'accompagnement et de soins palliatifs est formelle. Si un malade en soins palliatifs arrête son traitement – par exemple antidiabétique – et obtient une sédation profonde et continue jusqu'au décès, n'est-ce pas un moyen pour lui de solliciter une euthanasie ou un suicide assisté ? Pour un malade sous assistance respiratoire, la sédation précède évidemment l'arrêt du respirateur. Pour un insuffisant rénal qui cesse ses dialyses, sa mise en place est différée. Or l'article 37-3 du code de déontologie interdit d'arrêter un traitement sans le compenser par des soins qui évitent que son arrêt ne provoque chez le malade, même inconscient, une souffrance. D'où la rédaction

du 2°. Les médecins de soins palliatifs ne sont pas des juristes : la formulation qu'ils ont inspirée est trop floue. Nous pouvons donc supprimer les mots « ou un inconfort majeur. »

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Mon amendement n° 6 à la proposition de rédaction n° 5 précise que le patient peut s'opposer à l'arrêt des traitements de maintien en vie même quand il demande une sédation profonde et continue. Si nous supprimons les mots « ou un inconfort majeur », je modifie mon amendement n° 7, qui ne concerne plus que l'alinéa 6, que je propose de rédiger ainsi : « Lorsque le patient est hors d'état d'exprimer sa volonté et sauf si ses directives anticipées s'y opposent, une sédation profonde et continue jusqu'au décès, associée à une analgésie, est mise en œuvre dans le cas où le médecin arrête un traitement de maintien en vie au titre du refus de l'obstination déraisonnable et que la souffrance est jugée réfractaire. » Mon amendement n° 8 est rédactionnel.

**M. Jean Leonetti, député.** – Tout cela est conditionné par le fait que le malade le demande. S'il exprime une volonté, ses directives anticipées ne sauraient lui être opposées.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Oui, cet article se fonde sur la demande du malade. Nous pouvons supprimer les mots « ou un inconfort majeur. » Mais quel est l'objet de l'amendement n° 7 ?

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Il précise que la sédation profonde et continue ne peut être mise en œuvre, pour un patient hors d'état d'exprimer sa volonté, qu'en cas de souffrance réfractaire.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Dans la rédaction actuelle, si le patient ne peut exprimer sa volonté et que le médecin arrête le traitement de maintien en vie, le médecin applique une sédation profonde et continue associée à une analgésie jusqu'au décès.

**M. Jean Leonetti, député.** – L'article 37-3 du code de déontologie l'y oblige.

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Il faut que la souffrance soit réfractaire.

**M. Jean Leonetti, député.** – Chez un malade qui n'est pas conscient ?

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Cela n'empêche pas.

**M. Jean Leonetti, député.** – Justement, s'il est inconscient, il faut systématiquement mettre en place un tel traitement pour éviter une souffrance potentielle.

**Mme Laurence Cohen, sénatrice.** – L'important est de supprimer les mots « ou un inconfort majeur », et de prévoir la possibilité que les choses se passent au domicile. Sur ces deux points, nous sommes d'accord.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Pour une personne dans le coma, la souffrance ne peut être jugée réfractaire. On parle alors de souffrance potentielle, que l'article 37-3 du code de la déontologie précité impose de combattre par la sédation et l'analgésie. Dans notre texte, la demande du patient est en facteur commun.



**Mme Françoise Gatel, sénatrice.** – Je suis favorable à la rédaction proposée pour l'article 3 si nous supprimons les mots « ou un inconfort majeur. »

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Je demande une suspension de séance.

*La réunion, suspendue à 10 h 40, reprend à 10 h 55.*

*Les amendements n<sup>os</sup> 6 et 7 sont retirés. L'amendement rédactionnel n° 8 est adopté.*

**M. François Pillet, sénateur.** – Je souhaite qu'il soit clairement établi que si le patient ne demande pas l'arrêt de l'ensemble des traitements de maintien en vie alors qu'il souhaite une sédation profonde et continue, il doit être écouté et sa volonté respectée.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Oui, nous ne parlons que de cas répondant à la demande du patient.

**M. Jean Leonetti, député.** – Il y a deux demandes différentes : ne pas souffrir, et ne pas faire l'objet d'obstination. La sédation répond à la première, et l'arrêt des traitements, sur demande, à la seconde.

**M. François Pillet, sénateur.** – Il faut répondre à la demande des patients.

*La proposition de rédaction n° 5 ainsi modifiée est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 4**

*La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 5**

*La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 7**

*La proposition de rédaction n° 11 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

*Article 8*

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous souhaitons rétablir la formulation de l'Assemblée nationale, en indiquant que « les directives anticipées s'imposent au médecin » dans un cadre très précis. Elles sont « révisables et révocables à tout moment. Elles peuvent être rédigées conformément à un modèle dont le contenu est fixé par décret en Conseil d'État pris après avis de la Haute Autorité de santé. » En remplaçant l'obligation par la possibilité comme l'a souhaité le Sénat, nous assouplissons les conditions de rédaction des directives anticipées, pour encourager nos concitoyens à les formuler plus librement.

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Nous souhaitons préciser dans la première phrase de l'alinéa 4 : « À tout moment, elles peuvent être révisées selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État et révoquées par tout moyen. »

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – N'est-ce pas introduire de la complexité ? La liberté de réviser les directives anticipées doit être totale.

**M. François Pillet, sénateur.** – Nous sommes sur la même voie. Les directives anticipées, dès lors qu'elles sont respectées par le médecin, doivent suivre parfaitement les volontés du patient. Au Sénat, nous avons surtout cherché à nous prémunir de toute erreur dans l'interprétation de la volonté du patient. D'où notre insistance sur la révocation des directives anticipées « par tout moyen ». Quant à mieux les encadrer, il le faut, c'est certain. Si la loi de 2005 avait été bien appliquée, nous n'aurions rien modifié.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Méfions-nous de la contradiction. Pourquoi un décret en Conseil d'État si l'on peut rédiger ses directives anticipées sur papier libre ?

**M. Georges Labazée, sénateur.** – Au troisième alinéa, ce que l'on vise, c'est par exemple un grave accident de voiture où le pronostic vital est engagé ?

**M. Michel Amiel, sénateur.** – C'est une précaution pour éviter que des directives floues ne prévalent dans un accident donnant lieu à une situation clinique qui n'a rien de fatal. Les directives anticipées ne sont pas les mêmes selon que leur auteur les a rédigées en bonne santé ou atteint d'un cancer incurable. D'où la nécessité de les rendre « révisables et révocables à tout moment ». Quant au remplacement de l'obligation par la possibilité, j'y suis d'autant plus favorable qu'il n'y a pas 3 % des Français à avoir rédigé des directives anticipées.

**M. Gérard Sebaoun, député.** – Reste-t-on sur une révocation écrite ou considère-t-on d'autres moyens d'expression ? Je trouve l'amendement de M. Dériot intéressant.

**M. Jean Leonetti, député.** – En ouvrant la possibilité de se détacher du modèle, on risque de voir fleurir des rédactions fantaisistes, qui devront être interprétées en fonction de la situation. C'est pourtant une avancée vers un point d'équilibre entre le papier libre pour tout le monde que prévoyait la loi de 2005 et le modèle imposé. Même équilibre dans l'alinéa 3 : on va plus loin que la loi de 2005 en prévoyant que les directives anticipées « s'imposent au médecin » tout en précisant les cas d'exception. Les directives anticipées deviennent contraignantes et non opposables. On évite ainsi d'aller à l'encontre de la volonté

des malades ou de ne pas pouvoir ranimer un suicidé lorsqu'il a fait une lettre d'adieu. On est à l'équilibre entre deux éthiques, l'une de vulnérabilité, l'autre d'autonomie. Dans le cas d'un accident cérébral, une situation initialement dramatique peut ensuite s'améliorer. D'où l'importance de se donner le temps d'une évaluation complète de la situation. Sans cela, on risque de se retrouver dans la situation paradoxale d'imposer au patient une pathologie invalidante alors qu'elle aurait pu être améliorée voire guérie si on n'avait pas tenu compte de ses directives anticipées. Enfin, nous avons ajouté « ou non conformes à la situation médicale » après « manifestement inappropriées », pour prendre en compte des situations que le patient n'avait pas forcément prévues, comme le coma post-traumatique ou le coma éthylique. Le dispositif est enfin renforcé par l'obligation faite au médecin de justifier le non-respect des directives. Nous parvenons ainsi à une rédaction équilibrée.

**M. François Pillet, sénateur.** – Notre texte doit éviter toute approximation juridique. Mieux vaudrait définir les conditions dans lesquelles les directives anticipées peuvent être révocables, en précisant « par tout moyen ». On couvrirait ainsi toutes les situations.

**Mme Catherine Génisson, sénateur.** – Il est important que les directives anticipées puissent être révisées à tout moment. Une situation d'abord perçue comme désespérée peut évoluer favorablement. Il faut donc pouvoir continuer à traiter le patient tant que sa vie n'est pas en danger absolu. Tenons ces objectifs en adoptant la meilleure rédaction possible.

**M. Alain Claey, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous pourrions rédiger ainsi le quatrième alinéa : « Elles sont révisables et révocables à tout moment par tout moyen ».

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Mieux vaudrait : « révocables par tout moyen et révisables ».

**M. Alain Claey, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – « Elles sont révocables à tout moment par tout moyen et révisables ».

**M. Jean Leonetti, député.** – Que signifie « par tout moyen » ? Par mail ? Oralement ?

**M. François Pillet, sénateur.** – C'est un terme juridique classique, souvent employé dans le code civil pour globaliser les situations dans lesquelles on peut réformer ou apporter une preuve.

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Pourquoi limiter le complément « par tout moyen » à « révocables » ?

**M. Rémi Delatte, député.** – La subtilité m'échappe.

**M. Jean Leonetti, député.** – N'utilise-t-on pas certains moyens pour réviser et révoquer et d'autres pour rédiger ?

**M. Alain Milon, sénateur, président.** – Nous rédigerons donc : « À tout moment et par tout moyen, elles sont révisables et révocables ».

*L'amendement n° 13 ainsi rectifié est adopté.*

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – L'amendement n° 14 inclut l'ensemble de l'équipe soignante dans l'obligation de respecter les directives anticipées, en remplaçant à l'alinéa 5 les mots « s'imposent au médecin » par les mots « sont respectées ».

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous souhaitons maintenir « s'imposent ». Dans la mesure où l'on a suffisamment encadré l'application des directives anticipées, un équilibre a été trouvé.

**M. Xavier Breton, député.** – L'injonction faite au médecin détériore la relation de dialogue qu'il doit entretenir avec le malade. Mieux vaudrait « sont respectées ».

**M. Michel Amiel, sénateur.** – Ce serait mettre par terre tout l'édifice de l'opposabilité des directives anticipées. La décision finale reste médicale.

**M. Xavier Breton, député.** – Il n'y a justement pas d'opposabilité. Les directives sont contraignantes, pas opposables.

**M. Jean Leonetti, député.** – C'est une phrase d'équilibre et les deux mots sont forts. L'obligation faite au médecin de respecter les directives est immédiatement restreinte par le « sauf si », qui introduit une exception d'urgence vitale jusqu'à ce que la situation médicale soit éclairée, et une autre pour le cas où les directives seraient « manifestement inappropriées ou non conformes à la situation médicale ». En laissant au médecin une liberté d'interprétation, on rétablit aussitôt le dialogue. C'est seulement dans le cadre d'un dialogue garanti par la collégialité et la transparence, que l'on peut envisager des directives plus contraignantes qu'avant. La force du premier alinéa est largement compensée par l'ouverture du champ d'appréciation de la collégialité médicale.

**M. François Pillet, sénateur.** – L'amendement proposé a l'avantage de simplifier les procédures.

**Mme Laurence Cohen, sénatrice.** – Il faut encadrer le monde médical pour qu'il puisse exercer ses responsabilités tout en donnant des garanties pour que les volontés du patient soient respectées. C'est ce que fait le texte, et dans ces conditions, je préfère la formule « s'impose au médecin ».

**M. Jean-Pierre Door, député.** – Ces phrases sont très équilibrées. Si le texte ne mentionne pas explicitement l'« évolution » d'un cas clinique, il la sous-entend. Qui d'autre que le médecin peut en juger ?

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il ne faudrait pas, à l'inverse de la loi de 2005, dont on a dit qu'elle était une loi pour les médecins, faire une proposition de loi qui mette les médecins sous tutelle. L'équilibre que nous avons trouvé garantit un nouveau droit au patient et garantit aux médecins de pouvoir exercer leur métier dans les meilleures conditions.

**M. Gérard Sebaoun, député.** – Pour répondre à M. Pillet, en termes de procédure, deux cas d'école se profilent : soit une décision rapide prise par l'équipe, soit la mise en branle d'une procédure administrative complexe pour aboutir à une décision. Veillons à ne pas alourdir le dispositif avec des procédures très administrées.

**M. François Pillet, sénateur.** – Je m'étais exprimé sur l'amendement n° 15. Pardonnez cette confusion.

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Je souhaite que nous procédions au vote.

*L'amendement n° 14 n'est pas adopté.*

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Dans l'amendement n° 15, je propose de rédiger ainsi l'alinéa 4 : « La possibilité d'appliquer les directives anticipées du patient fait l'objet d'une décision prise à l'issue d'une procédure collégiale définie par voie réglementaire. Cette décision est inscrite au dossier médical. Elle est portée à la connaissance de la personne de confiance désignée par le patient ou, à défaut, de la famille ou des proches. »

**M. Jean Leonetti, député.** – Cette rédaction pose un problème de fond. Jusqu'à présent, c'est seulement dans le cas où le médecin décide de ne pas suivre les directives anticipées qu'il doit se justifier, l'inscrire sur le dossier, et se soumettre à l'avis d'un collègue pour confirmer que ces directives sont inappropriées ou non conformes à l'avis médical. Décider que la collégialité doit se réunir chaque fois que l'on applique des directives anticipées, c'est introduire une procédure plus lourde. Il n'y a que 2,5 % des Français qui ont écrit des directives anticipées, contre 12 % en Allemagne. Pour l'instant, il n'y aura pas de débordements. Qu'en sera-t-il lorsqu'un plus grand nombre de Français auront écrit leurs directives ? Parfois les mœurs évoluent plus vite que les lois. N'alourdissons pas les procédures imposées aux équipes médicales, d'autant que 80 % des gens meurent à l'hôpital, dont la moitié par limitation ou arrêt des traitements, avec, pour toute procédure, la seule consultation de la famille.

**M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur.** – Je suis de l'avis de M. Leonetti. Cependant, la rédaction retenue reprend une rédaction que nous avons rejetée à l'article 2, en réintégrant la famille et les proches. Est-ce souhaitable ?

**M. François Pillet, sénateur.** – Je suis parfaitement d'accord avec les principes défendus par M. Leonetti, à ceci près que le texte ne les met pas en œuvre. Vous souhaitez que la collégialité réponde au problème d'interprétation ou d'application des directives anticipées. Or, le quatrième alinéa ne reprend pas le cas où les directives anticipées sont manifestement inappropriées. Il faudrait l'ajouter.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – C'est un vrai sujet. Je demande une suspension de séance pour retravailler le texte.

**M. Gérard Sebaoun, député.** – L'Assemblée nationale avait prévu ce cas, et montrait bien qu'il y avait une gradation.

**M. Alain Milon, sénateur, président.** – Elle ne figure pas dans le texte.

*La réunion, suspendue à 11 h 40, reprend à 11 h 55.*

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – Nous déposons un amendement n° 15 rectifié qui modifie ainsi la première phrase de l'alinéa 4 de la proposition de rédaction n° 12 : « La décision de refus d'application des directives anticipées jugées par le médecin manifestement inappropriées ou non conformes à la situation médicale du patient, est prise à l'issue d'une procédure collégiale définie par voie réglementaire ».

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je souscris pleinement à cet amendement. On voit là toute l'utilité de la commission mixte paritaire.

*L'amendement n° 15 rectifié est adopté.*

**M. Gérard Dériot, rapporteur pour le Sénat.** – L'amendement n° 16 réintroduit une disposition adoptée par le Sénat pour prévoir que l'auteur des directives anticipées reçoit régulièrement un rappel de leur existence. Cette garantie est nécessaire dans la mesure où le texte supprime toute limitation de durée pour la validité des directives anticipées.

**M. Jean Leonetti, député.** – Je reste quelque peu dubitatif.

**M. Alain Claeys, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il faudra que le décret d'application mette de la légèreté et de la souplesse dans le processus.

*L'amendement n° 16 est adopté.*

**M. François Pillet, sénateur.** – L'amendement n° 17 à la proposition de rédaction n° 12 est d'ordre juridique. La rédaction des directives anticipées serait soumise à l'autorisation du juge des tutelles, voire du conseil de famille, pour toute personne faisant l'objet d'une mesure de protection juridique. Or il existe une gradation entre sauvegarde de justice, curatelle et tutelle. Le législateur a toujours préservé la volonté des personnes, même déficientes. On ne va pas empêcher quelqu'un qui contracte des dettes de rédiger des directives anticipées ou de choisir une personne de confiance. Puisqu'il est possible pour quelqu'un sous curatelle ou sauvegarde de justice de rédiger un testament sans autorisation du juge des tutelles ni du conseil de famille, il serait curieux qu'on ne lui permette pas les actes essentiels que sont le choix de la personne de confiance et la rédaction des directives anticipées. Il s'agit uniquement d'harmoniser notre droit.

**Mme Michèle Delaunay, députée.** – Si document il y a, le médecin en tiendra compte, qu'existe ou non une curatelle. Il ne faut pas en empêcher la rédaction car, en pratique, ce serait de toute façon sans effet.

*L'amendement n° 17 à la proposition de rédaction n° 12 est adopté.*

*La proposition de rédaction n° 12 ainsi modifiée est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction issue de ses travaux.*

### **Article 9**

**M. François Pillet, sénateur.** – L'amendement n° 19 est de même nature que l'amendement précédent. J'y apporte une rectification en ajoutant la notion de conseil de famille.

*L'amendement n° 19 à la proposition de rédaction n° 18 ainsi rectifié est adopté.*

*La proposition de rédaction n° 18 ainsi modifiée est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction issue de ses travaux.*

**Article 10**

*La proposition de rédaction n° 20 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 10 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 11**

*La proposition de rédaction n° 21 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction issue de ses travaux.*

**Article 13**

*La proposition de rédaction n° 22 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 13 dans la rédaction issue de ses travaux.*

**Article 14**

*La proposition de rédaction n° 23 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 14 dans la rédaction issue de ses travaux.*

**Intitulé de la proposition de loi**

*La proposition de rédaction n° 24 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'intitulé de la proposition de loi dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.*

**M. Alain Milon, sénateur, président.** – Merci de ce bon travail.

*La réunion est suspendue à 12 h 05.*





**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 25 JANVIER ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 27 janvier 2016**

*à 10 h 30*

Salle n° 245 – Salle de la commission de la culture

- Examen des amendements sur le texte n° 311 (2015-2016), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 252 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat (M. Michel Houel, rapporteur).
- Examen du rapport pour avis de Mme Sophie Primas sur la proposition de loi n° 256 (2015-2016) favorisant l'accès au logement social pour le plus grand nombre.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 27 janvier 2016**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo

*à 9 h 30 :*

- Audition de S.E. M. Ehab Badawy , ambassadeur en France de la République arabe d'Egypte, sur la situation régionale.

*à 10 h 45 :*

- Audition de M. Stéphane Lacroix, professeur associé à l'École des affaires internationales de Sciences Po (PSIA) et chercheur au Centre d'études et de recherches internationales (CERI-Sciences Po - CNRS), et de Mme Fatiha Dazi-Héni, responsable de programme à l'Institut de recherches stratégiques de l'École militaire (IRSEM) et maître de conférences à l'Institut d'études politiques (IEP) de Lille, sur l'Arabie saoudite.

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 27 janvier 2016**

*à 10 h 15*

Salle n° 213

- Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

**Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale**

**Mercredi 27 janvier 2016**

*à 10 h 30*

Salle n° 213

- Echange de vues sur le programme de travail.
- Nomination de rapporteurs.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 26 janvier 2016**

*à 16 heures*

Salle n° 263 – Salle de la commission des affaires économiques

- Examen du rapport de Mme Françoise Férat et M. Jean-Pierre Leleux et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Le délai-limite pour le dépôt des amendements en commission a expiré le jeudi 21 janvier à 12 heures

**Mercredi 27 janvier 2016**

*à 9 heures*

Salle n° 263 - Salle de la commission des Affaires économiques

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Suite de l'examen du rapport de Mme Françoise Férat et M. Jean-Pierre Leleux et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.</li></ul> |
|---|

<p>Le délai-limite pour le dépôt des amendements en commission a expiré le jeudi 21 janvier à 12 heures</p>
---

*à 14 h 30 et, éventuellement, à 20 h 30*

Salle n° 263 - Salle de la commission des Affaires économiques

- Suite de l'examen du rapport de Mme Françoise Férat et M. Jean-Pierre Leleux et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 15 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Le délai-limite pour le dépôt des amendements en commission a expiré le jeudi 21 janvier à 12 heures

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 27 janvier 2016**

*à 9 heures*

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde sur la prévention des risques en matière phytosanitaire, autour de :

. M. Tobin Robinson, Chef d'unité Comité scientifique et risques émergents de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA),

. Mme Françoise Weber, Directrice générale adjointe aux produits réglementés de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses),

. MM. Franck Duclos, Directeur délégué aux politiques sociales de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), et Dominique Lenoir, Médecin chef de l'échelon national de la santé au travail et Directeur de la santé sécurité au travail de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA),

. M. Daniel Roques, membre de la Coordination Rurale,

. M. Éric Thirouin, membre du Bureau de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et Président de la commission environnement de la FNSEA,

. Mme Eugénia Pommaret, Directrice générale de l'Union des Industries de la Protection des Plantes (UIPP).

**Groupe d'études de la mer et du littoral**

**Mardi 2 février 2016**

*à 17 h 45*

Salle n° 67

- Audition de M. Yves Lyon-Caen, Président de la Fédération des Industries Nautiques (FIN) et de la Confédération du Nautisme et de la Plaisance (CNP).

**Commission des finances**

**Mercredi 27 janvier 2016**

*à 8 h 30*

Salle n° 131

*à 8 h 30 :*

- Audition, ouverte à la presse, de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, sur les résultats de l'exercice 2015

*à l'issue de l'audition*

- Examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi favorisant l'accès au logement social pour le plus grand nombre, présentée par M. Michel Le Scouarnec et plusieurs de ses collègues (n° 256, 2015-2016).

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Améli : Lundi 25 janvier, à 12 heures

*à 10 h 30*

Salle n° 131

- Audition, ouverte à la presse, conjointe de MM. Corso Bavagnoli, chef du service de financement de l'économie de la direction générale du Trésor, Frédéric Chaignon, directeur des ventes de Prêt d'Union, Nicolas Debock, directeur d'investissement de Balderton Capital, Olivier Gavalda, directeur général adjoint du pôle développement, client et innovation du Crédit Agricole et Olivier Goy, président du directoire de Lendix, sur le développement des nouvelles technologies de la finance ("Fintech") et leurs enjeux en termes économiques et de régulation (captation vidéo).

### **Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 26 janvier 2016**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 294 (2015 2016) de la commission sur le projet de loi n° 242 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'information de l'administration par l'institution judiciaire et à la protection des mineurs (rapporteur : M. François Zocchetto).

- Examen des amendements sur le texte n° 275 (2015-2016) de la commission sur le projet de loi n° 41 (2015 2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (rapporteur : M. Alain Vasselle) ;

**Mercredi 27 janvier 2016**

*à 8 h 30*

Salle Médicis

- Audition, ouverte au public et à la presse, de Mme Dominique Pouyaud, candidate proposée par le Président du Sénat, en tant que personnalité qualifiée, aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature, en application de l'article 65 de la Constitution (captation vidéo).

à 9 h 15

Salle n° 216

- Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination du président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature ;
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi organique n° 278 (2015 -2016) et la proposition de loi n° 279 (2015-2016), adoptées par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

- Éventuellement, suite de l'examen des amendements sur le texte n° 275 (2015-2016) de la commission sur le projet de loi n° 41 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (rapporteur : M. Alain Vasselle).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 316 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 281 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs (rapporteur : M. François Bonhomme).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 296 (2015-2016) de la commission sur le projet de loi n° 222 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées (rapporteur : M. André Reichardt).

- Examen du rapport de M. Michel Mercier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 280 (2015-2016) présentée par M. Philippe Bas et plusieurs de ses collègues tendant à renforcer l'efficacité de la lutte antiterroriste.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 25 janvier 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 284 (2015-2016) présentée par M. Jean Pierre Sueur visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 25 janvier 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. François Pillet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi constitutionnelle n° 258 (2015-2016) présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues visant à inscrire les principes fondamentaux de la loi du 9 décembre 1905 à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 25 janvier 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Hugues Portelli et des textes proposés par la commission sur les propositions de loi organique n° 3 (2015-2016) visant à supprimer les missions temporaires confiées par le Gouvernement aux parlementaires et n° 4 (2015-2016) visant à supprimer le remplacement des parlementaires en cas de prolongation d'une mission temporaire, présentées par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 25 janvier 2016, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Jacques Mézard et des textes proposés par la commission sur la proposition de loi n° 225 (2015-2016), présentée par Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Jean Léonce Dupont et Jacques Mézard portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et sur la proposition de loi organique n° 226 (2015-2016), présentée par Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Jean Léonce Dupont et Jacques Mézard relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 25 janvier 2016, à 12 heures

## **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 28 janvier 2016**

*à 9 h 30*

Salle A120

- Royaume-Uni et Union européenne : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Fabienne Keller.

## **Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte**

**Mercredi 27 janvier 2016**

*À 15 heures*

Salle n° 67

- Audition de M. Thomas Andrieu, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et de M. Pascal Courtade, Chef du Bureau central des cultes, Ministère de l'Intérieur.

## **Délégation sénatoriale à l'outre-mer**

**Jeudi 28 janvier 2016**

*à 9 heures*

Salle n° 216

Etude de la problématique des normes dans les outre-mer

- Nomination des rapporteurs du premier volet de l'étude, sur les normes sanitaires applicables à l'agriculture.
- Audition de M. Alain Rousseau, Directeur général des outre-mer.

## **Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**

**Jeudi 28 janvier 2016**

*à 8 h 30*

Salle n° 245

- Désignation de membres du bureau.
- « La laïcité dans le sport féminin : un enjeu avant les JO de Rio », audition de Mme Françoise Morvan, présidente de la Coordination française pour le Lobby Européen des Femmes (CLEF) et de Mme Annie Sugier, vice-présidente de la CLEF, présidente de la Ligue du droit international des femmes – auteure de Femmes voilées aux Jeux Olympiques, (2012, éditions Jourdan).

## **Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne**

**Jeudi 28 janvier 2016**

*à 11 h 15*

Salle n° 216

- Audition du Directeur de l'Accueil et de la Sécurité, sur la politique d'accueil et de sécurité du Sénat.