

JEUDI 2 JUIN 2016

Autorités indépendantes (*Deuxième lecture*)

Prescription pénale

SOMMAIRE

AUTORITÉS INDÉPENDANTES (<i>Deuxième lecture</i>).....	1
<i>Discussion générale commune</i>	1
M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports	1
M. Jacques Mézard, rapporteur de la commission des lois	1
Mme Corinne Bouchoux	2
Mme Marie-Hélène Des Esgaulx	2
M. Michel Canevet	3
Mme Cécile Cukierman	3
M. Alain Richard	3
Mme Françoise Laborde	3
<i>Discussion des articles de la proposition de loi</i>	4
ARTICLE PREMIER - ANNEXE	4
ARTICLE 7	6
ARTICLE 8	6
ARTICLE 9	7
ARTICLE 9 <i>BIS</i> (<i>Suppression maintenue</i>)	7
ARTICLE 11	7
ARTICLE 17	9
ARTICLE 19	9
ARTICLE 22	9
ARTICLE 25	9
ARTICLE 26	10
ARTICLE 27	11
ARTICLE 27 <i>BIS</i>	11
ARTICLE 28	11
ARTICLE 29	11
ARTICLE 30	11
ARTICLE 31	12
ARTICLE 31 <i>BIS</i> (<i>Supprimé</i>)	12
ARTICLE 32	12
ARTICLE 33	12
ARTICLE 34	12
ARTICLE 34 <i>BIS</i>	13
ARTICLE 35	13
ARTICLE 36 (<i>Pour coordination</i>)	13
ARTICLE 37	13
ARTICLE 38	14
ARTICLE 39	14

ARTICLE 40 (<i>Pour coordination</i>)	14
ARTICLE 41	15
ARTICLE 42	15
ARTICLE 43	15
ARTICLE 43 <i>BIS</i>	15
ARTICLE 44	16
ARTICLE 46	16
ARTICLE 47	16
<i>Intervention sur l'ensemble</i>	17
Mme Corinne Bouchoux	17
<i>Discussion des articles de la proposition de loi organique</i>	17
ARTICLE 3	17
ARTICLE 4	17
PRESCRIPTION PÉNALE	17
<i>Discussion générale</i>	17
M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice	17
M. François-Noël Buffet, rapporteur de la commission des lois	18
M. Jacques Mézard	18
M. Yves Détraigne	19
Mme Cécile Cukierman	19
M. Jean-Pierre Sueur	19
Mme Esther Benbassa	20
M. Antoine Lefèvre	20
<i>Renvoi en commission</i>	21
M. François-Noël Buffet, rapporteur	21
ANALYSE DES SCRUTINS PUBLICS	22

SÉANCE du jeudi 2 juin 2016

105^e séance de la session ordinaire 2015-2016

PRÉSIDENCE DE MME ISABELLE DEBRÉ,
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :
MME CORINNE BOUCHOUX, M. JEAN-PIERRE LELEUX.

La séance est ouverte à 10 h 30.

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

Autorités indépendantes (Deuxième lecture)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle l'examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et de la proposition de loi organique, modifiée par l'Assemblée nationale, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, à la demande des groupes Les Républicains et RDSE.

Il a été décidé que ces deux textes feraient l'objet d'une discussion générale commune.

Discussion générale commune

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, chargé des sports. – Ces deux propositions de loi visent à instaurer un statut unique pour les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API). S'ils sont attendus, le sujet n'en est pas moins complexe.

Le Sénat s'en est saisi avec la création d'une commission d'enquête. Le Gouvernement, de son côté, n'est pas resté inactif : la loi sur la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 dispose que les membres des AAI et API font une déclaration de situation patrimoniale et d'intérêt ; l'ordonnance du 31 juillet 2015 impose la parité des membres des AAI et API et la loi du 20 avril 2016 sur la déontologie, les droits et obligations des fonctionnaires s'applique à leur personnel. Votre assemblée a souhaité aller plus loin en appelant à une clarification et à la définition d'un statut commun.

Je veux couper court à certains discours à charge contre les AAI : elles ont toujours été créées pour

servir l'intérêt général et répondre aux nécessités d'une régulation. Il faut simplifier mais sans perdre de vue ce principe : le président de la République l'a dit, s'il faut rationaliser le fonctionnement des AAI, cela ne doit pas se faire au détriment de la santé, de l'environnement, ou du débat public.

Le texte a été profondément modifié et amélioré au cours de la navette grâce au travail des assemblées et des rapporteurs. Dans sa version initiale, il n'avait pas l'aval du Gouvernement en raison de son caractère contraire au travail qu'il menait et, parfois, à des législations récentes - sans parler du risque d'inconstitutionnalité de certaines dispositions. Ses remarques ont été prises en compte, ce dont je me réjouis. Et il a, de son côté, fait évoluer sa position.

Pour autant, certaines évolutions sont encore indispensables. D'où les amendements que le Gouvernement déposera ; par exemple pour introduire plus de souplesse dans le renouvellement des mandats des membres des AAI ou sur la liste de ces autorités, sachant que le statut de certaines d'entre elles fait débat.

Merci encore pour ce travail constructif.
(*Applaudissements*)

M. Jacques Mézard, rapporteur de la commission des lois. – Il est peu courant qu'un texte découlant d'une mission parlementaire vienne en deuxième lecture devant notre assemblée six mois seulement après la présentation du rapport. Nous devons cette performance à Marie-Hélène Des Esgaulx, qui a permis que ce texte fût inscrit dans une niche parlementaire réservée au groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale, à Jean-Léonce Dupont, également co-auteur de ce texte, ainsi qu'à Alain Richard, dont le sens de l'État est incontestable ; ses vues diffèrent parfois des nôtres mais sa compétence nous a été précieuse.

Merci aussi à M. Braillard de participer à ce débat, même si je regrette l'absence de M. Placé qui a souligné, devant l'Assemblée nationale, qu'il avait été membre de notre commission d'enquête même si nous ne l'y avons jamais vu... (*Sourires*)

Le titre de notre rapport était un peu provocateur : « Les Autorités administratives indépendantes, un État dans l'État ? ». Il ne s'agissait pas de faire un grand ménage, la nation a besoin de certaines d'entre elles et d'autres répondent à nos obligations internationales, mais de fixer des critères pour un statut commun. Ce sont des autorités, parce qu'elles sont un pouvoir de décision opposable ; administratives, parce que non élues ; et indépendantes. Depuis 1978 et la création de la Cnil, elles ont proliféré avec parfois la complaisance du Parlement, l'État se défaussant sur elles de ses prérogatives. À telle enseigne que certaines ont contesté leur contrôle par la Cour des comptes quand beaucoup activent de puissants réseaux d'influence - il faut relever la force des réseaux de la haute fonction publique, comme de la banque et de l'assurance... Ne pas être une AAI n'est

pas une dégradation, mais seulement la reconnaissance que les critères ne sont pas respectés... Les uns veulent absolument être reconnues comme AAI, d'autres le refusent - contre l'avis du ministre...

La liste que nous proposons n'est pas parfaite, nous avons encore des divergences avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement, mais nous avons progressé. Un frein sera mis à la prolifération des AAI, nous n'en créerons plus par des cavaliers législatifs. La déontologie sera mieux appliquée, c'est aussi un progrès - la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a formulé 75 observations et 29 injonctions à l'encontre des membres des AAI. Déontologie, donc, et soin apporté aux choix de ceux-ci, à la diversification de leur profil et à la procédure de nomination de leur président. Moins elles seront nombreuses, plus elles devront être irréprochables.

Nous devons avancer sur le temps plein et le temps partiel, ainsi que sur le cumul : le Gouvernement ne peut pas refuser le cumul des mandats parlementaires quand il l'autorise ailleurs... *Idem* sur la transparence : le président Nadal défend lui-même la publication de la déclaration d'intérêt des membres de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qu'il préside, tandis que le Gouvernement, certainement bien conseillé, s'y refuse...

Nous avons bien avancé, le Sénat et l'Assemblée nationale ont bien travaillé. (*Applaudissements*)

Mme Corinne Bouchoux. – Le Parlement a souvent reconnu *a posteriori* les AAI, et de manière cavalière - M. Mézard l'a bien dit. D'autres tiennent leur existence de la jurisprudence ou de la doctrine administrative.

Oui, il faut rationaliser, renforcer le contrôle parlementaire et mettre fin à un recrutement de nature endogamique. Nous approuvons le régime des incompatibilités, l'encadrement du fonctionnement, les règles de déport ; mais nous regrettons que le Médiateur de l'énergie, le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen) et la Commission nationale du débat public aient de nouveau perdu en commission leur statut d'AAI.

M. Roland Courteau. – Eh oui !

Mme Corinne Bouchoux. – Nous avons longuement combattu pour obtenir la création du Civen, transformé en AAI dans la loi de programmation militaire par un amendement écologiste pour garantir son indépendance à l'égard du ministère de la défense. Y revenir serait un retour en arrière symbolique pour les victimes.

Ayons un débat serein sur la liste : à notre sens, il faudrait également y ajouter la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), sans quoi on fragiliserait sa stature internationale.

Nous reparlerons de la transparence à l'heure de la loi République numérique... et du cumul des mandats.

Pourquoi ne nous appliquons-nous pas les règles que nous voulons imposer aux membres des AAI ? Cela s'appelle la rotation démocratique ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe écologiste*)

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Rassurez-vous, cela arrivera malheureusement !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Quatre mois seulement entre la première et la deuxième lecture, voilà un excellent tempo. Les points de convergence entre les deux assemblées ne sont pas minces. Nos collègues députés ont accepté de réserver au législateur la compétence exclusive d'institution des AAI et des API, ainsi que la définition de leur composition et de leurs missions.

L'Assemblée nationale est entrée dans notre logique en ne modifiant qu'à la marge la liste des AAI définie par le critère de l'effectivité d'un pouvoir normatif, de régulation et de sanction ; l'Assemblée nationale est passée à 26 autorités contre les 42 recensées par le Secrétariat général du Gouvernement ; je soutiens la position du rapporteur : demeurons à 23 autorités et refusons tout ajout. Je pense, en particulier, à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), autorité très intégrée à la Banque de France, qui ne veut pas être reconnue en AAI. Les autorités ne figurant plus dans la liste ne disparaissent pas pour autant, à l'exception de la commission de sécurité des consommateurs. Quant au Civen, il acquiert la qualité d'établissement public national à caractère administratif et les garanties de son indépendance sont maintenues.

Si l'Assemblée nationale a admis la nécessité d'un statut général, elle a apporté des modifications à celui que nous proposons. Le Sénat proposait un régime strict d'incompatibilité, l'Assemblée nationale considère qu'il ferait obstacle au recrutement de personnes très spécialisées. Même renoncement pour refuser le non renouvellement du mandat de six ans : le vivier de personnalités compétentes s'en trouverait asséché... Ce que je ne crois pas, c'est une garantie d'indépendance face au risque de pression lors du renouvellement.

Les députés n'ont pas voulu que s'appliquât l'article 13 de la Constitution pour la nomination des présidents de toutes les AAI, non plus que fussent publiées les déclarations d'intérêt et de patrimoine des membres de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Le risque constitutionnel n'est pas avéré et le président de cette AAI lui-même le demande au nom de l'exemplarité.

Face à ce constat, l'accord avec l'Assemblée nationale semblait voué à l'échec. Grâce à notre excellent rapporteur Mézard, qui m'a associée à toutes ses propositions de rédaction, ce ne sera pas le cas.

Entre autres exemples, les incompatibilités professionnelles s'appliqueraient, non pour la désignation des membres des AAI, mais en cours de

mandat. Cela répond aux objections de l'Assemblée nationale.

Je souhaite l'adoption du texte de la commission et espère que nous aboutirons à un texte commun dans les meilleurs délais. (*Applaudissements*)

M. Michel Canevet. – Je me réjouis aussi de la diligence avec laquelle nous examinons les textes. Le travail de la commission d'enquête, j'en rends hommage au président Mézard, a été de grande qualité.

Le groupe UDI-UC se réjouit de la définition d'un statut général. Il était en effet ressorti des auditions qu'il fallait commencer par savoir de quoi l'on parlait, comment on pouvait définir une AAI et proposer un statut unique pour rassembler ces structures qui avaient proliféré.

Le groupe UDI-UC suivra le rapporteur : une liste arrêtée à vingt-trois. Si l'on y inclut le Médiateur de l'énergie, d'autres médiateurs demanderont à y figurer : au nom de quoi le leur refusera-t-on ?

Une création réservée au Parlement, un statut extrêmement clair et le contrôle sur leur fonctionnement sont nécessaires. Les AAI représentent tout de même 600 millions d'euros, à mettre en regard des 630 millions de la mission « Contrôle et conseil de l'État »...

Au-delà de contrôles ponctuels par la Cour des comptes, il paraît donc logique que le Parlement se voit remettre chaque année un rapport pour analyser leur activité et en débattre à sa convenance.

Nous devons continuer à réfléchir à des regroupements, l'exemple du Défenseur des enfants est probant. Et cela, pour des questions d'efficience mais aussi de lisibilité pour nos concitoyens.

Madame Bouchoux, revenez sur terre : nous ne parlons pas du même mandat quand nous interdisons le cumul pour les membres des AAI et réclamons son maintien pour les parlementaires... (*Applaudissements au centre et à droite*)

Mme Cécile Cukierman. – Les AAI ont accompagné la dérégulation de notre économie ; elles coûtent 600 millions d'euros, un budget en hausse de 11 % depuis 2010, des effectifs ayant crû de 5,3 %. Leur président peut toucher jusqu'à 300 000 euros par an, sans parler des possibilités de cumul. Leurs membres cultivent l'entre-soi quand il faudrait renforcer la participation des citoyennes et des citoyens aux décisions publiques. Formes d'un dépècement de l'État, elles sont des autorités « hyper-administratives » inspirées par une logique technocratique. Elles édictent des règles générales, les font respecter, sanctionnent leur violation et arbitrent les litiges.

Le Gouvernement a fait le choix du *statu quo*. Sa filiosité interrogée, il tenait un autre discours lors des débats sur la loi NOTRe et prônait mutualisation et lutte contre le gaspillage...

Nous n'avons pas de position de principe contre les AAI, certaines d'entre elles sont utiles qui ont un rôle de vigilance et de conseil, d'alerte et de protection des plus faibles. Mais il est clair qu'elles manquent de légitimité démocratique ; et ce déficit ne peut être comblé par leur expertise réelle ou supposée. Nous récusons la légitimation technocratique *a posteriori* qui voudrait qu'une AAI régulatrice traiterait mieux les questions touchant aux activités dérégulées, la toute-puissance du régulateur augmentant les risques d'arbitraire et de nouvelles formes d'interventionnisme.

Nous voterons pour cette proposition de loi, constat en quelque sorte d'une perte de compétences des administrations centrales, de la dilution du pouvoir de décision et donc de la responsabilité, de la confiscation de la définition de l'intérêt général par une élite déconnectée des réalités. (*Applaudissements*)

M. Alain Richard. – En définitive, le législateur aura, avec ces deux textes, déployé un travail de mise en cohérence et, donc, de stabilisation pour aboutir à une reconnaissance de ces instances collégiales que sont les AAI.

La question qui traverse souvent les mouvements de contestation et de revendication nous est revenue à la face : l'État, parce qu'il est porteur de certains intérêts, ne peut pas être juge et partie. C'est de là que les AAI tirent leur légitimité, même si le doute est souvent jeté sur les conditions de leur émergence. Il faut redire qu'elles font partie de l'État, exercent des missions administratives avec un pouvoir de décision encadré par la loi. Elles relèvent de l'exécutif, même si leurs relations avec lui sont souvent complexes.

Ces textes établissent des principes généraux structurants pour toutes les AAI. Nous nous sommes interrogés : qu'appelle-t-on indépendance ? Être membre d'une AAI suppose une expérience, une expertise, le sens du devoir et de l'intérêt général.

Le Parlement ressent volontiers une forme de frustration à l'égard des AAI, lesquelles lui retireraient un peu de son pouvoir de contrôle. Demandons-nous plutôt si nous exerçons véritablement celui dont nous sommes investis. Après tout, un certain nombre d'AAI nous adressent déjà un rapport d'activité - qu'en faisons-nous ?

La liste des AAI, enfin. Le débat, légitime, a déjà commencé ; des cas sont à la limite, mais ne pas être dans la liste ne signifie pas un défaut d'indépendance.

Nos points de vue se sont rapprochés, merci au rapporteur pour son approche très ouverte. Je salue la maturation lente quoique significative du Gouvernement... (*Applaudissements*)

Mme Françoise Laborde. – Dans un rapport, le Conseil d'État constatait la diversité du concept d'AAI - il évoquait même le « hasard législatif » qui autorisait le juge à attribuer lui-même ce statut, accélérant ainsi leur prolifération.

Au nom du RDSE, je salue ce texte, qui rend le Parlement maître de cette notion. Les AAI se sont multipliées sans réelle garantie d'indépendance. Qui croira à l'indépendance de collèges composés pour l'essentiel de membres des grands corps de l'État en l'absence de règles déontologiques claires et d'une réelle indépendance budgétaire ? Comme s'il suffisait d'appartenir à la haute fonction publique pour être indépendant et au-dessus de tout soupçon...

Ce texte trouve un équilibre, notamment pour la nomination des membres des AAI, avec des normes déontologiques contre les conflits d'intérêts - l'un des grands maux dont souffre notre République. La compétence exclusive est reconnue au législateur pour créer une AAI ou une API. Les règles de fonctionnement seront fondées sur un socle légal et non plus jurisprudentiel.

Le contrôle parlementaire est renforcé, c'est encore un progrès. Le danger, mis en lumière par notre commission d'enquête, est que la prolifération des AAI conduise à la formation d'un État dans l'État ou au démembrement de celui-ci. Comme le disait notre ancien collègue le doyen Gélard en 2006, la prolifération des AAI ne peut pas être interprétée comme un signe de vigueur démocratique. Il revient au politique de prendre des décisions, même les plus difficiles. Nous souscrivons à l'établissement d'une liste, à condition de ne pas faire trop de dérogations. Poursuivons le travail de rationalisation et de fusion des entités existantes et, surtout, exerçons notre contrôle.

Le groupe RDSE, unanime, votera ce texte.
(Applaudissements)

La discussion générale commune est close.

Discussion des articles de la proposition de loi

ARTICLE PREMIER - ANNEXE

Mme la présidente. – Amendement n°30, présenté par le Gouvernement.

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

... Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Nous réintégrons l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), de création récente, dans la liste des autorités administratives indépendantes, c'est un gage de crédibilité internationale. Le FMI insiste sur l'indépendance des autorités de supervision en matière financière.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Les présidents successifs de l'ACPR ne veulent pas de ce statut. Le statut d'AAI ne constitue pas une espèce de Légion d'honneur ; l'indépendance

et le respect des devoirs existent en-dehors. Pour être une AAI, il faut répondre à des critères ; ce n'est pas le cas, quoi que dise le lobby des assureurs. Quant à l'argument de la réputation internationale... Si tous ceux qui recherchent la notoriété demandent le statut d'AAI, la liste va s'allonger...

M. Alain Richard. – L'ACPR remplit les critères à travers sa mission de régulation financière - domaine dans lequel la France excelle. Le sujet est celui de son indépendance. Ses membres actuels ne veulent pas du statut d'AAI, le Gouvernement vient de stabiliser son avis - tardivement... Nous parlons ici d'un secteur important qui pose des problèmes de régulation, dans lequel l'État a des intérêts. Nous devrions nous en tenir au fond, l'intérêt général veut que l'ACPR soit une autorité indépendante.

À la demande du groupe Les Républicains, l'amendement n°30 est mis aux voix par scrutin public.

Mme la présidente. – Voici le résultat du scrutin n°239 :

Nombre de votants	342
Nombre de suffrages exprimés	322
Pour l'adoption.....	119
Contre	203

Le Sénat n'a pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°5, présenté par M. Courteau.

Après l'alinéa 9

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

... Comité consultatif national d'éthique

M. Roland Courteau. – Le Comité consultatif national d'éthique désormais installé dans le paysage institutionnel français, délivre des avis de référence. S'il perdait son statut d'autorité indépendante, son importance en serait amoindrie au moment même où les questions éthiques, scientifiques, morales sont prégnantes.

Mme la présidente. – Amendement identique n°9, présenté par Mme Bataille.

Mme Delphine Bataille. – Il est défendu. Le CCNE est devenu une référence, ce serait un recul de l'écarter de la liste.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Le CCNE n'est pas une AAI mais une autorité indépendante : il ne perdra donc rien de son indépendance. La liste n'est pas une distinction d'honneur, de prestige, une sorte de décoration. Tenons-nous en au fond, l'Assemblée nationale est d'accord avec le Sénat pour l'écarter de la liste.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Même avis.

M. Roland Courteau. – Nous persistons à penser que ce refus sera perçu comme une dégradation.

Les amendements identiques n^{os} 5 et 9 ne sont pas adoptés.

Mme la présidente. – Amendement n^o 10, présenté par Mme Bouchoux et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 10

Rétablir le 8 *bis* dans la rédaction suivante :

8 *bis*. Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires

Mme Corinne Bouchoux. – Nous avons institué le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen) en AAI avec un avis favorable du ministre de la défense dans la loi de programmation militaire : il a toute sa place dans la liste.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. En première lecture, nous avons souligné que ce statut d'AAI avait été accordé pour lever tout soupçon de partialité dans l'indemnisation des victimes.

Toutefois, le Civen répond aux mêmes critères que d'autres instances d'indemnisation : nous l'avons retiré, puis l'Assemblée nationale l'a rétabli. Nous proposons que le Civen devienne un établissement public administratif rattaché au Premier ministre plutôt qu'au ministre de la défense. La loi garantit son indépendance : ses membres ne doivent recevoir aucune instruction de quelque autorité que ce soit dans leurs activités.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Avis favorable, dans le prolongement de la loi de programmation militaire de 2013 et des positions prises à cette occasion par le ministre de la défense.

L'amendement n^o 10 n'est pas adopté.

L'amendement n^o 1 n'est pas défendu.

Mme la présidente. – Amendement n^o 7, présenté par Mme Cukierman et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Après l'alinéa 13

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

... Commission nationale consultative des droits de l'homme

Mme Cécile Cukierman. – Il y a les AAI de régulation et celles de protection des libertés dont fait partie la CNCDH. Son absence de la liste nuit à sa crédibilité et à son statut d'institution des droits de l'homme, au risque de perdre sa place à l'ONU. Aujourd'hui, seul le statut d'AAI offre suffisamment de garanties.

Mme la présidente. – Amendement identique n^o 17, présenté par Mme Benbassa et les membres du groupe écologiste.

Mme Corinne Bouchoux. – Il est défendu.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Aujourd'hui, la CNCDH, excellemment présidée par Mme Lazerges, travaille dans une parfaite indépendance. Elle n'a jamais été une AAI, pourquoi perdrait-elle sa place à l'ONU ? La qualité du travail de cette commission et de sa présidente continuera à être reconnue nationalement et internationalement. Si l'on donne suite à cette demande, toute instance indépendante demandera également à figurer sur la liste.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Sagesse.

Les amendements identiques n^{os} 7 et 17 ne sont pas adoptés.

Mme la présidente. – Amendement n^o 11, présenté par Mme Bouchoux et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 16

Rétablir le 12 *bis* dans la rédaction suivante :

12 *bis*. Commission nationale du débat public

Mme Corinne Bouchoux. – Nous rétablissons la Commission nationale du débat public dans la liste des AAI. Je rappelle que le sujet est identique à celui du Civen, n'allons pas contre l'intention du législateur, d'autant qu'il s'est prononcé tout récemment, dans le cadre de la loi de programmation militaire.

Le principe de participation du public figure dans la Constitution à l'article 7 de la charte de l'environnement.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Déjà en première lecture, nous avons dit que cette commission ne répondait pas aux critères, car elle ne se prononce pas sur le fond des sujets. J'ai reçu leurs responsables, je ne doute nullement de leur indépendance !

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Avis favorable.

M. Alain Richard. – La loi impose le débat public dans certains cas bien précis, selon des critères qu'elle établit, en fonction du budget ou de la nature et des caractéristiques des infrastructures concernées. Pour autant, le pouvoir de la CNDP, qui se borne à appliquer ces cas prévus par la loi, avec une marge d'interprétation, certes, n'est pas suffisant pour répondre au critère de l'AAI...

L'amendement n^o 11 est adopté.

Mme la présidente. – Amendement n^o 12, présenté par Mme Bouchoux et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 26

Rétablir le 21 dans la rédaction suivante :

21. Médiateur national de l'énergie

Mme Corinne Bouchoux. – Je ne me fais guère d'illusion sur le sort de cet amendement. Compte tenu de la force des lobbies, ce statut d'AAI serait bienvenu pour le Médiateur de l'énergie. Je remercie le Gouvernement pour ses avis sur mes propositions précédentes. Compte tenu de l'élégance des positions du Gouvernement sur notre précédent amendement notamment, et afin d'aboutir à un compromis cet après-midi, je m'abstiendrai de défendre mes amendements suivants.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Les auteurs de l'amendement reconnaissent eux-mêmes que le pouvoir d'influence du Médiateur de l'énergie ne constitue pas un pouvoir réglementaire - le Gouvernement y était du reste défavorable en première lecture, je tiens à le rappeler. (*M. le secrétaire d'État sourit*) Le risque, aussi, ce serait que tous les autres médiateurs, celui du livre, celui du cinéma ou celui de l'eau, voire d'autres encore, voudraient être sur la liste.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Sagesse.

L'amendement n°12 n'est pas adopté.

L'article premier est adopté, ainsi que l'annexe.

L'article 3 est adopté, ainsi que les articles 4 et 5.

L'article 6 demeure supprimé.

ARTICLE 7

Mme la présidente. – Amendement n°21 rectifié, présenté par M. Richard et les membres du groupe socialiste et républicain.

Alinéa 3, première phrase

Après le mot :

légales

insérer les mots :

ou une incapacité définitive

M. Alain Richard. – Nous n'avions pas prévu le cas d'incapacité définitive d'un membre d'une AAI ; celle-ci devrait être constatée par le collège. Cette rédaction et en particulier son point d'insertion sont perfectibles, je propose d'adopter cet amendement dont je ne suis pas complètement satisfait, tel un pense-bête, pour y revenir dans la navette.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Même avis.

L'amendement n°21 rectifié est adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°54, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 3, seconde phrase

Remplacer les mots :

avoir demandé à l'intéressé

par les mots :

que l'intéressé a été en mesure

L'amendement rédactionnel n°54, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 7, modifié, est adopté.

ARTICLE 8

Mme la présidente. – Amendement n°55, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

I. – Alinéa 1

Remplacer les mots :

Le mandat de membre

par les mots :

La fonction de président

II. – Alinéa 2

1° Première phrase

Remplacer (deux fois) le mot :

membre

par le mot :

président

2° Seconde phrase

Remplacer les mots :

le mandat du nouveau membre

par les mots :

la fonction du nouveau président

III. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Un membre nommé en remplacement d'un membre ayant cessé son mandat avant son terme normal est désigné pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à deux ans, ce mandat n'est pas pris en compte pour l'application des règles propres à chaque autorité en matière de limitation du nombre de mandat de ses membres.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cet amendement fait converger la rédaction de l'article 8 avec celle de l'Assemblée nationale en répondant aux objections des députés.

La règle de non-renouvellement ne s'appliquerait qu'à la fonction de président, et non à tous les mandats de membre. Cette règle favoriserait dans les autorités où le renouvellement du mandat est possible l'accession à la présidence d'un membre qui a déjà exercé un mandat.

En revanche, nous maintenons la règle de non-renouvellement applicable au collège, si elle existe, et limitons à une fois le renouvellement des mandats, s'il est possible, au sein de toutes les AAI.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Les positions se rapprochent mais ne se rejoignent pas encore : avis défavorable.

L'amendement n°55 est adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°31, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 1

Remplacer les mots :

n'est pas renouvelable

par les mots :

est renouvelable une fois

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Comme le rapporteur de l'Assemblée nationale, le Gouvernement considère préférable de prévoir un mandat renouvelable une fois dans toutes les AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Lorsqu'il y a renouvellement, il y a moins d'indépendance.

M. Alain Richard. – Le Sénat et l'Assemblée nationale n'ont pas uniformisé leur rédaction sur les conditions de nomination des membres des AAI, dont il faut bien constater que la plupart des membres sont nommés directement par le Gouvernement. Si le renouvellement peut être utile pour conserver des spécialistes, qui l'étaient avant leur nomination ou ont pu le devenir en se familiarisant avec la matière dès leur nomination, le fait d'avoir à justifier de l'exercice de sa mission de régulation avant un renouvellement ne rehausse pas la garantie de l'indépendance... Il faudra choisir. Après réflexion, il me semble que le Gouvernement ne devrait pas l'affaiblir.

L'amendement n°31 n'est pas adopté.

L'article 8, modifié, est adopté.

ARTICLE 9

Mme la présidente. – Amendement n°25, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 1

Rédiger ainsi cet alinéa :

Nul ne peut être membre de plus de deux autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. – Lorsque la situation le justifie, une même personne doit pouvoir être membre de deux autorités administratives indépendantes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Vous permettriez le cumul de deux mandats dans une AAI ou API, nous avons tenu compte du cas de l'emboîtement que vous nous opposiez, lorsqu'un membre d'une AAI la représente dans une autre AAI.

J'appelle le Gouvernement à lutter contre le cumul !
(*M. Roger Karoutchi s'amuse*)

L'amendement n°25 n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté.

L'article 9 bis A demeure supprimé.

ARTICLE 9 BIS (Suppression maintenue)

Mme la présidente. – Amendement n°18, présenté par M. Richard et les membres du groupe socialiste et républicain.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Les membres des autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes peuvent percevoir une indemnité ou une rémunération, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'État.

M. Alain Richard. – Je conçois que les rémunérations soient liées à l'étendue des responsabilités. Pour autant, il convient d'établir une échelle mais un barème n'est peut-être pas la solution pertinente : je retire.

L'amendement n°18 est retiré.

L'article 9 bis demeure supprimé.

L'article 10 est adopté.

ARTICLE 11

Mme la présidente. – Amendement n°22 rectifié, présenté par M. Richard et les membres du groupe socialiste et républicain.

Après l'alinéa 11

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... – La fonction de président d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante est également incompatible avec :

1° La fonction de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ;

2° La fonction de vice-président de l'organe délibérant ou de membre de l'organe exécutif d'une collectivité territoriale mentionnée au I ;

3° La fonction de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte ;

4° La fonction de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire.

M. Alain Richard. – Il s'agit de tenter de rétablir une cohérence. Il y a deux niveaux d'incompatibilité, le membre du collège et le président. Les membres du collège peuvent être par ailleurs des élus, exerçant à ce titre des fonctions exécutives. Il fallait compléter la liste, pour y inclure en particulier les vice-présidences.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis favorable.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. – Même avis.

L'amendement n°22 rectifié est adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°26, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 12

Supprimer cet alinéa.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Nous supprimons la règle générale selon laquelle un mandat est incompatible avec toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts en lien avec le secteur dont l'autorité assure le contrôle.

Mme la présidente. – Amendement n°56, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 12

Rédiger ainsi cet alinéa :

... – Pendant la durée de son mandat, le membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ne peut exercer de nouvelles fonctions de chef d'entreprise, de gérant de société, de président et membre d'un organe de gestion, d'administration, de direction ou de surveillance au sein d'une entreprise distincte ou une nouvelle activité professionnelle, en lien direct avec le secteur dont l'autorité dont il est membre assure le contrôle.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous proposons une alternative à l'incompatibilité générale, qui se heurte à la composition de certaines AAI dont les collègues ont voulu intégrer des spécialistes du secteur. Nous proposons donc de rendre transparentes les conditions d'entrée dans le collège, l'application des règles de déontologie, mais aussi l'interdiction d'accéder à un poste de responsabilité à la fin du mandat.

Cette règle prend plusieurs précautions pour ne pas imposer d'entraves excessives à la carrière d'un membre de l'autorité issu du secteur privé. D'une part, cette interdiction ne s'oppose pas à l'évolution de la carrière dans une même entreprise ou groupe ou à l'évolution de la gouvernance au sein des organes dirigeants de cette entreprise mais uniquement à de nouvelles activités ou fonctions au sein de nouvelles entreprises. En outre, elle ne porte pas atteinte au droit de propriété en n'apportant aucune restriction à la détention de capital au sein de différentes sociétés. Enfin, ne sont visés, sous une forme cumulative, que le secteur contrôlé par l'autorité et les fonctions ou activités qui ont un lien direct avec ce secteur.

Cet amendement, extrêmement important, devrait être appliqué à certains membres du Trésor.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – L'amendement est trop strict : rejet.

M. Alain Richard. – Le Gouvernement adopte une attitude de permissivité complète qui ne semble pas prudente, le public serait enclin à déceler des conflits d'intérêt supposés un peu partout.

Adoptons l'amendement du Gouvernement en ménageant cependant des dérogations pour l'AMF. Cela se justifie dans le cas de cette AAI qui couvre un champ très large : à interdire les prises de responsabilités dans le secteur à l'issue du mandat, ou se limite à ne pouvoir recruter que des retraités ou des professionnels en fin de carrière.

L'amendement n°26 n'est pas adopté.

L'amendement n°56 est adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°57, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 13

Rédiger ainsi le début de cet alinéa :

... – Lorsque la fonction de président ou le mandat de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante est exercé à temps plein, cette fonction ou ce mandat est incompatible...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avec cet amendement, nous cherchons encore le compromis avec l'Assemblée nationale. Le Sénat considère que la fonction de président s'exerce à plein temps, l'Assemblée nationale craint que cela ne décourage les vocations ou conduise à créer de nouveaux emplois publics. Adoptons cette règle avec des dérogations.

On n'imposerait pas par la force le non-cumul des mandats dans les AAI quand on la défend pour les parlementaires ?

Mme la présidente. – Amendement n°27, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 14

Supprimer cet alinéa.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Défendu.

Mme la présidente. – Amendement n°58, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 14

Rédiger ainsi cet alinéa :

... – Lorsque la loi prévoit la présence au sein du collège d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante de membres désignés parmi les membres en activité du Conseil d'État, de la Cour des comptes, du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et du corps des magistrats des chambres régionales des comptes, il ne peut être désigné d'autre membre du même corps.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement excellemment défendu par le ministre. Mais préférons le nôtre qui assouplit l'incompatibilité prévue entre le fait de siéger au sein d'une autorité administrative indépendante et d'une autorité publique indépendante.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Avis défavorable à l'amendement n°58.

L'amendement n°57 est adopté.

L'amendement n°27 n'est pas adopté.

L'amendement n°58 est adopté.

L'article 11, modifié, est adopté.

*L'article 12 est adopté,
ainsi que l'article 13.*

L'article 15 demeure supprimé.

*L'article 16 est adopté,
ainsi que l'article 16 bis.*

ARTICLE 17

L'amendement n°2 n'est pas défendu.

Mme la présidente. – Amendement n°19, présenté par M. Richard et les membres du groupe socialiste et républicain.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Un décret en Conseil d'État détermine l'échelle des rémunérations des personnels des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

M. Alain Richard. – La publicité de l'échelle des rémunérations pour les personnels des AAI me semble souhaitable à tous égards.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Sa position ayant semble-t-il évolué durant la navette, quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Avis défavorable. Laissons un peu de souplesse pour que les AAI puissent attirer les spécialistes. La « barémisation », une idée que M. Alain Richard a finalement abandonnée, risque de se faire par le haut...

L'amendement n°19 est adopté.

L'article 17, modifié, est adopté.

L'article 18 est adopté.

ARTICLE 19

Mme la présidente. – Amendement n°28, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 2

Rédiger ainsi cet alinéa :

Un décret en Conseil d'État définit les règles du contrôle budgétaire applicable aux autorités publiques indépendantes et aux autorités administratives indépendantes qu'il désigne.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Depuis 2005, la loi du 10 août 1922 ne comprend plus de dispositions prévoyant un contrôle financier. Renvoyons au décret le contrôle budgétaire des AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Par ce décret, Bercy veut maintenir son visa budgétaire. Cela est contraire au principe d'indépendance des autorités administratives.

L'amendement n°28 n'est pas adopté.

L'article 19 est adopté.

*L'article 20 est adopté,
ainsi que l'article 21.*

ARTICLE 22

Mme la présidente. – Amendement n°24, présenté par M. Canevet.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement, avant le 1er octobre, un rapport comportant un schéma pluriannuel de mutualisation des services entre les services des autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes, ou entre ces mêmes services et ceux d'un ministère, ainsi qu'un schéma pluriannuel d'optimisation de leurs dépenses. Ce schéma évalue notamment l'impact prévisionnel de chaque mesure de mutualisation et d'optimisation sur les effectifs de l'autorité et sur chaque catégorie de dépenses. Ce rapport est rendu public.

M. Michel Canevet. – Nous aimerions un rapport sur les mutualisations possibles au sein des AAI. On demande bien cet effort aux services de l'État et à ceux des collectivités territoriales. On sait les gisements d'économies importants, on le voit avec le regroupement du Défenseur des enfants et du Défenseur des droits sur le même site de l'avenue de Ségur.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Désolé, ce sera un avis défavorable. Ce rapport ferait doublon avec le jaune budgétaire sur les AAI. Le Gouvernement a assez de travail comme cela ! (*M. Roland Courteau sourit*)

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Même avis.

L'amendement n°24 est retiré.

L'article 22 est adopté.

*L'article 23 est adopté,
ainsi que l'article 24.*

ARTICLE 25

L'amendement n°33 est retiré.

Mme la présidente. – Amendement n°6, présenté par M. Courteau.

Alinéas 6 à 15

Supprimer ces alinéas.

M. Roland Courteau. – Le législateur a entendu confier au CCNE une responsabilité éminente dans l'élaboration des normes en matière bioéthique. Aux termes de l'article L. 1412-1-1 du code de la santé publique, tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé doit être précédé d'un débat public.

Ce choix a été fait en considération même de son indépendance pour les organiser. Maintenons à cet organisme le rôle d'autorité morale qu'il a acquis tant au plan national qu'international.

Mme la présidente. – Amendement identique n°8, présenté par Mme Bataille.

Mme Delphine Bataille. – J'y insiste : on crée pour le CCNE une nouvelle catégorie d'établissement, plus floue, celle d'institution indépendante. Il ne convient pas de rabaisser cette institution.

Mme la présidente. – Amendement n°32, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 6 à 11

Supprimer ces alinéas.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – L'objectif est le même : la transformation du CCNE en « institution indépendante » à l'Assemblée nationale ne donne pas satisfaction. Restons-en à son statut actuel, qui n'est pas celui d'une AAI, mais d'une autorité indépendante.

L'amendement n°13 rectifié a été retiré.

L'amendement n°36 n'est pas défendu.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Nous préférons notre amendement n°32 aux amendements n°6 et 8.

*Les amendements n°6 et 8
ne sont pas adoptés,
non plus que l'amendement n°32.*

Mme la présidente. – Amendement n°23 rectifié *bis*, présenté par M. Richard et les membres du groupe socialiste et républicain.

Après l'alinéa 11

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... – L'article 1 de la loi n°2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme est ainsi modifié :

a) Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elle ne reçoit et ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale. » ;

b) Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ses membres se conforment aux obligations de dépôt des déclarations prévues au 6° du I de l'article 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie politique. »

M. Alain Richard. – Renforçons formellement les garanties d'indépendance de la CNCDH plutôt que d'en faire une AAI.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir... La loi établit clairement l'indépendance de la CNCDH. Je ne doute pas que déposer une déclaration de patrimoine, comme vous le proposez, y contribuerait ! (*Sourires*)

*L'amendement n°23 rectifié bis
n'est pas adopté.*

L'amendement n°14 a été retiré.

L'article 25 est adopté.

La séance est suspendue à 12 h 55.

PRÉSIDENTE DE MME ISABELLE DEBRÉ,
VICE-PRÉSIDENTE

La séance reprend à 14 h 30.

ARTICLE 26

Mme la présidente. – Amendement n°59, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

I. – Alinéa 8

Après le mot :

collège

insérer une phrase ainsi rédigée :

. Il exerce ses fonctions à temps plein.

II. – Alinéa 10, après la première phrase

Insérer une phrase ainsi rédigée :

Il est renouvelable une fois.

III. – Après l'alinéa 13

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

c) Au dernier alinéa, les mots : « membres et les » sont supprimés ;

3° *bis* Le II de l'article L. 232-7-1 est ainsi rédigé :

« II – Toutefois, dans le cas où une autorité souhaite renouveler le mandat d'un membre sortant, elle le désigne au préalable. Il est alors procédé, dans les

conditions prévues au I, au besoin par tirage au sort, à la désignation des autres membres par les autres autorités appelées à prendre part à ce renouvellement. » ;

L'amendement de coordination n°59, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse, est adopté.

L'article 26, modifié, est adopté.

ARTICLE 27

Mme la présidente. – Amendement n°60, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 4

Remplacer cet alinéa par six alinéas ainsi rédigés :

b) La seconde phrase du treizième alinéa, les seizième et dix-septième alinéas et la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa sont supprimés ;

c) Après le mot : « fonctions, », la fin du dix-huitième alinéa est ainsi rédigée : « son successeur est de même sexe. » ;

1° bis L'article L. 6361-3 est ainsi modifié :

a) À la première phrase, les mots : « activité professionnelle publique ou privée et de toute » sont supprimés ;

b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les membres exercent leurs fonctions à temps plein. » ;

L'amendement de coordination n°60, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

L'amendement n°37 est retiré.

L'article 27, modifié, est adopté.

ARTICLE 27 BIS

Mme la présidente. – Amendement n°38, présenté par le Gouvernement.

I. - Alinéa 3

Après le mot :

République

insérer les mots :

parmi les membres de l'Autorité

II. - Alinéa 4

Remplacer les mots :

Les deux dernière phrases

par les mots :

La dernière phrase

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – N'ajoutons pas un cinquième membre à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cet amendement apporte une précision nécessaire sans aller contre la volonté de notre commission de recourir à la procédure de l'article 13 pour la nomination des membres des autorités administratives indépendantes. Avis favorable.

L'amendement n°38 est adopté.

L'article 27 bis, modifié, est adopté.

ARTICLE 28

L'amendement n°39 est retiré.

Mme la présidente. – Amendement n°61, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 7

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

b) Le III est ainsi rédigé :

« III. – Le mandat des membres du collège n'est renouvelable, sous réserve du septième alinéa du II, qu'une seule fois. » ;

Amendement de coordination n°61, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse, est adopté.

L'article 28, modifié, est adopté.

ARTICLE 29

Mme la présidente. – Amendement n°62, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

c) Après le mot : « sexe », la fin du deuxième alinéa de l'article L. 1261-6 est supprimée ;

L'amendement de coordination n°62, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 29, modifié, est adopté.

ARTICLE 30

L'amendement n°40 rectifié est retiré.

Mme la présidente. – Amendement n°63, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

c) Les troisième et neuvième alinéas et la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa sont supprimés ;

L'amendement de coordination n°63, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 30, modifié, est adopté.

ARTICLE 31

Mme la présidente. – Amendement n°41, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 10

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

c) La deuxième phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée :

« Ce mandat n'est pas renouvelable. » ;

...) La dernière phrase du troisième alinéa, l'avant-dernier alinéa et la seconde phrase du dernier alinéa sont supprimés ;

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Cet amendement maintient le caractère non renouvelable des mandats des membres de l'Arjel.

L'amendement n°41, accepté par la commission, est adopté.

L'article 31, modifié, est adopté.

ARTICLE 31 BIS (Supprimé)

Mme la présidente. – Amendement n°15, présenté par Mme Bouchoux et les membres du groupe écologiste.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

La section 2 du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement est ainsi modifiée :

1° L'article L. 121-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, le collège est, à l'exception de son président, renouvelé par moitié tous les trois ans. » ;

2° Les articles L. 121-4 à L. 121-7 sont abrogés.

Mme Corinne Bouchoux. – Le groupe écologiste votera ce texte. Dans un esprit constructif je retire cet amendement.

L'amendement n°15 est retiré.

L'article 31 bis reste supprimé.

ARTICLE 32

Mme la présidente. – Amendement n°64, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

I. – Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...) La seconde phrase du cinquième alinéa est supprimée ;

II. – Après l'alinéa 9

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Après le mot : « avec », la fin de l'article L. 592-3 est ainsi rédigée : « tout mandat électif. » ;

III. – Alinéa 10

Remplacer la référence :

L. 592-3

par la référence :

L. 592-4

L'amendement de coordination n°64, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 32, modifié, est adopté.

ARTICLE 33

L'amendement n°42 est retiré.

Mme la présidente. – Amendement n°65, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

I. – Alinéas 6 et 7

Remplacer ces alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

- Au quatorzième alinéa, les mots : « est soumis aux règles d'incompatibilité prévues pour les emplois publics » sont remplacés par les mots : « exerce ses fonctions à temps plein » ;

- la seconde phrase du quinzième alinéa est supprimée ;

- la dernière phrase du seizième alinéa est supprimée ;

II. – Après l'alinéa 9

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

- les dix-septième et dernier alinéas sont supprimés ;

III. – Alinéa 11

Remplacer les mots :

les dixième et onzième alinéas

par les mots :

le dixième alinéa, la dernière phrase du onzième alinéa

IV. – Alinéa 13, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

L'amendement de coordination n°65, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 33, modifié, est adopté.

ARTICLE 34

Mme la présidente. – Amendement n°66, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

I. – Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Au 1°, le mot : « président, » est supprimé ;

II. – Alinéa 7

Remplacer le mot :

supprimée

par les mots :

complétée par les mots : « une fois »

III. – Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après l'avant-dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le président de la commission exerce ses fonctions à temps plein. »

L'amendement de coordination n°66, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse, est adopté.

L'article 34, modifié, est adopté.

ARTICLE 34 BIS

Mme la présidente. – Amendement n°67, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Après l'alinéa 7

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...) Après l'avant-dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le président de la commission exerce ses fonctions à temps plein. » ;

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Coordination.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Défavorable car les missions du président de la Commission nationale du secret de la défense nationale ne justifient pas qu'il exerce sa fonction à plein temps.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cet amendement découle des votes de notre assemblée.

L'amendement n°67 est adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°43, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 8

Rédiger ainsi cet alinéa :

d) Le dernier alinéa est supprimé ;

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Cet amendement maintient le caractère non renouvelable du mandat des membres de la Commission du secret de la défense nationale dès lors que le mandat unique est supprimé du statut général.

L'amendement n°43, accepté par la commission, est adopté.

L'article 34 bis, modifié, est adopté.

L'amendement n°16 est retiré.

L'article 34 ter reste supprimé.

ARTICLE 35

Mme la présidente. – Amendement n°44, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

b) La première phrase du neuvième alinéa et le dixième alinéa sont supprimés ;

L'amendement de coordination n°44, accepté par la commission, est adopté.

L'article 35, modifié, est adopté.

ARTICLE 36 (Pour coordination)

Mme la présidente. – Amendement n°45, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 2

Supprimer les mots :

La seconde phrase du neuvième alinéa et

L'amendement de coordination n°45, accepté par la commission, est adopté.

L'article 36, modifié, est adopté.

ARTICLE 37

Mme la présidente. – Amendement n°46, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 11, 12, 13 et 15

Supprimer ces alinéas.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – J'insiste auprès du Sénat : l'élection du président de la Cnil par ses pairs garantit son indépendance, prévue par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Cette indépendance est également un point fort dans les discussions à la conférence mondiale des commissaires à la protection des données, ainsi que dans le cadre de l'Association francophone des autorités de protection des données. On connaît la sensibilité du sujet.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis tout à fait défavorable. Cet amendement s'oppose au contrôle du Parlement prévu par l'article 13 de la Constitution, lequel suppose une nomination par le chef de l'État.

Avec cet amendement, le Gouvernement se fait le porte-voix de la présidente de la Cnil. Que je sache, le Défenseur des droits, le Contrôleur général des lieux de détention et de privation des libertés ou encore le président du CSA sont nommés par le président de la République après avis du Parlement, sans que soit pour autant remise en cause leur indépendance. Pourquoi faire autrement pour la Cnil ? Cela créerait un précédent qui pourrait être sollicité par certaines

autres autorités administratives indépendantes, ce qui ne manquerait pas de poser un certain nombre de problèmes.

L'amendement n°46 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°68, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Après l'alinéa 20

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° À l'article 20, les mots : « membres et les » sont supprimés ;

L'amendement de coordination n°68, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 37, modifié, est adopté.

ARTICLE 38

Mme la présidente. – Amendement n°20 rectifié, présenté par M. Richard et les membres du groupe socialiste et républicain.

I. – Après l'alinéa 2

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...) Au deuxième alinéa, le mot : « neuf » est remplacé par le mot : « douze » ;

...) Aux troisième, quatrième et cinquième alinéas, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « quatre » ;

II. – Après l'alinéa 11

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...) Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les membres de cette commission ne perçoivent ni indemnité ni remboursement de frais. » ;

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement porte à douze le nombre de membres de la commission nationale des comptes de campagne, afin qu'il puisse faire face à une charge de travail, certes irrégulière, mais périodiquement importante. Il est gagé par un appel à la vertu.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Si nous avons retenu la plupart des amendements de M. Richard, celui-ci apporte une mauvaise réponse à une bonne question. La réglementation est à revoir. L'instruction des dossiers, examinés par de petites mains...

M. Ladislas Poniatowski. – Des fonctionnaires bien sûr !

M. Jacques Mézard, rapporteur. – ...pose problème. La solution est de revoir le fonctionnement de cette commission et de lui appliquer le principe de non renouvellement des mandats, que nous défendons.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Même avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je maintiens l'amendement.

L'amendement n°20 rectifié n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°69, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Après l'alinéa 7

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le mandat de membre est renouvelable une fois.

L'amendement de coordination n°69, accepté par le Gouvernement, est adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°47, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 10 et 11

Supprimer ces alinéas.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Une nomination par le président de la République est problématique au regard des missions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Nous tenons à soumettre les candidats à audition publique par les commissions parlementaires compétentes ; cela suppose une nomination par le président de la République.

L'amendement n°47 n'est pas adopté.

L'article 38, modifié, est adopté.

ARTICLE 39

Mme la présidente. – Amendement n°48, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 5

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

b) La deuxième phrase du quatrième alinéa est ainsi rédigée :

« Il n'est pas renouvelable. » ;

L'amendement de coordination n°48, accepté par la commission, est adopté.

L'article 39, modifié, est adopté.

ARTICLE 40 (Pour coordination)

Mme la présidente. – Amendement n°49, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 6

Supprimer cet alinéa.

L'amendement de coordination n°49, accepté par la commission, est adopté.

L'article 40, modifié, est adopté.

ARTICLE 41

Mme la présidente. – Amendement n°70, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

I. – Alinéa 7

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Il exerce ses fonctions à plein temps.

II. – Alinéa 10

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ce mandat est renouvelable une fois.

III. – Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

...° Aux articles L. 145-1 et L. 147-1, la référence : « L. 114-3-7 » est remplacée par la référence : « L. 114-3-6 » ;

...° Au 1° de l'article L. 146-1, les mots : « et L. 114-3-7, » sont supprimés.

L'amendement de coordination n°70, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 41, modifié, est adopté.

ARTICLE 42

Mme la présidente. – Amendement n°50, présenté par le Gouvernement.

I. - Alinéa 3

Remplacer les mots :

, ayant pour mission :

par le signe de ponctuation :

II. - Alinéas 8 et 11 à 13

Supprimer ces alinéas.

III. - Alinéa 17

Rédiger ainsi cet alinéa :

5° Le I de l'article L. 821-5 est abrogé.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Cet amendement rétablit la possibilité pour le Haut conseil du commissariat aux comptes de faire appel à des commissaires aux comptes. Il le fait déjà pour des missions de contrôle.

Mme la présidente. – Amendement n°71, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

I. – Alinéa 3

Remplacer les mots :

, ayant pour mission :

par le signe de ponctuation :

.

II. – Alinéa 8

Supprimer cet alinéa.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cet amendement de coordination satisfait partiellement l'amendement n°50, lequel supprime le renouvellement partiel instauré par la commission, sans justifier ce choix d'où mon avis défavorable. En outre, il réintroduit des dispositions sur le personnel et les biens immobiliers du Haut-Conseil au commissariat aux comptes, qui sont satisfaites par les articles 17 et 21 du présent texte.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Avis favorable à l'amendement n°71.

L'amendement n°50 n'est pas adopté.

L'amendement n°71 est adopté.

L'article 42, modifié, est adopté.

ARTICLE 43

Mme la présidente. – Amendement n°51, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 11

Supprimer cet alinéa.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Cet amendement maintient le caractère renouvelable une fois du mandat des membres de la Haute Autorité de santé.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Favorable.

L'amendement n°51 est adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°72, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Après l'alinéa 12

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Le président du collège exerce ses fonctions à temps plein. » ;

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Amendement de coordination.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Avis défavorable : je doute qu'il s'agisse d'un amendement de coordination. Le président de la Haute autorité de santé doit pouvoir continuer à exercer la médecine sans que ce soit un conflit d'intérêts.

L'amendement n°72 est adopté.

L'article 43, modifié, est adopté.

ARTICLE 43 BIS

Mme la présidente. – Amendement n°53, présenté par le Gouvernement.

I. – Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

II. – (Rejeté lors d'un vote par division) Alinéa 8

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

b) Le dixième alinéa est supprimé ;

...) Au onzième alinéa, les mots : « ni révocable, ni » sont remplacés par le mot : « pas » ;

...) Le dernier alinéa est supprimé ;

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Cet amendement supprime la nomination du président de la Hadopi par décret du président de la République. Mais nous pourrions le retirer...

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Ne le retirez pas, monsieur le ministre ! Nous vous donnerons un avis favorable sur son I.

Mme la présidente. – Amendement n°73, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 8

Remplacer cet alinéa par cinq alinéas ainsi rédigés :

b) Les dixième et dernier alinéas sont supprimés ;

...) L'avant-dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Le mandat des membres n'est pas renouvelable. » ;

...) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Le président exerce ses fonctions à temps plein. » ;

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Favorable à l'amendement de coordination n°73.

Le I de l'amendement n°53 est adopté.

Le II de l'amendement n°53 n'est pas adopté.

L'amendement n°53 est adopté

L'amendement n°73 est adopté.

L'article 43, modifié, est adopté.

ARTICLE 44

Mme la présidente. – Amendement n°52, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 6

Supprimer cet alinéa.

L'amendement de coordination n°52, accepté par la commission, est adopté.

L'article 44, modifié, est adopté.

ARTICLE 46

Mme la présidente. – Amendement n°35, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 8

Supprimer cet alinéa.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Cet amendement va de soi, pas besoin de le défendre ! (Sourires)

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Cela va tellement de soi que cela ne va pas du tout ! Il s'agit de la publication des déclarations d'intérêt des membres de la Haute Autorité de la transparence. Le président Nadal, que j'ai auditionné pendant cinq heures, demande cette publicité. Sans cela, comment la HATVP pourra-t-elle montrer l'exemple ? Certes, cela ne fera peut-être pas plaisir à certains membres du collège...

Le Gouvernement a mis en avant un risque constitutionnel. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 janvier, admet pourtant cette publicité par dérogation à sa jurisprudence antérieure. Il est clair que les fonctionnaires voudraient s'exempter d'une telle obligation que l'on impose aux élus mais ce qui vaut pour les élus de la République doit valoir pour les membres de cette autorité.

L'amendement n°35 n'est pas adopté.

L'article 46 est adopté.

ARTICLE 47

Mme la présidente. – Amendement n°29, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 3, 4, 7, 8, 10, 11, 15, 16, 19 et 20

Supprimer ces alinéas.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Défendu.

Mme la présidente. – Amendement n°74, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

I. – Alinéas 3 et 4

Supprimer ces alinéas.

II. – Alinéa 12

Supprimer cet alinéa.

III. – Alinéas 19 et 20

Supprimer ces alinéas.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Retrait de l'amendement n°29 au profit de l'amendement n°74, sinon défavorable.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Soit.

L'amendement n°29 est retiré.

L'amendement n°74 est adopté.

L'article 47, modifié, est adopté.

L'article 47 bis demeure supprimé

L'article 49 est adopté, ainsi que l'article 49 bis.

Intervention sur l'ensemble

Mme Corinne Bouchoux. – Nous avons salué le travail du rapporteur Mézard. Je l'ai dit ce matin, les écologistes ont trois regrets, pour le Médiateur de l'énergie, le Civen et la CNDP. Cependant, parce que ce texte représente un progrès, le groupe le votera à l'exception d'un collègue ne prenant pas part au vote. *(Applaudissements sur les bancs écologistes)*

La proposition de loi, modifiée, est adoptée à l'unanimité.

Discussion des articles de la proposition de loi organique

L'article 2 est adopté.

ARTICLE 3

Mme la présidente. – Amendement n°1, présenté par le Gouvernement.

Alinéas 1 et 2

Supprimer ces alinéas.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Cet amendement supprime la règle précisant le régime d'incompatibilité des fonctions des membres des juridictions judiciaires avec un mandat de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Avis défavorable. Il ne s'agit pas de supprimer des dispositions indiquant qui, du Conseil d'État ou de la Cour des comptes, siège dans telle ou telle instance. Il s'agit des incompatibilités.

Mme la présidente. – Amendement n°3, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéa 2

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Lorsque la loi prévoit la présence au sein du collège d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante de membres désignés parmi les magistrats, il ne peut être désigné d'autre membre du même corps. »

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Amendement de coordination.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Avis défavorable.

L'amendement n°1 n'est pas adopté.

L'amendement n°3 est adopté.

L'article 3, modifié, est adopté.

ARTICLE 4

L'amendement n°2 est retiré.

Mme la présidente. – Amendement n°4, présenté par M. Mézard, au nom de la commission des lois.

Alinéas 5, 6, 23 et 24

Supprimer ces alinéas.

L'amendement de coordination n°4, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 4, modifié, est adopté, ainsi que les articles 5 et 6

La proposition de loi organique, modifiée, est mise aux voix par scrutin public de droit.

Mme la présidente. – Voici le résultat du scrutin n°240 :

Nombre de votants	341
Nombre de suffrages exprimés	341
Pour l'adoption.....	341
Contre.....	0

Le Sénat a adopté.

(Applaudissements sur de nombreux bancs)

La séance, suspendue à 15 h 10, reprend à 15 h 25.

Prescription pénale

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière pénale.

Discussion générale

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. – Le philosophe Louis Althusser avait intitulé un de ses ouvrages *L'avenir dure longtemps*. On pourrait en dire autant du passé. De fait, cette proposition de loi nous invite à regarder le passé tant la prescription est la clef de voûte du système judiciaire. Elle est plus qu'un principe, elle est une institution. Or elle est devenue inadaptée aux attentes de la société et aux besoins des juges. D'où une incohérence et une instabilité préjudiciable à l'impératif de sécurité judiciaire.

Réformer la prescription était indispensable. Le Sénat, dans un rapport exhaustif et prudent signé par MM. Hiest, Portelli et Yung en 2007 et intitulé *Pour un droit de la prescription moderne*, le disait. À l'Assemblée nationale, le travail d'Alain Tourret et Georges Fenech, députés de la majorité et de l'opposition, a abouti à une proposition de loi dépassant les clivages politiques.

Toutes les propositions figurant dans le rapport du Sénat ont été reprises dans ce texte. Le Conseil d'État

a intégralement validé le fond de cette proposition de loi en formulant des observations, que la commission des lois de l'Assemblée nationale a intégrées au texte qu'elle a adopté le 2 mars 2016.

J'ai pris connaissance de la position de votre commission des lois, je la respecte tout en vous invitant à manifester votre attachement à ce que cette réforme aboutisse.

Ce texte consacre la jurisprudence de la Cour de cassation, rassemble dans un même code des dispositions éparpillées et clarifie les règles applicables à la prescription, à son interruption ou sa suspension. Votre commission souhaite disposer du temps nécessaire pour travailler sereinement, je me contenterai donc de dire que le Gouvernement, très attaché à ce texte, compte sur votre approche constructive. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain*)

M. François-Noël Buffet, rapporteur de la commission des lois. – Ce texte porte sur un élément essentiel du droit pénal : la prescription, à savoir le délai au-delà duquel une infraction ne peut plus être poursuivie. Il n'est pas question pour nous de le remettre en cause dans son ensemble, d'autant qu'il est en grande partie d'inspiration sénatoriale, mais nous avons besoin d'un peu de temps, car quelques points méritent une réflexion approfondie, comme la question des délais de prescription applicables aux agressions commises sur des mineurs : faut-il - ce que je ne pense pas - aller jusqu'à l'imprescriptibilité ? La consécration de la jurisprudence de la Cour de cassation sur les infractions utiles et dissimulées recueille notre accord de principe, mais le rapport Hyest-Portelli-Yung suggérerait un délai-butoir pour éviter une imprescriptibilité de fait. Se pose aussi la question des crimes de guerre : je suis également très défavorable à leur imprescriptibilité, mais l'articulation avec les crimes contre l'humanité pourrait soulever quelques difficultés de forme.

La proposition de loi ajoute aux actes susceptibles d'interrompre le délai de prescription les plaintes adressées au procureur de la République ou aux services de la police judiciaire, ce à quoi la jurisprudence s'est toujours refusée. Il y a là matière à débat.

Enfin, nous n'avons reçu que tout récemment une étude de droit comparée sur la question, et nous manquons d'une étude d'impact, alors que ce texte aura nécessairement des incidences sur notre système judiciaire. La commission a donc été unanime, à une abstention près, à demander un renvoi en commission.

Le sujet est fondamental. On peut considérer qu'à un moment donné, les infractions doivent tomber dans l'oubli. Mais la prescription s'explique aussi par la difficulté d'apporter la preuve des infractions, passé un certain délai ; or les progrès technologiques offrent à cet égard des possibilités nouvelles, qui permettraient d'engager des poursuites même tardivement pour

répondre aux attentes de la société. Faut-il suivre à tout prix l'opinion publique ? Proposer des délais intermédiaires ? La commission n'a pas tranché, mais cela ne signifie pas que nous voulons enterrer le texte. S'il était réinscrit à l'ordre du jour fin juillet ou à la rentrée, cela nous conviendrait. Le Sénat veut contribuer à ce débat et, si possible, à l'émergence d'un large accord, au bénéfice de toute la société et notamment des victimes. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Jacques Mézard. – « Ceux qui emploient mal leur temps sont les premiers à se plaindre de sa brièveté », observait Jean de la Bruyère. Je pourrais m'arrêter là...

On prête aussi à Clemenceau le mot selon lequel la guerre est une chose trop sérieuse pour la laisser faire aux militaires. Faut-il laisser aux avocats le soin de faire la loi pénale ? L'avocat Robert Badinter fut un grand garde des sceaux...

L'Assemblée nationale a voté cette proposition de loi à l'unanimité. Pourquoi le Sénat a-t-il voté unanimement le renvoi en commission ? Parce que le Sénat est la chambre de la réflexion. Il aurait aimé avoir le temps sur le projet de loi relative à la justice du XXI^e siècle...

M. François Pillet s'est interrogé en commission : comment une personne de 48 ans peut-elle porter plainte pour des faits survenus dans son enfance ? M. Alain Richard, lui, a jugé « inenvisageable » de légiférer sur un tel sujet sans préparation.

Nous sommes nombreux à considérer qu'une réforme de la prescription est souhaitable, un allongement des délais raisonnable, mais ce qui nous est ici proposé, c'est une quasi imprescriptibilité. Pourtant, aux yeux du professeur Bouloc, « au bout d'un certain temps, mieux vaut oublier l'infraction que d'en raviver le souvenir ». Pour le professeur Rassat, « il est inopportun de manifester aussi spectaculairement l'inefficience de notre système pénal ».

Surtout, le caractère hétéroclite des réformes pose problème. Comment séparer le sujet de la prescription de celui de l'échelle des peines - domaine où les initiatives des gouvernements successifs ont produit un tel *imbroglio* que les magistrats ne s'y retrouvent plus... Notre droit pénal doit être modernisé globalement.

Si l'on accepte que des plaintes simples puissent interrompre la prescription, nous ne sommes pas sortis de l'auberge ! Commençons par donner des moyens humains et matériels à la justice et par exécuter les peines.

Il faut agir avec sagesse et modération. Mieux aurait valu travailler cette question dans le projet de loi Justice du XXI^e siècle sur lequel le Gouvernement a malheureusement engagé la procédure accélérée, privant le Sénat d'une seconde lecture. (*Applaudissements de M. Antoine Lefèvre*).

M. Yves Détraigne. – Cette réforme est tout à fait cruciale, j'aurais souhaité parler de son fond. Hélas, les conditions de son examen sont très discutables. Le rapporteur n'a pas pu l'étudier sereinement. Il ne s'agit nullement de procéder à un ajustement technique, mais de toucher au cœur de notre système judiciaire. Ce que l'on ne peut faire qu'avec une main tremblante. La précipitation des députés laisse songeur...

Le renvoi en commission nous donnera le temps nécessaire pour mettre au point une réforme juste et équilibrée.

Dans cet univers où tout s'accélère, l'extension des délais de prescription pose la question du droit à l'oubli. C'est ce qui pacifie la société. Quand le doute prospère, affaiblir le droit à l'oubli c'est fragiliser notre société. Nous devons prendre le temps d'une analyse approfondie de l'étude de droit comparé qui nous a été fournie.

Dire que le progrès technique doit conduire à l'allongement des délais de prescription est discutable techniquement - car la technique permet aussi de découvrir des preuves plus rapidement - et moralement. Comment admettre que la partie civile puisse se substituer au parquet pour prolonger la prescription ?

De nombreux points méritent discussion, nous voterons le renvoi en commission. *(Mme Esther Benbassa et M. Jacques Mézard applaudissent)*

Mme Cécile Cukierman. – Cette proposition de loi, passée inaperçue à l'Assemblée nationale, est pourtant capitale, et le vote unanime de l'Assemblée nationale a de quoi laisser songeur, et même de quoi inquiéter.

La surenchère pénale ne semble pas connaître de limites : alourdissement des peines, création de nouveaux délits, rétention de sûreté, et à présent allongement des délais de prescription des crimes et des délits. Notre rapporteur de la commission de lois a participé à cette surenchère en proposant de porter à deux ans celui des contraventions, au motif que certaines sont des délits requalifiés. Mieux vaudrait revoir l'échelle des peines !

Que les faits d'emprise, les infractions commises contre des mineurs réclament des règles spécifiques, cela se comprend. Mais on les met souvent en avant pour contester la logique même de la prescription... Aborder ce débat sous l'angle émotionnel est une grave erreur. Selon le Syndicat de la magistrature, la solution ne se trouve pas dans un illusoire allongement de la prescription mais dans la prévention, la facilitation du dépôt de plainte, la priorité donnée aux enquêtes, le financement des dispositifs visant à libérer la parole.

Cette proposition de loi met à mal le droit à un procès équitable que la prescription garantit. Comment présenter une défense solide après vingt ans ? N'oublions pas d'ailleurs que la peine n'a pas pour seule fonction de punir, mais aussi de réinsérer.

Pour éviter que des infractions ne se prescrivent, mieux vaudrait augmenter les moyens dévolus aux greffes, à l'exécution des peines, aux huissiers de justice, à la police...

Malgré les quelques avancées que présente cette proposition de loi - la clarification des motifs d'interruption et de suspension du délai de prescription, qui apportera plus de sécurité juridique, et l'imprescriptibilité des crimes de guerre - le groupe CRC soutiendra donc la motion de renvoi en commission, qui n'est pas un renvoi aux calendes grecques. C'est notamment le moyen de réfléchir aux meilleures réponses à apporter aux questions soulevées par les infractions sexuelles commises sur les mineurs. Pour le reste, le groupe CRC réaffirmera son attachement à une justice pénale humaniste et progressiste. *(Applaudissements de MM. Jean-Pierre Bosino et Jacques Mézard)*

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai été le seul à m'abstenir en commission des lois sur la motion de renvoi en commission. Toutefois, je la soutiendrai comme l'ensemble de mon groupe. Si cette proposition de loi pouvait, en l'état, donner lieu à un débat utile, le renvoi doit être considéré comme un acte positif. Le rapport des députés Alain Tourret et Georges Fenech est sérieux, approfondi, sur un sujet difficile. Nul ne méconnaît la nécessité de revoir les délais de prescription. Les travaux du Sénat et de l'Assemblée nationale sont d'ailleurs convergents : dans le rapport Hyst-Portelli-Yung, on peut lire que les délais de prescription de l'action publique apparaissent excessivement courts, ce qui a conduit le législateur à les allonger pour certaines catégories d'infractions, et le juge à reporter dans certains cas le point de départ du délai, ainsi qu'à multiplier les cas de suspension ou d'interruption.

Selon Alain Tourret, l'ordonnancement des délais de prescription était adossé à la tripartition des infractions entre contraventions, délits et crimes. Or le législateur a écourté les délais de prescription certaines infractions de presse ou de droit électoral tout en allongeant ceux d'infractions odieuses telles que celles commises sur les mineurs ou de terrorisme.

Nous devons garder à l'esprit des considérations philosophiques comme le droit à l'oubli. Reste que l'impunité est parfois insupportable. Sans ressasser indéfiniment, certains crimes ne peuvent pas sombrer dans l'oubli. La question des preuves qui se présente également sous un jour nouveau, puisque l'évolution de la science nous donne aujourd'hui les moyens de retrouver des preuves longtemps après les faits.

Le choix de renvoyer le texte en commission suscitera des frustrations. Mme Michèle Meunier avait déposé un amendement sur les infractions sexuelles commises sur mineur pour porter le délai de vingt à trente ans.

Le sujet des crimes de guerre m'aurait permis de poser une question sur le sort fait à la proposition de loi sénatoriale, adoptée ici à l'unanimité, relative aux

prérogatives du juge français pour juger des crimes relevant de la Cour pénale internationale. J'espère que le texte viendra bientôt en discussion à l'Assemblée nationale.

Le groupe socialiste votera cette motion de renvoi en commission dans un esprit positif, afin de faire œuvre utile comme nos collègues députés. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste)*

Mme Esther Benbassa. – Cette proposition de loi constitue la consécration législative de la question de la prescription qui nous occupe depuis longtemps. Ce n'est pas qu'une question de procédure : elle porte sur notre rapport à la mémoire, notre appréhension de certaines infractions et de notre rôle de législateurs.

Il est de notre devoir de préserver l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité, qui participe à la construction de notre mémoire collective - à condition que l'histoire prenne le relais. Remarquons cependant que la mémoire des souffrances passées contribue à la cristallisation d'identités fondées sur la victimité. Pour certains groupes, c'est le moyen de manifester leur existence ; pour certains individus, de trouver place dans une communauté de souffrants. Lorsqu'une société se noie dans une pléthore de mémoires, ce qui nous manque est l'empathie responsabilisante. L'inflation des devoirs de mémoire, divisant la société entre accusateurs et criminels, gêne le fonctionnement de la démocratie et l'empêche de se projeter en avant.

En 2006, le professeur Jean Danet demandait : la prescription deviendrait-elle une échelle de mesure de la gravité des infractions concurrente de celle des peines ? C'est parce que nous ne le voulons pas que les écologistes se sont opposés à la proposition de loi Dini-Jouanno sur les infractions sexuelles.

Si la nécessité de mettre à plat la prescription ne fait pas de doute, attention à ne pas encourager la valorisation toujours croissante des discours victimaires. On est allé jusqu'à créer un secrétariat d'État aux victimes, utile pour venir en aide à celles des attentats du 13 novembre, mais dont la pérennisation ne serait peut-être pas opportune...

Si l'on peut souhaiter un allongement raisonnable des délais de prescription de certaines infractions, pour laisser le temps aux victimes de recouvrer la mémoire - je pense aux viols et agressions sexuelles sur mineurs - il ne faut pas oublier que la prescription les protège aussi. Comme y insiste le Syndicat de la magistrature, allonger les délais, c'est oublier qu'un procès qui s'achève par un acquittement ou une relaxe au bénéfice du doute est d'une très grande violence pour la victime.

Toutes ces questions sont passionnantes. Le groupe écologiste votera cette motion en espérant que cette proposition de loi ne sera pas jetée aux oubliettes.

M. Antoine Lefèvre. – L'action publique s'éteint après l'expiration des délais de prescription, l'auteur

de l'infraction demeurant alors impuni. Les délais actuels, de dix ans pour les crimes et trois ans pour les délits, sont issus du Code d'instruction criminelle de 1808. En mars 2010, j'ai été alerté par l'association « Victimes en série », qui représentait les familles des disparus de Mourmelon ainsi que deux victimes de Michel Fourniret. Celui-ci pensait échapper à la justice pour cause de prescription. Comment l'expliquer aux familles ? Autrefois, il était difficile de retrouver des traces et des témoins longtemps après les faits. Le développement de la police scientifique et technique, l'usage de l'ADN ont changé la donne. Nombre d'affaires montrent qu'il est possible de prouver une infraction après dix ans, et le temps passé ne rend pas l'auteur moins dangereux pour la société.

Les délais actuels sont excessivement courts. C'est ce qui a conduit le juge à reporter le point de départ du délai ou à reconnaître de nouveaux motifs d'interruption ou de suspension. Le législateur, de son côté, a procédé par petites touches, allongeant les délais pour certaines catégories d'infractions, sans remettre en cause le principe même de la prescription, nécessaire pour éviter l'erreur judiciaire. Je demande une réforme depuis longtemps, j'ai d'ailleurs déposé une proposition de loi en 2010, devenue caduque et redéposée en 2015.

Abolir la prescription remettrait en cause la spécificité des crimes contre l'humanité, et nuirait à une bonne administration de la justice, en alourdissant excessivement la charge des services de police. L'ADN n'est d'ailleurs pas une preuve irréfutable. Reste qu'il faut adapter les délais aux attentes de la société comme aux progrès de la technique. Tous les pays européens ont des délais plus longs que les nôtres.

Ma proposition de loi donnait plus de cohérence à l'ensemble, supprimant certains régimes dérogatoires. Comment comprendre, par exemple, que le proxénétisme aggravé commis contre un mineur se prescrive par trois ans à compter des faits, la peine encourue étant de dix ans, alors que le recours à la prostitution d'un mineur se prescrit par dix ans à compter de la majorité quand la peine encourue est de trois ans ?

Rapporteur spécial du budget de la justice, je déplore la baisse constante des crédits de la mission, hors dépenses de personnel : 48 millions d'euros encore cette année. Les juridictions ont besoin des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Par les moyens qu'elle consacre à la justice, la France ne se situe qu'au trente-septième rang en Europe : 61 euros par habitant contre 114 euros en Allemagne.

Je salue néanmoins votre engagement à cet égard, monsieur le ministre.

Je m'étais réjoui de l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de loi, qui rejoignait celles que j'avais déposées. Mais le délai laissé au Sénat pour l'examiner était beaucoup trop court, d'autant que

nous ne disposions d'aucune étude d'impact. Nous n'avons pas non plus eu le temps de prendre pleinement connaissance de l'étude de législation comparée. Les conditions pour légiférer sereinement n'étant pas réunies, le groupe Les Républicains s'associera au vote de la motion. (*Applaudissements au centre et à droite*)

La discussion générale est close.

Renvoi en commission

Mme la présidente. – Motion n°5, présenté par M. Buffet au nom de la commission des lois.

En application de l'article 44, alinéa 5, du Règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale (n°461, 2015-2015)

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je l'ai défendue.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux. – Le Gouvernement entend vos arguments et les comprend. L'Assemblée nationale avait pu s'appuyer, elle, sur le travail préalable de sa mission d'information. Si le délai demandé a pour objet d'expertiser le texte, le Gouvernement n'a aucune hostilité à l'égard de cette motion, et ne réinscrira pas le texte à l'ordre du jour dans l'immédiat.

La motion n° 5 est adoptée.

Mme la présidente. – Le renvoi de la proposition de loi à la commission est donc ordonné, et je constate que le Gouvernement accepte que le débat soit reporté à une date ultérieure, qui sera déterminée par la Conférence des Présidents. (*M. le garde des sceaux acquiesce*)

Prochaine séance, mardi 7 juin 2016, à 9 h 30.

La séance est levée à 16 h 25.

Jacques Fradkine

Direction des comptes rendus

Ordre du jour du mardi 7 juin 2016

Séance publique

À 9 h 30

1. Vingt-six questions orales.

À 14 h 30

2. Débat sur le bilan annuel de l'application des lois (*en salle Clemenceau*).

À 16 h 45

3. Débat sur le thème : « La mise en œuvre de la transition énergétique en France, un après la loi n°2015-992 du 17 août 2015, afin de pérenniser notre modèle énergétique, de garantir notre indépendance énergétique et notre compétitivité économique, tout en poursuivant des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre » (demande du groupe Les Républicains).

4. Conclusions de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi pour l'économie bleue.

Texte de la commission (n°541, 2015-2016).

Le soir

5. Débat sur le thème : « Restructuration et modernisation des principales filières agricoles dans le cadre de la réforme à mi-parcours de la PAC » (demande du groupe Les Républicains).

Analyse des scrutins publics

Scrutin n° 239 sur l'amendement n° 30, présenté par le Gouvernement, à l'article 1er de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Résultat du scrutin

Nombre de votants :	342
Suffrages exprimés :	322
Pour :	119
Contre :	203

Le Sénat n'a pas adopté.

Analyse par groupes politiques

Groupe Les Républicains (144)

Contre : 141

N'ont pas pris part au vote : 3 - M. Gérard Larcher, Président du Sénat, Mme Isabelle Debré, Président de séance, M. Michel Bouvard.

Groupe socialiste et républicain (109)

Pour : 109

Groupe UDI-UC (42)

Contre : 42

Groupe communiste républicain et citoyen (20)

Abstentions : 20

Groupe du RDSE (17)

Contre : 17

Groupe écologiste (10)

Pour : 10

Sénateurs non inscrits (6)

Contre : 3

N'ont pas pris part au vote : 3 - MM. Robert Navarro, David Rachline, Stéphane Ravier.

Scrutin n° 240 sur l'ensemble de la proposition de loi organique, modifiée par l'Assemblée nationale, relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

Résultat du scrutin

Nombre de votants :	341
Suffrages exprimés :	341
Pour :	341
Contre :	0

Le Sénat a adopté.

Analyse par groupes politiques

Groupe Les Républicains (144)

Contre : 141

N'ont pas pris part au vote : 3 - M. Gérard Larcher, Président du Sénat, Mme Isabelle Debré, Président de séance, M. Michel Bouvard.

Groupe socialiste et républicain (109)

Pour : 109

Groupe UDI-UC (42)

Pour : 42

Groupe communiste républicain et citoyen (20)

Pour : 20

Groupe du RDSE (17)

Pour : 17

Groupe écologiste (10)

Pour : 9

N'a pas pris part au vote : 1 - Mme Aline Archimbaud.

Sénateurs non inscrits (6)

Pour : 3

N'ont pas pris part au vote : 3 - MM. Robert Navarro, David Rachline, Stéphane Ravier.