

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	4445
• <i>Économie bleue – Examen du rapport pour avis</i>	<i>4445</i>
• <i>Ancrage territorial de l'alimentation – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>4455</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	4469
• <i>Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense</i>	<i>4469</i>
• <i>Audition de S.E. Dr Khalid Bin Mohammad Al Ankary, ambassadeur d'Arabie saoudite en France</i>	<i>4477</i>
• <i>Rapport 2015 de la délégation parlementaire au renseignement - Communication de M. Jean-Pierre Raffarin, président et audition conjointe de M. Bernard Bajolet, DGSE et de M. Patrick Calvar, DGSI (Direction générale de la sécurité intérieure).....</i>	<i>4482</i>
• <i>Audition de M. Jean-Marc Groscurin, ambassadeur de France au Yemen (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>4491</i>
• <i>Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur</i>	<i>4492</i>
• <i>Situation internationale - Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>4492</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>4492</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	4495
• <i>Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition du Pr Jean-Louis Bernard, ancien président du comité de protection des personnes de Sud-Méditerranée II et du Dr Patrick Peton, président du comité de protection des personnes de Nancy Est III....</i>	<i>4495</i>
• <i>Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition du Pr Olivier Jardé, professeur agrégé de chirurgie orthopédie et de droit de la santé et du Pr François Lemaire, ancien chargé de mission auprès la ministre de la santé pour la recherche biomédicale</i>	<i>4506</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	4513
• <i>Table ronde sur l'enseignement des langues</i>	<i>4513</i>
• <i>Mission de la commission au Maroc - Présentation du rapport d'information.....</i>	<i>4524</i>

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	4531
• <i>Economie bleue – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>4531</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>4554</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	4563
• <i>Compte rendu de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de la semaine parlementaire du semestre européen – Communication.....</i>	<i>4563</i>
• <i>Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur</i>	<i>4567</i>
• <i>République numérique - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis.....</i>	<i>4567</i>
• <i>Groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) - Désignation de membres</i>	<i>4568</i>
• <i>Moyens et priorités du contrôle fiscal - Audition conjointe de MM. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME), Patrice Puypéroux, membre élu de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France, et Bruno Parent, directeur général des finances publiques, accompagné de M. Olivier Sivieude, chef du service du contrôle fiscal (DGFIP).....</i>	<i>4568</i>
COMMISSION DES LOIS	4569
• <i>Protection de la Nation - Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et M. Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État</i>	<i>4569</i>
• <i>Protection de la Nation - Audition de M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation.....</i>	<i>4574</i>
• <i>Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire.....</i>	<i>4581</i>
• <i>Information de l'administration par l'institution judiciaire et protection des mineurs - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire</i>	<i>4581</i>
• <i>Déontologie, droits et obligations des fonctionnaires - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire.....</i>	<i>4581</i>
• <i>Groupe de travail commun sur la question du préjudice écologique dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages - Désignation d'un membre</i>	<i>4581</i>
• <i>Organisme extraparlamentaire - Désignation de candidats</i>	<i>4582</i>

- *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 des amendements au texte de la commission mixte paritaire.....* 4582
- *Permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 4583
- *Augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 4589
- *Vente à distance de biens - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport.....* 4591
- *Droit des obligations - Projet d'ordonnance.....* 4594
- *Protection de la Nation - Audition de MM. Olivier Beaud et Dominique Chagnollaud, professeurs de droit constitutionnel à l'Université Paris 2.....* 4595
- *Protection de la Nation - Audition de M. Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS, rattaché au centre d'histoire sociale du XX^{ème} siècle de l'université Paris 1.....* 4603

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 MARS ET A VENIR... 4611

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mardi 1^{er} mars 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Économie bleue – Examen du rapport pour avis***La réunion est ouverte à 17 h 45.***EXAMEN DU RAPPORT**

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Notre rapporteur, Michel Le Scouarnec, va nous éclairer sur le concept de l'économie bleue. Il a largement démontré sa fougue sur le sujet comme rapporteur pour avis du budget « pêche ».

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – La proposition de loi pour l'économie bleue a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 3 février. Ce texte, qui a l'ampleur d'un projet de loi, est plutôt centré sur les questions de compétitivité des transports et des services maritimes français.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a, fort logiquement, été saisie au fond. Mais elle nous a délégué les articles relatifs à la pêche et à l'aquaculture, qui relèvent de notre compétence. Nous allons donc examiner 12 articles : les articles 13 à 18 bis, 18 ter, 18 quater, 20 et 22.

La pêche et l'aquaculture constituent des secteurs économiques d'une ampleur modeste mais pourtant essentiels à l'animation économique du littoral. La pêche repose sur un peu plus de 7 000 navires, dont 4 500 en métropole et 2 500 dans les outre-mer. Notre flotte est essentiellement artisanale : on compte moins de 1 000 navires de plus de 12 mètres et moins de 200 navires de pêche industrielle de plus de 25 mètres. On compte près de 16 000 marins, dont près d'un tiers en Bretagne, mais les emplois en mer génèrent d'autres emplois à terre. À Lorient, par exemple, il faut ainsi multiplier par trois le nombre de marins pour avoir le total des emplois générés par la pêche.

Notre flotte de pêche débarque chaque année 550 000 tonnes de poissons, crustacés et coquillages dans nos ports de pêche, générant un chiffre d'affaires de 1,1 milliard d'euros. Ces chiffres incluent les thoniers senneurs tropicaux, qui assurent à eux seuls 150 millions de chiffre d'affaires.

La pêche française est très variée : à côté de la pêche maritime sur des navires embarqués, il existe aussi une activité de pêche à pied, qui emploie environ 1 500 professionnels.

L'aquaculture constitue l'autre volet de l'exploitation de la mer. La France est le deuxième producteur aquacole européen avec 160 000 tonnes et presque 550 millions de chiffre d'affaires pour la conchyliculture et 40 000 tonnes et 125 millions de chiffres d'affaires pour la pisciculture ; 3 000 entreprises pourvoient plus de 8 500 emplois (en équivalents temps plein). La production d'huîtres domine l'aquaculture française, notre pays assurant 85 % de la production européenne.

Pour autant, nous sommes très déficitaires en produits de la mer : nous importons entre 80 et 85 % de notre consommation, essentiellement des saumons, des crevettes et du cabillaud. Notre déficit commercial sur les produits de la mer atteint 4,5 milliards d'euros.

La proposition de loi ne vise pas à modifier totalement la donne, mais à mettre en place une nouvelle dynamique dans les filières pêche et aquaculture, pour mieux profiter de notre façade maritime de 7 200 kilomètres de côtes, tant en métropole qu'outre-mer.

Le faible développement de l'aquaculture marine, en dehors des productions traditionnelles d'huîtres et de moules, est au demeurant incompréhensible, alors que partout dans le monde, et en particulier en Asie, c'est l'aquaculture qui a permis de répondre à la demande croissante de produits alimentaires venant de la mer.

La conjoncture est plutôt positive aujourd'hui pour les pêcheurs et aquaculteurs : les prix du poisson ne sont pas comme les prix du porc ou du bœuf : ils se maintiennent à des niveaux élevés. De surcroît, les faibles cours du pétrole donnent une bouffée d'oxygène aux navires de pêche, gros consommateurs de carburant. Bref, il faut profiter de la période actuelle pour relancer une dynamique d'investissements et de progrès dans la pêche, et favoriser l'essor de l'aquaculture marine, au point mort depuis de nombreuses années.

Le Comité interministériel de la mer (CIMER) d'octobre 2015 a plaidé en ce sens, prévoyant de simplifier les dispositions relatives aux autorisations de pêche et de réserver une part significative (15 %) de l'enveloppe européenne du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) à l'aquaculture. Le FEAMP est doté de 588 millions, auxquels il convient d'ajouter les aides régionales soit, en tout, près de 800 millions d'euros d'aides publiques.

Mais l'action en faveur de la pêche et de l'aquaculture doit être menée dans le strict respect des exigences sanitaires et environnementales. En matière de pêche, la gestion équilibrée de la ressource est mise en œuvre par la politique commune de la pêche (PCP) et doit être strictement contrôlée. En matière d'aquaculture, aucun développement n'est possible sans maîtrise de la problématique de la qualité des eaux et de la maîtrise des pollutions, car cette activité est très sensible aux variations du milieu naturel.

Les dispositions en matière de pêche et d'aquaculture dans cette proposition de loi vont globalement dans le bon sens, et font consensus parmi les professionnels que j'ai pu auditionner, si bien que je proposerai peu d'amendements.

La place de l'aquaculture fait l'objet d'une reconnaissance juridique plus forte, qui était attendue. L'article 15 donne une définition plus précise de l'aquaculture, et l'article 18 *bis* renforce la portée des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, créés par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, et qui n'ont jusqu'à présent produit aucun effet. L'article 18 renforce aussi l'arsenal juridique à disposition des pouvoirs publics pour faire respecter un niveau élevé de qualité des eaux conchyliques.

Le renouvellement des navires est encouragé dans le secteur de la pêche maritime avec l'élargissement de la définition de la société de pêche artisanale et la meilleure gestion de la ressource est favorisée par l'attribution de pouvoirs disciplinaires accrus aux organisations de producteurs. En matière de discipline, il faudra réfléchir à l'élargissement des pouvoirs des gardes jurés pour lutter contre la pêche illégale et les pratiques illicites, en appui des services de l'État.

À côté du renouvellement des navires, nécessaire du fait d'une moyenne d'âge d'environ 25 ans, la proposition de loi encourage l'arrivée de nouveaux dirigeants dans les organisations professionnelles, en limitant à 65 ans l'âge des élus au sein des comités des pêches maritimes et des élevages marins.

La diversification de l'activité de pêche doit être favorisée, et les professionnels fondent beaucoup d'espoir sur le développement du piscatourisme. Au passage, on peut noter que ce terme ne figure pas dans le dictionnaire, mais il se passe de définition.

Le secteur de la pêche à pied n'est pas oublié, avec un article 15 *bis* prévoyant la mise en place d'un fonds de mutualisation, qui lui bénéficierait en priorité, pour faire face à des événements climatiques ou sanitaires. Il serait financé en partie par les crédits européens du FEAMP.

Enfin, la proposition de loi encourage l'information du consommateur sur l'origine des produits de la mer servis en restauration hors foyer. Sur ce point, je vous proposerai un amendement pour imposer cette information. Elle risque en effet de ne pas être mise en œuvre si elle reste facultative.

Pour finir, je voudrais évoquer trois sujets qui ne sont pas dans le champ de saisine de la commission des affaires économiques mais qui préoccupent les professionnels.

La première question est celle du casier judiciaire des patrons-pêcheurs. La rédaction de l'article 5 *ter* risque de ne pas régler les difficultés désormais rencontrées par certains marins pour embarquer sur les navires. Je ne propose pas d'amendement à ce stade mais nous allons y travailler d'ici la séance avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, car la mesure proposée n'est pas adaptée. Jusqu'à 15 % des navires pourraient rester à quai si cette disposition entrerait en vigueur.

La deuxième question est celle de l'inclusion des navires de pêche dans la flotte stratégique. Là aussi, une concertation doit être menée d'ici la séance avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, compétente au fond sur ce sujet.

La dernière question est celle du statut des dirigeants de coopératives maritimes et des élus au sein des comités des pêches. Ces activités sont très prenantes et mal valorisées. Il ne nous est pas possible de présenter des amendements sur de tels sujets, car ils se heurteraient à l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution, mais il faut avancer, sinon la gouvernance professionnelle de la pêche et de l'aquaculture sera en danger, faute de candidats. (*Applaudissements sur tous les bancs*)

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous vous remercions pour la qualité de votre rapport et pour votre enthousiasme. Nous espérons pouvoir honorer l'invitation que vous nous aviez faite, au moment du budget, de nous rendre à Lorient.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Voilà vingt ans que la balance commerciale française en matière d'activités marines est déficitaire, alors que nous avons d'immenses atouts. Pourquoi toutes nos politiques pour améliorer la situation se sont-elles soldées par un échec ? La pêche à la crevette, surabondante au Brésil, pourrait se développer dans les Caraïbes ou en Guyane. Or, il n'en est rien. Des dispositifs existent, mais personne ne les utilise. C'est une erreur d'avoir abandonné toute idée de planification ou de programmation en France. Il faudrait fixer un niveau de production en Guyane ou dans les Caraïbes, puis

créer les leviers de démarrage nécessaires, avec notamment des sociétés d'économie mixte ou des coopératives. S'il n'y a pas d'initiative mixte entre public et privé pour amorcer la pompe, ce secteur ne se développera pas.

En 1789, les travailleurs sur la Loire refusaient de manger du saumon à tous les repas et, aujourd'hui, on en importe. Il faudrait ajouter à cette proposition de loi un plan de développement de cette filière.

Enfin, la traçabilité ne suffit pas à garantir la présence de poissons français sur les étals de nos supermarchés.

M. Gérard César. – Bravo pour ce rapport. Pourquoi avez-vous évoqué le casier judiciaire des patrons pêcheurs ? Que nous manque-t-il le plus entre le saumon, la crevette et le cabillaud ? Le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (Cemagref) a-t-il les moyens de poursuivre des recherches, notamment sur les poissons d'eau douce ?

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Depuis la loi de 2010, des schémas pour l'aquaculture doivent être élaborés. Sans aide à l'investissement et sans acteurs pour les mettre en œuvre, ils sont restés lettre morte. L'Europe n'a peut-être pas été suffisamment efficace dans ce domaine. En matière de pêche, il faut également que le confort et les performances des bateaux s'améliorent pour rendre le métier attractif.

Le saumon est l'espèce qui est la plus importée en France. L'aquaculture pourrait combler ce retard, si seulement elle démarrait. Plutôt que le CEMAGREF, désormais IRSTEA (institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture), c'est l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) qui doit mener des recherches. Mais l'Ifremer rencontre quelques difficultés. Son antenne est menacée à la Trinité-sur-Mer. Dernière remarque : on manque parfois de chiffres sur les ressources halieutiques existantes. Il nous faudrait un outil fiable et performant.

M. Bruno Sido. – En bord de mer, on voit souvent des banderoles « Non à la ferme aquacole ! ». Cette loi démontre-t-elle l'utilité économique et sociale de l'aquaculture ? Si les riverains restent hostiles aux nouvelles techniques de production, on n'aboutira à rien.

Dans les années soixante, les chalutiers débordaient de poissons dans le port de Concarneau. Aujourd'hui, il n'y a plus de poissons... et quasiment plus de pêcheurs. Les chiffres de l'Ifremer sont malheureusement exacts. En Méditerranée, on a réussi à faire remonter le stock de thons rouges. Que prévoit-on pour arrêter le massacre et reconstituer le stock en Atlantique ? Les langoustines, autrefois longues de vingt centimètres, n'en mesurent plus que sept ou huit.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Il faut adopter les techniques à la réglementation, comme par exemple les filets. La France n'est pas seule : n'oublions pas que la politique des pêches est définie par l'Union européenne. Les stocks doivent être définis au niveau du rendement maximal durable (RMD). J'ai mangé dernièrement les plus grosses langoustines de ma vie : elles venaient d'Auray, ce qui contredit ce que vous venez de dire, mon cher collègue.

Les deux derniers rapports de l'Union européenne indiquent que certains stocks sont en voie de reconstitution, même si les poissons se déplacent. L'important, c'est aussi

d'investir dans de nouveaux bateaux. Il faudrait aussi développer les filières de déconstruction des bateaux, tant pour la pêche que pour la plaisance, ce qui permettrait de créer des emplois. Quant à la pêche, des outils adaptés aux réglementations nouvelles devraient améliorer la situation.

Enfin, le pescatourisme va se développer, même s'il ne pèsera pas dans la balance commerciale.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Et le casier judiciaire des patrons pêcheurs ?

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'article L. 5521-4 du code des transports, introduit par la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, prévoit que « *nul ne peut exercer les fonctions de capitaine, d'officier chargé de sa suppléance, de chef mécanicien ou d'agent chargé de la sûreté du navire s'il ne satisfait pas à des conditions de moralité et si les mentions portées au bulletin numéro 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice de ces fonctions* ». Or, tous les capitaines ou seconds des navires de pêche n'ont pas un bulletin numéro 2 vierge. L'application stricte de cette disposition pourrait contraindre 15 % des navires de pêche à cesser leur activité, ce qui est excessif. Heureusement, l'article 5 *quater* prévoit une exception pour les navires de petite pêche mais pas pour les autres formes de pêche artisanale. En revanche, il est normal que ces dispositions strictes s'appliquent pour les navires qui partent longtemps, car des mesures de police sont susceptibles d'être prises par les capitaines.

M. Roland Courteau. – La raréfaction des poissons et des espèces en général est inquiétante. En Méditerranée, l'effet nocif des pollutions est largement démontré. Dans le cadre de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, j'ai rédigé il y a deux ans un rapport qui relevait les conséquences de ces pollutions. Elles proviennent à 80 % des activités humaines. Chaque année, 3 000 tonnes de métaux lourds transitent par le Rhône jusqu'en Méditerranée. Les polluants polychlorobiphényles (PCB) et dichlorodiphényltrichloroéthane (DDT) sont interdits de fabrication et d'utilisation depuis des décennies, mais leur durée de vie peut atteindre de très nombreuses années, de sorte qu'enfouis dans les sédiments des zones industrielles, ils se retrouvent dans la Méditerranée dès qu'il y a un lessivage des sols dû aux intempéries. Une pollution émergente provient également des résidus non assimilés des médicaments que nous consommons. La Méditerranée est une mer fermée dont les eaux mettent un siècle à se renouveler. Ces substances médicamenteuses déversées en Méditerranée ont des effets reprotoxiques, c'est-à-dire qu'elles gênent la reproduction des espèces. Enfin, les plastiques sont une autre source de pollution. Ils ne se désagrègent pas, mais se fragmentent en morceaux tellement petits que les poissons les confondent avec du phytoplancton ou du zooplancton, ce qui n'est pas sans conséquences sur la croissance et la reproduction des espèces. J'ajouterais que sur la rive sud de la Méditerranée, il n'y a pratiquement pas de station de traitement des eaux usées, sauf peut-être en Tunisie où la situation s'est dégradée depuis quelques années. Les eaux usées se déversent directement en mer. Si on ne réagit pas, dans trente ans, la Méditerranée ressemblera à certaines parties de la mer Baltique, avec des zones mortes.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Notre commission devrait se renseigner sur la mise en œuvre de la directive-cadre pour le milieu marin, directive dont l'objectif est de restaurer le bon état des eaux à l'horizon de 2025. Au Parlement européen, j'étais rapporteure de cette directive qui prévoit des étapes intermédiaires. Où en est la France ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Notre rapporteur budgétaire sur la pêche pourra se charger de cette question.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – La directive-cadre stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 établit un cadre d'action communautaire. Ses exigences ont été transposées en droit national dans les articles L. 219-9 à L. 219-17 du code de l'environnement. La directive-cadre vise à atteindre un bon état écologique du milieu marin, au plus tard en 2020, grâce à la mise en œuvre d'un plan d'action pour le milieu marin dans chaque sous-région marine qui suppose une surveillance de la qualité des eaux. Les textes existent ; la mise en œuvre est en cours.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Jean-Claude Lenoir. – Douze articles ont été délégués au fond à la commission des affaires économiques, dont huit au titre II, deux au titre II *bis* et deux au titre III.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Mon amendement n° COM-46 supprime l'alinéa 7 qui donne pour objectif à la politique de qualité de favoriser la reprise d'exploitation par de nouveaux exploitants. Le renouvellement des générations est un enjeu majeur tant en agriculture qu'en aquaculture ou dans le secteur de la pêche maritime. Cependant, ce n'est pas là l'objet de la politique de qualité. Les signes de qualité, comme par exemple l'indication géographique protégée (IGP) « Huîtres Marennes-Oléron » dans le secteur conchylicole, préservent des filières d'excellence, au sein desquelles il faut naturellement installer des jeunes. C'est plutôt à la politique d'installation de promouvoir l'installation de jeunes et la reprise d'exploitations qui perpétuent la tradition de productions sous signes de qualité. Il serait regrettable que l'adoption de l'alinéa 7 conduise à établir des cahiers des charges « jeunes » moins exigeants que les cahiers des charges généraux, au risque de saper la confiance des consommateurs dans des signes de qualité qui ont fait leurs preuves.

M. Bruno Sido. – Notre rapporteur a travaillé dans l'enseignement. Je trouve étonnant qu'il propose un amendement de défiance vis-à-vis des jeunes.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Mon amendement va au contraire dans le sens d'une égalité de traitement.

M. Bruno Sido. – Les jeunes ont forcément moins d'expérience que les anciens.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Il y a un risque de perte de label.

M. Bruno Sido. – *Audaces fortuna juvat*. Il faut prévoir un parrainage. En l'état, cet amendement est une marque de défiance à l'égard des jeunes.

L'amendement n° COM-46 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'alinéa 11 de l'article 15 vise à encourager les installations d'aquaculture marine à terre, à proximité du littoral, disposant de dispositifs de pompage pour l'acheminement d'eau de mer. Une telle solution, promue par les députés, permet de contourner les problèmes de concurrence pour l'utilisation du littoral. Pour autant, la politique de développement de l'aquaculture doit aussi viser l'installation de fermes aquacoles en mer et ne pas le rappeler dans l'article 15 laisserait penser que la France abandonne toute ambition en la matière, ce qui est contraire aux objectifs des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine. D'où mon amendement n° COM-47.

M. Bruno Sido. – Quelle surprenante invention que celle des fermes aquacoles à terre ! On vient de voter une loi sur la transition énergétique. C'est pure folie que de vouloir pomper de l'eau de mer pour l'amener à terre !

M. Marc Daunis. – Toujours est-il que cela existe. Dans certains endroits, où les riverains sont hostiles au développement de l'aquaculture, c'est un compromis intéressant.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le rapporteur propose que les fermes aquacoles soient en mer.

M. Bruno Sido. – Nous sommes d'accord.

L'amendement n° COM-47 est adopté.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° COM-10 propose d'élargir la définition de la société de pêche artisanale (SPA) en passant de deux à cinq navires. Cette question s'était posée à l'Assemblée et les députés sont revenus à deux bateaux. Si l'on ouvre trop le statut de la SPA, des armements importants pourront s'en réclamer, alors qu'ils seront très éloignés du modèle artisanal. Le principe qui veut que le patron soit embarqué sur les navires ne serait plus respecté. Or, il justifie un traitement fiscal plus favorable. La limite à deux bateaux permet encore de considérer comme des sociétés de pêche artisanale des armements pratiquant la pêche « au bœuf », en partant à deux navires traînant le même chalut. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-10 n'est pas adopté.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° COM-12 précise que les artisans-pêcheurs doivent rester majoritaires au capital de la société de pêche artisanale, y compris lorsqu'ils ont recours à du financement local ou participatif. Appliquer le financement participatif à la pêche peut être intéressant. Cependant, je m'interroge sur l'intérêt d'une telle précision. Ce qui importe n'est pas la manière dont le capital a été collecté, mais l'identité de celui ou celle qui le détient, le patron-pêcheur devant posséder 51 % des parts. Avis défavorable.

M. Bruno Sido. – Les entreprises ne sont plus propriétaires de leurs bâtiments, ni même de leurs machines. Cela ne rime à rien de demander à un pêcheur d'être propriétaire de son bateau. Ce qui est artisanal, c'est la technique de pêche, pas le portage de capital.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Si cet amendement n'est pas adopté, les patrons-pêcheurs auront plus de mal à devenir majoritaires en dépit de financements participatifs. Cette mesure favorise une logique non industrielle.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Il n'est pas nécessaire de savoir d'où vient l'argent pour définir la pêche artisanale.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Dans le financement participatif, on peut acheter des actions participatives, grâce au *crowdfunding*. Or, sans cet amendement, elles ne seraient pas comptées dans les 51 % des parts. Ce n'est pas acceptable.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Nous reverrons cet amendement d'ici la séance.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je préfère qu'on l'adopte, quitte à le retirer plus tard.

L'amendement n° COM-12 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15 bis (nouveau)

L'article 15 bis (nouveau) est adopté sans modification.

Article 16

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° COM-6 inclut les conchyliculteurs dans le champ du rapport sur le pescatourisme, très attendu par les professionnels et qu'il convient de maintenir. L'article 16 prévoit déjà que la diversification par le tourisme concerne les pêcheurs et les aquaculteurs – dont font partie les conchyliculteurs. L'amendement est donc satisfait. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-6 n'est pas adopté.

L'article 16 est adopté sans modification.

Article 17

L'article 17 est adopté sans modification.

Article 18

L'article 18 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 18

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° COM-2 autorise la construction d'installations de pêche et d'aquaculture dans la bande littorale des 100 mètres, et précise l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme qui interdit toute construction dans la bande littorale des 100 mètres, en dehors des espaces déjà urbanisés, mais qui admet une exception : les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. L'amendement propose de

classer parmi ces activités toutes les activités aquacoles. Or, la construction de hangars ou de locaux de stockage peut ne pas être indispensable dans la bande des 100 mètres. Donner un droit général de construction d'installations liées à l'activité aquacole sur la bande littorale paraît excessif. Dans l'exemple cité dans l'objet de l'amendement, le conchyliculteur a arrêté son activité non pas car il lui a été interdit d'exploiter ses parcs à huîtres, mais parce que la loi littoral a conduit à lui refuser d'exploiter un restaurant de bord de mer. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-2 n'est pas adopté.

Article 18 bis (nouveau)

L'article 18 bis (nouveau) est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 18 bis (nouveau)

M. Joël Labbé. – Je fais preuve de constance : la surmortalité des huîtres coïncide avec l'introduction dans le milieu des huîtres triploïdes, qui deviennent d'ailleurs fertiles et qui menacent la biodiversité car elles risquent de se croiser avec les huîtres naturelles. Mon amendement n° COM-8 distingue les huîtres nées en mer – diploïdes – de celles nées en écloserie. L'amendement de repli n° COM-9 ne traite que des règles de traçabilité – origine et parcours des mollusques – pour le suivi sanitaire des lots, nécessaires selon la communauté scientifique et le rapport Chevassus-au-Louis de 2009.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'étiquetage obligatoire distinguerait les huîtres naturelles des huîtres nées en écloserie. Les modalités d'étiquetage sont définies par les règlements européens, laissant peu de place aux initiatives nationales. Examinons avec les professionnels les modalités les plus pertinentes d'information du consommateur. À titre personnel, je suis favorable à la proposition de Joël Labbé ; toutefois, traitons la question en séance publique, pour obtenir du Gouvernement qu'il nous donne sa position plus clairement que lors du débat en séance le 12 mai 2015 sur les risques inhérents à l'exploitation de l'huître triploïde. Je demande le retrait de cet amendement et son dépôt lors de la séance publique.

M. Joël Labbé. – Je vous entends. Nous ferons pression pour que le Gouvernement nous réponde. Merci de cette proposition de sortie par le haut. Je retire mes deux amendements.

M. Bruno Sido. – M. Labbé nous a habitués à mieux ; la coïncidence entre l'arrivée du virus et l'introduction des triploïdes n'a rien de scientifique !

Les amendements n°s COM-8 et COM-9 sont retirés.

Article 18 ter (nouveau)

L'article 18 ter (nouveau) est adopté sans modification.

Article 18 quater (nouveau)

L'article 18 quater (nouveau) est adopté sans modification.

Article 20

L'article 20 est adopté sans modification.

Article 22

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° COM-48 rend obligatoire et non facultatif l'indication de la zone de capture ou de production des produits alimentaires aquatiques, pour la restauration hors foyer.

Mme Élisabeth Lamure. – J'y suis très défavorable. On crée de nouvelles obligations pour les restaurateurs, les collectivités locales et les entreprises qui devront indiquer l'origine des poissons servis dans leurs restaurants collectifs. C'est beaucoup trop lourd ! L'indication est déjà présente sur les étals des poissonniers.

M. Bruno Sido. – Il y a quarante ans, le surplus de poisson pêché à Concarneau était donné aux poulets. Maintenant, c'est l'inverse ; on donne à manger aux poissons les poules pondeuses mortes au bout d'un an ! J'aime savoir d'où provient le poisson que je mange et, surtout, s'il vient ou non d'un élevage. La seule façon d'en être sûr, c'est de ne manger que des poissons qui ne s'élèvent pas, comme la sole.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je suis favorable à cet amendement. Nous devons généraliser la traçabilité, tant dans l'agriculture que l'aquaculture. Cela doit devenir un réflexe, une attitude, un métier ! La majorité de la consommation de poissons ne provient pas directement de l'étal, mais de produits transformés. Généralisons la traçabilité, l'origine, le *Made in France*. Plus on tardera à le faire, plus cela coûtera.

M. Martial Bourquin. – Avec la malbouffe d'aujourd'hui, la traçabilité est indispensable. Quand bien même il y aurait obligation, qui gênerait-elle ? Voyez les scandales sur le saumon de Norvège. Le consommateur doit être libre de ne pas en manger.

M. Marc Daunis. – Je comprends les préoccupations, sans doute légitimes, du rapporteur. N'oublions pas que nous essayons de simplifier. En outre, l'origine géographique d'un produit n'est pas nécessairement un gage de qualité. Et puis, ne voulons-nous pas favoriser l'aquaculture ? Enfin, quel étiquetage, et pour qui ?

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Mentionner l'étiquetage n'est pas très difficile pour les restaurateurs, ils le font déjà pour le bœuf ! Par ailleurs, la traçabilité est déjà obligatoire pour la pêche fraîche. Ne soyons pas les derniers de la classe en Europe sur ce sujet. Nous devons répondre aux demandes légitimes des consommateurs.

L'amendement n° COM-48 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Article 14			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LE SCOUARNEC	46	Suppression du lien entre politique d'installation et promotion des signes de qualité	Adopté

Article 15			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LE SCOUARNEC	47	Encouragement d'installations aquacoles en mer, en plus des installations aquacoles à terre	Adopté
M. CANEVET	10	Possibilité pour les sociétés de pêche artisanale de détenir jusqu'à cinq navires	Rejeté
M. CANEVET	12	Possibilité pour les sociétés de pêche artisanale de recourir au financement participatif	Adopté
Article 16			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COMMEINHES	6	Inclusion des conchyliculteurs dans le champ du rapport sur le pescatourisme	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COMMEINHES	2	Possibilité de construction dans la bande littorale des 100 mètres pour les installations de pêche et aquacoles	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 18 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LABBÉ	8	Étiquetage spécifique des huitres naturelles et huitres nées en éclosure	Retiré
M. LABBÉ	9	Renforcement de la traçabilité du commerce des huitres	Retiré
Article 22			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LE SCOUARNEC	48	Obligation d'information sur l'origine des produits aquatiques en restauration hors foyer	Adopté

La réunion est levée à 18 h 55.

Mercredi 2 mars 2016

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Ancrage territorial de l'alimentation – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Joël Labbé sur la proposition de loi renforçant l'ancrage territorial de l'alimentation.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Cette proposition de loi, déposée par Mme Brigitte Allain, députée, a été adoptée à l’unanimité par l’Assemblée nationale le 14 janvier dernier. Reprenant des préconisations formulées en juillet 2015 par la mission d’information de la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires, elle fait de la restauration collective l’un des leviers d’une alimentation issue de l’agriculture locale, durable et biologique.

Il y a une véritable prise de conscience qu’il faut modifier les schémas d’alimentation actuels. Mais cela ne suffit pas : il faut trouver des moyens opérants pour mettre un terme à des modes d’alimentation dont l’acceptation sociale est de plus en plus remise en cause.

La restauration collective représente 81 376 structures en France, 8 millions de repas servis par jour, soit 7 milliards d’euros d’achats par an. Ce n’est pas rien. Le plus souvent, une personne publique – en particulier, les collectivités territoriales avec les cantines scolaires – en assume la charge.

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement assignait déjà à l’État l’objectif d’approvisionner ses services de restauration collective en produits biologiques ainsi qu’en produits saisonniers, à faible impact environnemental ou issus d’exploitations engagées dans une démarche de certification environnementale. La loi du 13 octobre 2014 d’avenir pour l’agriculture a renforcée cette démarche : le programme national pour l’alimentation doit prévoir « des actions à mettre en œuvre pour l’approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes d’identification de la qualité et de l’origine, notamment issus de l’agriculture biologique ». Malheureusement, ces mesures sont loin d’avoir porté pleinement leurs fruits.

Certes, un effort réel a été fourni. En 2015, 59 % des restaurants collectifs proposaient, au moins de temps à autre, des produits biologiques – le chiffre atteint 72 % pour les restaurants collectifs relevant de personnes publiques. Néanmoins, selon la Fondation Nicolas Hulot en 2013, ils n’avaient consacré que 2,7 % de leurs achats à des produits biologiques. Plus symptomatique encore, 87 % de la volaille qu’ils proposent était importée. *Idem* pour la viande bovine, importée à 80 %, nous l’avons appris lors de la crise aiguë de l’été dernier.

Si la situation est très contrastée selon les territoires, il existe une profusion d’initiatives locales – et nous avons constaté, avec Daniel Gremillet, Gérard Bailly et Frédérique Espagnac, lors des auditions, l’enthousiasme des collectivités territoriales comme du milieu associatif. Cependant, faute de coordination, ces initiatives n’ont pas d’effet d’entraînement sur le développement d’une filière plus solide. Comme nous l’avons dit à plusieurs reprises dans notre commission, il faut donc structurer la demande pour structurer l’offre.

Les personnes publiques voient souvent dans les règles de la commande publique un obstacle quasi-insurmontable à l’achat de produits alimentaires répondant aux objectifs de proximité et de durabilité. En réalité, la définition de l’objet du marché et des caractéristiques techniques des produits, l’allotissement ou les critères de sélection des candidats autorisent le renforcement de l’ancrage local de l’alimentation. Depuis 2014, le ministère de l’agriculture a mis à disposition des gestionnaires de restaurants collectifs un guide pratique détaillant les outils à leur disposition.

Cette proposition de loi entend créer une dynamique de changement en s'appuyant sur la restauration collective.

Son article premier oblige les personnes publiques à introduire des produits relevant de l'alimentation durable et de l'agriculture biologique dans leurs services de restauration collective. Initialement, cet objectif devait être atteint en deux temps : dans les six premiers mois de la promulgation de la loi, 20 % de produits relevant de l'alimentation durable ; à compter du 1^{er} janvier 2020, 40 % de produits relevant de l'alimentation durable, et 20 % de produits issus de l'agriculture biologique. L'article 2 transforme l'observatoire de l'alimentation en observatoire de l'alimentation et des circuits courts et de proximité afin qu'il s'assure du respect de l'obligation fixée à l'article premier. Avec l'article 3, les plans régionaux d'agriculture durable intégreront les politiques alimentaires transversales dans leurs objectifs et leur gouvernance. L'article 4 impose aux grandes entreprises d'inclure des exigences de consommation alimentaire durable dans leur rapport en matière de responsabilité sociale et environnementale (RSE). L'article 5 étend le dispositif « fait maison » aux restaurants collectifs favorisant l'alimentation des convives à partir de produits bruts.

En commission comme en séance publique, les députés ont conforté ce dispositif. Ils ont notamment supprimé l'objectif provisoire de 20 % six mois après la promulgation de la loi – le délai était effectivement trop court –, précisé les catégories de produits devant être introduits en restauration collective et modifié les prérogatives et compétences de l'observatoire de l'alimentation et des circuits courts et de proximité.

Les députés ont également adopté deux articles additionnels. L'article premier *bis* prévoit un rapport sur l'application du texte. Si le Sénat n'aime pas beaucoup les rapports, celui-ci a son importance. L'article 3 *bis* confère aux chambres régionales d'agriculture un rôle d'accompagnement.

À mon sens, l'objectif contraignant fixé à la restauration collective publique est réalisable si les acteurs s'en donnent les moyens. Cela implique qu'ils modifient leur approche, les projets alimentaires territoriaux les y aideront.

Il conviendra de former les acteurs de la restauration collective. D'abord, les gestionnaires, sur les marchés publics et la planification des achats qui est absolument essentielle. Leur information sur l'offre locale et la saisonnalité des produits devra être renforcée. Les cuisiniers devront réapprendre à utiliser des produits bruts – en un mot, à cuisiner. C'est la noblesse de leur métier.

L'approvisionnement des restaurants collectifs en produits locaux n'implique pas nécessairement un surcoût. Les expérimentations le montrent : on peut réduire le coût global de la préparation des repas par la lutte contre le gaspillage alimentaire, objet d'une proposition de loi que le Sénat a récemment adoptée à l'unanimité. La promotion des produits en vrac et la limitation de la diversité des produits proposés sont d'autres voies d'économies ; et ce, sans amoindrir la qualité nutritionnelle des repas. De même que l'adaptation accrue des grammages et des menus – les recommandations du groupe d'étude sur les marchés de restauration collective et de nutrition (GEM-RCN), entre autres sur la proportion de protéines animales à respecter par rapport aux protéines végétales, ne doivent pas freiner le retour à un ancrage territorial de l'alimentation.

Enfin, jouons des complémentarités entre les acteurs pour stimuler l'offre, assurer son adéquation avec la demande et stimuler la filière.

L'Assemblée nationale est parvenue à un texte abouti. La teneur de l'obligation relative à la restauration collective publique est claire tant pour les catégories de produits à introduire que pour les quotités : 40 % de produits de l'agriculture durable d'ici le 1^{er} janvier 2020, dont 20 % issus de l'agriculture biologique. Cette quotité sera facilement atteinte puisque les produits bio sont des produits sous signe de qualité, avec la mention « AB », et répondent à des critères de développement durable. Les dispositifs d'accompagnement de cette obligation ne soulèvent pas d'obstacles de principe, ni sur le fond ni sur la forme.

C'est pourquoi je vous invite à adopter ce texte conforme, sans quoi il ne sera pas examiné avant la prochaine niche écologiste à l'Assemblée nationale en 2017, soit en pleine campagne présidentielle. Posons-nous la question : cette proposition de loi convient-elle à la population ?

M. Gérard César. – Et aux collectivités territoriales ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – La ville de Mouans-Sartoux, qui mène une expérimentation exemplaire, a réussi à diminuer le prix des repas en travaillant sur le gaspillage alimentaire et l'éducation au goût. Elle a su réhabiliter le métier de cuisinier.

Dans les territoires où l'agriculture familiale, de proximité ou biologique n'est pas suffisamment développée, on voit des filiales de maraîchage se mettre place. C'est le cas dans la région lilloise dominée par la culture de la betterave à sucre. La Gironde a, elle, créé une plateforme de regroupement de produits biologiques.

Je suis au Sénat depuis quatre ans, j'ai appris à le connaître et suis fier d'y appartenir. Comme vous, je mets un point d'honneur à améliorer les textes mais déposer des amendements repousserait l'application de cette loi attendue par 76 % des Français selon un récent sondage de l'Ifop.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Deux représentants du Morbihan montent au créneau cette semaine. Après Michel Le Scouarnec hier soir, c'est le tour de Joël Labbé !

Cher collègue, rien n'empêche le Gouvernement d'inscrire une proposition de loi dans son ordre du jour, surtout si elle recueille l'unanimité.

M. Gérard Bailly. – J'étais, au départ, favorable à cette proposition de loi en raison de mon ancrage agricole. Je ne le suis plus. Il faut expliquer ce que signifie « durable », sans quoi beaucoup d'interrogations subsisteront. Avec ce texte, n'ajoute-t-on pas encore plus de normes ? Une étude d'impact a-t-elle été menée sur la hausse du prix des repas dans la restauration collective ? Je peux prédire la réaction des parents : déjà, ils trouvent la cantine chère pour leurs enfants.

N'allez pas croire que je suis contre le bio. Mais les agriculteurs doivent pouvoir vivre dignement. Dans mon département du Jura, selon le contrôle laitier, les vaches alimentées en produits biologiques produisent 5 800 kg de lait contre 7 100 kg pour les vaches nourries au foin et au regain. Le taux protéique de leur lait, très important pour fabriquer le fromage, est de 31,8 % contre 33,2 % pour les autres. Quand on sait que les fromageries paient 4 centimes du gramme... L'exigence de bio aura forcément un impact sur le prix, à moins de mal payer les producteurs de bio et de les condamner à la détresse.

Lons-le-Saunier distribue 1,2 million de repas incluant des produits bio et des produits issus des filières courtes dans ses cantines scolaires, ses maisons de retraite et même

dans son réseau de portage à domicile. Une légumerie y a été ouverte. Et tout cela, sans loi. Plutôt que de légiférer, ne faut-il pas faire de la pédagogie ?

Ce texte provoquera des désillusions, ne lui disons pas oui sans réfléchir comme l'ont fait les députés.

M. Yannick Vaugrenard. – Merci au rapporteur pour son enthousiasme communicatif. Comme lui, je suis entré au Sénat il y a quatre ans et j'ai remarqué que le meilleur moyen d'obtenir un vote conforme, c'est de ne pas le demander...

Consommateurs et producteurs ont pris conscience de la nécessité d'une agriculture durable. Qui dit durable, ne signifie pas obligatoirement biologique ; l'agriculture raisonnée en fait partie. L'agriculture durable, ce sont les circuits courts et le respect de la saisonnalité. Rappelons-le, cela rassurera les élus locaux sur les coûts.

Cette proposition de loi vient au bon moment. Non seulement parce nous sommes en plein salon de l'agriculture, mais aussi parce que les circuits courts sont une des solutions à la crise agricole. En Loire-Atlantique, les agriculteurs qui pratiquent la vente directe sous forme de coopératives s'en sortent bien.

Reporter en 2020 l'obligation nous donnera plus de temps. De même, l'évaluation du coût pour les collectivités est un point positif, même si l'on sait que des économies peuvent être réalisées puisque 30 % des produits de la restauration collective sont jetés. La Drôme, sous la présidence de notre collègue Didier Guillaume, a adopté des stratégies d'approvisionnement local, et les coûts sont restés stables.

L'association des chambres d'agriculture est également une bonne chose.

Une alimentation saine est bonne pour nos enfants. Cette proposition de loi, même si elle n'est pas votée conforme, sera pédagogique par les débats qu'elle suscitera, et le Gouvernement peut la faire examiner dans des délais raisonnables.

M. Henri Tandonnet. – On sent le rapporteur très convaincu et dans l'envie de nous convaincre – il est même allé jusqu'à nous envoyer des fleurs. Si nous partageons tous les deux objectifs essentiels de la proposition de loi - une meilleure alimentation et un ancrage territorial - il faut malgré tout confronter le texte à la réalité.

Le Lot-et-Garonne, un département très rural avec 78 productions différentes, compte un agropole de 2 000 emplois et un marché d'intérêt national qui a contractualisé avec les acteurs de la restauration collective. Le texte irait à l'encontre de ces outils. L'agropole d'Agen prépare des plats à partir de produits locaux : les fameuses pommes de terre sarladaises, des tomates séchées... Seront-ils considérés comme des produits issus de l'agriculture durable ?

J'ai déposé des amendements pour assouplir le texte. À l'article premier, il me paraît difficile d'imposer 20 % de produits issus de l'agriculture biologique quand elle ne représente que 5 à 6 % de la production dans certains départements ; remplaçons ce chiffre par « une proportion de produits correspondant aux capacités de production locale ». Je propose également la suppression de l'article 5 qui élargit la mention « fait maison » à la restauration collective au risque de la galvauder et de nuire à la valorisation des restaurants de qualité.

L'entrée en vigueur du texte est prévue pour 2020. Monsieur Labbé, ne vous privez pas de l'amender et de l'enrichir. Je suis d'accord avec Yannick Vaugrenard, elle a une valeur pédagogique.

M. Martial Bourquin. – Je salue la sincérité et l'enthousiasme de Joël Labbé, son rapport reflète ses valeurs profondes et son expérience de maire.

La constitution de filières bio et d'agriculture raisonnée est l'une des issues à la crise structurelle que connaît l'agriculture. Après le déferlement de scandales alimentaires, entre autres ceux liés à la viande, les consommateurs se montrent de plus en plus attentifs à ce qu'ils mangent et donnent à manger à leurs enfants. Prenons au sérieux ce rapport. Pourquoi le Jura, cher à Gérard Bailly, échappe-t-il à la crise du lait ? Parce que les appellations d'origine protégée y protègent les agriculteurs. Comme dans l'industrie, le low cost et le bas de gamme résistent moins bien. Quand il y a la qualité, il n'y a pas la crise.

Deuxième sujet du rapport : la commande publique. Une directive européenne a été publiée en 2014, sur laquelle j'ai écrit un rapport il y a quatre mois. Les élus et les fonctionnaires locaux doivent changer de culture. Quand Xavier Beulin, président de la FNSEA, déclare que 70 à 80 % de la viande contenue dans les plats préparés vient de l'étranger, cela doit nous interroger.

Les élus doivent privilégier le mieux disant au moins disant, c'est-à-dire le rapport qualité-prix au prix. Avec l'allotissement, ils n'ont plus à craindre qu'on leur reproche des appels d'offre biaisés. Prenons garde, d'ailleurs, aux retours en arrière : lors des débats sur la loi sur la liberté de création, l'architecture et le patrimoine, certains ont tenté de revenir aux marchés globaux.

Les objectifs du rapporteur sont crédibles. Tenons-les pour nos enfants. Un jour, à Audincourt, j'ai mangé à la cantine avec les élèves. Ils se bourraient de pain ! Nous nous sommes séparés du grand groupe qui gérait la restauration collective pour embaucher des cuisiniers et privilégier le circuit court. Depuis, les enfants mangent, les parents sont satisfaits et les agriculteurs heureux. Si nous appliquions cette méthode partout, les agriculteurs auraient accès à de sacrés marchés.

Ce matin, nous recevons le commissaire européen à l'agriculture, Phil Hogan, au salon de l'agriculture. J'espère qu'il sera accueilli comme d'autres l'ont été car il a une forte responsabilité dans cette crise. Nous avons été trop gentils avec lui la dernière fois.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Est-ce une autocritique ?

M. Daniel Gremillet. – Je suis terriblement choqué de voir le mot « durable » à chaque article de la proposition de loi. C'est faire injure aux agriculteurs, qui travaillent en fonction d'un savoir qui progresse avec la recherche.

Ne nous racontons pas d'histoire : il y a vingt-cinq ou trente ans, 30 % des revenus étaient consacrés à l'alimentation contre 12 % aujourd'hui. Le prix des repas n'est pas un élément à négliger, nous le savons bien en tant qu'élus.

Je reprends à mon compte les propos de Gérard Bailly : faut-il légiférer et continuer de multiplier les contraintes ?

J'ai soutenu le bio avant qu'il ne devienne « tendance », j'employais un technicien spécialisé dans la chambre d'agriculture que je présidais. Pour autant, les consommateurs recherchent plutôt aujourd'hui des produits nature, des produits frais. Imposer un pourcentage de produits bio ? On devra importer faute de disposer d'une manne locale.

Les collectivités ont conduit des expérimentations avant cette proposition de loi. Rennes par exemple, propose dans ses cantines des produits qui ne sont pas bio mais de proximité et de qualité. Où est l'urgence à légiférer ?

D'autant que ce texte pourrait avoir des conséquences inattendues. Après les hôpitaux, les établissements scolaires, ce serait au tour des exploitations bio de se massifier pour répondre à la demande en contenant les coûts... Autrement, comment fournir 20 000 à 50 000 cuisses de poulet simultanément ? Et l'on reviendrait au point de départ.

Comment la proximité est-elle définie ? Une entreprise agro-alimentaire proche du lieu de consommation peut-elle en faire partie ? La réponse à cette question aura de lourdes conséquences.

M. Robert Navarro. – Localement, existe-t-il assez d'exploitations pour atteindre les objectifs fixés dans ce texte ? J'en doute.

Nous réagissons trop souvent à chaud sur l'agriculture. Résultat, nos réponses sont déconnectées. Vous citez les résultats d'un sondage ? Mais l'opinion publique change. À nous, responsables politiques, de nous placer au-dessus.

Surtout, n'oublions pas que 75 % de nos concitoyens vivent avec 1 500 euros par mois. On les entend dans nos permanences expliquer qu'ils ont du mal à payer leur facture d'eau, d'électricité. Alors, manger bio... Ils préfèrent téléphones et télés *high tech* à la performance dans l'assiette.

Plutôt que de nous gargariser de ce que pense l'opinion, employons-nous à adapter progressivement notre outil agricole. Quitter le modèle intensif prendra du temps. Rien ne sert de se gargariser de bonnes intentions si nous ne pouvons pas les mettre en pratique.

Mme Sophie Primas. – Je remercie Joël Labbé pour son rapport, dans lequel il a mis ses convictions et sa fougue habituelle. Une alimentation de qualité ne signifie pas forcément une alimentation de proximité, attention à ce raccourci.

Je suis très attachée à une alimentation saine et à l'éducation au goût. À Aubergenville, je fais confiance à une petite société de restauration. Elle est loin d'utiliser 40 % de produits locaux mais elle emploie de vrais cuisiniers et fait visiter ses cuisines aux enfants. Le texte contrarierait cette expérience.

Les circuits courts ? Ils évoquent l'image sympathique de courses qu'on effectue avec son panier entre des étals de produits frais. Mais nous parlons, avec cette proposition de loi, de circuits courts industriels – ce qui n'a rien de péjoratif. En Ile-de-France, les agriculteurs, peu nombreux, préfèrent valoriser directement leur production sur les marchés.

Je préférerais à une obligation chiffrée des outils d'organisation des filières. La proposition de loi alourdit les normes pour les collectivités territoriales, sans étude d'impact.

Il existe une nouvelle directive européenne ; très bien, mais il faut former les fonctionnaires et les maires ruraux sans oublier les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes qui ont tendance à ne regarder que le prix des marchés publics.

Les opérateurs de restauration collective sont ensevelis sous les normes : traçabilité des produits, travail avec un nutritionniste, gluten, allergies, équilibre entre les protéines végétales et animales, dialogue avec les parents d'élèves... C'est un enfer. Comment appliquera-t-on la règle de 40 % de produits relevant de l'agriculture durable ? Il n'y a plus d'élevage en Ile-de-France. En circuit court, on n'y trouve que des oignons, des radis et des carottes. Comment servira-t-on du poisson aux enfants ?

L'outil agricole n'a pas la capacité de fournir 20 % de bio aux cantines. Ira-t-on le chercher au Brésil ou en Roumanie ? Les initiatives se multiplient ; laissons faire les maires, la demande sociale est forte.

M. Daniel Dubois. – Félicitations à Joël Labbé, fidèle à ses convictions.

À écouter M. Bourquin, on a l'impression que les produits non bio ne sont pas de qualité. Notre agriculture fournit des produits de grande qualité, il faut le dire ! Il n'y a pas photo entre la viande américaine et la nôtre.

On ne peut pas à la fois dénoncer l'excès de normes et adopter sans arrêt des textes qui en imposent de nouvelles. Hier en séance publique, nous avons voté une loi qui renforce le recours à l'architecte pour les constructions individuelles et les lotissements. Aujourd'hui, nous examinons une proposition de loi qui pose une obligation dans la restauration collective.

La communauté de communes du Haut-Clocher rassemble 8 000 habitants et 20 communes. Les écoliers sont regroupés dans trois écoles et trois cantines, gérées par un prestataire qui cuisine 40 000 repas par an, les sert et assure le nettoyage. Il assume toute la responsabilité de la préparation des repas sans gluten ou sans sel. Les représentants des parents d'élèves, qui participent à l'élaboration du cahier des charges, ont privilégié la présence de cinq éléments au bio quand ils ont vu les prix. Le repas est acheté 4,95 euros et vendu 3,70 euros, grâce aux subventions des collectivités. Quand on voit les coûts pour les collectivités et la baisse des dotations, disons halte aux normes, halte aux contraintes, oui au bon sens !

M. Jean-Pierre Bosino. – Merci M. Labbé. Je n'ai pas de désaccord de fond avec cette proposition de loi, même si elle pose beaucoup de questions. Elle va dans le sens de la pédagogie, de la volonté de créer une dynamique locale pour ancrer territorialement l'alimentation.

Il faut détacher la question du bio. À Montataire, nous opérons en régie pour maîtriser complètement la qualité de ce que l'on sert. Je partage, globalement, l'affirmation de M. Dubois selon laquelle l'agriculture est de qualité mais les affaires de la vache folle ou des pesticides inquiètent nos concitoyens.

Martial Bourquin a signalé une nouvelle directive européenne. Les maires, qui signent les marchés publics, ont besoin d'être rassurés sur le fait que l'introduction de clauses favorisant l'ancrage local ne pose pas de difficulté.

Je ne suis pas certain que l'agriculture locale soit capable d'alimenter le marché. Nous avons besoin de réfléchir à la création de filières.

Je rejoins M. Navarro sur les revenus : 85 % des salariés gagnent moins de 2 000 euros par mois.

Mme Sophie Primas. – Et les agriculteurs ?

M. Jean-Pierre Bosino. – Les gens les plus modestes sont ceux qui se nourrissent le plus mal et connaissent le plus de problèmes de santé et d'obésité.

Mme Élisabeth Lamure. – La difficulté de ce texte réside dans sa mise en œuvre. L'Association des maires de France incite, depuis 2014, les collectivités à acheter des produits de proximité pour approvisionner la restauration collective. Cela se révèle plus compliqué dans les grandes communes et, partout, se pose un problème de prix.

À Gleizé, nous avons travaillé sur la proximité et la saisonnalité. Avec le bio, on perd en proximité. Et puis, où trouver du riz de proximité ?

M. Marc Daunis. – En Camargue !

Mme Élisabeth Lamure. – On parle trop de l'agriculture biologique et pas assez de l'agriculture raisonnée, qui donne des produits sains et naturels.

M. Jean-Jacques Lasserre. – La modestie est l'une des qualités de Joël Labbé, ne la mettons pas à mal par trop de félicitations.

Les collectivités territoriales peuvent avoir un effet déclenchant, mais n'ont pas la capacité financière de s'approvisionner localement.

Le bio et la proximité sont deux choses différentes. J'ai visité, dans la Haute Lande, une exploitation biologique de 600 ha de carottes avec des enjambeurs à 10 cm du sol. Des Roumains, couchés sur des planches, arrachaient les petites mauvaises herbes : nous sommes dans une phase où le bio peut s'accompagner de pratiques gênantes.

Développer l'agriculture de proximité représente un beau défi politique mais prendra du temps. La difficulté portera sur la certification des produits. Au salon de l'agriculture, la politique de communication des entreprises, cette merveilleuse mystification, entretient volontairement la confusion. Par exemple, le consommateur pense que le jambon Aoste vient d'Italie quand il voit l'image d'une superbe Italienne défiler sur de la musique de Verdi ; en réalité, il est fabriqué dans une usine claustrée à 30 km de Lyon.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Voilà une habile façon de contrer un concurrent du jambon de Bayonne !

M. Alain Chatillon. – Au lieu de partir du produit, il faut connaître le marché. Ce qui compte, c'est le bon équilibre alimentaire entre les protéines, les vitamines et les sels minéraux. J'ai créé en 1994 une entreprise de produits naturels au soja. Elle en utilise 5 000 tonnes par an, ce qui donne du travail à 250 agriculteurs et 130 salariés pour 30 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Dans notre pays judéo-chrétien, nous n'affrontons pas les vrais problèmes. La médecine est curative et non préventive. Or 80 % des problèmes du tube digestif sont réglés par 2,5 grammes de son. Mais les pains de son ne sont pas remboursés par la sécurité sociale, contrairement aux laxatifs. Les médecins ne les prescrivent pas, eux qui étudient la nutrition deux heures par semaine pendant les deux dernières années contre huit heures par semaine pendant neuf ans pour les vétérinaires ! Une meilleure nutrition réduirait les dépenses de sécurité sociale.

Les produits issus de l'agriculture raisonnée sont meilleurs et moins chers. Qu'on ne nous empêche pas de les développer. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, l'Anses, contraint les entreprises françaises. Commençons par supprimer des normes.

N'oublions pas que le consommateur effectue 85 % de ses achats dans la grande distribution. Il y a trente ans, la part de l'alimentation dans le budget des ménages était de 24 %. Elle est actuellement de 12 %. Les 12 % épargnés vont dans les téléviseurs, les téléphones mobiles... Allons vers une agriculture raisonnée et naturelle, moins chère et plus compétitive.

Un dernier exemple : pendant vingt-trois ans, j'ai eu interdiction de vendre mes produits en Allemagne, faute d'obtenir 75 % des voix des décideurs du label allemand *Grüne liste*. Pendant ce temps-là, on négocie le traité transatlantique et les produits américains vont entrer sur notre marché.

M. Bruno Sido. – Merci à M. Labbé de travailler avec son cœur. Merci aussi à M. Bourquin de nous avoir involontairement fait la démonstration de l'inutilité de ce texte. D'autres l'ont dit avant moi, ce sera encore plus de normes, d'observatoires, de rapports, de délais à respecter et de dates-butoir. Les élus, qui sont des gens responsables, savent comment nourrir leurs enfants et leurs personnes âgées. Le principe de libre administration des collectivités territoriales, que curieusement personne n'a évoqué, s'applique, à moins que ne se pose un problème de santé publique. Il s'applique d'autant plus que le texte crée insidieusement une charge nouvelle sans la compenser : l'approvisionnement des cantines en produits bio, beaucoup plus chers. La hausse des charges des collectivités est une réalité.

Le bio, c'est bien mais personne ne voudrait acheter les pommes de mon verger bio au marché de la rue Mouffetard. Les cuisiniers qui réenchanteront la cuisine avec M. Labbé ne veulent pas non plus de pommes de terre biscornues, synonymes de gâchis phénoménal ; ils veulent des pommes de terre rondes, faciles à éplucher.

Le bio, c'est gentil mais on a la mémoire courte. Qui se souvient qu'il fallait autrefois cuire les produits pendant des heures pour éviter le ténia ? Que le progrès scientifique nous a évité l'ergot du blé, qui est mortel ? On le voit d'ailleurs réapparaître dans les silos : certaines récoltes sentent le poisson pourri. Sans compter que la définition du bio varie selon les pays : le bio français n'est pas le bio allemand.

Bref, avec ce texte, le lobby bio tire remarquablement son épingle du jeu.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Monsieur Vaugrenard, ma seule stratégie consiste à dire ce que je pense : nous pouvons voter ce texte conforme. Il ne porte que sur la restauration collective et, dans la restauration collective, sur 40 % de l'approvisionnement. Dépourvu de sanction, il incitera les collectivités à s'engager. Les agriculteurs l'attendent, la

directrice de l'agence bio me l'a confirmé au salon de l'agriculture. D'ailleurs, les exploitations bio qui pratiquent la polyculture et l'élevage ont été moins touchées que les autres par la crise.

Monsieur Bailly, la définition de l'agriculture durable avec ses trois piliers, économique, social et environnemental, est désormais inscrite dans les textes. Des normes supplémentaires ? Non, puisque le texte est incitatif. Il ne restera pas non plus au rang de vœu pieux comme le Grenelle parce qu'il constitue, non pas la réponse, mais un élément de la réponse à la crise agricole.

Des études sur les expérimentations ont montré que la hausse des prix était contenue. Les familles n'en souffriront pas avec le quotient familial. Surtout, n'oublions pas que le déjeuner pris à la cantine représente souvent le seul repas équilibré de la journée pour beaucoup d'enfants issus de familles en difficulté.

L'agriculture bio n'interdit pas de nourrir les vaches au foin et au regain, bien au contraire !

Jacques Pélissard est venu en personne nous parler avec fierté de l'expérience de Lons-le-Saunier ; elle est applicable à l'échelle nationale.

La France importe du bio d'Allemagne, d'Autriche et d'Italie parce qu'elle n'a pas su prendre ce virage. Il n'est pas trop tard. Le bio est une réalité, la demande sociale est forte dans notre pays, en Europe et dans le monde.

Monsieur Vaugrenard, il fallait effectivement replacer les chambres régionales d'agriculture au cœur du dispositif. À mon sens, la pédagogie envers les consommateurs n'est plus nécessaire, la prise de conscience est là. En revanche, il faut structurer la filière par la commande publique.

Monsieur Tandonnet, ce texte correspond à la réalité du terrain. Partout où il y a la volonté d'ancrer l'alimentation dans le local, le maraîchage, généralement bio, revient. Se pose d'ailleurs un problème de foncier que règlent les territoires en lien avec les Safer.

Comment atteindre 20 % de produits bio quand le bio représente 5 à 6 % de la production agricole ? C'est possible, nous ne parlons que de la restauration collective. Il est insensé d'importer du bio en France, ce pays aux agricultures multiples.

Monsieur Bourquin, on me prédisait le pire pour ma loi sur les pesticides. Finalement, les collectivités se sont mises en ordre de marche pour 2017.

Monsieur Gremillet, l'agriculture durable est inscrite dans différents textes, elle constitue l'un des objectifs de la Cop 21. Il y a urgence, ne l'oublions pas.

Monsieur Navarro, l'alimentation doit retrouver sa juste place dans le panier de la ménagère. Et dire que l'industrie agro-alimentaire ne parle plus de viande pour les plats préparés, mais de minerai...

Le sujet pour la restauration collective, c'est d'organiser la demande en produits durables et bio, de la planifier. Dans le Morbihan, j'ai vu avec bonheur d'importantes entreprises prestataires affirmer en audition qu'elles étaient prêtes à s'adapter.

Si on ne légifère pas pour l'opinion publique, nous devons aussi répondre à une attente de fond. Les producteurs, quelle que soit leur appartenance syndicale, demandent ce texte.

Madame Primas, vous savez parfaitement que Paris approvisionne ses cantines en produits venant des circuits courts sans se limiter aux radis, carottes et oignons.

Mme Sophie Primas. – Je me demande comment...

M. Joël Labbé, rapporteur. – Oui, on peut réintroduire l'élevage en Île-de-France. Hier soir, en regardant une émission télévisée, j'ai appris que 30 % de la charcuterie bio consommée en France était importée. Est-ce normal ?

Je m'inscris en faux contre l'idée qu'il faudra importer pour atteindre 20 % de produits bio dans la restauration collective. Avec ce texte, nous enclencherons une dynamique qui offrira des débouchés pérennes à la production bio.

Monsieur Dubois, le non bio est de qualité, personne ne dit le contraire. D'ailleurs, la proposition de loi lui fait une place : 40 % d'agriculture raisonnée, avec 20 % de bio, et 60 % pour le reste. Dans le même ordre d'idée, monsieur Bosino, ne ménageons pas une place à part au bio ; il recouvre, par définition, des produits naturels issus de l'agriculture raisonnée, qui sont chers à Alain Chatillon.

Madame Lamure, l'initiative de l'AMF en 2014 était bonne mais elle n'a pas suffi. D'où la nécessité d'une impulsion nationale.

Monsieur Lasserre, sans tomber dans le catastrophisme, n'oublions pas l'urgence. Et puis nous parlons d'un horizon raisonnable : 2020. Le rôle de l'observatoire de l'alimentation sera essentiel.

Monsieur Chatillon, la qualité nutritionnelle des repas n'est pas antinomique avec cette proposition de loi.

Enfin, monsieur Sido, si j'ai du cœur, je sais désormais le tempérer par la raison. Je ne vois pas d'entorse au principe de libre administration des collectivités territoriales dans ce texte à partir du moment où aucune sanction n'est prévue. Pour beaucoup d'élus du Morbihan, cette proposition de loi enverra un bon signal.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement n°COM-4 apporte une clarification inutile : retrait, sinon rejet.

L'amendement n° COM-4 est adopté.

M. Joël Labbé, rapporteur. – M. Tandonnet, avec son amendement n° COM-2, supprime les 20 % de produits bio. Je lui propose un *deal* : travailler d'ici à la séance publique à une rédaction indiquant clairement que ces produits bio se retrouvent dans les 40 % de produits durables.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

L'article premier est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article premier bis (nouveau)

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement n° COM-3 de M. Tandonnet est de conséquence avec son amendement n° COM-2.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'outre-mer a bien sûr ses particularités. Toutefois, le texte ne s'appliquera directement que dans les DOM et les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Je pense que la précision apportée par l'amendement n° COM-5 n'est pas nécessaire, mais dès lors que d'autres amendements ont été adoptés, je ne suis pas défavorable.

L'amendement n°COM-5 est adopté.

L'article premier bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 2, 3, 3 bis (nouveau) et 4

L'article 2 est adopté sans modification, de même que les articles 3, 3 bis (nouveau) et 4.

Article 5

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement n°COM-1 supprime l'article sur le « fait maison ». Puisque je ne vous ai pas convaincu de voter le texte conforme, je n'y vois pas d'inconvénient.

L'amendement n°COM-1 est adopté et l'article 5 est supprimé.

M. Marc Daunis. – Quelle est la position du rapporteur face à ce texte modifié par la commission ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je vous invite à voter pour, sachant que je vous proposerai des amendements en vue de la séance.

M. Gérard Bailly. – Le groupe Les Républicains s'abstiendra.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. TANDONNET	4	Caractère alternatif des critères de l'alimentation durable.	Adopté
M. TANDONNET	2	Suppression de toute quotité précise pour la présence de produits issus de l'agriculture biologique.	Adopté
Article 1^{er} bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. TANDONNET	3	Suppression de toute référence à une obligation d'incorporation de produits de l'alimentation durable.	Adopté
M. DESPLAN	5	Prise en compte des particularités des outre-mer dans le rapport au Parlement.	Adopté
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. TANDONNET	1	Inapplication de la mention "fait maison" à la restauration collective.	Adopté

La réunion est levée à 11 h 05.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 3 février 2016****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -***La réunion est ouverte à 14 heures 30.***Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur le ministre, cette audition était initialement prévue sur le rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement sur l’opération Sentinelle et le rôle de l’armée sur le territoire national. En attendant ce rapport, et le débat que nous aurons au Parlement, pouvez-vous faire un tour d’horizon des différentes crises que nous affrontons ? Nous devons avoir une réflexion sur l’actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) : au vu des circonstances et de la situation sur le terrain, nous ne nous dirigeons pas vers une décélération des menaces non plus, en conséquence, que des besoins budgétaires. Il nous faut donc acter dans le marbre de la LPM les annonces du Président de la République à Versailles.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Je suis très heureux de vous retrouver, selon un cycle désormais mensuel, pour débattre avec vous. Nous aurions dû parler davantage des opérations intérieures et de la mise en œuvre des forces opérationnelles sur le territoire, mais le rapport, prévu pour fin janvier, est en cours de finalisation.

Depuis notre dernière réunion, un forcené a essayé d’éliminer une patrouille de soldats du 93^e régiment d’artillerie de montagne qui assurait la sécurité d’une mosquée à Valence. Les trois soldats ont fait preuve d’un grand sang-froid, d’une grande réactivité et d’une parfaite maîtrise dans l’emploi graduel de la force. Le caporal-chef – un niveau de commandement subalterne – a su être à la hauteur, ce qui montre le professionnalisme de nos forces.

Les programmations de 2008 et de 2013 prévoyaient un contrat opérationnel de 10 000 soldats pour une durée non identifiée, afin de répondre à une situation de crise majeure dans le pays. En janvier 2015, ce contrat a été activé avec la mobilisation de 10 000 militaires dans le cadre de l’opération Sentinelle.

À la suite des attentats de janvier, le conseil restreint de défense d’avril 2015 a actualisé la LPM, adoptée en juillet 2015. Elle prévoit une capacité de mobilisation de 7 000 hommes dans la durée et de 10 000 hommes pour un mois, dispositif activé dans la nuit du 13 au 14 novembre et qui a fonctionné de manière remarquable. Dès les trois premiers jours, l’objectif de 10 000 hommes a été atteint – mais la situation dure depuis deux mois, au-delà des contrats opérationnels, ce qui soumet les armées à de fortes tensions...

Ces forces interviennent sur réquisition et sous l’autorité du ministre de l’intérieur et assurent des gardes statiques, des patrouilles mixtes, la surveillance de zones ou de lieux potentiellement menacés et soutiennent la police de l’air et des frontières. Le dialogue civilo-militaire n’a jamais été aussi nourri et je n’ai pas connaissance de tensions entre les autorités militaires et civiles sur l’application de ces réquisitions.

Cependant, il nous faut tirer les leçons de cette situation pour formaliser une nouvelle doctrine d'emploi. Le conseil restreint de défense d'avril a chargé le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) de faire le bilan de l'opération Sentinelle. Ses recommandations portent notamment sur l'approche interministérielle, la coordination entre civils et militaires et les modes d'engagement de nos armées.

En application de l'article 7 de l'actualisation de la LPM, nous élaborons, pour notre part, un rapport au Parlement qui énonce entre autre cette nouvelle doctrine d'emploi des forces armées sur le territoire national, pour protéger la population. Il est important de redéfinir la mission de protection des armées. Nous vous ferons bientôt part de nos propositions et nous en débattons en séance en mars.

La doctrine d'emploi doit prendre en considération trois éléments d'analyse des menaces : un terrorisme militarisé, totalement nouveau ; une porosité quasi complète entre la menace extérieure et la menace intérieure ; des actions d'une violence extrême.

Il faut, en regard, valoriser la spécificité de l'armée professionnelle, ses capacités de planification, de réaction et de surprise, de dissuasion grâce à la maîtrise des armes, d'intégration des moyens terrestres, aériens et maritimes, d'action mobile, d'apport de moyens spécialisés comme les forces spéciales, enfin de coordination du commandement.

En fonction de la menace, comment nos forces armées peuvent-elles agir de manière cohérente pour protéger notre territoire, tout en conservant leur spécificité et dans une relation forte avec le ministère de l'intérieur ? Elles ne sont pas des supplétifs des forces de sécurité intérieure. Le concept de protection du territoire, renouvelé, repositionne et rééquilibre cette fonction parmi les trois missions de l'armée : dissuasion, intervention, protection. Le cadre juridique n'a pas besoin d'évoluer, si ce n'est pour l'homogénéiser avec le texte présenté ce matin en conseil des ministres sur la légitime défense, qui fera l'objet d'un débat au Parlement. Pour la première fois depuis longtemps, nous avons davantage de militaires en opération intérieure qu'en opérations extérieures.

L'opération Sentinelle étant amenée à durer, nous devons nous préoccuper des conditions de vie et d'accueil des militaires, en région parisienne tout particulièrement. À l'heure actuelle, 85 % des effectifs sont hébergés sur nos propres sites. Les 20 millions d'euros d'investissements prévus en 2015 et 2016 pour améliorer cet accueil seront sans doute insuffisants. Depuis novembre, nos unités sont fatiguées. Ce sont, et ce seront toujours les mêmes : il y a une seule armée, et non une armée territoriale et une armée extérieure. En 2015, ils ont passé en moyenne 230 jours en dehors de leur garnison. Leur détermination est constante, même s'ils aspirent à un assouplissement, quand les recrutements autorisés par la LPM seront opérationnels. En sus des remplacements, 5 500 recrutements supplémentaires sont prévus en 2015, et autant en 2016. Lorsque les personnels seront formés, ils allégeront la mobilisation intense des effectifs depuis le 13 novembre. Cet allègement devrait commencer à pouvoir se ressentir à partir de l'été 2016.

Pour encourager et soutenir les militaires de l'opération Sentinelle, j'ai créé l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle – 200 euros pour six semaines – attribuée à titre rétroactif aux militaires mobilisés dès janvier 2015, qui s'ajoute à l'indemnité pour services en campagne. Nous avons mobilisé tous les lieux d'hébergement possibles, y compris l'îlot Saint-Germain et le Val de Grâce.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Merci pour le quartier, monsieur le ministre !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Quelques mots sur les dernières évolutions des théâtres d’opération. Pour ce qui concerne l’opération Chammal, Daech recule dans la partie irakienne, à l’est : Sinjar a été reprise par les forces des peshmergas avec l’appui de la coalition, Baïji par les forces irakiennes chiïtes avec l’appui de la coalition, et Ramadi par les forces irakiennes sunnites – *l’Iraqi Counter Terrorism Service*, le service antiterroriste que nous contribuons à former – même si la reprise de la ville n’est pas encore totale.

En Syrie, nous constatons également un certain recul depuis la prise du barrage de Tichrine, qui désorganise la logistique de Daech. Les forces armées syriennes loyalistes progressent également. Les Kurdes de l’YPG (*Yekîneyên Parastina Gel*, unités de protection du peuple), les insurgés, les forces armées syriennes soutenues par les Russes grignotent peu à peu le territoire de Daech.

Malgré ces progrès, Daech conserve une grande capacité de résilience : il attaque les forces de Bachar el-Assad à Deir ez-Zor et prend à revers certains sites tenus par les forces irakiennes soutenues par la coalition, comme Tikrit et Kirkouk. Malgré les interventions de la coalition, la capacité de renouvellement des *foreign fighters* – les combattants étrangers de Daech – est très forte : en décembre, Daech aurait perdu 2 500 combattants, mais en a recruté 2 000, venus de partout, y compris d’Australie.

Nous participons activement à la coalition. Le porte-avions sera présent dans le Golfe arabo persique jusque vers début mars. Nous fournissons 40 à 45 % des frappes hors participation américaine, ce qui fait de nous le second opérateur sur la zone, le seul à disposer d’un ensemble complet : porte-avions, avions et navires de renseignement, capacités de ravitaillement et de frappe. Hier matin, nous avons réalisé des frappes à Manbij avec des missiles Scalp (Système de croisière conventionnel autonome à longue portée). J’ai réuni récemment les ministres de la défense des sept pays qui interviennent le plus au sein de la coalition : États-Unis, France, Royaume-Uni, Italie, Australie, Allemagne, Pays-Bas. Nous nous retrouverons la semaine prochaine à Bruxelles dans une configuration élargie, pour évoquer une intensification de l’action.

Le Secrétaire à la défense américain, Ashton Carter, s’est montré extrêmement déterminé contre Daech, il a arrêté un plan d’action pour 2016 avec comme objectifs Raqqa et Mossoul : un discours nouveau ! Je suis parfaitement en phase avec M. Carter, avec lequel j’entretiens des relations étroites et de confiance.

La coalition frappe des centres d’entraînement, de communication et de commandement, les ressources pétrolières ou logistiques. Les nouvelles règles d’engagement permettent d’enrayer les ressources de Daech ; nous avons ainsi frappé un centre d’entraînement à Manbij où il y aurait eu des combattants français.

J’attire votre attention sur une zone particulièrement sensible, où différentes forces sont en présence : les Kurdes de l’YPG, qui tiennent la frontière Syrie-Irak ; Daech, qui tient la frontière avec la Turquie, sur une ligne de 100 km à partir de Jerablus, espace par lequel rentrent tous les trafics ; les insurgés modérés, qui tiennent une ligne d’une quinzaine de kilomètres – convoitée par les forces de Bachar, soutenues par les Russes. Le contrôle de cette zone sera déterminant dans les prochaines semaines.

Pendant ce temps, les pourparlers continuent à Genève entre les représentants de Bachar el-Assad et, depuis hier, de Riad Hijab, le président du Haut Conseil pour les négociations (HCN), qui représente les insurgés. Pour les Turcs, la jonction des Kurdes ou

l'occupation de la zone par les forces de Bachar el-Assad soutenues par les Russes sont néfastes, même si leur position évolue depuis les attentats d'Istanbul. Ils ont mis leurs bases aériennes à la disposition de la coalition et accueillent deux millions de réfugiés sur leur sol – mais n'ont pas clarifié leur position vis-à-vis des Kurdes. L'évolution est lente mais réelle.

Je me suis entretenu avec mon homologue russe, Sergueï Choïgou ; nous nous sommes entendus sur la déconfliction – s'informer mutuellement des intentions d'intervention pour éviter les clashes – et sur des rencontres entre services de renseignements extérieurs pour l'échange d'informations sur les jihadistes russophones et les francophones. Nous avons envisagé une relation plus forte, avec l'identification des groupes insurgés à ne pas frapper, mais cette rencontre n'a pas encore eu lieu. Aujourd'hui, seules 30 % des frappes russes ciblent Daech, tandis que le reste des attaques vise les insurgés, qui eux-mêmes combattent Daech... Cela pose problème, même si nous pouvons approuver les frappes contre Jabhat al-Nosra.

On observe à l'Est, sur un quadrilatère entre Lattaquié, Homs, Alep et Tartous, un renouveau de Bachar el-Assad, avec le soutien russe, qui repousse Daech. Attention, car si l'on aboutit à un face-à-face entre Bachar et Daech, il y aura un certain nombre de Syriens – il y a 10 millions de déplacés, ne l'oublions pas – qui risquent de préférer Daech à Bachar !

En septembre 2014, j'avais alerté l'opinion sur la gravité de la situation en Libye. Désormais, entre 3 000 et 5 000 combattants de Daech sont présents autour de Syrte mais aussi à Sabratha, à la frontière tunisienne, à Benghazi et à Derna. Ce sont à la fois des combattants étrangers venus du Maghreb ou du Levant et des groupes ralliés à Daech, qui souhaitent s'étendre vers le Sud pour se saisir des sites pétroliers. L'inquiétude est grande. Un élément positif, néanmoins : la résolution des Nations unies et le processus d'unification de la Libye autour du Premier ministre al-Sarraj, même si son premier gouvernement a été refusé par le Parlement de Tobrouk. Nous espérons un accord entre les pays de la région et les membres du Conseil de Sécurité, pour permettre aux bâtiments de l'opération Sophia d'intervenir dans les eaux territoriales libyennes – ce qui suppose une sollicitation préalable du gouvernement libyen – et ainsi éviter un flux de migrations au printemps. Nous pourrions apporter un appui au nouveau gouvernement dans ses actions de sécurisation, en matière de formation ou de renseignement. C'est ce à quoi nous travaillons – et non à une intervention directe en Libye, comme l'écrit *le Figaro*.

En Centrafrique, le second tour des élections se tiendra le 14 février, les résultats seront proclamés le 4 mars. La situation va devenir moins confuse et moins dangereuse. Progressivement, la mission des Nations unies en Centrafrique (Minusca) s'installera et remplacera nos forces de Sangaris : vendredi, l'Union européenne décidera probablement de constituer une mission sur Bangui pour reconstituer l'armée centrafricaine. Nous nous désengageons progressivement : Sangaris est passée de 2 500 à 900 hommes, et sera à terme remplacée par la Minusca et la future armée centrafricaine.

S'agissant de l'opération Barkhane, le processus d'Alger met du temps à se mettre en œuvre sur le terrain, notamment les mesures de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR). On observe une recrudescence d'actes terroristes, avec la constitution d'un nouveau groupe au Sud, le Front de libération du Macina. Les groupes du Nord se réunissent sous la houlette d'Ag Ghali, qui prend l'ascendant sur les Touaregs, même s'ils comptent moins de combattants qu'en 2013. On assiste à un regain de tensions avec des actes asymétriques, commis par deux ou trois personnes comme à Ouagadougou ou Bamako, sous la houlette du groupe de Mokhtar Belmokhtar. La situation n'est pas encore stabilisée, les

capitales africaines doivent fournir un effort particulier pour se doter de forces antiterroristes, qui n'existent pas encore, sur le modèle du GIGN.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Tout cela est très grave ; merci de ces informations essentielles.

M. Jacques Gautier. – Merci pour cette intervention très complète. Vous avez rappelé que la doctrine d'emploi des forces n'était pas encore finalisée. Je salue l'engagement de nos troupes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Le niveau de 10 000 hommes mobilisés par Sentinelle est difficilement supportable dans la durée. Nous avons vu, sur place, que les dispositifs d'accueil et logistiques sont encore insuffisants. Certains militaires ont été déployés jusqu'à six fois six semaines, soit 42 semaines car ils ont une semaine de préparation à chaque reprise. Ce flux tendu est difficilement supportable.

Plus grave, nous avons l'impression que le ministre de l'intérieur se contente d'empiler les gardes statiques depuis janvier 2015. Ce n'est pas la solution, il faut passer à la phase dynamique, qui ne concerne pour l'instant que le tiers de la force Sentinelle. Si l'on veut protéger et non seulement rassurer, il faut être plus souple, inverser le rapport. Le chemin est long pour convaincre le ministre, le préfet de police et les préfets, que l'on peut protéger mieux avec moins.

Porter la réserve opérationnelle de 28 000 à 40 000 hommes est un objectif louable. Depuis 1999, tous les gouvernements ont cherché à la faire monter en puissance – mais se sont heurtés à des difficultés. En l'état actuel des choses, nous ne pourrions disposer à un horizon de six mois ou un an des réservistes nécessaires. Il faudra innover, et sans doute préférer la disponibilité à court terme sur le niveau de formation.

Le financement de l'opération Sentinelle, dont les coûts resteront élevés, devait être interministériel. En avez-vous la garantie pour 2016 ? Comment la réserve et le service militaire volontaire seront-ils financés ?

Vos réunions avec Ashton Carter se multiplient et les Américains seraient désireux d'intervenir plus efficacement au Levant. Il y a pour l'heure beaucoup d'avions mobilisés, mais peu de frappes utiles. Avez-vous connaissance des cibles retenues par nos alliés ? On parle également d'une offensive en préparation contre Rakka, capitale symbole de Daech. Les forces au sol de nos alliés irakiens et kurdes seront-elles en nombre suffisant et suffisamment entraînées pour la conduire ?

Dans votre exposé, vous avez situé les insurgés modérés à côté d'Alep. Y incluez-vous les combattants du Front al-Nosra, qu'on ne saurait considérer comme modérés ?

M. Daniel Reiner. – Xavier Pintat et moi-même rentrons d'une mission de l'OTAN aux États-Unis, où nous avons essentiellement parlé de terrorisme. Nous avons été surpris de constater que le regard des Américains était essentiellement tourné vers la Russie. Où en est la situation en Ukraine, sur le plan militaire ?

M. Cédric Perrin. – Merci monsieur le ministre pour cet exposé passionnant. Les échos que Jacques Gautier et moi-même avons eus à Vincennes convergent : l'armée n'a pas vocation à suppléer les effectifs du ministère de l'intérieur, et il semble que nous revenions en arrière en privilégiant les gardes statiques. Je fais partie de ceux qui pensent que Sentinelle sert avant tout à rassurer nos concitoyens, et que nous devrions par conséquent engager son

retrait progressif. Mais vous avez annoncé que le dispositif serait maintenu aussi longtemps que nécessaire, dont acte.

S'agissant des Opex, vous avez dit que 22 frappes avaient eu lieu depuis janvier, ce qui semble peu. Quel est l'état de nos stocks de munitions ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Le démantèlement des services de renseignement algériens (DRS) que dirigeait le général Mediène depuis plus de 20 ans au profit d'un service dirigé par le général Tartag risque-t-il d'altérer notre coopération avec le régime algérien dans le sud du pays ? On connaît notamment l'intérêt stratégique de la passe de Salvador.

M. Jean-Marie Bockel. – La difficulté à faire émerger une réserve opérationnelle digne de ce nom est une frustration ancienne. Compte tenu des perspectives de montée en puissance d'opérations conjointes, les 10 000 hommes de Sentinelle devront être positionnés ailleurs... Le concept de garde nationale est intéressant, mais se contenter d'intégrer un millier d'hommes dans Sentinelle serait rester au milieu du gué. Cette réflexion tient à cœur à notre commission, et nous n'excluons pas de vous faire des propositions.

Je n'ai pas de questions sur la Libye ; nous voyons bien que vous ne dites que ce que vous pouvez dire. L'histoire libyenne n'est assurément pas finie.

M. Gaëtan Gorce. – Le 3 février 2008 disparaissait l'opposant tchadien Ibni Oumar Mohamat Saleh, probablement assassiné par la garde présidentielle tchadienne. Les présidents Sarkozy et Hollande s'étaient engagés à faire la lumière sur cette affaire. Pouvez-vous nous dire quand vous avez évoqué ce dossier pour la dernière fois avec le président Déby et ce qu'il vous a répondu ?

M. Alain Néri. – Nous sommes satisfaits de l'action que vous menez, mais le nombre de théâtres d'opérations, déjà grand, pourrait encore augmenter : en Libye, où la situation est explosive entre la Cyrénaïque et la Tripolitaine ; dans la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie, où le nouveau président du conseil régional vous demande d'intervenir à Calais... Comment faire face à de nouvelles sollicitations ?

M. Robert del Picchia. – Vous avez évoqué 12 000 réservistes de plus... Cela nécessitera-t-il une modification de la loi ?

Vous parlez pudiquement de « zones d'évolution de Daech » : qu'est-ce à dire ?

Mme Bariza Khiari. – Daech a renouvelé 80 % de son stock de soldats, il en vient de partout dans le monde. Nous sommes arrivés à réduire ses ressources financières, mais pas ses ressources humaines. Or une idéologie se combat par un contre-discours. La coalition envisage-t-elle d'en élaborer un ? À défaut, comment contrer le pouvoir d'attraction de Daech ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous approfondirons cette question essentielle.

Mme Josette Durrieu. – Les Américains et les Russes semblent se rapprocher à Genève sur l'Ukraine. En sera-t-il de même à Munich à propos de la Syrie ? De plus les relations avec l'Iran ont changé ; le pays peut-il dès lors peser dans ces négociations ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Vous avez dit que les relations avec la Russie étaient timides en dépit de votre voyage sur place ; n'est-ce pas contradictoire avec l'esprit du voyage entrepris par le président de la République après le 13 novembre ?

L'opération Sophia est bloquée à la limite des eaux territoriales libyennes. Or pour être efficace, il faudrait y rentrer... Cela ne devrait-il pas être une priorité ?

Mme Leila Aïchi. – Que pensez-vous du processus de Nouakchott, conduit sous l'égide de l'Union africaine ? Celui-ci est-il en mesure de répondre aux défis sécuritaires de la bande sahélo-saharienne ? Comment la France travaille-t-elle avec le G5 du Sahel ?

Sait-on d'où viennent les groupes et tribus qui rejoignent Daech à Syrte ? Adhèrent-ils à l'idéologie du groupe, ou s'agit-il d'une logique de vengeance contre le système Kadhafi ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Je suis convaincu que la garde statique n'est pas la technique la plus dissuasive. Mais la perception de nos concitoyens importe aussi, et elle est contradictoire : si les patrouilles mobiles sont perçues très favorablement, les fidèles et les parents d'élèves tiennent aux gardes statiques devant les lieux de culte et les écoles. Sans compter que certaines habitudes se prennent...

J'espère vous avoir convaincu que la spécificité militaire doit primer : si la responsabilité de la mission de sécurité intérieure reste bien entendu du ressort du ministre de l'intérieur, les forces militaires que le ministère déploie agissent sous le commandement militaire du chef d'état-major des armées, par une chaîne centrale mais aussi déconcentrée qui va du centre de planification et commandement (CPCO) aux officiers généraux de zones de défense dans les territoires. Les principes fondamentaux posés, nous travaillons au meilleur emploi des forces, en statique comme en dynamique, pour la plus grande efficacité possible du dispositif – c'est en cours.

M. Jacques Gautier. – Nous avons l'impression du contraire...

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Croyez-moi, les choses progressent.

Je fais des réserves une affaire personnelle. Je souhaite que les choses avancent rapidement, dès cette année – ce sera nécessaire pour tenir l'objectif de 2018. La mission que j'ai lancée devra aboutir rapidement à un système efficace. Il faudra peut-être pour cela sortir des cadres classiques, être souples et réactifs.

Budgétairement, pour *Sentinelle* et les Opint, en 2015, j'avais annoncé une couverture totale, à hauteur de 171 millions d'euros. Tout me laisse à penser qu'elles seront également couvertes en 2016.

Au Levant, les Américains et nous-mêmes partageons nos cibles, chacun ayant son dispositif de renseignement.

Comment prend-on Raqqa ? Voilà une question essentielle. Les Américains, donc la coalition, sont beaucoup plus préoccupés par l'Irak que par la Syrie, qui est pour nous l'enjeu principal car c'est là que sont formés les terroristes qui menacent notre territoire. Ashton Carter considère avec moi que la prise de Raqqa est un objectif pour 2016 ; le président Obama nous l'a dit à Washington. Concrètement, les choses sont plus compliquées. Avec qui interviendrait-on au sol ? Ce ne peuvent être que les Kurdes avec les forces sunnites

syriennes, mais en sont-elles capables ? Pour l'heure, non ; demain, peut-être, si nous les y aidons.

- Présidence M. Jacques Gautier, vice-président -

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – La situation en Ukraine n'est pas directement de ma compétence au titre des opérations... Le dispositif russe est demeuré inchangé, le *statu quo* semble privilégié. Nous continuons à défendre l'application stricte des accords de Minsk.

Monsieur Perrin, je n'ai pas connaissance de soucis particuliers concernant les munitions. De 40 bombes par mois avant le 13 novembre, nous sommes passés à 90 ou 95 – ce qui est beaucoup. Nos stocks de bombes et de missiles Scalp nous permettent de tenir un certain temps, et sont renouvelés régulièrement pour ce qui est des bombes.

Monsieur Lorgeoux, je n'ai pas senti de changements particuliers en Algérie. Je m'y rendrai bientôt ; je souhaite notamment que les Algériens s'impliquent sur la question libyenne – c'est aussi dans leur intérêt.

Monsieur Gorce, les documents déclassifiés ont été fournis. La procédure judiciaire suit son cours, je ne peux la commenter ; je ne l'ai donc pas évoquée avec le président Déby.

M. Gaëtan Gorce. – Elle a été impulsée par les avocats de la famille de la victime, compte tenu de l'inaction du gouvernement français...

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Nous ne sommes pas bloqués sur ce point.

Monsieur Néri, certaines interventions arrivent à leur terme : l'opération Sangaris par exemple, mobilisera au plus 300 hommes à la fin de l'année. Je ne vois pas de théâtre d'opération nouveau s'ouvrir dans les mois à venir. Si nous intervenons en Libye, ce ne sera pas au sol mais en soutien au futur gouvernement libyen. La mobilisation de 10 000 militaires pour l'opération Sentinelle s'est traduite par l'augmentation de la force opérationnelle terrestre de 11 000 hommes et le renoncement à la déflation des effectifs pour 2018-2019. Le chef d'état-major des armées a dit que nos armées étaient au taquet : c'est vrai, mais l'allègement de Sangaris et les recrutements apporteront plus de flexibilité.

Monsieur Pozzo di Borgo, Sophia est pour moi le sujet principal. La phase 2A dans laquelle nous sommes risque de finir par ressembler à l'opération italienne *Mare Nostrum*. Il faut passer à la phase 2B puis à la phase 3, ce qui suppose qu'elle soit sollicitée par les autorités libyennes légalement reconnues...

Madame Durrieu, les États-Unis et la Russie discutent en effet de la Syrie. J'irai à Munich le 12 février. Ashton Carter a annoncé la multiplication par deux des budgets alloués par le Pentagone à la lutte contre Daech. Leur engagement est sans faille. La relation que nous avons avec les États-Unis, en tout cas, est très positive. Ils ont compris l'importance pour nous de la Syrie. Il leur faut penser à la Libye, car la situation est très préoccupante.

Monsieur del Picchia, il faudra sans doute modifier les chiffres figurant dans la loi d'actualisation de la LPM, au moyen d'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre militaire plutôt que par amendement.

Madame Khiari, Daech attire par son idéologie, et par la rémunération offerte aux combattants étrangers, même si celle-ci a sensiblement baissé. Je doute que cela suffise néanmoins à juguler le flux. La contre-propagande est essentielle, et il a été décidé lors de notre réunion à Paris d'accentuer la communication sur nos actions militaires ; la semaine prochaine à Bruxelles, la Grande-Bretagne se verra confier la coordination de ces initiatives, avec notre soutien pour la partie francophone. Il n'est pas normal que les messages de Daech soient cinq fois plus nombreux sur les réseaux sociaux que ceux de ses adversaires.

Mme Bariza Khiari. – Dans le cadre de la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes, j'ai entendu dire par un jeune qui était auditionné que Daech recrutait plus que les entreprises françaises : cela fait froid dans le dos !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Daech ne pourra pas rémunérer éternellement ces combattants. Depuis la fin du mois de novembre, en frappant leurs sites logistiques, nous réduisons leurs capacités financières.

Madame Aïchi, votre question ne relève pas directement de ma compétence. Nous soutenons le G5, constitué au sein du processus de Nouakchott, qui regroupe la Mauritanie, le Mali, le Tchad, le Niger et le Burkina Faso. Des réunions des chefs d'état-major permettent une coopération efficace sur le territoire de l'opération Barkhane.

M. Jacques Gautier, président. – Monsieur le ministre, merci pour ces explications complètes et transparentes.

La réunion est levée à 16h10.

Mercredi 17 février 2016

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

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de S.E. Dr Khalid Bin Mohammad Al Ankary, ambassadeur d'Arabie saoudite en France

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Monsieur l'Ambassadeur, merci beaucoup de votre présence et de votre disponibilité. L'Arabie saoudite, pays ami de la France avec lequel les relations bilatérales sont intenses, appartient à une région particulièrement exposée aux crises. Nous souhaiterions avoir votre analyse tant des relations bilatérales entre nos deux pays que de la situation régionale – en particulier les crises en Syrie et au Yémen, ou des conséquences du prix du pétrole, et de la tension préoccupante avec l'Iran. Cette année, notre commission a entamé un cycle d'auditions sur votre pays. Le groupe d'amitié France-pays du Golfe s'est rendu récemment en Arabie saoudite avec sa présidente, Mme Nathalie Goulet.

S.E. Dr Khalid Bin Mohammad Al Ankary, ambassadeur d'Arabie saoudite en France. – Merci de votre invitation. Je suis heureux et honoré d'être parmi vous, afin de passer en revue tous ces sujets importants qui vous inquiètent autant que nous. Je remercie Mme Goulet et les membres de la délégation qui l'ont accompagnée d'avoir tenu à se rendre personnellement dans notre pays pour découvrir la vérité et la réalité au-delà du traitement qu'en font les médias. Merci de tous ces efforts avant, pendant et après votre déplacement.

L'amitié entre l'Arabie saoudite et la France est pour notre pays une question stratégique. Nous sommes heureux de voir que ces relations sont exceptionnelles et ne font que s'améliorer depuis quarante ans, avec des répercussions très importantes en termes économiques, culturelles et politiques de nos pays. Pour l'Arabie saoudite, la France est le premier allié en Europe. Elle accorde un très grand prix à cette amitié fondée sur des intérêts et un respect mutuels. Nous sommes sur le même bateau, au premier chef pour la lutte contre le terrorisme. Nous sommes victimes du terrorisme en Arabie saoudite comme en France : 153 opérations terroristes ont fait plus de 235 morts et plus de 1 130 blessés.

Les relations entre la France et l'Arabie saoudite, politiques, économiques, éducatives, culturelles et militaires sont d'abord fondées sur des valeurs communes. En Arabie saoudite, nous refusons que la religion soit utilisée pour tuer. Nous sommes sur la même ligne que la France pour assurer un respect mutuel de la culture et de la religion de chaque société, sans porter préjudice aux droits de l'homme, et pour défendre les nécessaires discussions afin de comprendre les divergences de points de vue, sans atteindre aux spécificités de chaque société.

Nos avis concordent sur de nombreux problèmes régionaux : le terrorisme, l'Iran, la Syrie, l'Irak, le Yémen... Ils convergent fortement sur les investissements économiques ou la coopération culturelle et scientifique qui s'est accentuée ces dernières années. Des étudiants saoudiens, dans différentes disciplines, choisissent de venir en France pour terminer leurs études supérieures. Enseignement et éducation sont des bases essentielles pour établir des relations fortes et permanentes entre nos pays. L'ambassade d'Arabie saoudite est toujours disposée à coopérer à tout ce qui pourrait renforcer les ponts jetés entre nos deux pays et à travailler avec vos institutions politiques, économiques, et culturelles. Nous sommes prêts à vous fournir toute l'information dont vous souhaiteriez disposer, afin de renforcer ces relations.

M. Christian Cambon. – Comment interprétez-vous la montée de violence affectant l'Arabie saoudite, l'Iran et l'ensemble de la région ? Des tensions ont suivi la guerre des mots après l'exécution du cheikh Nimr Baqr al-Nimr : des représentations de l'Arabie saoudite dans différents pays ont été attaquées. Comment rétablir le calme ? Comment évolueront les relations entre l'Iran et l'Arabie saoudite, qui peuvent aussi bien assurer la paix que déstabiliser les pays voisins ?

Mme Nathalie Goulet. – Merci de vos propos sur notre délégation ; voilà aussi le rôle de la diplomatie parlementaire. Nous avons constaté la ferme volonté de l'Arabie saoudite de lutter contre le terrorisme et son financement. Le Conseil de la Choura nous transmettra l'ensemble des lois et des règlements pris contre le terrorisme lorsqu'ils seront traduits. Il en est des pays comme des individus ; il est parfois difficile de laver une réputation non exemplaire. Comment mieux communiquer sur la lutte de votre pays contre le terrorisme et son financement, face à des accusations de personnes n'ayant pas mis à jour leurs connaissances en la matière ?

M. Gilbert Roger. – Quel est le bilan de la coalition militaire dirigée par l'Arabie saoudite au Yémen ? Une issue politique est-elle envisageable à très court terme ? Seriez-vous prêts à une éventuelle intervention terrestre contre Daech, comme nous avons pu le lire ?

Mme Josette Durrieu. – Envisagez-vous une offensive terrestre conjointe avec la Turquie en Syrie, compte tenu de sa position complexe, notamment vis-à-vis des Kurdes ?

Comment pourrait évoluer la situation dans ces conditions ? Comment réagirait Damas à cette offensive terrestre ? Si l'État islamique tombait, quel serait le pouvoir légitime ?

M. Gaëtan Gorce. – La région est traversée par une crise profonde, débouchant sur un flux massif de réfugiés vers le Liban ou la Jordanie. Peu se dirigent vers l'Arabie saoudite. Envisagez-vous d'ouvrir vos frontières, qui restent actuellement assez hermétiques ?

Dr Khalid Bin Mohammad Al Ankary. – Ce sont des questions importantes et sensibles.

Nous souhaitons toujours avoir des relations de bon voisinage avec les pays voisins et notamment l'Iran, fondées sur le respect des intérêts communs, d'autant que nos deux peuples ont beaucoup en commun. Malheureusement, au cours des quatre décennies écoulées – surtout depuis 1979 – les relations saoudo-iraniennes ont beaucoup évolué à cause des idées de la révolution iranienne, et en particulier de la volonté d'exporter la révolution dans d'autres pays. L'Iran s'est ingéré dans les affaires des pays voisins, ce que nous refusons. Cette politique iranienne est constante, à l'exception des présidences de MM. Rafsandjani et Khatami, durant lesquelles le pouvoir iranien était plus rationnel et avait arrêté son ingérence. Nos relations s'étaient bien améliorées, avec des conséquences positives sur les relations économiques, culturelles et politiques dans la région. Cela n'a pas duré après les élections de MM. Ahmadinejad et Rohani. Souhaitons que ces relations reviennent à la situation précédente.

Malheureusement, le gouvernement iranien – non le peuple iranien, avec lequel nous avons de bonnes relations – déploie des efforts considérables pour renforcer le confessionnalisme dans la région. Depuis deux ans, l'Iran, par le Hezbollah, son bras armé au Liban, a empêché l'élection du président de la République libanaise, malgré plus de 34 tentatives du Parlement libanais pour se réunir et élire un président. Espérons que la situation s'améliorera et qu'un président pourra être élu.

En Syrie, l'intervention de l'Iran par le biais du Hezbollah, des gardiens de la révolution iranienne et des milices irakiennes ayant des liens avec l'Iran et se battant en Syrie, protège le régime de Bachar el-Assad. L'ingérence est flagrante également en Irak ou à Bahreïn : des armes passent en contrebande d'Iran. En Arabie saoudite, certains extrémistes saoudiens, comme ceux du parti Hezbollah du Hedjaz – zone occidentale de l'Arabie saoudite où se trouve La Mecque – ont été formés et entraînés en Iran. Ce parti, créé en Iran, dont la base principale est à Qom, veut déstabiliser notre pays et a mené des opérations terroristes. L'Iran mène ses opérations soit directement, soit par le biais de ses agents et de ses représentants. Cela n'aide pas à stabiliser la région, ni à rétablir des relations normales entre l'Arabie saoudite et l'Iran. Si cette politique se poursuivait, l'avenir ne serait pas très prometteur pour la stabilité de la région.

Je citerai quelques exemples. En 1983, deux explosions concomitantes du Hezbollah à Beyrouth ont fait 241 morts et plus de 100 blessés dans l'infanterie de marine américaine et 64 morts français, civils et militaires, dans l'attentat contre la base des forces françaises, composante de la force des Nations-Unies. En 1983, des éléments du Hezbollah et du parti Al Dawa dépendant de l'Iran ont attaqué les ambassades américaine et française au Koweït. En 1991, Chapour Bakhtiar, dernier Premier ministre du Shah, a été assassiné près de Paris. En 1992, un attentat dans un restaurant à Berlin a fait quatre morts : le procureur général allemand a lancé un mandat d'arrêt contre Ali Fallahian, chef des services de renseignement iraniens. En 1994, une attaque contre le centre culturel juif de Buenos Aires a

fait 85 morts et 300 blessés ; en 2003, la police britannique a arrêté l'ex-ambassadeur iranien en Argentine, Hadi Soleimanpour, accusé d'avoir planifié cet attentat. En 1996 un attentat a fait plus de 120 morts à Khobar en Arabie saoudite, en majorité des soldats américains. L'un des meneurs arrêtés, le saoudien Ahmed Al Mughassil, porteur d'un passeport iranien, a été formé et entraîné en Iran. L'attaché militaire iranien au Bahreïn était également impliqué.

En 1987, l'ambassade saoudienne en Iran a été occupée, pillée et brûlée, et cela s'est produit à nouveau début 2016 : les agresseurs ont été poussés par certaines instances officielles. N'oublions pas l'occupation en 1979 de l'ambassade américaine, en 1988 l'occupation et l'incendie de l'ambassade soviétique – au prétexte que l'Union soviétique collaborait avec Saddam Hussein –, en 1999 l'occupation de l'ambassade du Pakistan et en 2011 celle de l'ambassade britannique. Ces agressions enfreignent le droit international, et le Conseil de sécurité de l'ONU avait condamné ces actes terroristes.

L'Iran fait également parvenir en contrebande armes et munitions, comme dernièrement, en énorme quantité, au Koweït. Nous devons toujours nous assurer que l'Iran ne répètera pas de tels actes – difficile à croire avec une si longue histoire de violations du droit international. Nous souhaiterions pourtant avoir de bonnes relations avec ce pays, compte tenu de son poids dans la région.

Je suis content qu'on ait abordé le sujet du terrorisme et de son financement. Mme Goulet a pris connaissance de certains éléments lors de sa visite : elle a vu personnellement les choses sur place et a peut-être même davantage d'informations que moi !

L'Arabie saoudite souffre du terrorisme comme d'autres pays – dont la France. Nous vivons au cœur d'une région où prolifèrent des actions terroristes commises par Al Qaida ou désormais Daech. Nous menons d'importants efforts pour résister, sensibiliser la population, organiser la répression et prévoir des sanctions contre les auteurs des crimes, en proportion de ceux-ci.

L'Arabie saoudite participe à tous les instruments internationaux de lutte contre le financement des organisations terroristes : contrôle des mouvements bancaires, surveillance des ONG et des associations caritatives – certaines d'entre elles utilisent ces activités comme une couverture pour financer des organisations terroristes. Nous avons donc réduit les activités de ces organisations. Plusieurs lois ont régulé les transferts, les surveillent et sanctionnent les infractions. Les documents du Conseil de la Choura, demandés par Mme Goulet et en cours de traduction, vous seront communiqués dans les tout prochains jours.

Depuis la révolution populaire au Yémen en 2011, les pays du Golfe ont proposé des solutions pacifiques. L'initiative des pays du Golfe, adoptée par les Nations-Unies, a permis l'élection d'un nouveau président et la constitution d'un gouvernement. Malheureusement, des milices houthies ont refusé cette solution, ainsi que les forces de l'ancien président Ali Abdallah Saleh, qui a quitté le pouvoir après la révolution et qui bénéficiait d'une immunité dans le cadre de l'initiative internationale. Il n'a pas respecté cet accord et les houthis ont commencé à occuper les principales villes yéménites et à paralyser les institutions, empêchant le gouvernement légitime de gouverner. Ce dernier a demandé à l'Arabie saoudite d'intervenir. Le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté une résolution qui appuie cette intervention, pour assurer la légitimité du gouvernement yéménite.

Les forces de la coalition dirigée par l'Arabie saoudite sont en train de libérer une grande partie du territoire yéménite, et se trouvent à 20 kilomètres de la capitale – s'ils n'avancent pas jusqu'à Sanaa, c'est en raison de la complexité du relief et pour préserver les civils. Nous espérons que les opérations militaires se termineront prochainement, après la récupération de la capitale par le gouvernement légitime. La solution politique existait dès le début, notamment grâce au travail remarquable de l'envoyé des Nations-Unies, M. Ismail Ould Cheikh Ahmed, mais les milices houthies et les forces soutenant l'ancien président Saleh l'ont refusée.

Peut-on envisager une opération terrestre en Syrie ? Ce pays est dans une situation humanitaire déplorable avec de nombreuses victimes civiles. Elle subit de nombreuses interventions étrangères de l'Iran et de ses alliés en Irak et au Liban. Les bombardements russes ne distinguent pas l'opposition légitime des organisations terroristes, ni les cibles militaires des cibles civiles. Nous avons tous vu les images des sièges inhumains de nombreux villages et villes.

Le roi d'Arabie saoudite a annoncé que si la coalition internationale – dirigée par les Américains – décide d'intervenir au sol, notre pays participera à cette intervention terrestre en tant que membre de cette coalition. Pour le moment, nous n'avons aucun signe d'une telle intervention.

Nous préparons l'après État islamique, pour instaurer un gouvernement légitime en Syrie, à travers les négociations entre les représentants du régime (sans Bachar el-Assad) et les insurgés syriens (sans les terroristes du Front Al Nosra et de Daech, avec lesquels on ne peut pas négocier). Si les négociations de Genève aboutissent, nous pourrions envisager cette transition pacifique vers un nouveau régime en Syrie.

M. Michel Boutant. – Grâce à la rente pétrolière, l'Arabie saoudite tient un rôle essentiel au Moyen-Orient, et y exerce une influence importante. Quelles conséquences la réduction du cours du pétrole – passé de 120 à 30 dollars en un an – a-t-elle sur la politique intérieure de l'Arabie saoudite, sur ses relations avec les autres pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et dans les relations internationales ?

M. Henri de Raincourt. – Ma question est similaire. Étant donné le cours actuel du pétrole, quelle est la stratégie de l'Arabie saoudite ? Quel prix plancher peut-elle accepter : 20 dollars ? Est-ce lié à la présence d'autres gisements en Amérique ou ailleurs ? Cette question a des répercussions importantes sur l'économie de nos pays.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – M. Gaëtan Gorce vous a également interrogé sur l'accueil des réfugiés et l'ouverture des frontières.

Dr Khalid Bin Mohammad Al Ankary. – L'Arabie saoudite a été l'un des premiers pays à accueillir des réfugiés syriens. Depuis l'insurrection de 2011, 2,5 millions de Syriens vivent dans notre pays. À la différence d'autres pays, nous ne les traitons pas comme des réfugiés mais comme des résidents, avec le droit de résider, de travailler, d'étudier dans les écoles et les universités. Alors que j'étais ministre de l'enseignement supérieur en Arabie saoudite, j'ai émis des instructions très claires – et strictement appliquées – pour accueillir tous les étudiants syriens qui le souhaiteraient, sur la base d'une copie de leurs diplômes ou de documents attestant de leur scolarité, dans les universités saoudiennes afin qu'ils terminent leur cursus et obtiennent des diplômes qu'ils pourront faire reconnaître dans leur pays. Ils sont traités comme les étudiants saoudiens. Plus de 100 000 élèves syriens bénéficient d'une

scolarité gratuite dans l'enseignement primaire et secondaire saoudiens, avec la fourniture de manuels et un transport scolaire gratuit. Ces réfugiés ne sont pas parqués dans des camps – on ne les voit donc pas ; ils vivent comme n'importe quel résident en Arabie saoudite avec des permis de séjour sans durée limitée, aussi longtemps que durera la crise en Syrie.

Ce n'est pas la première fois que l'Arabie saoudite connaît une baisse des prix du pétrole. Après la première guerre du Golfe et l'occupation du Koweït par Saddam Hussein, le prix du pétrole est descendu à moins de 10 dollars ! L'Arabie saoudite a vécu dans ces circonstances et les a gérées. Nous avons envisagé un scénario de baisse des prix du pétrole qui s'est matérialisé, et avons adopté certaines mesures pour gérer cette crise – que connaissent tous les producteurs de pétrole – et la dépasser : meilleure gestion de la dépense publique, modification des impôts de certaines catégories comme les grandes sociétés – et non de la plus grande partie du pays ni des couches les plus démunies. Une partie des réserves de pétrole a été utilisée et mise de côté pour ce genre de circonstances.

Quel prix serait acceptable pour l'Arabie saoudite ? Vous devriez poser cette question à des experts, qui auraient une réponse plus pertinente. Hier, certains pays de l'OPEP réunis avec la Russie se sont accordés pour maintenir la production au niveau de janvier, premier pas vers des prix plus stables. Un accord de coopération commune entre les pays de l'OPEP et les autres pourrait réduire la production. Hier, le ministre saoudien du pétrole a indiqué vouloir une solution progressive, que nous espérons plus efficace qu'une approche brutale.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, Monsieur l'Ambassadeur, de toutes ces informations. La France et l'Arabie saoudite ont une relation renforcée et des responsabilités communes – comme la lutte contre le terrorisme – qui nous engagent, et nous apprécions les efforts de votre pays.

La France, à la politique étrangère indépendante, cherche l'équilibre dans cette relation particulièrement stratégique. Nous sommes satisfaits de voir que les relations politiques sont consolidées et que les relations économiques sont intenses, avec des contrats importants en cours et de nombreuses perspectives, dans la fidélité à la tradition française de respect des équilibres, afin de rétablir la paix.

Dr Khalid Bin Mohammad Al Ankary. – Je ne fais que répéter ce que le roi et le gouvernement saoudien m'ont demandé de vous dire, à savoir la grande importance qu'ils accordent à nos relations. Merci à ceux qui sont venus en Arabie saoudite. Je suis à votre disposition pour répondre à toute question, à tout moment.

**Rapport 2015 de la délégation parlementaire au renseignement -
Communication de M. Jean-Pierre Raffarin, président et audition conjointe de
M. Bernard Bajolet, DGSE et de M. Patrick Calvar, DGSI (Direction générale
de la sécurité intérieure)**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je remercie les directeurs généraux de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) de se présenter devant notre commission. La délégation parlementaire au renseignement (DPR) – dont le rapport annuel, remis le 3 février au Président de la République, sera rendu public prochainement après toilettage éventuel des informations

protégées par le secret de la défense nationale – compte quatre députés et quatre sénateurs, dont deux issus de la commission des affaires étrangères et deux de la commission des lois.

Malgré les demandes qui lui sont souvent adressées, la DPR n'a pas voulu, dans ce rapport, se placer en position d'inspecteur : elle n'est pas une commission d'enquête, et rien n'est pire que de prétendre exercer un contrôle sans en avoir les moyens. Nous souhaitons, en revanche, que soit lancée rapidement une véritable politique publique d'évaluation du renseignement. Cette évaluation reposerait d'abord sur des dispositifs de contrôle interne (beaucoup a déjà été accompli en la matière). Le deuxième pilier est l'évaluation externe, qui doit être conduite par un service d'inspection permanent et doté des compétences techniques nécessaires, non par des missions constituées au cas par cas par des membres issus d'autres services d'inspection. Cette unité serait à la disposition de l'exécutif, mais aussi de la DPR qui, dans le respect des impératifs de confidentialité, pourrait avoir une véritable politique d'évaluation, avec notamment l'objectif de diffuser les bonnes pratiques observées dans certains services.

Il convient également de réfléchir sur les modalités d'une information plus large du Parlement par la DPR, qui détient beaucoup d'informations classées secret défense.

La loi sur le renseignement de 2015 – à la préparation de laquelle la DPR, sous la présidence de Jean-Jacques Urvoas, a contribué – a été rapidement mise en œuvre, en particulier, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) est déjà créée. J'insiste à ce propos sur l'importance du nombre de services dits « du deuxième cercle », c'est-à-dire autorisés à mettre en œuvre des techniques de renseignement alors que certains ne constituent pas des services spécialisés de renseignement : il est essentiel d'assurer la traçabilité de l'usage qu'ils en feront.

Votre présence simultanée apporte un contrepoint bienvenu au message, seriné par les médias, selon lequel vos services seraient en guerre permanente. Pour notre part, nous avons, en vous voyant travailler, une impression plus nuancée. Nous serions intéressés par votre avis sur ce point. Sachez enfin que, conscients que vous servez notre République dans des conditions extrêmement difficiles, nous sommes très sensibles aux responsabilités qui pèsent sur vous.

M. Patrick Calvar, directeur général de la Sécurité intérieure. – Chaque attentat sur notre territoire est vécu par nos services comme un échec. Or un éditorial paru récemment dans la revue francophone de Daech, *Dar al-Islam*, nous menace en ces termes : « La question n'est pas de savoir si la France sera de nouveau frappée par des attentats comme ceux de novembre dernier. Réveillez-vous, pauvres fous ! Les seules questions pertinentes concernent les prochaines cibles et la date ».

Un rapide examen rétrospectif des attentats du 13 novembre met en évidence les éléments suivants : la décision est prise, et la structure mise en place en Syrie ; les opérateurs sont des combattants aguerris qui, face à l'armée de Bachar el-Assad, sont devenus des professionnels de la guerre et ont perdu toute humanité. Ils sont prêts à mourir, comme ils l'ont prouvé lors des attentats, en toute connaissance de cause : contrairement à ce que l'on a pu entendre, aucun d'entre eux n'avait consommé de stupéfiants.

Les modes opératoires sont professionnels : ils ont emprunté plusieurs routes pour rejoindre le territoire ; deux des terroristes, de nationalité irakienne, sont passés par l'île de Leros, en Grèce. Ils ont utilisé de nombreux moyens de communication éventuellement

chiffrés – le chiffrage est un enjeu vital qui dépasse largement les débats à l'intérieur de nos frontières. Deuxième principe opératoire, le regroupement à l'extérieur de nos frontières, en Belgique, où la logistique de l'opération est mise en place, notamment l'acquisition d'armes. Il est envisagé de durcir fortement la législation sur les armes, comme la Grande-Bretagne l'a fait après la fusillade de Dunblane. Des appartements en France ont été réservés depuis la Belgique, des véhicules ont aussi été loués en Belgique, en vue d'une projection sur le territoire français. Le coordonnateur, toujours non identifié ni localisé, opérait depuis le territoire belge.

Autre élément caractéristique, le choix de cibles dites « molles » avec l'objectif de faire le maximum de victimes, et des modes divers : l'attentat-suicide au Stade de France, les fusillades au Bataclan et sur les terrasses. Aucune cellule logistique n'a été décelée sur notre territoire. Salah Abdeslam n'est pas mort au cours de l'opération, soit qu'il ne l'ait pas voulu, soit que l'engin explosif qu'il portait n'ait pas fonctionné. De fait, afin de fuir, il a dû faire appel à des amis en Belgique afin qu'ils le récupèrent. Quant à Abdelhamid Abaaoud, le responsable opérationnel sur le terrain, il a trouvé refuge dans des buissons et, cherchant à regagner la Belgique, a pris contact avec sa cousine Hasnaa Ait Boulahcen, une personne guère islamisée, cocaïnomanie, dont les erreurs grossières – cela a été notre chance – ont rendu possible notre intervention.

Que faire contre les terroristes ? Il faut d'abord un renseignement en amont, des contrôles aux frontières sur la base de documents biométriques, un croisement des fichiers, une coopération nationale, européenne et internationale. Nous devons désormais raisonner à l'échelle de la francophonie. La majorité des individus passés à l'action le 13 novembre sont des Français mais qui ont vécu en Belgique ; de nombreux combattants venus de Tunisie, du Maroc ou d'Algérie sont présents en Syrie et pourraient être utilisés sur le sol européen. Nous avons récemment arrêté des personnes parties de France pour la Libye afin de rejoindre Daech. Nous aurons aussi à faire face aux vétérans de Syrie et d'Irak. À cet égard, souvenons-nous du rôle des « Afghans » dans la création du Groupe islamique armé algérien, responsable des attaques de 1995. Enfin, au-delà de Daech, n'oublions pas Al-Qaeda qui projette de son côté une attaque majeure pour redorer son blason au sein de la communauté islamiste.

Depuis le début de l'été, nous avons bloqué six projets terroristes. Parmi ceux-ci des membres de Daech basés en Syrie ont invité les contacts qu'ils ont sur notre territoire à rester sur place pour y préparer des opérations. La dangerosité des individus engagés n'est cependant pas de même nature.

Autre aspect de la menace, les appels à la violence sur les réseaux sociaux, dont l'impact sur notre jeunesse peut être particulièrement efficace, surtout auprès de ceux qui sont dépourvus de connaissances religieuses, et qui n'ont pas d'alternative à l'islam radical pour exprimer leur colère, leur opposition à notre société.

Enfin, ceux que nous appelons les velléitaires et qui voudraient s'engager mais ne franchissent pas le Rubicon. Ils se livrent à un terrorisme de basse intensité fait d'attaques individuelles : l'assassinat d'un chef d'entreprise, les coups de couteau portés contre des militaires en faction.

N'oublions pas non plus les anciens islamistes passés sous les radars du renseignement, à l'exemple des frères Kouachi et d'Amédée Coulibaly qui complètent ce tableau d'une menace diverse et polymorphe.

Je suis convaincu, à titre personnel, que la réponse sécuritaire n'est que partielle et ne résoudra pas le phénomène. Pourquoi une fille de 15 ans quitte-t-elle notre territoire pour la Syrie alors que rien ne la destine à ce destin macabre ? Pourquoi un garçon du même âge issu d'un milieu kurde, non islamisé, tente-t-il d'assassiner un enseignant juif à Marseille ? C'est une question pour notre société. L'ensemble des pays européens sont touchés, et même le monde, comme en témoignent des événements survenus en Australie et aux États-Unis. Une partie – certes infime – de la jeunesse est secouée par une crise profonde. La revendication filmée des attentats produite par Daech, terrible, insoutenable, montre des individus déshumanisés, revenus à l'état d'animaux. Si nous les interceptons, qu'allons-nous en faire ? Faut-il les maintenir en prison à vie ? Il y a là un problème psychiatrique, et un enjeu de protection pour la société. Ils sont prêts à aller jusqu'à la mort après avoir fait le maximum de victimes.

L'Europe fera sans nul doute face à d'autres attentats majeurs. La France reste en première ligne : à preuve, le titre « Qu'Allah maudisse la France » en une de la revue *Dar al-Islam*. Al-Qaeda au Maghreb islamique (Aqmi) et Al-Qaeda dans la péninsule arabique (Aqpa) considèrent eux aussi la France comme l'ennemi numéro 1, mais la menace pèse aussi sur d'autres pays. Elle est de nature à déstabiliser notre société : nous surveillons aussi des groupes extrémistes à l'opposé du spectre, qui n'attendent que de nouveaux actes terroristes pour engager une confrontation violente.

M. Bernard Bajolet, directeur général de la Sécurité extérieure. – Pour faire écho aux propos de mon collègue, tout attentat, qu'il se déroule sur le sol français ou fasse des victimes parmi nos compatriotes à l'étranger, est ressenti comme un échec également par la DGSE. La mission de mon service consiste à détecter et entraver la menace à l'étranger, qu'elle vise le sol français ou nos intérêts ailleurs dans le monde. Si nous n'avons pu éviter les attentats du 13 novembre ni les attaques du Radisson Blu à Bamako ou du Cappuccino à Ouagadougou, nous avons contribué, au côté de la DGSI, à empêcher d'autres attentats en France ainsi que plusieurs attaques notamment en Afrique.

La menace présente plusieurs aspects inédits : la territorialisation du groupe État islamique, grâce au concours d'anciens officiers de Saddam Hussein ; une cruauté absolue, un nihilisme mais aussi un véritable professionnalisme, Al-Baghdadi s'étant assuré les compétences d'ingénieurs et de propagandistes de métier. C'est visible dans la qualité morbide de la propagande de Daesh, mais aussi dans sa capacité à utiliser des méthodes clandestines de communication, de transport, etc.

Comme Patrick Calvar l'a rappelé, des instructions ont été données par des dirigeants du groupe État islamique pour de nouvelles opérations en Europe. Et la menace vient aussi de la mouvance Al-Qaeda qui, affaiblie, cherche à se signaler par des coups d'éclat. Nous l'avons vu récemment à Ouagadougou, où l'organisation Al-Mourabitoune agit au nom d'Al-Qaeda.

Le schéma des attentats du 13 novembre n'est pas le seul ; d'autres modèles existent, fondés sur des cellules dormantes en France et une circulation entre les zones de djihad et l'Europe, qui brouille les frontières entre menace extérieure et intérieure. Pour y faire face, la DGSE et la DGSI n'ont pas attendu janvier 2015 pour se rapprocher, mais une impulsion supplémentaire a été donnée alors avec une structure mixte installée à Levallois. Toute coordination impliquant un chef de file, c'est, avec notre plein accord, la DGSI qui remplit ce rôle. Il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de papier à cigarette entre nos deux services, ni aucune restriction dans l'échange de données. Au contraire, après le 13 novembre,

une étape supplémentaire a été franchie, avec le partage de l'ensemble des données entre nos services, dans le cadre de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure créé par la nouvelle loi sur le renseignement.

On dit que nos services s'appuient trop sur le renseignement technique. Il est vrai que nos moyens dans ce domaine ont été renforcés depuis 2008 par les gouvernements successifs, en dépit du contexte budgétaire ; mais nous investissons aussi dans le renseignement humain. Discret, ne figurant dans aucune statistique, le renseignement humain fait néanmoins partie des priorités de mon service ; là aussi, nous travaillons en lien avec la DGSI et les autres services français ou étrangers amis pour le recrutement de certaines sources.

Les partenariats avec les services étrangers se sont intensifiés après janvier 2015, et de nouveau à la suite des attentats de novembre. Aucune limite n'est posée à la coopération technique et humaine entre pays occidentaux, autour d'un noyau européen constitué avec nos partenaires britanniques, allemands et d'autres, en Europe notamment. La coopération s'est aussi développée avec nos homologues d'Afrique du Nord.

La loi sur le renseignement conforte la sécurité juridique de nos activités dans le domaine technique. Certaines dispositions sont déjà en application. Une grande partie du dispositif sera opérationnel en juin prochain.

Enfin, nous avons reçu des moyens en personnel supplémentaires. Pour la DGSE ce sont un peu plus de 800 postes supplémentaires, de 2014 à 2019 inclus, dont près de 530 décidés après les attentats de janvier et de novembre. La DGSI a reçu des renforts comparables.

La zone syro-irakienne est le cœur de la menace, mais ne la délimite pas. Des transferts s'opèrent vers la Libye où se regroupent des combattants étrangers, maghrébins mais aussi, dans une moindre mesure, syriens et irakiens, voire français, en nombre encore limité. Nos services se mobilisent pour anticiper la menace.

À mon tour de souligner que la réponse sécuritaire seule ne suffit pas. Certes, nos services travaillent de façon mutualisée, nos forces armées, renseignées aussi par la DRM, contribuent à l'attrition du groupe État islamique et des autres organisations terroristes en Syrie, en Irak et au Sahel, mais nous avons besoin d'une réponse politique. Daech s'appuie sur la marginalisation de la communauté sunnite en Irak, où un certain nombre de milices chiites ne sont plus contrôlées par le gouvernement. En Syrie, la minorité alaouite monopolise le pouvoir depuis 1963. L'État islamique met cette marginalisation à profit pour asseoir son emprise sur les Sunnites. Au-delà des questions de personnes, il faut rendre le gouvernement syrien plus inclusif. Enfin, en Libye, aussi, la clé est politique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie.

M. Christian Cambon. – On met souvent en regard la masse des renseignements collectés par les services français, parmi les meilleurs au monde, avec l'insuffisance des moyens d'analyse ; par opposition avec un système américain mettant à contribution les sciences sociales, la linguistique, l'histoire, etc. pour aborder des réalités complexes. Ainsi la description du conflit centrafricain véhiculée par la presse, une opposition entre chrétiens et musulmans, est bien loin de la vérité. Avez-vous des moyens d'analyse suffisants ? Comment

mettez-vous en œuvre la coopération internationale dans ce domaine, notamment avec des pays comme la Belgique ? Comment mettre à profit ces renseignements pour les interpréter ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Soyez assurés de notre sympathie et de notre soutien sans faille. La coopération avec les services d’Afrique du Nord est un pilier de notre réussite. Le démantèlement, en Algérie, du Département du renseignement et de la sécurité (DRS) et la mise à l’écart de son chef, le général Mediène, au profit du général Tartag, sont-ils de nature à altérer cette coopération ? La froideur que nous ont témoignée les services marocains au Forum international de Dakar sur la paix et la sécurité en Afrique est-elle purement conjoncturelle ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Hier, lors d’une réunion du Conseil de Paris, il nous a été suggéré que les établissements scolaires parisiens pourraient être une cible. Êtes-vous en mesure, sur une échelle de 1 à 100, d’évaluer vos capacités de prévision ?

Face au phénomène international qu’est Daech, qui touche jusqu’aux pays d’Asie centrale, la Malaisie, les Philippines, quelles relations entretenez-vous avec les services russes, dont la capacité d’action et de pénétration est forte ?

M. Pierre Charon. – Je salue l’initiative d’une audition commune de vos deux services – dans le cadre de la commission d’enquête sur le djihadisme, nous vous avons entendus successivement.

Les outils d’une mobilisation conjointe des États européens doivent être améliorés : mais le Système d’information Schengen (SIS) a connu des dysfonctionnements, tandis qu’Europol pâtit d’un partage insuffisant de l’information. En décembre dernier, le Conseil européen a demandé aux services de renseignement de structurer leur coopération. Quelles sont vos relations avec vos homologues européens ? Avez-vous constaté des améliorations, ou *a minima* une inflexion politique ? Les services français et britanniques, par leur dynamisme, peuvent être l’aiguillon d’une communauté européenne du renseignement.

La porosité entre le financement du terrorisme, le crime organisé, le blanchiment d’argent et les réseaux mafieux, dont la part dans le trafic d’êtres humains augmente, est grande. Le coordinateur de l’Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, a lui-même reconnu que l’on ne pouvait considérer la crise migratoire comme un événement ponctuel et déconnecté de ces réalités.

Comment se déroule votre coopération avec Frontex, Europol et Eurojust ?

M. Robert del Picchia. – Vous avez souligné le déplacement du foyer terroriste de la Syrie vers le Maghreb, où les liens très forts entre les populations du Nord et du Sud sahélien risquent d’aggraver la situation.

Qu’en est-il de l’arrestation à Salzbourg, annoncée par la presse autrichienne, de deux proches des auteurs des attentats de novembre ?

Mme Nathalie Goulet. – Êtes-vous consultés sur les dispositifs de prévention mis en place ? Je n’ai pas eu accès, malgré mes tentatives, aux évaluations des actions de la Miviludes et du Centre de prévention de la délinquance. Pendant ce temps, les cas de radicalisation continuent d’augmenter : les autorités ont récemment fait état de 8 300 signalements.

Quelles sont les modalités de la coopération financière, notamment avec Tracfin ? Êtes-vous satisfaits de la mise en place dans deux ans du fichier PNR (*Passengername record*), où les données concernant les passagers aériens seront conservées pour une durée de six mois ? C'est à mes yeux insuffisant.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vous dressez un tableau effrayant, mais c'est une nécessaire piqûre de rappel. Vous le dites à juste titre, la réponse n'est pas seulement sécuritaire : la force principale de ces terroristes réside dans l'humain. Sommes-nous en mesure d'apporter une réponse globale, et des solutions aux familles désemparées qui ne savent plus comment retenir leurs enfants ?

M. Jean-Marie Bockel. – Merci d'avoir inscrit votre propos dans le cadre plus large des enjeux sociaux. Des cours d'appel, dont celle de Colmar dans ma circonscription, s'engagent dans des actions pilotes de déradicalisation. Les collectivités territoriales ont elles aussi pris des initiatives en ce sens. La délégation sénatoriale aux collectivités prépare un rapport sur la question. Quel serait votre apport à ces actions qui, l'enfer étant pavé de bonnes intentions, pourraient partir dans tous les sens ?

M. Alain Néri. – Les missions téléguidées de l'étranger sont inquiétantes ; mais ne peut-on pas craindre aussi que des faibles d'esprit commettent des attentats par mimétisme ou pour voir leur nom dans le journal ? Comment lutter contre de tels électrons libres ? Des élus immergés dans la population comme nous le sommes peuvent-ils vous aider ?

M. André Trillard. – Vous parlez d'un niveau de risque jamais atteint – pouvez-vous en dire plus ? La multiplication des agressions sexuelles de la part de migrants, comme à Cologne, fait-elle partie d'une stratégie de communautarisme exacerbé ?

Mme Christiane Kammermann. – Nous sommes fiers de vous et du travail que vous accomplissez pour la France. Quelles sont vos relations avec les autres services en Europe ? Pouvez-vous nous en dire plus sur le renseignement humain ? Quels seraient vos pronostics pour un avenir proche ?

M. Jacques Legendre. – Monsieur Bajolet, comment analysez-vous l'évolution de la situation en Afrique de l'Ouest ? Les attaques visant des hôtels fréquentés par des étrangers à Bamako, Ouagadougou ou Tombouctou, ou des camps militaires au Mali, sont préoccupantes. Y a-t-il encore un État sûr en Afrique de l'Ouest ?

M. Jacques Gautier. – Monsieur Bajolet, les liens inattendus découverts au Nord-Mali sont-ils une surprise pour vous ? Menez-vous une action cyber offensive ?

M. Bernard Bajolet. – Notre analyse est généralement de grande qualité. La réforme menée par mon prédécesseur en 2009 l'a rapprochée de la recherche ; les deux métiers sont distincts mais se nourrissent l'un l'autre. Je ne suis toutefois pas complètement satisfait de notre analyse sur certains pays ou certaines thématiques. Avec le plan d'amélioration que nous suivons, l'objectif est d'avoir les meilleurs analystes de France. Une sorte de concours d'Orient sera organisé et le recours aux contractuels permettra de profiter de l'expertise universitaire. Nous soutenons la comparaison avec les services qui bénéficient des moyens les plus importants, aux États-Unis ou au Royaume-Uni. Certains de nos partenaires peuvent être meilleurs en raison d'une proximité géographique ou historique ; soit nous tirons parti de leurs compétences, soit nous cherchons à être à leur niveau.

Notre relation avec l'Afrique du Nord est essentielle. Nous avons les mêmes partenaires que la DGSI en Algérie, malgré la réforme qui a remplacé le Département du renseignement et de la sécurité (DRS) par un ministre coordonnateur auprès du président Bouteflika et trois directions générales de la sécurité intérieure, de la documentation et de la sécurité extérieure, et du renseignement technique. Nos contacts font état d'une volonté très claire de resserrer la coopération avec la France. La parenthèse de la brouille avec le Maroc est définitivement fermée : même pendant cette période, nous avons toujours veillé, pour notre part, à faire comme si de rien n'était en envoyant tous les documents utiles à nos collègues marocains. Aujourd'hui, la coopération a repris son rythme normal. Elle est très forte également avec la Tunisie, ce partenaire qui est aussi un pays menacé directement : des centaines de combattants tunisiens se trouvent parmi les groupes terroristes en Libye, dont Daech.

Il est indispensable de disposer d'un suivi des réservations de passagers européens à travers un PNR dans le cadre de Schengen. C'est le plus qu'urgent ! J'ai toutefois des interrogations sur l'efficacité technique du système tel qu'il paraît envisagé. La coopération avec le Royaume-Uni est excellente : je ne vois pas comment elle pourrait être meilleure. La DGSE, mais aussi la DGSI, collaborent avec le *Government Communications Headquarters* (GCHQ), le *Secret Intelligence Service* (SIS) et le *British Security Service* (BSS) ou MI5. Nous avons aussi une coopération avec l'Allemagne et l'ensemble des services les plus performants en Europe.

Vous aurez noté le déplacement du Premier ministre à Bruxelles en compagnie des ministres de la justice et de l'intérieur, de M. Calvar, du procureur de Paris et de moi-même pour relancer la coopération avec les services belges, parfaitement compétents et professionnels, mais qui manquent de moyens, et que nous devons aider.

Des commandos du 13 novembre ont utilisé des filières migratoires pour arriver sur le territoire. C'est donc un sujet à suivre. Nous ne pourrions toutefois empêcher des terroristes de s'infiltrer que si nous nous en donnons les moyens, à travers le fichier SIS, où nous devons faire figurer non seulement l'identité, mais aussi la biométrie ; des milliers de passeports syriens ont en effet été volés et d'autres sont falsifiés.

Le renseignement humain consiste à recruter des sources pour déjouer les projets terroristes. C'est très compliqué et très long mais nous progressons. Nos agents sont particulièrement exposés. La DGSE est présente partout où les diplomates et les militaires ne peuvent pas aller. Certains agents l'ont payé de leur vie. La prévention de la menace étrangère a un coût : ces risques sont assumés.

La situation s'est détériorée au Mali, à la suite de l'accord tribalo-commercial d'Anefis en octobre 2015, entre les groupes armés présents dans la zone du nord, qui pourrait se traduire par une sorte de pacte de non agression à l'égard des groupes terroristes. Cela explique en partie les attaques des 12 et 14 février à Kidal. La menace se déplace vers le Sud, à Bamako et dans les autres pays voisins du Mali. N'oublions pas Boko Haram. Des rapprochements étonnants ont eu lieu. Al-Mourabitoune s'est scindé entre une partie restée fidèle à Al-Qaida et une partie se réclamant désormais du soi-disant État islamique. Nous devons soutenir nos alliés, dont certains ont des fragilités.

Je vous confirme que nous travaillons sur le cyber. Le sujet prendra de l'importance dans les années à venir.

- Présidence M. Christian Cambon, vice-président -

M. Patrick Calvar. – Notre stratégie est d’anticiper et de neutraliser sur le plan judiciaire des menaces aussi diverses qu’un Coulibaly agresseur d’un militaire à Nice à la limite de la pathologie psychiatrique ou un Abaoud très professionnalisé et qui sait se dissimuler. Tout le monde connaissait les grands trafiquants comme Pablo Escobar ou El Chapo, les appréhender n’en a pas été moins difficile. Le renseignement est une chaîne obéissant à deux impératifs : la complémentarité et la coordination. Nous avons organisé une cellule rassemblant les services du premier cercle, en incluant à ses côtés la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris, et le Service Central du Renseignement Territorial.

La difficulté est moins d’analyser que d’établir des priorités. Dans vos circonscriptions, vous le savez, le moindre voleur à la roulotte dispose de cinq à dix moyens de communication et peut chiffrer ses messages... Abaoud faisait l’objet de très nombreuses procédures judiciaires, il était soupçonné d’être à l’origine d’attentats comme celui tenté dans le Thalys, mais cela ne nous disait pas où il était ni ce qu’il faisait. La question est de savoir grâce à quelles pièces d’identité il sort de Syrie ou y retourne et si le fichier européen comprend des éléments de biométrie et permet le croisement des fichiers. Un point important : jusqu’à quel point nous sommes prêts à aliéner des libertés pour notre sécurité ?

Nous étions les seuls à parler encore avec les services algériens durant la guerre civile. Et le nouveau dirigeant, le général Tartag, était l’un de ceux qui était chargé de la lutte contre le terrorisme durant les années noires. Nous coopérons toujours avec ces services qui sont de grande qualité. Outre leur très grande qualité et efficacité, les services marocains ont la particularité, comme nous, d’avoir une dimension judiciaire. Un article du *Monde* se plaignait récemment de cette particularité française : signalons que la Suède, la Norvège et le Danemark ont la même.

Les terroristes ciblent leur action. Ils savent très bien ce qui nous effraie ; ils lisent notre presse et connaissent nos peurs. Les terroristes choisissent des cibles d’opportunité pour faire le maximum de dégâts. Ils ont utilisé des Kalachnikov parce qu’ils ont l’habitude d’en utiliser en Syrie, mais ils peuvent demain recourir à des véhicules piégés. Considérant que nous leur faisons la guerre, ils nous la font à leur tour.

La coopération avec la Russie est forte, ne serait-ce que parce que 7 à 8 % des personnes souhaitant quitter la France pour la Syrie ou en revenir sont des Tchétchènes, certains impliqués dans des projets d’attentats ou leur financement. Elle est étroite y compris concernant la zone du Nord-Caucase. La coopération au sein de l’Europe est forte, malgré ce qu’on imagine, mais elle se heurte à des régimes juridiques différents. Nous intégrons nos 8 000 fiches S dans le fichier de Schengen, ce qui nous vaut une grande popularité. C’est ainsi que M. El Khazzani nous avait été signalé par les services espagnols comme susceptible de venir en France : nous ne parvenions pas à le localiser sur notre sol, mais avons créé une fiche S, un marqueur pour suivre un individu. Un an après, il est signalé comme prenant un avion à Berlin pour Istanbul ; nous l’indiquons à nos camarades espagnols qui nous disent que le suivi est désormais l’affaire des Belges, car il a séjourné en Belgique depuis son départ d’Espagne. Mais ni les Espagnols, ni les Belges ne peuvent mettre de fiches dans le système d’information... Et ce sont les Français qui ont été accusés de ne pas l’avoir surveillé. Il est indispensable que tous les partenaires contribuent au système d’information Schengen. Europol pratique une coopération policière, pas de renseignement. L’important aujourd’hui

c'est de pouvoir croiser l'ensemble des différentes bases de données françaises et européennes.

Le financement du terrorisme sur notre sol commence par un microfinancement : il suffit de quelques poignées d'euros pour prendre un avion pour la Turquie. Ce n'est donc pas un élément fondamental, même si c'est un élément constitutif de l'association de malfaiteurs. Il y a aussi le macrofinancement de Daech suivi notamment par la DGSE et Tracfin.

Concernant l'Autriche, des personnes ont effectivement été arrêtées. Nous disposons d'informations faisant état de la présence de commandos sur le sol européen, dont nous ignorons la localisation et l'objectif.

Noter travail, c'est la lutte antiterrorisme, pas la déradicalisation. Mais nous ne pouvons pas ne pas nous demander : qu'est-ce qui pousse une gamine de quinze ans à partir de Syrie, ou un gamin de quinze ans à poignarder un enseignant juif ? L'ensemble des sociétés européennes est dans cette situation. Nous sommes comme le Samu : nous traitons l'urgence, pas le mal de fond.

Je ne fais pas de lien entre les événements de Cologne et les réfugiés ; mais la population peut le faire. Une forte hostilité se fait jour en Europe du Nord, en Allemagne ; un mouvement violent est apparu à Calais. C'est un danger majeur de déstabilisation de nos sociétés, auquel il faudra trouver une solution.

Nous avons arrêté plus de 300 personnes ; que nous disent ces jeunes ? Qu'ils n'ont aucun espoir ; qu'ils n'ont pas d'existence en tant qu'individu, qu'ils ne sont « personne ». Une fois qu'ils sont passés dans le monde de la barbarie, cela change, mais au départ, ce que nous entendons est bien un cri de désespoir.

M. Christian Cambon, vice-président. – Je vous remercie. Nous mesurons le défi que vous devez relever au quotidien : vous avez tout notre soutien.

La réunion est levée à 12 h 5.

Mercredi 2 mars 2016

- Présidence de M. Christian Cambon, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

**Audition de M. Jean-Marc Grosgrin, ambassadeur de France au Yemen
(sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l'efficacité et les garanties de la procédure pénale - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur

La commission a décidé, sous réserve de la décision de la Conférence des Présidents, de se saisir pour avis du projet de loi n° 3473 (AN – XIV^e législature) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (*sous réserve de sa transmission*) et a nommé M. Philippe Paul rapporteur.

La réunion est levée à 11 h 58

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

La réunion est ouverte à 17 h 30

Situation internationale - Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Questions diverses

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il nous restait à compléter le groupe de travail « Australie » : je propose la candidature d'André Trillard, notre spécialiste notamment pour les questions maritimes et les sous-marins. La commission en est-elle d'accord ? Et M. Robert Laufoaulu sera invité à se joindre s'il le souhaite à la mission dans la mesure où la zone le concerne plus directement.

Il en est ainsi décidé.

Je suis également saisi d'une demande de constituer un groupe de travail sur la garde nationale, sujet que nous avons évoqué plusieurs fois, qui pourrait être co-présidé par Jean-Marie Bockel et Gisèle Jourda. Les sénateurs intéressés – je pense en particulier à Joëlle Garriaud-Maylam et Michel Boutant, auteurs d'un précédent rapport sur la réserve – pourraient s'ils le souhaitent les rejoindre. Puis-je considérer que tel est le vœu de la commission ?

Il en est ainsi décidé.

Nos rapports ont du succès ! Celui sur la Russie a été traduit en russe et nous recevrons une délégation de sept parlementaires russes pour échanger à ce sujet la semaine prochaine. Je vous signale aussi que j'ai reçu du ministère de la défense des éléments concernant le rapport du gouvernement sur l'emploi des forces militaires sur le territoire national, qui devrait être transmis sous peu à chacun des commissaires ; celles-ci ne devant pas devenir les supplétives des forces de l'intérieur, il importe de définir une doctrine

d'emploi et des conditions matérielles d'intervention. Nous en reparlerons lors du débat du 15 mars prochain.

La réunion est levée à 18 h 51

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 2 mars 2016****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition du Pr Jean-Louis Bernard, ancien président du comité de protection des personnes de Sud-Méditerranée II et du Dr Patrick Peton, président du comité de protection des personnes de Nancy Est III***La réunion est ouverte à 9 h 30.*

M. Alain Milon, président. – Nous entamons aujourd’hui une série d’auditions sur la question des essais cliniques. La loi relative aux recherches impliquant la personne humaine a été adoptée à l’unanimité des deux chambres en mars 2012 après un parcours législatif complexe qui a vu se succéder au Sénat deux rapporteurs : Marie-Thérèse Hermange puis Jean-Pierre Godefroy.

Cette loi entend faciliter la mise en œuvre des essais cliniques tout en renforçant la sécurité des personnes y participant.

Tant que les dispositions réglementaires n’auront pas été prises, ces garanties resteront très incomplètes. Notre commission a donc déploré chaque année depuis 2013 l’absence de parution des décrets relatifs aux modalités de saisine des comités de protection des personnes (CPP).

Je rappelle que les CPP, qui sont au nombre de quarante en France, sont des instances paritaires réunissant scientifiques et usagers. Ils ont pour mission de contrôler les protocoles d’essais cliniques lorsqu’ils portent sur l’être humain et de donner un avis sur la mise en œuvre de l’essai. C’est l’Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) qui accorde l’autorisation de commencer un essai dès lors qu’il a obtenu l’avis favorable d’un CPP.

La loi pose le principe de la répartition aléatoire des protocoles entre CPP par opposition au libre choix par le promoteur entre les CPP territorialement compétents. Faute de décret, cette mesure est restée lettre morte.

Dans le contexte de l’accident tragique survenu à Rennes, il nous a semblé particulièrement utile de faire le point sur les règles en vigueur et celles qui restent pour le moment inappliquées. Il va de soi que notre sujet n’est pas spécifiquement ce qui est survenu à Rennes. L’accident fait l’objet d’une instruction judiciaire et un rapport d’étape de l’Inspection générale des affaires sociales (Igas) a déjà été remis – que la ministre a évoqué lors de la séance de questions au Gouvernement.

Deux présidents de CPP nous ont spontanément interpellés et nous les accueillons ce matin. Le Pr Jean-Louis Bernard, qui présidait jusqu’à il y a peu le CPP Sud-Méditerranée de Marseille, et le Dr Patrick Peton, président du CPP Est III de Nancy.

M. Jean-Louis Bernard, ancien président du comité de protection des personnes de Sud-Méditerranée II. – Ayant participé aux travaux relatifs à la loi dite Jardé, qui représentait une importante avancée, j'ai reçu, à la suite de l'accident de Rennes, beaucoup de témoignages d'émotion. La non-application de certaines des dispositions de ce texte a probablement contribué à cet accident.

Pour avoir participé, dès l'origine, en avril 1991, aux comités de protection des personnes, j'estime que la loi française relative à la recherche clinique, que nous devons, initialement, aux sénateurs Huriet et Sérusclat, est un modèle pour l'Europe et pour le monde. Mais le problème, c'est que certaines des dispositions majeures de cette législation ne sont pas appliquées. Ainsi de la distribution aléatoire des protocoles aux comités de protection des personnes, comme l'a rappelé le président Milon, disposition qui constituerait pourtant un moyen puissant de prévenir les conflits d'intérêts. Mais je pourrais également citer la disposition de la loi de 2004 qui prévoyait l'évaluation des comités sur le fondement d'un référentiel produit par la Haute Autorité de santé. J'ai été chargé de projet pour l'élaboration de ce référentiel, qui a été remis au ministère de la santé à l'été 2008 : il n'est toujours pas mis en œuvre.

M. Patrick Peton, président du comité de protection des personnes de Nancy Est III. – Je suis membre du CPP de Nancy Est III depuis plusieurs années et le préside depuis 1992. Pour avoir suivi l'évolution de la législation, depuis la loi Huriet-Sérusclat de 1988, j'ai pu relever deux problèmes. Le premier est que les CPP fonctionnent avec beaucoup d'autonomie... et très peu de concertation. Ensuite, il ne faut pas oublier que cette loi, qui est une grande loi, n'en a pas moins été combattue par un certain nombre de nos confrères, notamment dans les domaines très particuliers de la réanimation et de la chirurgie. Si bien qu'au fil du temps, ces remises en cause ont suscité des demandes de modification. La transposition de la directive européenne, qui pour l'heure, nous gouverne, fait de l'examen des protocoles par les comités la règle. Mais l'arrivée du règlement européen a introduit un biais dans le fonctionnement des comités, soumis, dans cette phase pilote, à deux législations distinctes. Ils peuvent ainsi être amenés à examiner des protocoles de recherche clinique selon les modalités prévues par ce règlement européen, qui ne s'applique, pour l'instant, qu'au médicament. Quant à la loi Jardé, votée en 2012, elle ne trouve toujours pas à s'appliquer puisque manquent les décrets d'application. Si bien qu'au total, sachant que les procédures sont appelées à évoluer dans le temps, les comités, manquant de visibilité, ont du mal à statuer.

A quoi il faut ajouter un troisième paramètre, qui n'est sans doute pas étranger à ce qui est arrivé à Rennes : les comités se trouvent dans un environnement concurrentiel. On a même parlé à un moment d'un « Gault et Millau » les concernant ! Soumis aux règles de la comptabilité publique, ils connaissent de grandes difficultés financières, ce qui ne facilite pas la tâche de leurs membres, bénévoles. Quand on se trouve amené, pour sécuriser son financement, à examiner davantage de protocoles, comment mener ces examens avec équanimité ? Il est important de le souligner.

Certes, des réponses peuvent être apportées, mais encore faut-il qu'elles ne tardent pas trop. Or, voilà deux ans que l'on attend la promulgation des décrets. Mieux répartir l'examen des protocoles permettrait ainsi à chaque comité de n'être pas chargé de plus de 70 examens – ce qui paraît un chiffre raisonnable. Mais dans les rapports successifs de l'Igas, on constate que certains comités déclarent examiner plus de 100 protocoles par an, quelques-uns même jusqu'à 200. On peut comprendre, à ce compte, que ceux qui n'en

examinent pas plus de 45 se sentent un peu menacés et que le déroulé de leurs examens s'en trouve affecté.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je vous remercie de vos éclairages. La loi Jardé, dont j'ai eu l'honneur d'être l'un des rapporteurs, a fait l'objet d'une navette approfondie : la discussion a duré une année. Marie-Thérèse Hermange, François Autain et moi-même avons beaucoup insisté sur la nécessité du choix aléatoire. Je regrette que les décrets d'application qui permettraient la mise en œuvre de cette disposition ne soient pas pris.

Vous avez parfaitement résumé notre inquiétude de l'époque. Nous craignons alors, sachant que les promoteurs souhaitaient choisir eux-mêmes le CPP saisi, que l'on n'en arrive à une indépendance factice. Nous nous inquiétions de voir certains CPP traiter beaucoup de dossiers – pour des raisons... multiples – et d'autres très peu : on nous faisait du même coup valoir que ces derniers n'étaient peut-être pas habilités à recevoir de nouveaux protocoles...

L'absence des décrets d'application de ce texte, qui se voulait une refonte partielle de la loi Huriet-Sérusclat de 1988, a-t-elle pu avoir une incidence sur le malheureux accident de Rennes ? Lorsque les CPP sont saisis d'une recherche, quels moyens ont-ils, une fois qu'ils ont donné leur accord, d'assurer un contrôle suivi ? Nous avons un peu le sentiment que ces moyens leur manquent, et qu'ils se trouvent dans l'incapacité de vérifier que les choses se passent correctement.

Sans porter de jugement sur l'accident de Rennes, je m'interroge : vu le résultat des essais réalisés sur des animaux, le CPP n'aurait-il pas du alerter le promoteur et surtout, ceux qui se sont portés volontaires ?

On ne peut s'en tenir à la situation actuelle. Une commission nationale devait être chargée de la répartition des protocoles. Pour que le dispositif soit aussi protecteur que possible, nous avons admis que le promoteur puisse refuser une fois, avec des arguments valables, l'attribution à un comité, mais il était obligé d'accepter le second choix. J'aimerais connaître votre sentiment sur tout cela.

M. Jean-Louis Bernard. – Cette question de l'affectation aléatoire est en effet centrale. Mais elle a un préalable : la nécessaire harmonisation des pratiques des comités. Ce qui s'est passé à Rennes porte, de fait, à s'interroger. A l'aune du travail que nous avons réalisé sur les bonnes pratiques, et au vu du rapport de l'Igas, il est clair qu'il y a eu dysfonctionnement – ou dérapage. On lit ainsi dans le rapport de l'Igas que le CPP, en première lecture, avait émis un certain nombre d'observations, parmi lesquelles deux réserves, l'une, de nature scientifique, concernant le critère d'inclusion ou d'exclusion des patients, l'autre, de nature éthique, relative au niveau d'information à délivrer au patient une fois la dose prévue fixée par les premières étapes. Moyennant quoi, le comité avait émis un avis sous réserve. L'investigateur – le laboratoire Prial – a répondu en supprimant le point qui posait problème en matière de critères d'inclusion mais, s'agissant de l'information des sujets, il était allé jusqu'à écrire qu'il n'acceptait pas la demande, compte tenu de la planification très serrée de l'étude – cela fait froid dans le dos. Il n'est pas normal que le comité ait donné son feu vert sans que ce refus d'obtempérer soit examiné en séance. C'est une façon de procéder regrettable, qui m'a fait violemment réagir. Si l'harmonisation des pratiques prévue par la loi de 2004 avait été mise en œuvre, ce comité n'aurait probablement pas procédé ainsi.

Mais un autre point a également attiré mon attention. Le rapport de l'Igas nous apprend que le personnel de ce comité compte un mi-temps d'« assistant scientifique » – ce n'est pas là une appellation banale. Je me suis donc reporté au rapport précédent, celui de 2014, dans lequel ce comité Ouest-VI avait, avec d'autres, fait l'objet d'un audit. La seule réponse apportée à l'inspecteur de l'Igas qui l'interrogeait sur ses propositions pour améliorer la situation est la suivante : « disposer d'un pharmacien ou d'un médecin chargé d'évaluer la pertinence scientifique et méthodologique des dossiers tout au long de l'année ». Et voilà qu'en 2016, on apprend que ce comité dispose en effet d'un salarié qualifié d'assistant scientifique. Cela pose un gros problème. Car si le législateur a prévu des dispositions destinées à prévenir les conflits d'intérêts pour les membres siégeant aux CPP, rien n'est prévu pour garantir l'indépendance des personnels salariés de ces comités.

Je reviens, à présent, sur l'affectation aléatoire. Son objectif est double. Il s'agit, d'abord, d'harmoniser la charge de travail des comités. Il est insupportable de constater, en lisant le rapport de 2014, que certains comités se penchent sur 25 nouveaux protocoles par an quand d'autres sont saisis de 300. Comment le ratio peut-il être de 1 à 14 dans des instances qui comportent le même nombre de membres, devraient toutes porter la même attention à l'analyse et disposer du même temps pour la conduire ? On peut se demander pourquoi certains comités sont si attractifs aux yeux des promoteurs – je n'en dirai pas plus.

Comment prévenir les conflits d'intérêts ? Les déclarations publiques d'intérêt – dont je note au passage qu'elles ne sont pas publiques pour le comité Ouest VI, puisqu'il n'est pas possible, en consultant le site internet, de connaître le nom de ses membres – sont centrées sur les intérêts financiers. Mais c'est oublier, en particulier pour les membres appartenant au corps médical, les conflits non financiers qui ont trait aux relations hospitalières et universitaires. L'affectation aléatoire était aussi un moyen de neutraliser ce risque – de complaisance voire de conflit d'intérêts dans l'examen du protocole émanant d'un collègue du même CHU ou de la même région.

Pour toutes ces raisons, il est extrêmement urgent que l'affectation aléatoire soit mise en place. Le rapport de l'Igas l'a, après enquête, souligné, confirmant que cette pratique serait souhaitable et donnant quelques pistes de mise en œuvre. Cela fait 18 mois que ce rapport a été rendu, et rien n'a bougé. Il est devenu urgent de passer aux actes.

M. Patrick Peton. – Les comités n'ont pas la possibilité, monsieur le sénateur Godefroy, de suivre le déroulement clinique des protocoles. Nous sommes informés par les rapports annuels et le retour d'incidents éventuels, mais le suivi à proprement parler n'est pas assuré.

L'harmonisation fait partie des vœux que nous avons très tôt formulés, dès la mise en place des comités au début des années 1990. J'avais été à l'initiative, avec un collègue lyonnais, de l'idée d'une commission destinée à assurer cette harmonisation. Malheureusement, la Conférence des comités a totalement dérapé et ne s'est jamais inquiétée du sujet. Le rapport de l'Igas en témoigne. Comme l'a souligné mon confrère, on se demande ce que peut bien être le rôle d'un salarié chargé d'étudier la recevabilité des dossiers – ce qui est précisément le rôle des comités. On délègue ainsi à un « super spécialiste » le soin d'analyser les protocoles. Ce n'est pas admissible, même si je crois savoir que le cas est isolé. Par où l'on rejoint ce que je faisais observer tout à l'heure : nous sommes dans un univers concurrentiel. Les comités de la région Bretagne ont peut-être quelques difficultés. Quand on voit que sur 45 protocoles examinés par le comité de Brest, plus d'une dizaine...

M. Alain Milon, président. – 40 %.

M. Patrick Peton. – ...près d'une vingtaine, donc, émanaient du même centre de recherche, on est porté à s'interroger. Comment mettre au moins en place, à brève échéance, cette disposition de la loi Jardé, concernant la répartition aléatoire des protocoles ? C'est à vous que la question est posée.

M. Michel Amiel. – Les non-spécialistes connaissent mal la question des essais cliniques. Pourtant, l'innovation thérapeutique nous concerne tous. Comment mettre cette question à la portée de chacun et parvenir à plus de transparence, pour le grand public, sur les essais cliniques ?

Le nombre d'essais cliniques, en Europe, a baissé de 25 %. Comment situer l'innovation thérapeutique dans un monde concurrentiel ? Comment cela se passe-t-il aux Etats-Unis ou en Asie ? Comment faire évoluer notre législation et les règlements européens pour nous rendre concurrentiels ?

Pourriez-vous rappeler, car nous ne sommes pas tous des spécialistes, comment se passent les choses aujourd'hui, comment elles pourraient mieux se passer et à quel niveau de législation on pourrait les faire évoluer ?

M. Patrick Peton. – Depuis la promulgation de la loi, j'ai remarqué une inversion dans la proportion des protocoles émanant respectivement de l'industrie et des institutions. Indéniablement, l'industrie nous soumet moins de protocoles. Mais il est vrai que nous sommes loin du temps des grandes découvertes dans le domaine du médicament, des grandes heures des antibiotiques. A part quelques nouveautés en hépato-gastro-entérologie, ce sont essentiellement à des recombinaisons de molécules que l'on s'essaie, comme on le voit en cardiologie.

On reproche aux comités de ne pas répondre assez rapidement. Les entreprises du médicament (Leem) ont publié un rapport dans lequel il est écrit qu'ils répondent sous 50 jours. C'est totalement faux. Les comités répondent, conformément aux délais imposés par la législation, sous 20 à 30 jours.

Un rapport de l'Igas établit que sur les années 2011 à 2013, 1 600 protocoles ont été proposés en France, dont 600 sur médicament, 600 hors médicament et 250 sur dispositifs médicaux. Ce ne sont pas les comités qui retardent l'examen des protocoles. Faut-il réviser notre législation pour raccourcir les délais ? Les anglo-saxons répondent, il est vrai, dans des délais extrêmement courts mais ils disposent d'une force de frappe sans comparaison avec celle de la France. Au moment de la transposition, en 2004, de la directive européenne, on nous disait que l'on allait retarder la recherche en Europe. Je ne crois pas que cela soit le cas. En revanche, l'industrie américaine donne aux Etats-Unis une réelle force de frappe.

M. Jean-Louis Bernard. – Je souscris à cette analyse. Un mot, en complément, sur les essais de phase 1. Ces essais, qui constituent, après des études de laboratoire sur certains animaux, la première expérimentation d'un produit sur l'homme, sont à très haut risque. On ne peut jamais inférer de façon certaine la tolérance par le corps humain d'un produit médicamenteux à partir d'un essai sur le chien ou le rat. D'où une réelle incertitude quant au risque.

Surtout, nous sommes appelés à évaluer l'essai de phase 1 à partir des études de laboratoire, qui sont pour nous une zone grise : le promoteur ne présente dans son dossier que les données qui plaident en faveur d'une première utilisation chez l'homme. On peut comprendre qu'il ne s'étende pas sur tout ce que pourrait entraîner un refus de son projet. Cette zone grise est pour nous un vrai problème.

La pression de l'industrie, au-delà, est importante. Il est assez troublant de constater que cette pression porte essentiellement sur les essais de phase 1, qui sont pourtant très éloignés, dans le temps, du retour sur investissement pour le laboratoire : il y a de nombreuses autres étapes à franchir avant la mise sur le marché du médicament. Autant on peut comprendre qu'une pression s'exerce au moment de la demande d'autorisation de mise sur le marché, autant il est plus difficile de comprendre la pression au stade de ces essais de phase 1. Mais c'est qu'en réalité, ces essais sont la première étape d'un processus de type industriel. Or, c'est aussi le moment le plus dangereux pour l'être humain qui va autoriser la société à faire usage de sa personne sans en attendre aucun bénéfice sanitaire individuel. Alors que cela pose une question éthique aiguë, il est totalement malvenu qu'une pression s'exerce à ce moment-là. Cette pression n'est pas liée au temps, mais à de lourds enjeux industriels, touchant à la vente de brevets. Il s'agit d'enjeux financiers importants au sein de petites *start up*, qui de surcroît se vendent entre elles des licences – ce qui complique d'autant la traçabilité du processus.

Notre législation, dans la recherche sur l'homme, distingue ce qui relève du promoteur – celui qui conduit la recherche – et ce qui relève de l'investigateur – celui qui est au contact des participants. Dans les phases suivantes des essais cliniques, les investigateurs, qui sont des médecins, sont face à des malades : ils portent à la fois la responsabilité du soignant et celle du chercheur. Mais en phase 1, le médecin n'est pas soignant, il n'est que chercheur. Sa relation avec le sujet se prêtant à la recherche n'est pas la même. C'est aussi pourquoi le risque éthique est fort.

J'ai sous les yeux quelques copies d'écran, datant du 18 janvier, après l'accident, prises sur le site internet de Biotrial. Parmi les rubriques d'emblée proposées, celle qui s'intitule « *S'agit-il de tests cliniques indemnisés ?* » laisse songeur. On y lit : « *Nos études sont indemnisées de 100 à 4 500 euros. Cette indemnité est **non imposable*** » – en gras. Et en bas de page : « *Outre cette indemnité, devenir volontaire dans le cadre de nos études pharmaceutiques est une belle occasion de participer aux progrès de la recherche.* » La hiérarchie mise en avant est claire. Et cela continue par des témoignages. Celui de « *Jean-Marie, infirmier et cobaye humain* », dont on apprend que « *ce statut de "cobaye humain" lui convient bien : il se sent bien accompagné et suivi par le personnel soignant. Et il peut ainsi offrir des vacances à sa famille* ». Et à nouveau : « *Outre l'aspect financier qui est assez motivant, c'est aussi une période où l'on peut se poser et discuter avec d'autres personnes* ». Vient ensuite « *Isabelle, étudiante* », qui précise : « *Avant de me lancer, j'ai posé des questions au personnel médical qui nous a présenté l'étude.* » Ecoutez bien : « *L'indemnité versée à l'issue de l'étude est-elle plus intéressante qu'un job étudiant bien rémunéré ? La réponse est oui, sans hésiter. D'autant que ça demande beaucoup moins d'heures de travail pour une même rémunération.* » Faut-il rappeler que le législateur a veillé à bannir toute « rémunération » pour participation à un essai clinique ? « *Quels sont les risques ? J'ai été particulièrement rassurée sur ce dernier point. On m'a dit que je ressortirai de cette étude comme j'y suis entrée.* »

Je suis allé voir, ensuite, le site du CPP Ouest VI. Sous la rubrique « *Volontariat* », on trouve un texte stupéfiant : « *Toute personne majeure, volontaire sain, a la possibilité de contacter un centre de recherche spécialisé pour participer aux recherches biomédicales. Dans la région Bretagne, ces études peuvent être réalisées au sein du laboratoire Biotrial, centre agréé par le ministère de la santé.* » Suit le téléphone du centre. Il y a là des dérapages en cascade, qu'il faut absolument se donner les moyens d'interdire. Comment un comité de protection des personnes peut-il faire de la publicité pour un centre de recherche !

M. Alain Milon, président. – C'est édifiant !

M. Olivier Cigolotti. – Nous sommes tous conscient de la nécessité des essais cliniques pour parvenir à une balance bénéfices-risques à l'avantage du patient. La question du contrôle tant au niveau national qu'europpéen, est posée. Or, le fait est que les Etats membres considèrent qu'une absence de réponse sous deux mois vaut accord tacite. Le principe de précaution ne voudrait-il pas plutôt qu'une absence de réponse vaille refus tacite ?

M. Jean-Louis Bernard. – C'est une particularité étrange, en effet, dans un domaine aussi dangereux.

M. Patrick Peton. – Tout à fait d'accord. La publication à venir des décrets doit être l'occasion, j'y insiste, de se prononcer une fois pour toutes sur la répartition du travail entre l'Agence nationale de sécurité du médicament et les CPP. Il y a quelques années, lorsque l'on posait une question, d'ordre purement technique, à l'Agence, la réponse arrivait largement au-delà des 30 jours, ce qui nous mettait en difficulté vis à vis des promoteurs. Si bien que l'on ne posait plus de questions. Or, depuis ce malheureux accident de Rennes, l'Agence a repris la main et, dans le cadre de la phase pilote d'examen des protocoles selon le règlement européen, il est arrivé, alors que le comité que je préside avait donné un accord, qu'elle le refuse, au motif que l'expérimentation sur l'animal était insuffisante. On ne peut en rester à cette ambivalence. Ne pas répartir clairement les rôles, c'est mettre les comités, qui n'ont pas d'experts à disposition dans tous les domaines, en difficulté.

La publication des décrets devrait aussi être l'occasion de lever une autre ambiguïté. Car comment décider de ce qu'est un « risque minime » ? Qui en sera chargé ? Le ministère y pourvoira tous les ans par arrêté ? Je n'y crois pas, et je crains que l'on ne se trouve confrontés à d'énormes difficultés. Ce qui pourrait amener une prudence extrême, au risque de voir à nouveau les comités accusés de freiner la recherche sur le territoire national.

M. René-Paul Savary. – Il faut trouver le juste équilibre entre le principe d'innovation et le principe de précaution. Nous regardons rarement du côté du premier, car c'est toujours lorsque surviennent des drames que l'on se penche sur les problèmes. Les propos mercantiles que vous avez extraits du site internet de Biotrial ne datent pas de janvier et pourtant, aucun de ceux qui ont une responsabilité dans ce domaine ne s'en était, auparavant, préoccupé. Il a fallu un accident pour que l'on s'en soucie.

Au stade préindustriel de la phase 1, ne pourrait-on opérer une présélection des sujets, sachant que l'étude du génome a rendu certaines prédispositions décelables. Une sorte de pré-phase 1 ne permettrait-elle pas de déceler les personnes les moins susceptibles d'être réactives au produit, avant un élargissement de l'essai ?

M. Patrick Peton. – La phase 1 est une phase d'escalade de dose. Cela suppose une très grande prudence du protocole quant à l'administration des doses, même s'il est vrai que les temps ont tendance à se comprimer. Je vois mal, cependant, comment on pourrait diviser cette phase grâce à une sélection génomique.

M. Jean-Louis Bernard. – Il est très difficile de sélectionner au sein d'une population des personnes présentant une plus ou moins grande susceptibilité à un produit. La médecine s'y essaie depuis de nombreuses années, avec très peu de succès, dans la phase de traitement : on peine à sélectionner, parmi les patients atteints d'une maladie donnée, ceux qui sont susceptibles de bien répondre à un médicament nouveau. Alors que l'on n'y parvient pas en bout de chaîne, je vois mal comment on y parviendrait en amont, à un moment où l'on est encore totalement dans le brouillard sur les imprévus.

Que peut faire un CPP dans le cours d'une recherche, a demandé M. Godefroy ? Il ne fait guère que rendre un avis en cas de modification substantielle demandée par le promoteur. En revanche, il reçoit, comme l'Agence, l'ensemble des effets indésirables et imprévus graves qui se produisent autour de l'utilisation du produit. Non seulement pour l'essai qu'il gère, mais pour l'ensemble des recherches sur le produit en cause, dans le monde entier. Si bien que pour les essais sur des médicaments en développement, comme les biothérapies, à haut risque – l'essai de Rennes en était un – il existe des quantités phénoménales d'évènements indésirables. Le comité reçoit ainsi des masses d'information très au-dessus de ses moyens d'appréciation. Ce que nous souhaiterions, c'est que les évènements indésirables graves inattendus soient signalés d'office au comité, car ce sont des signaux d'alerte. En revanche, pour les évènements indésirables graves attendus, du fait de toxicités potentielles identifiées, un rapport de synthèse suffirait : le comité pourrait alors apprécier si la quantité de ces évènements justifie une modification du protocole. Il s'agit, en somme, de faire le ménage dans ce qui est communiqué au comité, pour le rendre plus efficace.

Mme Corinne Imbert. – J'ai, comme le professeur Bernard, été regarder sur internet : dans les résultats de recherche sur les mots « essais cliniques », on tombe ainsi sur la page d'un site dédié aux « bons plans à Paris », intitulée : « *Tester des médicaments (indemnisation jusqu'à 4 500 euros)* ». « *La loi française permet de recevoir jusqu'à 4 500 euros par an, non imposables* », peut-on y lire. C'est effarant.

S'agissant des essais cliniques, vous avez clairement rappelé que les essais sur l'animal ne préjugent pas nécessairement de ce qu'il en sera sur l'homme. Soit, mais à Rennes, des animaux testés sont morts. Les raisons n'en sont pas, semble-t-il, d'ordre neurologique, mais comment imaginer qu'un tel produit puisse ne pas être dangereux pour l'homme – même si les doses administrées ne sont pas comparables ? Où est le principe de précaution ?

M. Dominique Watrin. – Même question. N'y a-t-il pas moyen de mieux évaluer les essais précliniques sur les animaux, pour en tirer de meilleurs enseignements ?

M. Gilbert Barbier. – Vous avez parlé, docteur Peton, d'autonomie des CPP. Quelle différence faites-vous entre autonomie et indépendance ?

Vous avez évoqué, professeur Bernard, les « zones grises » que sont, pour les CPP, les recherches précliniques. Serait-il pertinent de prévoir des sanctions à l'encontre des

laboratoires si preuve est faite que des résultats d'essais précliniques n'ont pas été communiqués en totalité ?

Je siège au conseil d'administration de l'ANSM. Cette énorme machine nous oppose, dans ce dossier, le secret médical. Mais où est le secret médical en ce qui concerne l'expérimentation de médicaments ?

M. Gérard Roche. – J'ai été moi aussi frappé par les termes de « zone grise » que vous avez employés. N'est-ce pas là qu'il faut faire porter l'effort, pour assurer plus de transparence ?

Quand on voit l'attractivité du gain pour les volontaires dans un pays développé comme le nôtre, on se demande ce qu'il en est dans des pays beaucoup plus pauvres. N'y aurait-il pas là matière à réflexion pour l'Organisation mondiale de la santé ?

Mme Catherine Génisson. – En France aussi on trouve des gens en grande précarité.

Mme Patricia Schillinger. – J'habite le Haut-Rhin, frontalier de la Suisse où l'industrie pharmaceutique se porte bien. Que se passerait-il pour un citoyen français qui, s'étant soumis à des essais cliniques dans un autre pays, aurait eu des problèmes ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – Le docteur Peton a fait référence aux « risques minimes ». Nous avons longuement débattu pour décider s'il fallait retenir trois catégories de recherche ou seulement deux. Nous avons opté pour trois catégories, dont celle des recherches interventionnelles ne portant pas sur le médicament, en précisant qu'étaient seules visées celles qui ne comportent que des « risques et des contraintes minimes », et dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé après avis de l'Agence du médicament. Nous posons ainsi une limite, tout en ayant bien conscience que la notion n'est pas simple à circonscrire.

Autre sujet qui a beaucoup fait débat à l'époque : la recherche sur des personnes non couvertes par un régime de sécurité sociale.

M. Yves Daudigny. – On dit souvent que le risque zéro n'existe pour aucune activité. Pensez-vous néanmoins que dans le domaine des essais cliniques, on puisse s'en approcher ? Existe-t-il des précédents de décès lors de tels essais ? J'ai lu, dans la littérature sur le sujet, que les leçons de l'accident de Londres en 2006 ne semblent pas avoir été tirées. J'aimerais entendre vos commentaires sur ce point.

Mme Catherine Génisson. – La question de la reconnaissance financière a été à plusieurs reprises évoquée. La présentation qui en est faite, dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, est de fait particulièrement choquante. Vous avez également souligné le flou de la notion de « risque minime ». Avez-vous des propositions à faire pour que l'on sorte, dans l'un et l'autre cas, de cette ambiguïté ?

M. Jean-Louis Bernard. – Le plafond annuel d'indemnisation, introduit, dès l'origine, par la loi Huriet-Sérusclat, visait à éviter la professionnalisation du don de son corps. Mais faute, là aussi, d'harmonisation européenne, certains volontaires, quand ils atteignent le plafond de 4 500 euros en France, vont en Belgique, en Suisse, en Espagne, où tout est ouvert. Il est temps, sur ce point comme sur d'autres, que l'Europe s'accorde.

L'accident de Londres a eu lieu en 2006, au sein d'un hôpital public, mais sous la responsabilité d'un investigateur privé qui louait les locaux. Il s'agissait d'un essai de phase 1, sur une biothérapie, comme à Rennes. La prudence aurait voulu plus de progressivité dans l'entrée des patients dans la recherche, afin de ne pas exposer plusieurs personnes à la fois au même risque. Il n'y a pas eu alors décès, mais amputation des extrémités. La leçon méthodologique de cet accident n'a pas été tirée, en effet, à Rennes, où la bonne pratique aurait voulu que les patients ne soient exposés que successivement aux augmentations de doses, et que l'on prenne le temps de s'assurer que tout se passait bien pour l'un avant d'exposer le suivant. Il faut ajouter que les conditions de l'expérimentation menée à Londres font frémir. Une *start up* allemande avait en effet vendu à une *start up* anglaise la licence sur le produit testé, sans avertir qu'un essai de phase 1 avait été mené qui avait mal tourné. Ce n'est qu'après coup, une fois l'accident survenu, qu'on l'a découvert. C'est bien pourquoi publier les résultats de recherche chez l'homme est une exigence essentielle. En France, nous avançons très lentement. Le registre national est loin d'être exhaustif et j'invite les représentants que vous êtes à réfléchir sur cette question : on sait que 30 % des recherches chez l'homme ne sont pas publiées. Les causes de cette situation ont été parfaitement analysées, au niveau international, au début des années 2000 : elles tiennent, pour une part, à l'invocation du secret industriel, pour une autre, au fait que les investigateurs rechignent à mettre leurs échecs sur la place publique, pour une autre enfin, aux revues scientifiques, dont les éditeurs préfèrent publier sur ce qui est nouveau et porteur plutôt que sur ce qui n'a pas fonctionné.

Il me semble qu'au-delà de la publication, par l'Agence du médicament, des résultats de recherche que les promoteurs veulent bien lui confier – sachant qu'ils peuvent toujours se retrancher derrière le droit au secret, il faudrait réfléchir à une obligation, sous contrainte, de publication – tout en acceptant une part de censure sur le contenu. Car le simple fait de savoir que tel produit a fait l'objet d'un essai de phase 1 qui a été interrompu serait déjà une avancée. Aujourd'hui, une entreprise peut garder une telle information sous le coude et s'empresse de vendre sa licence à une autre, qui va recommencer.

M. Patrick Peton. – En phase 1, il faut en effet faire preuve de la plus grande prudence : l'escalade de doses doit se faire patient par patient.

Tous les chercheurs vous diront que la physiologie humaine ne se rapproche pas de la physiologie animale. Celle du singe est sans doute la plus proche, mais généraliser les tests sur ces cousins de l'homme poserait un double problème, financier et éthique. Ce n'est pas par des dispositions législatives que l'on règlera la question.

Dans les décrets d'application à venir, il serait bon de prendre en considération le financement des comités. Car s'ils doivent appliquer la loi Jardé à la lettre, ce qui suppose l'examen de tous les protocoles, qu'il s'agisse d'essais de phase 1 ou d'un simple travail de recherche mené par un thésard, ils se trouveront dans l'incapacité, eu égard aux moyens qui leur sont alloués, de tout examiner avec la même pertinence.

M. Gérard Dériot. – Il est indispensable de corriger tous les défauts que vous avez pointés, mais comment fera-t-on, demain, pour attirer des volontaires dans des expérimentations sur lesquelles planera toujours la crainte de risques majeurs potentiels ?

M. Patrick Peton. – M. Huriet avait à l'époque évoqué l'idée de faire connaître la loi *via* une publication à destination du grand public, afin de conjurer les appréhensions que peuvent faire naître un terme comme celui de « cobaye », que l'on a encore récemment vu

apparaître dans les journaux. Il est clair que le volontariat va probablement connaître un recul. Cela dit, le comité Nancy Est III s'est toujours refusé à valider les propositions de publicité des promoteurs pour leur recherche : cela n'entre pas dans notre mission. Il est clair cependant, si tel avait été le cas, que nous n'aurions pas agréé des présentations telles que celle qu'a décrite de professeur Bernard.

M. Jean-Louis Bernard. – Il me semble que dans les essais hors phase 1, c'est à dire ceux qui portent sur des patients, le recrutement *via* des associations pourrait, voire devrait être validé par le CPP : il s'agit d'inciter les malades à participer, sans cependant les tromper. Le comité serait dans son rôle en examinant les appels à participation à des protocoles de soins de phase 2 ou phase 3. Pour les essais de phase 1, il serait à mon sens souhaitable d'interdire aux prestataires de mener une telle publicité. C'est à l'autorité publique, dans ce cas, qu'il revient de délivrer une information équilibrée, transversale. Il s'agit de rappeler que la recherche a besoin de personnes saines, en listant l'ensemble des prestataires, sur l'ensemble du territoire, menant de telles recherches. Il n'est pas normal que le CPP de Rennes fasse la publicité d'un centre privé alors qu'existe aussi un centre d'investigation clinique de l'Inserm, dont il ne dit rien.

M. Daniel Chasseing. – Le risque zéro n'existe pas, certes, mais comment comprendre qu'en dernière instance les comités dépendent financièrement des promoteurs ? Ce qui nous ramène au problème des conflits d'intérêts. Je n'oublie pas que dans l'affaire du Médiateur, un professeur signalait, dès 2006, dans un article que j'ai lu, que le médicament était très actif sur les hypertriglycéridémies.

Il serait en effet utile de contraindre à la publication des résultats des essais menés sur l'homme. Et cela au niveau européen. On a vu ce qu'il s'est passé à Londres ; de tels accidents ne devraient pas survenir.

Mme Colette Giudicelli. – J'aimerais connaître la proportion respective, parmi ceux qui prennent le risque de participer à ces essais, d'hommes et de femmes.

M. Patrick Peton. – Dans les protocoles classiques, sachant que sont exclues les femmes dans des situations particulières, comme les femmes enceintes, le ratio est de l'ordre de deux tiers d'hommes pour un tiers de femmes.

M. Yves Daudigny. – Qui finance les comités ?

M. Jean-Louis Bernard. – Jusqu'à 2004, une taxe était versée par le promoteur pour l'examen de son protocole par le comité et par l'Agence du médicament – avec un tarif très préférentiel pour les promoteurs publics. Puis, une loi de finances a supprimé cette taxe pour lui préférer un financement par l'augmentation de la taxe sur les produits médicamenteux et dispositifs médicaux. Ce n'est pas neutre. Si l'on considère que le payeur est, au bout du compte, le décideur, l'industrie du médicament se trouve fondée à dire, depuis cette modification, que c'est elle et elle seule qui assure le financement de la recherche, dans lequel les opérateurs publics ne sont pour rien. C'est une considération qu'il faut avoir présente à l'esprit.

M. Patrick Peton. – Permettez-moi d'ajouter une remarque très pratique. Nous sommes actuellement soumis aux règles de la comptabilité publique. Un comptable examine nos comptes, établit les budgets prévisionnels. Or, depuis trois ans, on nous demande de valider un budget en déficit. A Nancy, l'arriéré est de 30 000 euros sur un budget de

fonctionnement de 90 000 euros. Et le ministère l'admet. Je ne suis pas spécialiste de la comptabilité publique, mais dans une optique de « bon père de famille », je comprends mal.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie.

Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition du Pr Olivier Jardé, professeur agrégé de chirurgie orthopédie et de droit de la santé et du Pr François Lemaire, ancien chargé de mission auprès la ministre de la santé pour la recherche biomédicale

M. Alain Milon, président. – Nous entendons à présent le Pr Olivier Jardé et le Pr François Lemaire, qui ont été à l'initiative puis ont porté, à l'Assemblée nationale et au Gouvernement – puisque M. Lemaire était alors chargé de mission auprès de la ministre de la santé – la proposition de loi qui a été largement adoptée par les deux chambres en mars 2012 et est devenue la loi relative aux recherches impliquant la personne humaine, dite « loi Jardé ». Ils sont à la fois chercheurs et acteurs particulièrement impliqués dans l'élaboration de ce texte. Il nous a donc semblé important d'entendre leur analyse sur son défaut d'application.

Nous avons abordé beaucoup de sujets au cours de l'audition précédente : le choix aléatoire, les moyens de contrôle permanent, l'harmonisation des pratiques, la transparence des essais cliniques, la chute des essais en Europe, la répartition du travail entre l'Agence du médicament et les CPP, l'articulation entre principe d'innovation et principe de précaution et même les moyens financiers des CPP.

M. Olivier Jardé, professeur agrégé de chirurgie orthopédie et de droit de la santé. – La loi Jardé a mis trois ans à aboutir, mais rétrospectivement, j'estime que les échanges ont beaucoup enrichi ce texte, et lui assurent pérennité.

Pourquoi fallait-il revoir le texte de 1988 ? La loi Huriet avait trouvé un équilibre intéressant entre sécurité du patient et encadrement de la recherche clinique française. Cependant, de nombreux textes votés depuis, sans aborder directement la question des recherches cliniques, ont eu un impact sur ce texte. La directive européenne de 2001, puis la loi Kouchner de 2002, la révision, en 2004, des lois de bioéthique – votée en même temps que la loi de santé, non sans quelques contradictions sur certains points concernant la recherche. Puis est venue la loi sur la recherche de 2006, la loi relative à la Cnil, la deuxième révision des lois de bioéthique.

En deuxième lieu, la recherche clinique a beaucoup évolué. Le texte de Claude Huriet était essentiellement centré sur la recherche lourde sur le médicament. Or, une nouvelle forme de recherche, sur laquelle la France ne doit pas être en reste, connaît un important développement : il s'agit de la recherche observationnelle. Pourquoi certains de ceux qui portent des *stent* font-ils à nouveau une thrombose ? Faut-il l'attribuer à leur alimentation ? A un excès de sédentarité ? A des causes génétiques ? On ne le sait pas. La recherche observationnelle suit des cohortes sur dix ans pour tenter de le déterminer. A l'hôpital Antoine Béchère, on arrive à faire vivre des prématurés de cinq mois. Leur QI sera-t-il équivalent, à 20 ans, à celui de l'ensemble de la population française ? Voilà encore un sujet de recherche observationnelle pertinent. On veut aujourd'hui manger bio dans toutes nos cantines. Les enfants concernés, parvenus à l'âge adulte, auront-ils moins de risques à supporter ? Encore un autre sujet. Or, la loi française ignorait jusqu'alors tout ce pan de recherche.

Au-delà, la loi était devenue imprécise, voire incohérente. Un prélèvement identifiant exige-t-il un consentement écrit ? Une prise de sang après une intervention chirurgicale est considérée comme soin de suite, mais pour un prélèvement épidémiologique, elle entre dans la catégorie de la recherche et relève d'une procédure beaucoup plus lourde. Autre problème, celui des conflits pouvant survenir entre les avis rendus par le CPP et le Comité consultatif sur le traitement de l'information en matière de recherche (CCTIRS). Il risquait de devenir plus simple, à force d'incohérences, de mener une recherche à Shanghai plutôt qu'en France, avec les répercussions que l'on imagine sur les équipes de recherche.

La loi que l'on me fait l'honneur d'appeler loi Jardé visait à assurer un bon équilibre entre le patient et la recherche. Elle retient trois niveaux de recherche. La recherche interventionnelle lourde, telle qu'encadrée par la loi Huriot, la recherche interventionnelle avec risque minime, et la recherche observationnelle, enfin. Face à quoi étaient prévus trois niveaux de consentement. Un consentement écrit circonstancié dans le premier cas, un consentement libre et éclairé au sens de la convention d'Oviedo dans le deuxième, une information dans le troisième – il s'agit que le patient sache qu'il va se trouver sur un fichier, qu'il est susceptible d'être à nouveau convoqué dix ans plus tard, etc. Il faut savoir que dans ce type de recherche, les cohortes peuvent être de 500 à 1 000 cas : on ne peut pas monter un si grand nombre de dossiers pour une procédure qui n'est au fond rien de plus qu'un interrogatoire.

Le CPP assurait, dans cette logique, la protection du patient. Il était chargé de classer la recherche en fonction du risque évalué et des listes à constituer pour la classification. A quoi s'ajoutait le problème des collections génétiques : vous savez qu'à l'AP-HP de Paris, il existe des milliers de prélèvements, dans des congélateurs, que l'on ne peut utiliser, bien que les patients soient décédés, parce qu'ils n'ont pas donné leur accord. C'est malheureux, car on peut faire des expérimentations sur des tissus. Mais il faudra attendre que cette loi soit applicable pour que cela soit rendu juridiquement possible.

Après des échanges, notamment au Sénat, que j'ai alors jugé un peu trop nourris – mais je fais ici amende honorable, car j'estime, *in fine*, qu'ils ont été fructueux – la loi a été votée, en mars 2012. Pourquoi n'est-elle pas appliquée depuis quatre ans ? C'est que l'Europe, face à ce texte novateur voté par la France, n'a pas voulu être en reste. Jugeant que la directive de 2001 était un peu à la traîne, le Parlement européen a chargé Mme Wilmott, présidente de la commission environnement, santé publique et sécurité alimentaire, d'évaluer la nécessité d'une refonte. Ces travaux, entamés en juillet 2012, ont abouti à une réponse positive en septembre 2013, qui plaidait, au-delà d'une simple révision de la directive, pour l'édiction d'un règlement. Si bien que les décrets d'application de la loi, qui dès l'automne 2012 étaient rédigés, ne pouvaient plus sortir.

Le processus, heureusement, n'a pas traîné en longueur. Le trilogue, sous une présidence lituanienne qui a beaucoup œuvré pour aboutir, a permis de parvenir à un accord le 20 décembre 2013, qui a débouché sur un vote du Parlement le 4 avril 2014 – avant l'échéance de l'élection parlementaire prévue en mai, qui aurait tout retardé. Il nous a fallu trouver, ensuite, un support législatif : ce fut l'article 53 du projet de loi de modernisation de notre système de santé habilitant le Gouvernement à mettre en concordance, par ordonnance, les dispositions de la loi avec le nouveau règlement. Les décrets pourront ainsi voir le jour une fois le texte de l'ordonnance revenu du Conseil d'Etat.

Mme Catherine Procaccia. – Impressionnant parcours !

M. Olivier Jardé. – En effet. Avec François Lemaire, nous nous sommes rencontrés pour la première fois dans le bureau de Roselyne Bachelot en 2008. Il aura donc fallu huit ans pour voir aboutir ce texte.

Il est vrai qu'il s'agit d'un texte de fond. Ce qui me satisfait, c'est que les patients comme les chercheurs y sont favorables ; je pense donc que l'on a trouvé un équilibre. Les décrets devraient sortir, je l'espère, à l'automne.

La loi n'a pas entendu toucher aux CPP, mais le fait est qu'en prévoyant que les trois types de recherche devraient être soumis à leur examen, elle leur apporte un surcroît de travail. Mais quand je vois qu'un pays comme la Belgique, où la recherche est loin d'être plus importante que chez nous, compte 200 comités, quand la France n'en compte que 40, je me dis qu'on a un peu de marge...

Le tirage au sort aura également un impact lourd sur les CPP. Ce n'est pas ce que j'avais prévu au départ. Comme chercheur, j'apprécie de pouvoir discuter avec mon CPP. Même à l'époque de l'internet, il me semble que la proximité et le dialogue donnent lieu à des allers-retours intéressants. Il en a été décidé autrement, parce qu'il est vrai que la distribution aléatoire assure plus de transparence. Mais elle suppose l'existence d'une commission nationale d'harmonisation. Quand on mène une recherche en oncologie pédiatrique, sur 40 CPP, deux seulement sont capables de mener l'analyse. Beaucoup dépend des personnalités présentes dans le CPP. S'il y a tirage au sort, il faut absolument qu'une commission nationale d'harmonisation établisse une sorte de jurisprudence. Et cette commission ne doit pas être un « super CPP ». Si tous les membres de cette commission étaient issus de CPP, ils apparaîtraient comme les procureurs de leurs propres collègues, ce qui pourrait être gênant. C'est pourquoi nous avons prévus un tiers de personnalités qualifiées.

J'ajoute que toute la méthodologie est passée à l'ANSM, ce qui a également un impact important. Sans parler des lourdeurs de Bercy... qui compliquent un peu la tâche des membres des CPP.

Sans doute faudra-t-il un nombre plus important de CPP. Cela dit, pour tout ce qui est observationnel, nous avons, avec François Lemaire, imaginé une voie express, à l'américaine. Est-il bien nécessaire de mener une lourde analyse quand il n'est question que de constituer un fichier ? Il est vrai que nos collègues psychiatres, que j'ai rencontrés, estiment que ce n'est pas chose légère, pour quelqu'un qui est suivi au plan psychiatrique, de se savoir dans un fichier. On pourrait imaginer de les placer en classe 2 au lieu de les laisser en classe 3. Peut-être François Lemaire pourra-t-il en dire plus.

M. François Lemaire, ancien chargé de mission auprès la ministre de la santé pour la recherche biomédicale. – Il est vrai que nous avons connu, naguère, quelques passes d'armes, mais le texte s'est beaucoup enrichi de la navette.

Les décrets étaient en effet rédigés à l'automne 2012. Ce n'est pas le Gouvernement qui a bloqué, mais l'administration : l'ANSM, à la demande du Leem, jugeait qu'imposer aux investigateurs de modifier leurs habitudes pour tout changer à nouveau deux ou trois ans plus tard n'était pas raisonnable. Et je pense qu'elle avait raison. L'Europe n'a pas tardé à édicter ce règlement : il ne lui a fallu que deux ans.

Beaucoup de l'intérêt actuel pour les essais cliniques vient de l'accident de Rennes, que je me garderais de commenter avant la publication du rapport de l'Igas, qui nous fera connaître dans le détail ce qu'il s'est passé. Mais pour ce que l'on en sait, la réglementation était adaptée. L'application des textes aurait permis que tout se passe comme prévu. La loi Jardé n'est pas en cause en cette affaire, puisque qu'elle n'a pas touché à ce qui concerne le médicament, domaine qui relevait de la législation européenne. Elle porte essentiellement sur les recherches observationnelles, les collections biologiques, bref, tout ce que vient de rappeler Olivier Jardé. Elle n'a pas touché au noyau dur du médicament et de la sécurité. On ne peut donc pas dire que si on l'avait appliquée avant, l'accident de Rennes n'aurait pas eu lieu.

M. Peton, que vous venez d'entendre et que je connais bien, vous aura sans doute mis au fait du *lamento* des CPP – qui correspond à une réalité, notamment en ce qui concerne leurs problèmes financiers, qui auraient dû être résolus il y a bien longtemps.

Le traumatisme du tirage au sort ? Je rappelle que c'est le Sénat qui est à l'origine de cette mesure. Nous étions alors en pleine affaire du Médiateur. La facilité de contact entre investigateur et président de CPP était ici vue comme connivence, d'où votre choix, qui représentera un bouleversement considérable. Nous serons le seul pays au monde doté d'une mesure de ce type puisque la proximité entre les investigateurs et leur comité de contrôle est la règle dans le monde entier.

Troisième traumatisme, l'évaluation de la méthodologie. Depuis la loi Huriet, c'est à dire depuis vingt-cinq ans, ce sont les CPP qui en sont chargés. Tout le détail de l'essai est analysé non pas par l'Agence du médicament mais par eux. Et il en va de même dans le monde entier. Cela procède de l'idée que l'on ne peut pas juger de l'éthique d'un projet si l'on ne connaît pas son contenu scientifique. Le Pr Jean Bernard disait que tout ce qui n'est pas scientifique n'est pas éthique. Et ce principe est inscrit dans la déclaration d'Helsinki, dans laquelle on voit l'origine et de la loi Huriet et de la législation européenne. Or, le règlement européen recommande – ce n'est pas une obligation – que toute l'évaluation méthodologique soit réalisée par l'Agence du médicament. En France, cela représente une révolution copernicienne. D'autant que l'Agence fait observer que non seulement elle ne l'a jamais fait, mais qu'elle n'a pas les moyens de le faire, étant donné que l'on réduit tous les ans son budget.

Le Gouvernement a, sur ce point, rendu un arbitrage, puisque dans le projet d'ordonnance soumis à consultation publique en juillet dernier, il est prévu, comme le recommande le règlement européen, de confier toute l'évaluation méthodologique à l'ANSM. Dans tous les pays européens, c'est une question qui fait débat, et l'on ne peut préjuger de ce que décideront les autres Etats membres.

Le Sénat s'était beaucoup inquiété de la demande d'habilitation de l'article 53 du projet de loi Touraine, et avait voté contre cet article, considérant qu'il s'agissait d'une chose trop sérieuse pour être confiée au Gouvernement. Dans votre exposé des motifs, vous parliez exclusivement des CPP. Et vous avez été entendus, puisque la rapporteure à l'Assemblée nationale n'a donné son accord qu'avec réserve, en spécifiant qu'il ne fallait pas toucher à la loi Jardé. Le projet d'ordonnance propose donc des adaptations à la marge pour transposer le règlement, mais ne touche pas à la loi Jardé. Il est finalisé, a reçu l'accord du cabinet, et sera transmis au Conseil d'Etat dans les jours qui viennent. Le texte devrait donc revenir sous quelques mois devant le Parlement pour ratification. A partir de là, le décret pourra repartir devant le Conseil d'Etat et l'on peut espérer qu'à l'automne 2016, la loi Jardé s'appliquera.

Sauf pour ce qui concerne le médicament, puisque le règlement européen ne sera pas mis en application avant début 2018.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Nous avons discuté près d'un an avant de tomber d'accord, et je vous remercie de souligner l'apport du Sénat. Le retard imputable à l'Europe est regrettable, car le texte issu de la navette était novateur. Cela dit, s'il a pu servir d'exemple, c'est quelque chose. Comme je l'ai rappelé tout à l'heure au docteur Peton, nous avons exclu les recherches sur le médicament au deuxième alinéa de l'article 1^{er}. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que le retard pris n'a pas eu d'incidence dans l'affaire de Rennes. Une précision cependant : nous avons prévu que les modalités relatives aux désignations aléatoires n'entreraient en vigueur que dans un délai de deux ans suivant la publication des décrets d'application. C'est une mention qu'il faudra supprimer pour ne pas retarder encore de deux ans.

Quant à la commission nationale, nous avons bien précisé qu'elle ne devait pas devenir une commission d'appel. Il était prévu que si le promoteur pouvait, en l'argumentant, refuser un premier choix, il devrait accepter une nouvelle décision, prise sous un mois. Ce qui permettait de répondre à l'inquiétude que vous avez formulée sur le risque qu'un CPP se trouve mal armé pour l'analyse de telle recherche à lui confiée.

M. Olivier Jardé. – Il est bon de rappeler que nous étions alors en pleine affaire du Médiateur. Le soupçon de « magouille » était partout, et c'est pourquoi nous avons retenu le principe du tirage au sort, dans l'esprit que vous avez rappelé. Et si nous avons retenu la période assez large de deux ans que vous évoquez, c'est que nous ne savions pas comment l'Agence allait mettre en place les choses. Soyez rassuré, cette mention sera supprimée.

M. Georges Labazée. – Je m'inquiète du délai lointain d'application du règlement européen, pour ce qui concerne le médicament. Quand on voit la pression qu'exercent les Etats-Unis sur les pays européens dans la négociation du traité transatlantique – au point que six pays seulement épousent les vues de la France, tandis que les vingt-deux autres penchent plutôt du côté des thèses ultralibérales américaines – on se demande si les progrès de ce traité ne sont pas de nature à perturber les positions des Etats membres en matière de médicament.

M. François Lemaire. – Je ne crois pas. Le règlement a été formellement voté. Vu la lourdeur de la mécanique bruxelloise, on n'y touchera plus avant dix ou quinze ans. Je comprends que le délai de mise en application vous inquiète, d'autant qu'il faudra de surcroît un délai de six mois pour la mise en œuvre du portail informatique européen, auquel les vingt-huit agences auront accès, et par lequel vont transiter tous les dossiers. Quand on sait qu'en France, moins d'un tiers des CPP sont informatisés, on mesure l'effort qu'il faudra fournir. Cela risque, là encore, d'être un facteur de retard.

M. Georges Labazée. – Quand on voit le retard qu'a pris le DUME, le document unique pour les marchés européens, qui doit favoriser l'accès des PME à la commande publique, il y a de quoi s'inquiéter.

Mme Laurence Cohen. – Pour avoir participé, la semaine dernière, au conseil d'administration de l'ANSM, je puis témoigner que l'Agence est dans une grande inquiétude. On lui demande, comme à toutes les agences, d'assumer toujours plus de missions avec des moyens toujours plus réduits. Aura-t-elle les moyens de remplir cette nouvelle mission ? Mon interrogation est, je crois, largement partagée.

M. François Lemaire. – C'est en effet un souci que tout le monde partage. L'Agence a clairement indiqué au ministère de la santé qu'elle avait besoin de moyens supplémentaires. Or, comme toutes les institutions publiques en ce moment, elle voit réduire ses crédits et ses moyens en personnel.

M. Gilbert Barbier. – On sait qu'un certain nombre de dispositifs de santé sont directement soumis au comité économique des produits de santé sans passer par un protocole d'expérimentation. Comment tout cela va-t-il s'articuler, *in fine* ?

M. Olivier Jardé. – En matière de dispositifs, un règlement européen est en préparation. Il ne devrait plus tarder, puisqu'il est en phase trilogue, et nous devons aussi l'intégrer dans notre droit national.

Mme Catherine Génisson. – S'agissant du choix aléatoire, le texte est-il satisfaisant au regard des problèmes que vous avez évoqués ?

M. Olivier Jardé. – Le texte est à mon sens équilibré. Nous ne voulions pas que la commission nationale soit un « super CPP ». Son président ne pourra pas en être issu. Il aura un œil extérieur. Cela dit, si l'on procède par tirage au sort, la commission nationale est indispensable, pour harmoniser. J'estime que le texte retenu après des discussions approfondies est applicable, qu'il confère aux patients une sécurité et donne un cadre lisible aux chercheurs. Nous jouissons d'une expertise en matière de recherche médicale : si on ne propose pas un cadre clair, elle partira à Shanghai ou ailleurs. D'autant que la loi du nombre ne joue pas en notre faveur. Quand, dans une communication internationale, je présente une recherche sur 100 ou 150 cas, je suis content. Mais les Indiens arrivent avec 500 ou 1 000 cas. C'est pourquoi il me paraît important de libérer la recherche observationnelle, une recherche d'avenir susceptible de nous maintenir dans la compétition internationale. Vous savez tous, pour en connaître dans vos départements, combien les laboratoires de recherche sont importants au plan économique. C'est pourquoi il est temps que ce texte entre en application.

M. Daniel Chasseing. – Si j'ai bien compris ce qui s'est dit lors de l'audition précédente, l'indépendance des personnels scientifiques salariés des comités n'est pas garantie. Vous indiquez que le Gouvernement français a choisi de confier à l'ANSM la responsabilité de la méthodologie. A Rennes, vous dites que la réglementation a été respectée, mais il reste que des animaux sont morts lors de la phase préclinique. L'agence aura-t-elle connaissance, dans un cas comme celui-là, de ce qui se sera passé avant l'expérimentation sur l'homme ?

M. Olivier Jardé. – L'affaire de Rennes a soulevé une émotion justifiée mais nous ne disposons pas encore de tous les rapports. Nous n'avons pas encore celui de l'ANSM, ni le résultat de l'enquête judiciaire. Plusieurs problèmes sont posés : lien diagnostic entre le décès et l'expérimentation, mise en route du protocole sur huit autres personnes, ce qui représente un nombre important, retard de quatre jours à la déclaration. Mais sans doute le Pr Lemaire est-il mieux à même que moi de vous répondre.

M. François Lemaire. – Je n'ai pas dit que la réglementation avait été respectée, mais que la réglementation était en soi adéquate. Un fait nouveau implique une déclaration à l'Agence dans les 24 heures, ce qui n'a pas été fait. En ce qui concerne la mort des chiens, Dominique Martin, le directeur de l'Agence, a clairement expliqué qu'au cours des phases précliniques, les doses administrées aux animaux sont considérablement plus importantes que celles qui seront administrées aux humains. C'est bien parce que l'on ne connaît pas le dosage

à ce stade que l'on augmente les doses jusqu'au stade létal, celui où des signes graves apparaissent chez l'animal.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Nous avons insisté, à l'époque, sur l'harmonisation et la mise à niveau des CPP, indispensables l'une et l'autre. Transférer une compétence des CPP à l'Agence ne risque-t-il pas de les affaiblir, en les vidant de leur substance ?

M. François Lemaire. – C'est tout le problème. Les CPP vont devoir affronter et le tirage au sort et l'abandon de la méthodologie, une prérogative à laquelle ils sont pourtant très attachés. Alors que l'Agence ne dispose pas de méthodologiste pour faire ce travail, les CPP en ont chacun deux. Ces 80 méthodologistes travaillent depuis vingt-cinq ans sans qu'aucun scandale lié à un défaut de compétence soit à ma connaissance survenu. Il y a donc réellement un problème.

Cela dit, il ne faut pas caricaturer. Les CPP arguent qu'ils ne pourront pas rendre un avis éthique s'ils ne rendent pas un avis scientifique. En fait, ils disposeront de tous les documents leur permettant d'exercer leur expertise scientifique. Simplement, c'est l'Agence qui délivrera l'avis, lequel doit rassembler en un acte unique les considérations scientifiques et éthiques, ainsi que le stipule le règlement européen. Il est donc faux de dire que les comités vont perdre tout regard sur la méthodologie. Mais ce ne sont pas eux qui rendront l'avis final.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Les CPP et, *a fortiori*, l'Agence, auront-ils connaissance de l'ensemble des essais précliniques ? Si j'ai bien compris, ils disposent plus souvent d'une synthèse que d'une liste complète qui leur permettrait de juger sur pièces de l'intérêt de poursuivre. C'est du moins ce qui nous a été dit dans un autre cadre – il semble que la transparence ne soit pas totale.

M. François Lemaire. – Tous ces éléments sont contenus dans ce que l'on appelle la brochure de l'investigateur, un document substantiel. C'est un document distinct du protocole, qui relate dans le détail tout le préclinique, la chimie, la toxicologie, etc. Ces documents sont-ils complets ? Sans doute pas, car le secret industriel peut être invoqué. C'est ce qui s'est passé en l'espèce. Pour avoir été attaché du député européen Philippe Juvin, je puis vous dire qu'à l'échelle européenne, les discussions ont été vives sur ce point, les tenants de l'*open data* poussant de toutes leurs forces en faveur de la transparence totale tandis que les industriels faisaient valoir qu'ils devaient préserver une part de secret.

M. Olivier Jardé. – Cela se retrouve dans le texte final : la transparence est un leitmotiv du règlement européen.

M. Alain Milon, président. – Il me reste à vous remercier. Nous poursuivrons la semaine prochaine nos auditions sur le sujet. Nous recevrons le Dr Alain Masclet, président de l'association AR2S (Améliorer les relations soignants-soignés), puis Mme Geneviève Chêne, directrice de l'Institut de santé publique de l'Inserm.

La réunion est levée à 11 h 38.

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

Mercredi 2 mars 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Table ronde sur l'enseignement des langues

La commission organise une table ronde sur l'enseignement des langues, notamment de l'allemand. Sont entendus :

- Mme Thérèse Clerc, présidente de l'Association des professeurs d'allemand (ADEAF) ;

- Mme Valérie Sipahimalani, secrétaire générale adjointe du Syndicat national des enseignements de second degré (SNES-FSU) et M. Georges Thai, co-responsable du groupe « langues vivantes » au SNES-FSU ;

- Mme Béatrice Angrand, secrétaire générale de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, la réforme du collège, sur laquelle notre commission a effectué plusieurs auditions au printemps 2015, s'accompagne d'une nouvelle stratégie des langues vivantes annoncée par la ministre le 22 janvier dernier. Notre demande d'audition auprès de la ministre est pour l'heure restée sans réponse. La préparation de la rentrée scolaire 2016 et les nouvelles cartes académiques de langues vivantes inquiètent autant les enseignants, les familles, que nombre d'élus, s'agissant notamment de la disparité constatée entre les académies en matière de classes bilangues. Ainsi, à Paris la quasi-totalité des classes bilangues est maintenue, quand l'académie de Caen ne conserve que 5 % des siennes.

La place de l'enseignement de la langue allemande dans notre système éducatif est ainsi bouleversée, car les classes bilangues et européennes avaient été conçues pour enrayer la baisse du nombre des élèves qui l'apprenaient. Tous ceux qui sont attachés à la diversité linguistique, mais aussi à la coopération entre la France et l'Allemagne, sont aujourd'hui dans l'inquiétude.

L'apprentissage de l'allemand s'inscrit dans un projet politique de rapprochement et d'amitié entre nos deux pays, qui est au cœur du projet européen. Cet apprentissage a d'ailleurs été consacré par le traité de l'Élysée du 22 janvier 1963.

J'ajouterai que le Président de la République a fait part au printemps dernier de sa volonté de mettre en œuvre une politique volontariste en faveur de l'apprentissage de l'allemand. Cette démarche s'est concrétisée par la création d'un poste de délégué ministériel au renforcement de l'apprentissage de l'allemand auquel a été nommée Mme Sandrine Kott, qui n'a malheureusement pu répondre favorablement à notre invitation. Nous aurons sans doute l'occasion de la recevoir ultérieurement.

À la veille de la mise en œuvre de la réforme du collège, notre commission s'interroge sur la situation et l'avenir de l'enseignement de la langue allemande. C'est la raison pour laquelle nous accueillons Mme Thérèse Clerc, présidente de l'Association des professeurs d'allemand (ADEAF), Mme Valérie Sipahimalani et M. Georges Thai, respectivement secrétaire générale adjointe et co-responsable du groupe langues vivantes du Syndicat national des enseignements de second degré (SNES-FSU), ainsi que Mme Béatrice Angrand, secrétaire générale de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ).

Mme Thérèse Clerc, présidente de l'Association des professeurs d'allemand (ADEAF). – L'ADEAF compte deux mille adhérents, soit un quart des enseignants d'allemand. L'apprentissage de l'allemand s'inscrit, comme il a été dit, dans l'application du traité de l'Élysée, qui prévoit que chaque pays s'engage à promouvoir l'apprentissage de la langue de son partenaire. L'allemand présente également de nombreux atouts pour les jeunes Français, en matière de formation professionnelle et d'emploi, ainsi que de mobilité. En effet, 60 % des enseignants de collège organisent des échanges avec leurs collègues d'outre-Rhin.

L'enseignement de l'allemand est-il à la hauteur des besoins économiques, culturels et sociaux de notre pays ? À la rentrée 2014, 15,2 % des élèves apprenaient l'allemand, tandis que 98,8 % apprenaient l'anglais, 47,2 % l'espagnol et 4,2 % l'italien.

À partir de 1995, l'apprentissage de l'allemand a fortement diminué. À l'époque, 22,9 % des élèves apprenaient l'allemand et cinq ans plus tard, ce chiffre baissait pour n'atteindre que 18 %. Il fallait donc enrayer cette chute et les classes bilangues ont apporté une réponse structurelle à ce phénomène. Ces classes sont en fait des sections - les élèves pouvant être répartis dans différentes classes - dans lesquelles, dès la sixième, ceux-ci peuvent continuer ou débiter l'apprentissage de deux langues vivantes, dont l'une est forcément l'anglais. Elles se sont révélées d'emblée efficaces en permettant aux élèves qui auraient commencé l'allemand en primaire de poursuivre leur apprentissage en sixième et de commencer celui de l'anglais un peu plus tôt. Ces sections permettaient également de rassurer les familles en leur confirmant la possibilité d'un apprentissage ultérieur de l'anglais dès la sixième.

Or, le développement de ces sections ne s'est pas opéré comme prévu. Le dispositif a énormément plu aux familles et aux établissements. Les élèves ont en fait poursuivi l'apprentissage de l'anglais débuté dans le primaire de manière diverse. Le succès a cependant été tel, que des sections bilangues allemand-anglais ont été implantées dans la moitié des collèges. Aujourd'hui, parmi les 100 000 élèves qui apprennent l'allemand en sixième, 10 % seulement l'apprennent comme première langue ; les 90 % restants dans le cadre des sections bilangues. En classe de quatrième, les deux-tiers des 150 000 élèves qui apprennent l'allemand sont issus de sections bilangues.

Les conséquences de la réforme sur l'apprentissage de l'allemand ne pourront être mesurées qu'après sa mise en œuvre à la rentrée 2016, mais on peut déjà craindre une régression du nombre d'élèves apprenant l'allemand. En outre, s'agissant des horaires d'enseignement, le compte n'y est pas non plus puisque la parité horaire - trois heures hebdomadaires pour chacune des langues - va fortement diminuer, y compris dans les zones où les sections bilangues sont maintenues. À partir de la classe de cinquième, il n'y aura plus qu'une grille d'horaire langue vivante 1 (LV1) et langue vivante 2 (LV2), ce qui induit une perte horaire importante pour les élèves et ainsi la diminution du niveau de compétences linguistiques.

Nous prévoyons donc une baisse du nombre de germanistes et une baisse de leur niveau de langue. Voilà ce sur quoi nous souhaitons attirer votre attention. D'après une très récente enquête portant sur la dotation horaire globale des collèges, la rentrée 2016 devrait enregistrer une baisse de trois heures d'allemand par établissement. Ces résultats sont certes partiels, puisque trois cent collègues nous ont répondu à ce jour, mais ils indiquent une tendance que la suite des réponses devrait malheureusement confirmer.

De plus, la carte des langues a permis de mettre au jour l'extrême inégalité territoriale devant la suppression des sections bilangues. Ainsi, l'académie de Caen voit près de 95 % de ses sections supprimées pour la langue allemande, mais pour l'italien, le taux de ces suppressions s'élève à 100 %.

Enfin, nous avons déposé un recours auprès du Conseil d'État sur le fondement du respect des engagements du traité de l'Élysée et de la rupture d'égalité devant les charges publiques. Pour répondre à l'impératif d'un bon niveau de compétences dans deux langues vivantes au minimum, tout en promouvant l'apprentissage de l'allemand, il nous semble nécessaire de développer les classes européennes, de généraliser les sections bilangues pour tous les élèves qui le souhaitent et tout au long de leur scolarité au collège et ce, sans exigence d'un parcours préalable en primaire. En effet, les recteurs sont autorisés à maintenir ou à ouvrir des sections bilangues dans des collèges où l'allemand est proposé dans au moins l'une des écoles élémentaires du secteur. Une certaine souplesse y est d'ailleurs constatée : si l'apprentissage de la langue doit débiter au cours préparatoire, celui de l'allemand s'inscrit en complémentarité de l'anglais. Cependant, l'enseignement de l'allemand au primaire est peu courant et absent dans de nombreux départements.

Mme Valérie Sipahimalani, secrétaire générale adjointe du Syndicat national des enseignements de second degré (SNES-FSU). – Pour le SNES-FSU, se pose la question du pilotage de l'enseignement des langues vivantes. Une stratégie nationale des langues vivantes a fait surface un an après l'annonce de la réforme des collèges par la ministre de l'éducation nationale. Depuis près d'une dizaine d'années, les langues vivantes sont pilotées au coup par coup, selon des impératifs liés aux ressources humaines puisqu'un plan social se dessine manifestement pour les professeurs d'allemand. Ce pilotage obéit également à des considérations politiques, à l'instar du respect des accords bilatéraux obligeant l'éducation nationale à proposer un certain nombre de langues vivantes. La normalisation au niveau européen de l'enseignement des langues vivantes, notamment par le cadre européen de référence pour les langues (CECRL), a également des conséquences sur cette politique.

Depuis une dizaine d'années, l'enseignement des langues vivantes est affiché comme une priorité, puisque la compétitivité économique du pays en dépend. Cependant, le niveau des élèves à la sortie du système éducatif n'est pas en rapport avec ce discours. Une série de réformes, qui entendait promouvoir l'apprentissage des langues vivantes au collège, a finalement conduit à diminuer l'exposition des élèves à ces dernières.

Nous considérons qu'en-deçà de trois heures hebdomadaires, il est impossible de faire progresser les élèves conformément aux attentes. Nos collègues nous ont alertés quant à la forte dégradation des conditions d'enseignement et des conditions d'études induites par la réforme du collège. Le développement des sections bilangues répondait aux demandes des familles ainsi qu'à celles des établissements, en l'absence d'un cadrage national. Elles permettent d'attirer dans le public des élèves issus de milieux favorisés et ainsi de maintenir une certaine forme de mixité sociale et scolaire dans les établissements. Dans un collège qui se ghettoïse, perdre ces enfants revient à perdre des têtes de classe et ainsi à supprimer l'effet

d'entraînement pour les élèves issus des milieux populaires. Enfin, les sections bilangues permettent de limiter la concurrence avec les établissements privés.

Dans son étude de juin 2015, le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) soulignait que 42 % des collègues accueillent des sections bilangues et que dans plus de 80 % des cas, les élèves sont dispersés dans les classes. Comme pour les langues et cultures de l'Antiquité, le ministère a légitimé leur suppression en soulignant leur caractère élitiste, et il est vrai que ces classes attirent beaucoup d'élèves issus de milieux favorisés. Mais la dispersion de ces bons élèves dans l'ensemble des classes constitue un facteur d'émulation auprès des autres élèves. Le prétendu élitisme n'est étayé par aucune étude sérieuse.

Sur le terrain, quelles sont les conséquences de la suppression de ces sections bilangues ? Tout d'abord, des suppressions de postes : pour la seule académie de Lille, près de 140 postes de professeurs d'allemand vont être supprimés, sans présager des difficultés pour les autres langues étrangères. Lorsque vous enseignez l'anglais ou l'espagnol, qui sont les langues dominantes actuellement, vous n'êtes pas du tout dans la même situation qu'en tant qu'enseignant de portugais, d'italien, de russe ou d'allemand. Ces langues vivantes sont menacées de disparition. Au-delà des suppressions de postes, nous ne pouvons qu'interroger les visées de la politique nationale dans ce domaine. Allons-nous vers l'apprentissage unique de l'anglais et de l'espagnol ? Dans quelle mesure maintient-on l'allemand et les autres langues vivantes, sans compter les langues régionales, soit au total près de cinquante langues ? En quoi l'enseignement des langues vivantes participe à la mixité sociale et scolaire dans les établissements ? En quoi donner un plus à certains élèves permet de maintenir de la mixité sociale et scolaire ? Ou bien, faut-il réaliser ce que prévoit la réforme du collège, à savoir l'égalité pour tous impliquant le commencement de l'apprentissage d'une seconde langue vivante dès la classe de cinquième, au risque d'induire une perte d'attractivité de certains collèges publics ? Il faut ouvrir ce débat qui n'a pour le moment pas eu lieu.

S'ajoute aussi la question des services partagés pour nos collègues. En effet, un collègue qui effectuait l'ensemble de son service dans un collège va peut-être devoir le compléter dans un autre établissement, ce qui restreint la capacité d'organiser des échanges scolaires, qui sont pourtant au cœur de l'apprentissage de la langue et de la culture.

La réforme du collège a par ailleurs produit un effet d'aubaine puisque les moyens alloués aux établissements sont désormais calculés sur la base de classes de trente élèves. Ainsi, dans certaines académies comme celles de Toulouse ou de Rennes, les moyens manquent pour maintenir l'enseignement de l'italien, par exemple. Le SNES est vent debout contre cette réforme qui a provoqué la baisse de moyens dans de nombreux collèges et qui met en concurrence les différentes disciplines pour les obtenir.

Enfin, le maintien de la totalité des sections bilangues à Paris est totalement faux et relève d'un bruit médiatique. Certaines y seront supprimées. Nos collègues devront effectuer leur service dans d'autres établissements que le leur, y compris d'ailleurs dans des écoles primaires, ce qui est un tout autre métier impliquant des méthodes pédagogiques distinctes. Les professeurs de collège n'ont pas vocation à se substituer aux professeurs des écoles !

Mme Béatrice Angrand, secrétaire générale de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ). – Chaque langue a son intérêt mais une forte appétence existe entre la France et l'Allemagne, quelles que soient les classes d'âge, pour découvrir l'autre pays. L'OFAJ soutient près de 9 000 projets par an qui bénéficient à 200 000 jeunes.

L'employabilité est l'un des facteurs motivant l'apprentissage de l'allemand, mais l'OFAJ s'inscrit également dans un engagement sociétal et historique. L'accès à la culture de l'autre passe prioritairement par la maîtrise de la langue, qui permet de contribuer au dynamisme du couple politique franco-allemand, moteur de la construction européenne. La coopération franco-allemande n'est pas uniquement transfrontalière : des projets pilotes émergent et inspirent d'autres régions du monde, à l'instar de l'Abibac qui a inspiré le Bachibac franco-espagnol. Sur le modèle de l'OFAJ, six pays des Balkans occidentaux ont créé un office régional d'échange pour la jeunesse. Tous ces éléments plaident en faveur de l'investissement dans les échanges franco-allemands qui supposent, du reste, un certain niveau linguistique.

Il est également nécessaire que la France et l'Allemagne continuent à dialoguer sur un pied d'égalité. S'il est vrai que cette coopération d'égal à égal devient difficile sur le plan économique, la fragilisation de l'enseignement de l'allemand pourrait conduire, par réciprocité, à la réduction des efforts déployés en faveur de l'enseignement du français outre-Rhin, où la politique linguistique et éducative est coordonnée entre seize *Länder*.

Les sections bilangues avaient en effet contribué à relancer l'apprentissage de l'allemand. La question de l'élitisme peut certes se poser, mais les établissements implantés dans les zones d'éducation prioritaire qui proposaient des sections bilangues avaient fortement gagné en attractivité. Même si la connaissance de l'allemand ne doit pas être une condition pour participer à des échanges et à l'offre de mobilité proposée par l'OFAJ, elle en favorise la réalisation. Sensibiliser des jeunes des quartiers difficiles à l'allemand peut leur donner suffisamment confiance pour effectuer par la suite un stage en Allemagne ou participer aux échanges préparés par leurs enseignants. Bien évidemment, nous aurions souhaité que les sections bilangues soient généralisées. La mobilité est un atout pour l'ensemble des jeunes et surtout pour les plus défavorisés d'entre eux. L'OFAJ apporte son soutien financier aux initiatives en ce sens.

Nous sommes particulièrement attentifs aux disparités de l'offre d'allemand sur le territoire. Il est regrettable de constater le taux de suppression des sections bilangues dans l'académie de Caen, alors que l'on sait les efforts conduits depuis cinquante ans par ce territoire en matière de réconciliation. Cela a été longuement commenté outre-Rhin. La question de l'emploi du temps des enseignants nous paraît également important. Si 65 % d'entre eux organisent des échanges, l'éclatement de leur service entre plusieurs établissements scolaires devrait les rendre moins disponibles pour ce faire ; même si l'OFAJ les assiste dans le montage de projets, ceux-ci n'en demeurent pas moins chronophages.

M. Claude Kern. – Mon collègue Guy-Dominique Kennel et moi sommes tout particulièrement concernés en tant que sénateurs d'Alsace. Les résultats de l'enquête que Mme Clerc nous a communiqués corroborent nos craintes quant à la diminution, voire la disparition progressive de l'allemand. Je suis également d'accord avec Mme Sipahimalani quant à l'attractivité d'une section bilingue pour les bons élèves qui, en favorisant l'émulation auprès de leurs camarades, contribuent à la mixité sociale et scolaire. Je sais que, de manière réciproque, certains *Länder* s'interrogent également sur l'avenir de l'enseignement du français. En ce qui concerne l'enseignement de l'allemand dès le primaire, nous éprouvons de fortes difficultés à trouver des enseignants, malgré l'accord du rectorat et des communes pour constituer des classes bilingues. En Allemagne, le recours aux locuteurs natifs dans l'enseignement est beaucoup plus répandu et la qualification de professeur plus facile à obtenir. Il s'agit-là d'une piste à suivre. La semaine passée, lors d'une visite dans une entreprise implantée dans le *Land* du Bade-Wurtemberg, le chef de l'entreprise, située à dix kilomètres de

la frontière, m'a fait part de ses difficultés à recruter des frontaliers, faute de compétences linguistiques minimales, alors que cinquante postes sont à pourvoir ! De nombreux débouchés pour nos jeunes se trouvent en Allemagne ou dans des filiales d'entreprises allemandes implantées en France, mais il faut savoir lire un plan ou des instructions en allemand pour pouvoir en bénéficier. Comment rendre attractif l'apprentissage de l'allemand en France ?

Mme Claudine Lepage. – Je déplore que la table ronde ne soit pas davantage pluraliste ! Nous n'avons ici que des intervenants à charge contre la réforme du collège, à l'exception de Mme Angrand, ce que je trouve regrettable. Je suis très attachée à l'enseignement de l'allemand puisque j'ai passé la plus grande partie de ma vie en Allemagne. Je formulerais une remarque qui sera sans doute considérée comme provocatrice : l'allemand serait sans doute plus attractif s'il n'était utilisé comme moyen de sélection dans un grand nombre d'établissements. Seuls les bons élèves apprennent l'allemand ce qui est un peu dommage, car tout le monde pourrait l'apprendre.

Puisque nous n'avons eu connaissance que des chiffres avancés par le SNES, j'aimerais vous présenter les chiffres qui m'ont été communiqués. À ce jour, on compte 149 écoles maternelles bilingues, dont 60 en France ; 59 écoles maternelles en Allemagne et 50 écoles en France ont signé le 22 janvier 2013 leur adhésion aux principes de la charte de qualité franco-allemande pour les écoles maternelles bilingues. La commission des experts franco-allemande a validé l'adhésion de dix nouvelles en France et de trente écoles en Allemagne lors de sa réunion en mai 2015 à Hambourg. Dans le premier degré, 178 000 élèves apprennent aujourd'hui l'allemand à l'école élémentaire ; la ministre a fixé un objectif de 200 000 élèves à la rentrée 2016, soit une hausse de 12 %. Il y a, de manière évidente, plus d'élèves qui apprennent l'allemand dans les académies de Strasbourg et de Metz que dans les autres académies. Les élèves germanistes représentent 6 % des élèves à l'école élémentaire ; l'allemand étant la seconde langue vivante après l'anglais. Au collège, langues vivantes 1 (LV1) et 2 (LV2) confondues, 487 000 collégiens apprennent aujourd'hui l'allemand. La ministre a fixé un objectif de 515 000 élèves à la rentrée 2016, soit une hausse de 6 %. Avec la réforme du collège, le nombre d'heures de LV1, avec treize heures hebdomadaires sur les quatre niveaux répartis différemment, ne change pas. En revanche, le nombre d'heures de LV2 passe de six heures hebdomadaires à sept heures et demie. Ainsi, la réforme du collège prévoit une augmentation de 54 heures de LV2 sur l'ensemble de la scolarité au collège. Dans l'enseignement professionnel, le nombre d'élèves apprenant l'allemand en France est en hausse. L'année franco-allemande avait été l'occasion d'ouvrir, à la rentrée de septembre 2013, une première filière franco-allemande expérimentale en lycée professionnel industriel, en l'occurrence dans l'aéronautique au lycée Flora-Tristan de l'académie de Bordeaux. À la rentrée 2014, une section expérimentale a été ouverte dans le domaine de l'hôtellerie au lycée Georges-Frêche à Montpellier, en partenariat avec le *Land* de Brême. Le 24 novembre 2014, les ministres de l'éducation français et allemand ont annoncé l'ouverture d'une nouvelle section franco-allemande en Sarre (*Berufbildungszentrum* de St-Ingbert) et la Lorraine (lycée professionnel André-Citroën à Marly près de Metz) dans le domaine de l'automobile. À la rentrée 2015, une section concernant quatre établissements dans les domaines de l'énergie et du développement durable a été ouverte dans l'académie de Dijon. À la rentrée 2016, une section concernant quatre établissements dans la filière du bois devrait être ouverte dans l'académie de Besançon, en partenariat avec un ou des établissements bavarois.

En mars 2015, il y avait 6 357 enseignants d'allemand, en équivalent temps plein, et le nombre de postes ouverts aux concours - CAPES et agrégation - augmente significativement : en 2010, 199 postes ; en 2012, 340 postes et 514 postes en 2015. À partir de la rentrée 2016,

tous les élèves débiteront l'apprentissage de leur LV1 au cours préparatoire et celui de leur LV2 en classe de cinquième. Tout ne va peut-être pas très bien, mais la réforme du collège va permettre, je l'espère, de développer l'enseignement des langues.

Enfin, je partage l'avis de notre collègue Claude Kern. Le recours aux locuteurs natifs dans l'éducation nationale serait une très bonne chose, ne serait-ce que pour pallier le manque d'enseignants pour donner aux élèves une dimension interculturelle.

Mme Colette Mélot. – Les avis que nous venons de recueillir sont très intéressants et reflètent la diversité des acteurs de l'enseignement de l'allemand. La situation me paraît en effet catastrophique : la réforme annoncée induit un saupoudrage des moyens conduisant à une diminution des horaires d'enseignement et, par conséquent, du niveau de nos élèves. Les résultats me paraissent inverses des annonces faites par la ministre, ce que je n'ai d'ailleurs pas manqué de lui signaler. Comme elle ne souhaite pas d'élitisme, on va niveler par le bas ! Proposer deux langues à tous les élèves de cinquième ne relevait certainement pas d'une nécessité, tant certains doivent consolider avant tout leur maîtrise du français. Cette hausse quantitative n'est nullement un gage de réussite scolaire. La mise en place de classes bilangues dans certains établissements avait suscité une grande motivation, notamment en zone d'éducation prioritaire, où ces classes accueillaient des élèves de milieux différents. Malheureusement, leur suppression conduira les parents de ces élèves à les inscrire dans l'enseignement privé.

L'appétence pour les autres pays, et en particulier l'Allemagne, fait partie de notre histoire, et nous ne serons plus en mesure de la maintenir. Or, nous avons un devoir de mémoire et nous n'aurons plus les moyens d'organiser les échanges qui nous permettaient de l'honorer. En outre, les jumelages de nos villes étaient fondés sur les échanges scolaires. C'est bel et bien la fin d'un cycle et c'est vraiment attristant.

Mme Christine Prunaud. – Je ne trouve pas que les propos tenus ici soient à charge, tant ils corroborent la situation que j'ai pu constater dans mon département, les Côtes-d'Armor. Pourquoi une telle chute de l'apprentissage de l'allemand depuis des années ? La réforme des collèges, ainsi que la fusion entre les écoles maternelles et élémentaires dans notre région Bretagne, conduit à la diminution voire, pour les plus petites classes, à la fin de l'enseignement d'une première langue étrangère, du fait des suppressions de postes qui en résultent.

Je rejoindrai notre collègue Claude Kern sur l'élitisme supposé des sections bilangues. Ces classes ont le mérite d'exister et il importe de développer de telles classes pour les autres élèves. L'environnement est important et ces sections bilangues accueillent également des élèves issus de milieux moins favorisés ; elles contribuent ainsi à la mixité sociale. L'absence de cadrage national pour l'enseignement des langues étrangères est une anomalie.

Il est indéniable que la réforme des collèges conduit à la suppression des sections bilangues et fait naître une inquiétude qui se retrouve sur l'ensemble du territoire. Il faudrait mobiliser plus de moyens pour organiser les voyages scolaires qui reposent principalement sur la bonne volonté des enseignants.

Mme Françoise Laborde. – Il me paraît essentiel d'entendre les différents avis sur la question et notre collègue Claudine Lepage a apporté un complément d'information tout à fait important. Je demeure néanmoins perplexe, car l'enseignement des langues vivantes a toujours été un souci en France. Pourtant, les nouvelles mesures se succèdent sans que l'on prenne le temps de les évaluer, afin de distinguer celles qui sont fructueuses. Le maintien des

classes bilangues de continuité, qui implique l'apprentissage d'une LV2 dès le primaire, me semble constituer un moyen de diversion. Dans ma commune de Blagnac, nous proposons, il y a vingt ans, l'apprentissage de l'anglais, de l'espagnol et de l'allemand dès les classes primaires. La municipalité finançait en lieu et place de l'éducation nationale. Petit à petit, celle-ci a repris en charge cet enseignement et l'anglais s'est imposé comme la seule langue enseignée. Compte tenu de la proximité de notre commune avec l'avionneur Airbus, il était pourtant important de maintenir l'apprentissage de l'allemand dans les collèges. Désormais, les élèves iront dans l'enseignement privé ou au collège international implanté dans la commune voisine. Je suis favorable à un enseignement de plusieurs langues étrangères dès l'école maternelle, qui participent à l'éveil des enfants. S'il est difficile d'assurer un accès égal aux langues étrangères sur l'ensemble du territoire national, il faut trouver des équilibres en fonction des régions et, le cas échéant, en tenant compte de l'apprentissage des langues régionales. En outre, il faut tenir compte des impératifs de mixité sociale et force est de constater que les sections bilangues y contribuaient réellement. Il faudra évaluer la mise en œuvre de la réforme sur ce point.

Mme Marie-Christine Blandin. – J'interviens à la place de ma collègue Corinne Bouchoux, germaniste confirmée, mais souffrante et parlerai en tant qu'analphabète bilingue. Je n'ai pas d'expertise sur le sujet, mais je me souviens de mon apprentissage de l'allemand comme première langue durant les Trente Glorieuses, avant d'étudier le grec et le latin. Cela impliquait, tout au long de ma scolarité, une privation d'anglais auquel je me suis raccrochée à titre individuel et très tardivement. Écriture gothique en allemand, livre obligatoire et exercices de grammaire imposés pendant l'année 1964... il nous fallait écouter religieusement notre professeur et seuls les échanges scolaires, organisés sans doute grâce à l'OFAJ, nous permirent de nous exprimer en langue allemande. Je vous remercie d'avoir insisté sur la mobilité géographique et les échanges interculturels, la rencontre de l'autre, et la nécessaire diversité de l'accès aux langues que tout apprentissage doit prendre en compte.

Soucieuse des préoccupations syndicales, je ne pense cependant pas qu'on puisse définir une politique en faveur des langues étrangères en fonction d'impératifs de ressources humaines ou de chiffres : on ne va tout de même pas forcer les enfants à apprendre l'allemand contre leur gré ! C'est d'ailleurs là une faiblesse de notre table ronde d'aujourd'hui, car nous aurions voulu entendre les préoccupations des autres professeurs de langue pour obtenir une vision équilibrée.

Je suis atterrée du contraste entre les chiffres présentés par notre collègue Claudine Lepage et ceux de nos intervenants. Les chiffres ne peuvent pas mentir à ce point d'un côté et de l'autre. Il va falloir qu'on se donne les moyens de faire sortir la vérité des chiffres et des cartes, et surtout de l'offre aux élèves.

M. Guy-Dominique Kennel. – Je ne serai pas à charge pour le Gouvernement actuel, puisque je considère que l'enseignement des langues n'a jamais fonctionné dans notre pays. Dans le Bas-Rhin, département frontalier de la Suisse et de l'Allemagne, nous avons souhaité un renforcement de l'apprentissage de l'allemand. Suite au refus des gouvernements successifs, la région et les deux départements alsaciens ont financé le recrutement et la formation d'enseignants supplémentaires. Nous payons ainsi une centaine de contractuels pour assurer l'enseignement bilingue dès la maternelle et mon département participe à cette démarche à hauteur de 1,5 million d'euros par an.

La baisse du niveau et le manque d'enthousiasme grandissant pour l'apprentissage de la langue allemande avivent les plus grandes inquiétudes. Mon épouse, professeure agrégée d'allemand, enseigne dans un lycée frontalier et ne parvient plus à placer ses élèves dans des entreprises allemandes implantées de l'autre côté de la frontière. Ces dernières refusent de prendre des élèves en raison de l'insuffisance de leurs compétences linguistiques. Une telle situation est d'une extrême gravité alors que de nombreux emplois sont disponibles en Allemagne, où le taux de chômage est inférieur à 5 %.

Par ailleurs, nous avons un mal fou à recruter des locuteurs natifs du fait de la complexité administrative de leur embauche et surtout de la faiblesse des traitements versés aux enseignants en France par rapport à leur niveau outre-Rhin.

Pour la rentrée prochaine et dans le contexte de l'abandon des classes européennes et des sections bilangues, 78 % des parents demandent l'apprentissage de l'anglais comme première langue. Il s'agit là d'un basculement total qui nous inquiète fortement et se solde par un abandon de l'apprentissage de l'allemand sur notre territoire. Malgré tous les efforts poursuivis et l'attractivité revendiquée, la situation de notre région frontalière est inquiétante ; elle se retrouve très certainement dans l'ensemble des régions frontalières, au regard de l'apprentissage de l'espagnol ou de l'italien. Les collectivités territoriales s'interrogent sur l'intérêt de la poursuite de l'investissement qu'elles ont consenti.

M. Georges Thai, responsable pôle langues vivantes au SNES. – Fort de mon expérience d'une vingtaine d'années, notamment dans les classes européennes, je précise que les meilleurs élèves ne sont pas nécessairement issus des milieux favorisés. Mais de telles classes permettent aux étudiants d'origine populaire de découvrir de nouvelles cultures et de voyager. J'insiste sur le terme de section qui va à l'encontre de la notion d'élitisme : la section est composée d'élèves provenant de diverses classes et ne conduit nullement à la constitution de classes d'élites. Un vrai mélange s'opère et l'émulation qui en ressort s'avère très positive.

En outre, l'enseignement des langues a évolué. Ce n'est plus du thème, de la version ou de la grammaire alliée au par cœur à hautes doses, mais l'apprentissage de l'oral, de la culture et la découverte de modes de vie différents. Lorsque l'on envoie un élève effectuer un stage à l'étranger, il est essentiel qu'il connaisse un minimum la culture du pays d'accueil, afin qu'il s'y comporte convenablement. Une exposition suffisante à la langue s'avère nécessaire. Or, trois heures par semaine nous paraissent un minimum nécessaire ; deux heures et demie par semaine pendant trois ans ne me paraissent pas aussi efficaces. Lorsque l'on démarrait une langue en classe de quatrième, on possédait déjà des acquis dans la langue précédente. Professeur d'anglais, je pense que l'allemand est une langue très structurée et structurante qui peut aider un élève à apprendre une autre langue, et en particulier l'anglais. Apprendre les deux langues en parallèle constitue tout l'intérêt des sections bilangues.

Mme Béatrice Angrand. – Ce débat est très intéressant. Il faut rappeler, s'agissant de la voie professionnelle, l'unité facultative de mobilité qui permet aux étudiants de valoriser les acquis de stages effectués à l'étranger dans leur diplôme. Cette unité facultative de mobilité n'a pas d'équivalent en Allemagne, où le français est absent de l'enseignement professionnel. L'idée de continuer ou de renforcer la présence de l'allemand en primaire ne conduit pas à évincer l'anglais. L'initiation à la langue allemande, telle que la proposeraient les rectorats, relèverait d'une démarche plutôt ludique, ce qui suppose certainement une jonction entre les enseignants du primaire et du secondaire.

Dans les écoles, la sensibilisation aux langues et à la mobilité me paraît insuffisante. L'ensemble des enseignants de langue vivante devrait avoir une expérience à l'étranger durant leur formation car ceux qui ont eux-mêmes fait l'expérience de l'échange en deviennent les meilleurs ambassadeurs.

Mme Thérèse Clerc. – Les enseignants d'allemand sont des pionniers en matière d'innovation pédagogique, car ils ont besoin de faire vivre leur discipline. Nombreux sont ceux qui n'hésitent pas à aller dans les classes du primaire pour assurer la promotion de la langue allemande et des sections bilangues. Leurs efforts ont porté et la suppression de ces sections suscite leur désespoir. La pratique de la langue est également pilotée par les examens terminaux, comme la certification que peuvent passer les élèves à la fin de la troisième, ou en seconde pour l'allemand. La préparation de cette certification est axée sur la maîtrise de l'oral et la connaissance de la culture ; l'un n'allant pas sans l'autre.

Je considère comme injuste le grief fait à l'allemand, qui serait un facteur d'élitisme. En effet, jusqu'en 1995, l'allemand était avant tout choisi comme première langue vivante. À partir de cette date, l'espagnol a supplanté l'allemand ; désormais, l'anglais et l'espagnol fournissent le profil linguistique le plus fréquent parmi nos élèves. Il y a là un enjeu fort, car cette situation ne permet pas de répondre aux besoins qui sont les nôtres.

M. Jean-Louis Carrère. – Pourquoi avons-nous besoin davantage de l'allemand que de l'espagnol ?

Mme Thérèse Clerc. – L'allemand est la seconde langue demandée après l'anglais dans les offres d'emploi. Il est vrai que dans les entreprises, cette demande est récurrente. Si l'on a envie de développer le tissu des petites et moyennes entreprises en France, qui est une force en Allemagne et une faiblesse en France, la connaissance de l'allemand peut s'avérer utile.

M. Jean-Louis Carrère. – Je ne nie pas que l'allemand soit utile pour les frontaliers de l'Allemagne, mais l'est-il autant pour les habitants du sud de l'Aquitaine ? Je me suis rendu dans cinquante pays dans le monde et j'y ai chaque fois parlé espagnol !

Mme Thérèse Clerc. – S'agissant de l'imputation d'élitisme faite à l'allemand, les assouplissements et les aménagements destinés à assurer le maintien des sections bilangues sont autorisés dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP), ce qui témoigne de l'intérêt pour les élèves de ce type de classe. Il faut des parcours identifiés de qualité qui soient effectivement ouverts à tous. Pourquoi les supprimer, alors qu'ils attirent un grand nombre d'élèves et contribuent à la mixité sociale et scolaire, tout en suscitant l'enthousiasme des enseignants qui y participent ?

Enfin, nos chiffres ne sont pas à charge. Ce sont nos chiffres. Ils sont d'ailleurs consultables sur notre site Internet. Je ne peux, bien évidemment, que me réjouir des intentions du ministère de développer l'allemand, mais j'ai l'immense regret de constater que l'inverse se produit. Pour les dotations horaires globales, nous ne disposons que des prévisions pour la rentrée 2016. Notre alerte a d'ailleurs été prise en compte et a conduit à l'assouplissement de la notion de continuité qui a permis de maintenir près de 70 % des classes bilangues. Sans ce dispositif, les effectifs se seraient effondrés ; ils vont tout de même diminuer à la rentrée. S'agissant des heures de cours, les programmations pour la rentrée 2016 sont actuellement déterminées. Le nombre d'heures d'allemand dispensées dans les collèges de France seront ainsi en diminution. Je le regrette.

M. Christian Manable. – Mon intervention sera très brève. L'enseignement de l'allemand se heurte parfois à un obstacle historique. Je suis élu de la Somme où se sont déroulées trois guerres franco-allemandes et nous commémorons cette année le centenaire de la bataille de la Somme, qui fit plus de victimes encore que la bataille de Verdun. Notre département a beaucoup souffert de l'occupation pendant quatre ans. Les esprits et les paysages en sont encore marqués. Malgré le temps qui passe, les générations âgées utilisent toujours le terme de « Boche ». Ont-elles une influence sur le choix par leurs petits-enfants de leur langue vivante au collège ? Une telle réalité légitime peut-être les difficultés de la langue allemande à s'implanter dans notre département.

M. Maurice Antiste. – Pourquoi nous limiter seulement à l'allemand ? S'agit-il d'une première d'une série de tables rondes consacrées aux autres langues ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'est tout à fait le cas. Comme je vous l'exposais dans mon propos liminaire, nous avons prévu d'accueillir de nombreux intervenants, dont la ministre elle-même, afin qu'elle nous présente sa stratégie pour les langues vivantes. N'étant pas moi-même germaniste, je suis très sensible à la diversité des langues. Pourquoi l'allemand ? Ses enseignants ont très vivement réagi à la disparition des sections bilangues ; l'ambassadeur d'Allemagne en France a également fait part de son émotion suite à ces orientations. Au cours de notre audition, nous avons également abordé l'évolution de l'italien, de l'espagnol et de toutes les autres langues qui sont tout aussi importantes et que nous défendons. Nous aurons ainsi une série d'auditions sur ces questions.

M. Maurice Antiste. – Dont les langues anciennes ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Bien entendu.

M. Jacques-Bernard Magner. – Il ne faut pas perdre de vue que l'enseignement des langues aux élèves dans les classes primaires et de collège n'a pas de fonctionnalité autre que méthodologique et pédagogique. Préparer les élèves au monde du travail est la tâche des lycées et de l'enseignement professionnel, puis de l'enseignement supérieur. Il importe que l'enfant, dès son plus jeune âge, puisse être familiarisé avec d'autres langues que la sienne et les apprendre avec des outils pédagogiques adaptés. Nous sommes nombreux à regretter la manière dont nous avons dû apprendre les langues étrangères : heureusement les méthodes d'enseignement ont évolué.

Cependant, je comprends assez mal les réticences suscitées par la réforme du collège. Il fallait éviter un enseignement à deux vitesses dans l'école publique et les classes bilangues ou européennes créaient des différences entre les élèves. Le choix de la langue permettait également d'échapper à la sectorisation scolaire et n'était pas toujours opéré pour de bonnes raisons. L'allemand sera toujours enseigné aux élèves et je vous rappelle que l'apprentissage de deux langues vivantes à partir de la classe de cinquième constitue l'innovation de la rentrée 2016.

Je rappellerai que les enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI) peuvent s'inscrire dans un enseignement en langue étrangère et que les engagements internationaux de la France vis-à-vis de l'Allemagne ont été totalement respectés, comme l'a rappelé notre collègue Claudine Lepage. Pourquoi l'allemand est-il moins apprécié aujourd'hui ? Sans doute apparaît-il comme moins véhiculaire que l'anglais ou l'espagnol. Mais il importe de souligner que l'apprentissage des langues étrangères est avant tout une méthode de conformation de l'esprit et qu'il est important que dans nos écoles on puisse toujours

apprendre à la fois l'anglais et l'allemand. Les chiffres qui ont été donnés démontrent qu'on pourra continuer à le faire.

Mme Valérie Sipahimalani. – Les langues étrangères ne sont plus un motif de dérogation à la carte scolaire depuis près d'une décennie. Il n'y avait aucune personne favorable à la réforme du collège à cette table ronde, mais 80 % des enseignants y sont opposés. Nous ne sommes pas opposés à l'enseignement d'une seconde langue vivante dès la cinquième, mais nous estimons qu'une exposition de deux heures et demie est insuffisante. Il nous semble par ailleurs qu'il vaudrait mieux aller vers un enseignement pluri-linguiste à l'école élémentaire comme le recommandent les études scientifiques d'aujourd'hui. Il s'agit ainsi de ne pas se focaliser sur une langue en particulier, mais sur une sensibilisation aux autres langues étrangères et régionales dans leur ensemble. La question de la continuité serait ainsi évacuée et une telle pratique serait plus formatrice pour les enfants. Il faudrait cependant mobiliser des moyens conséquents pour former les enseignants à de telles pratiques.

Notre opposition à la réforme est motivée par notre préoccupation en faveur de la démocratisation. Lorsqu'on réforme, pense-t-on aux élèves issus des milieux populaires et que l'école ne réussit pas, en ce moment, à faire progresser ? Pour nous, les EPI fournissent le contre-exemple de ce qu'il faudrait faire et je vous renvoie aux travaux du groupe Escol sur cette question.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons déjà auditionné vos collègues sur ce point. Nous vous remercions de cet échange intéressant, que nous approfondiront en recevant d'autres invités prochainement.

Mission de la commission au Maroc - Présentation du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, sur la mission effectuée par une délégation de la commission au Maroc en avril 2015.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur. – En avril dernier, une délégation de notre commission a effectué une mission au Maroc. C'était la première fois que nous nous rendions en Afrique et dans le monde arabe. Ce choix venait souligner la place éminente du Maroc tant du point de vue stratégique qu'en tant qu'acteur majeur de la relation entre l'Europe et l'Afrique. En 2008, le Maroc a d'ailleurs obtenu le statut avancé auprès de l'Union européenne.

Dans les domaines de compétence de notre commission, elle était d'autant plus justifiée que le Maroc constitue le premier réseau d'enseignement français à l'étranger et le premier réseau culturel français à l'étranger.

Dernier élément de contexte, les saisons croisées entre la France et le Maroc. Certains ont sans doute encore en mémoire la visite de l'exposition sur le Maroc contemporain à l'Institut du Monde arabe. À Rabat, nous avons pu visiter l'exposition consacrée au Maroc médiéval auparavant présentée au Louvre. Ces événements constituaient également une illustration de l'intensité des échanges culturels entre nos pays, renforcés après l'accession au trône du roi Mohammed VI et, plus encore, de la réforme constitutionnelle de 2011.

Au lendemain des printemps arabes, le Maroc s'est engagé de manière déterminée

dans une politique de renouveau des institutions. La Constitution reconnaît les fondements historiques multiples du Royaume et accorde une place à l'exercice des libertés individuelles.

Faire avancer l'état de droit revêt de multiples aspects. Je pense par exemple au nouveau code de la famille.

Pour ce qui nous concerne plus directement, la communication dispose désormais d'un cadre légal rénové, qui tend à se rapprocher des standards démocratiques, aux dires mêmes des personnalités officielles rencontrées par la délégation qui nous ont livré leur analyse sans langue de bois.

Trois chantiers principaux ont été ouverts :

- la réforme du cadre légal de l'exercice de la profession de journaliste ;
- la mise en place de règles permettant de garantir l'indépendance de l'audiovisuel public ;
- la mise en œuvre d'une véritable filière de formation des journalistes.

Lors de l'entretien qu'il nous a accordé, le ministre de la communication a été très clair sur la volonté d'élaborer un nouveau code de la presse, projet qui « *ambitionne de consolider les garanties des libertés de la presse, en droite ligne des dispositions constitutionnelles et des engagements internationaux du Royaume et d'abolir les peines privatives de liberté, tout en les substituant par la responsabilité sociale et la réparation civile, via des amendes appropriées* ».

La réforme du paysage audiovisuel traduit, elle aussi, la volonté du Maroc de développer l'option démocratique à travers la consécration du pluralisme, la consolidation des fondements de l'état de droit et des institutions et la garantie de l'exercice de la liberté d'expression et d'opinion. Placée sous la protection tutélaire du Roi, la Haute Autorité de la communication audiovisuelle (Haca), créée en 2002, a pour mission première de veiller au respect des principes du pluralisme, de la diversité et de la liberté d'expression « dans le respect des valeurs civilisationnelles fondamentales et des lois du Royaume ». Elle a à sa tête une femme remarquable, Mme Amina Lamrini, avec qui nous avons longuement échangé et qui a souligné les évolutions positives enregistrées ces dernières années.

Dernier signe tangible d'évolution, la priorité donnée à la formation des journalistes. Le développement des médias numériques et l'élargissement de l'offre audiovisuelle ont placé la question de la formation - initiale comme continue - des journalistes parmi les chantiers prioritaires de l'Institut supérieur de l'information et de la communication (Isic) qui constitue la seule école publique de journalisme. Elle forme une cinquantaine de professionnels chaque année, qui, semble-t-il, s'insèrent facilement sur le marché du travail et les responsables que nous avons rencontrés étaient très demandeurs d'une coopération avec les établissements français.

Cette transformation institutionnelle traduit les aspirations d'une société jeune à plus de transparence et de développement par la connaissance.

En effet, le premier défi que le Maroc doit relever concerne la démographie : en cinquante ans, la population a été multipliée par trois. Elle dépasse désormais 33 millions d'habitants, dont 30 % ont moins de 15 ans. C'est dire si la question éducative et la

scolarisation de tous revêtent un caractère tout à fait prioritaire.

De fait, de 38 % en 1960, le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire est passé à plus de 71 % en 1999 et atteint désormais 99,5 %. Si le taux d'alphabétisation n'atteint guère plus de 56 % globalement, il s'élève à 84 % chez les 15-24 ans. Néanmoins, le ministre de l'éducation nationale déclarait récemment, si l'on en croit la presse, que *« l'école publique marocaine a touché le fond puisque 76 % des élèves ne savent ni lire ni écrire après quatre années passées en primaire, la majorité des élèves entre 6 et 11 ans n'ont pas acquis les bonnes bases de lecture, d'écriture, de calcul »*.

D'où l'adoption d'une « vision stratégique pour la réforme de l'école marocaine », adoptée en mai dernier et couvrant les années 2015 à 2030. Cette politique ambitionne l'édification d'une école nouvelle qui sera l'école de l'équité et de l'égalité des chances, l'école de la qualité pour tous. Pour ce faire, la vision stratégique estime nécessaire de repenser la formation et la qualification des métiers de l'enseignement, de reconsidérer les méthodes pédagogiques, de revisiter les programmes, de clarifier les choix linguistiques, de mettre en place une nouvelle gouvernance et de promouvoir la recherche scientifique et l'innovation.

La pression est encore plus forte dans l'enseignement supérieur, dont les effectifs progressent très rapidement : de moins de 300 000 à la rentrée de 2007, le nombre des étudiants est passé à près de 700 000 aujourd'hui. Bien évidemment, un accroissement aussi rapide pose d'inévitables problèmes de capacités d'accueil et de montée en puissance du corps enseignant. Sans oublier la question de l'accès au marché du travail des jeunes diplômés, d'autant que la proportion de bacheliers littéraires s'accroît par rapport aux bacheliers scientifiques.

Après le Liban, le réseau de l'enseignement français au Maroc est aujourd'hui le premier au monde par le nombre d'établissements et d'élèves scolarisés, soit 32 000 élèves au sein de 36 établissements. Ceux-ci se répartissent entre gestion directe par l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et établissements partenaires.

La délégation a eu la grande chance de visiter trois d'entre eux, lui permettant ainsi de mieux appréhender la diversité des situations :

- le lycée Lyautey de Casablanca, avec près de 3 500 élèves constitue un des établissements les plus importants de toute l'éducation nationale ;
- récemment ouvert, le groupe scolaire Jacques Majorelle de Marrakech accueille plus de 600 élèves, dont quelques Français et constitue un établissement partenaire, géré par la Mission laïque française ;
- l'école primaire Narcisse Leven, qui compte environ 200 élèves dont un tiers de Français, qui dépend de l'Alliance israélite universelle, et est sans équivalent dans tout le monde arabe.

Au-delà des spécificités de chacun, nous avons constaté la grande qualité et la variété des enseignements dispensés. Tout à fait logiquement, ce réseau suscite l'admiration et doit faire face à une très forte demande. Malgré le montant des frais à la charge des familles, souvent hors de portée pour les foyers marocains, la France n'éprouverait aucune difficulté à « remplir » des établissements supplémentaires si elle faisait le choix d'en ouvrir. Mais outre le coût d'une telle politique, l'enseignement français au Maroc n'a pas vocation à se substituer à l'enseignement public marocain, qui doit poursuivre son propre développement.

Plus globalement, c'est la question de la place du français dans l'ensemble du système scolaire marocain qui est aujourd'hui posée. Si les élèves apprennent le français dès la deuxième année de l'école primaire, de l'aveu des responsables rencontrés par la délégation, à la fin du cursus scolaire, c'est-à-dire après douze années d'études, la majorité d'entre eux ne possède qu'un niveau très faible. Pourtant, c'est en français que continuent d'être enseignées les matières scientifiques dans l'enseignement supérieur.

Le gouvernement marocain a décidé de mettre en place des sections internationales du baccalauréat marocain, afin de préparer les élèves à accéder à l'enseignement supérieur et de faciliter leur insertion économique. Dans ces sections, la langue étrangère est progressivement utilisée pour l'enseignement de certaines matières du cursus. Cette expérience est toute récente, puisque seuls six lycées expérimentaient une section internationale à la rentrée 2014. À la rentrée 2015, l'expérience a été étendue à au moins un lycée public dans chacune des académies. 200 sections internationales francophones existent désormais (deux hispanophones et deux anglophones).

Dernier élément en date, postérieur à notre visite, le 10 février dernier, le conseil des ministres a entériné l'enterrement de l'arabisation de l'enseignement. Ce programme vise à « franciser » l'enseignement des mathématiques, des sciences naturelles et des sciences physiques. Cette politique ouvre de nouvelles perspectives à la coopération éducative entre nos deux pays. Il serait en effet dommage que la volonté que manifestent les autorités marocaines soit freinée par l'absence d'enseignants de qualité. Elle constitue en tout cas une raison supplémentaire d'accentuer nos efforts d'accueil - déjà très importants grâce à Campus France - des étudiants marocains en France, qui constituent bon an mal an la deuxième communauté étrangère dans notre enseignement supérieur. Elle rend encore plus intéressantes les initiatives en faveur de la création d'écoles au Maroc même. Outre un coût moindre, une telle volonté permet d'ouvrir l'enseignement supérieur français à des jeunes qui n'y auraient pas accès et valide la volonté affichée par le Maroc de constituer un pont entre l'Europe et l'Afrique et, en particulier, entre la France et le monde africain francophone, volonté clairement appuyée par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche lors de l'échange que nous avons pu avoir avec lui ainsi que les présidents d'université réunis.

L'INSA de Fez constitue déjà un exemple réussi de cette politique de co-diplomation. L'Université internationale de Rabat, établissement privé de tout premier plan, nous a vivement impressionnés.

Il faut également encourager les projets tels que celui qui nous a été présenté à Casablanca d'école centrale, c'est-à-dire d'une grande école française « décentralisée » mais qui offre le même niveau d'enseignement et exige la même excellence qu'à Paris ou Hyderabad où l'école est également implantée.

Rapprocher l'enseignement français des Marocains pourrait également éviter de trop politiser le débat car le français, surtout après les printemps arabes, a été parfois présenté ou vécu comme une langue réservée à une élite. Certains verraient dans la généralisation des sections internationales francophones une remise en cause de la « *souveraineté linguistique marocaine* » voire le signe d'une « *dépendance culturelle et linguistique par rapport à la France* ». L'enterrement récent de trente ans d'arabisation a d'ailleurs déjà suscité des critiques politiques, un député estimant que « *ce projet montre à quel point le lobby francophone est encore puissant et à quel point notre pays dépend de la France* ».

Prenons garde, par conséquent, à croire que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes.

J'en viens maintenant à la coopération culturelle.

Je l'ai dit, le réseau culturel français au Maroc est le premier au monde, avec 13 implantations de l'institut. 1 500 manifestations culturelles sont organisées en moyenne chaque année, le pays compte 13 médiathèques françaises, avec plus de 35 000 inscrits. En outre, plus de 70 000 élèves sont inscrits aux cours de français dispensés par les différents instituts et l'Alliance française.

Au-delà de cette politique, émergent de nouvelles formes de coopération ou d'expression, publiques ou privées.

Ainsi, en banlieue de Casablanca, nous avons eu la chance de visiter le centre culturel « Les étoiles de Sidi Moumen », fruit d'une initiative conjointe de l'auteur du roman éponyme Madi Binebine et du réalisateur Nabil Ayouch. Ce centre s'est donné pour objectif d'offrir, par la culture et l'éducation, une « alternative » à la radicalisation et à la violence aux publics défavorisés qui constituent la population de ce quartier excentré dont provenaient les 14 kamikazes des attentats du 16 mai 2003 qui firent 45 morts.

Autre rencontre marquante, celle que nous avons eue à Marrakech à la Maison Denise Masson, où nous avons échangé avec des membres de la pépinière 2015 de la Commission internationale du théâtre francophone. Ce projet me paraît particulièrement intéressant en ce qu'il ne s'agit pas d'une coopération franco-marocaine mais Francophonie-Maroc, au service de nos intérêts et de notre patrimoine commun.

À l'autre bout de l'échelle, du moins par la taille, comment ne pas saluer ce que la revue *Beaux-Arts*, dans sa dernière édition, qualifie de « *course aux équipements culturels* ». Depuis 2011 et l'adoption de la nouvelle Constitution qui garantit la pluralité de ses héritages, le Maroc s'est engagé dans une politique de valorisation de son patrimoine. Il s'est doté, en 2012, d'une Fondation nationale des musées. Présidée par le peintre Mehdi Qotbi, que nous avons rencontré, cette jeune institution regroupe 14 musées, dont le musée Mohammed VI, inauguré en octobre 2014. Premier musée national construit depuis 1958, il traduit « *une volonté d'ouvrir le musée sur l'étranger* ».

Autre projet destiné à élargir l'offre culturelle du pays et, par-là, s'attirer de nouveaux visiteurs, le musée de la Photographie et des Arts visuels (MMP+) de Marrakech vient de se voir décerner le « *Leading Culture Destination Award* », équivalent des Oscars des musées, dans la catégorie « *Meilleure nouvelle destination en Afrique* ». Avec cette récompense, *Beaux-Arts* estime que « *le Maroc fait une entrée remarquable sur le nouvel échiquier culturel mondial* ». Je vois, pour ma part, dans cette reconnaissance, le reflet d'un pays en pleine évolution, dont la jeunesse dynamique pousse au changement dans tous les domaines. Forte de ses atouts tant en matière de système éducatif que de culture, la France est bien placée pour l'accompagner dans ce processus, tout en contribuant ainsi au rayonnement de la francophonie en Afrique.

M. Louis Duvernois. – Merci, madame la présidente, pour cette synthèse très complète. La francophonie marocaine est particulièrement intéressante, constituant un pont

entre l'Europe et l'Afrique. Il s'agit là d'une conception très actuelle de ce qu'elle peut être. Je compte d'ailleurs approfondir ce point dans le cadre du groupe de travail que j'anime avec Claudine Lepage.

Mme Mireille Jouve. – Nos échanges ont été très denses tout au long de la mission. Ils nous ont permis de saisir l'importance du Maroc comme point d'entrée sur l'Afrique. J'ai également été frappée par la place que la France y occupe.

Par ailleurs, je tiens à souligner que nous avons rencontré des femmes de premier plan, telle que la présidente de la Haca – que vous avez mentionnée, madame la présidente –, la présidente de l'université de Rabat ou celle de l'école centrale de Casablanca. S'il reste beaucoup à faire afin d'assurer l'égalité des droits, notamment sur l'accès à l'enseignement pour les filles, ce dynamisme est gage d'espoir.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente – Notre mission s'est évidemment faite en coordination avec la commission des affaires étrangères ; je m'étais d'ailleurs entretenue au préalable avec son président.

Elle s'est déroulée à un moment charnière, quelques jours après le deuxième forum parlementaire franco-marocain. Nous avons ainsi contribué à la réconciliation entre nos deux pays après une année de brouille. Ne l'oublions pas, le Maroc est un pays hautement stratégique.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est levée à 12 h 05.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 2 mars 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Economie bleue – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 09 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – L'ordre du jour de notre commission appelle l'examen de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour l'économie bleue. Cette réunion est particulière, voire historique, puisque nous commençons à travailler de façon dématérialisée. La commission du développement durable se devait de montrer l'exemple, et nous avons décidé il y a quelques mois de nous engager dans une démarche « zéro papier ». Pour cela, nous avons tous participé à une formation. Vous trouverez sur vos tablettes la proposition de loi de l'Assemblée nationale, le tableau comparatif et la liasse d'amendements. En procédant ainsi, nous économiserons 8 229 feuilles de papier sur un texte qui ne comporte qu'une cinquantaine d'amendements. Nous pourrions en économiser jusqu'à 60 000 dans le cas d'un texte beaucoup plus amendé, comme celui sur la biodiversité. En prenant en compte toutes les commissions, cela représenterait chaque année plusieurs millions de feuilles de papier économisées.

Venons-en au rapport que nous présente Didier Mandelli pour son baptême du feu. Nous avons délégué au fond à la commission des affaires économiques les douze articles du texte qui concernent la pêche. Son rapporteur, Michel Le Scouarnec, dont je salue la présence, fera le point sur la position de cette commission. Didier Mandelli a procédé à de nombreuses auditions dans un temps assez court. Il a souhaité les ouvrir à l'ensemble des membres de la commission ainsi qu'aux membres du groupe d'études « mer et littoral » coprésidé par **Michel Vaspert** et **Annick Billon**.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Je suis heureux de vous présenter ce rapport, qui est une première tant d'un point de vue personnel que pour la mise en œuvre de la dématérialisation. Merci aux administrateurs qui m'ont bien accompagné dans ce travail, qui est l'aboutissement de nombreuses auditions et de cinq ou six visites sur le terrain, dans des ports de pêche de la façade Atlantique.

L'économie maritime est un atout majeur pour notre pays et un formidable levier de croissance et d'emplois. Peu de textes législatifs substantiels lui sont consacrés, même si cette proposition de loi est le troisième texte consacré aux activités maritimes depuis 2012. Elle succède en effet à la loi du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires, dont Odette Herviaux avait été rapporteure pour notre commission, et à la loi du 8 décembre 2015 tendant à consolider et à clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes, rapportée par Michel Vaspert. Déposée le 8 juillet 2015 sur le bureau de l'Assemblée nationale, cette proposition de loi a été examinée par la commission du développement durable le 27 octobre 2015 et en séance publique les 2 et 3 février derniers. Dans l'intervalle, le texte est passé de 23 articles et 231 alinéas à 77 articles et 515 alinéas,

soit plus qu'un triplement de volume en nombre d'articles et un doublement en nombre d'alinéas par rapport à la version initiale.

Au Sénat, les choses se passent autrement, puisque le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée et la majorité présidentielle a fait le choix de l'inscrire au plus vite à l'ordre du jour. Par conséquent, nous n'avons qu'à peine trois semaines pour travailler sur un sujet ambitieux, là où nos collègues députés ont eu huit mois. Je vous laisse apprécier la considération pour le travail du Sénat... C'est la troisième fois que le Gouvernement procède de la sorte sur trois textes à dimension maritime. Le projet de loi sur la piraterie maritime avait été transmis au Sénat le 20 avril 2014 après quatre mois de travail des députés, puis examiné en urgence par notre commission et adopté en séance publique en moins de trois semaines. Le projet de loi déguisé en proposition de loi sur les dockers avait connu un sort similaire, notre collègue Michel Vaspert dénonçant alors l'attitude du Gouvernement à l'encontre de notre institution.

À chaque fois, bien sûr, on invoque l'urgence à agir. Mais ce texte contient des mesures qui sont demandées par le monde maritime depuis parfois près d'une décennie. Dans ce délai très court, j'ai proposé d'ouvrir largement mes travaux d'audition à tous les membres de notre commission et du groupe d'études « mer et littoral ». Je remercie tous ceux qui y ont participé, notamment Annick Billon, Odette Herviaux, Jérôme Bignon, Michel Vaspert, Charles Revet et Michel Canevet.

Cette proposition de loi fait suite au rapport du député Arnaud Leroy sur la compétitivité des services et transports maritimes français, remis en novembre 2013 au Premier ministre Jean-Marc Ayrault et au ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, Frédéric Cuvillier. Elle reprend une partie des vingt-six propositions formulées à cette occasion. Pour autant, le texte a été tellement remanié par l'administration qu'il en est presque devenu un projet de loi. De nombreux articles ont été écrits dans les bureaux de la direction des affaires maritimes au ministère des transports, de la direction des douanes au ministère des finances, ou des directions des libertés publiques et des affaires juridiques, de la police judiciaire ou de la police aux frontières au ministère de l'intérieur. Certaines mesures concernent par exemple les migrants de Calais et le lien avec l'économie maritime devient difficile à suivre.

En dehors de quelques espaces maritimes resserrés comme la Méditerranée ou la mer de Chine méridionale et de quelques grandes routes maritimes, les océans restent de vastes déserts vierges de toute occupation humaine.

La mer est une infrastructure essentielle du XXI^{ème} siècle, qui sera sans doute le plus maritime de toute l'histoire de l'humanité. Sans la mer, pas de mondialisation. Elle permet le transport de 80 % des marchandises échangées dans le monde, soit plus de 10 milliards de tonnes par an. Le chargement d'un seul porte-conteneurs représente 1 000 Airbus A 380 cargo ou 6 000 gros camions. Et le coût est dérisoire : le transport d'un conteneur de 20 tonnes entre la Chine et l'Europe coûte moins cher que celui d'un seul passager par avion ou d'un conteneur par camion entre Nantes et Le Havre. Cela justifie des investissements gigantesques comme le creusement d'un second canal de Panama ou l'élargissement du canal de Suez.

La mer assure, via les réseaux de câbles sous-marins, la quasi-totalité des communications internationales, à des coûts également très faibles. Des réseaux de fibres optiques sont en cours de mise en place sous la future route maritime de l'Arctique, dont le

bénéfice attendu est de réduire de 50 millisecondes le temps de transit des informations bancaires entre l'Europe et l'Extrême Orient, actuellement d'environ 230 millisecondes via Suez et la route traditionnelle des Indes.

En second lieu, la terre dépend directement de la mer. En 2020, 70 % de la population mondiale vivra à moins de 60 kilomètres des côtes. La mondialisation repose sur un réseau de mégapoles de Los Angeles à Jakarta, en passant par Rio de Janeiro, Londres, Dubaï, Istanbul, Singapour, Hong Kong ou Kobé, et toutes ces cités géantes sont d'abord des ports. Il n'y a pas de grand pays industriel qui ne soit pas aussi un grand pays maritime. C'est une loi intangible, de la Venise d'hier à la Chine d'aujourd'hui.

La mer est et demeure la source de la vie, qui y est apparue voici plus de quatre milliards d'années. Le sang humain en conserve la mémoire, dont la composition ionique est très proche de celle de l'eau de mer. Près de trois milliards d'hommes dépendent des ressources halieutiques pour leur alimentation. Les océans sont indispensables à la régulation de la terre et de son atmosphère, en absorbant 90 % de la chaleur produite et un tiers des émissions de carbone. Sans la mer, point de vie sur la planète.

La mer est aussi un gisement inestimable de ressources énergétiques, minérales et biologiques. Les océans recèlent 90 % des hydrocarbures et 84 % des métaux rares : on présente souvent ces réserves reposant au fond des océans, et les permis qui se multiplient en haute-mer, comme le symptôme d'une nouvelle ruée vers l'or. C'est sans compter les micro-algues qui promettent non seulement de la nourriture, des engrais, des cosmétiques et des médicaments, mais aussi des carburants de troisième génération et des plastiques « bio ». Un seul litre d'eau de mer contient un milliard de bactéries et cent mille micro-algues. Ce n'est pas le bleu d'un désert que l'on observe depuis l'espace, c'est le bleu de la vie. Ce trésor immense est encore largement inconnu : à ce jour, seulement 300 000 espèces vivantes du milieu marin, des micro-organismes aux organismes supérieurs, ont été recensées alors que leur nombre est estimé à plusieurs millions. Le marché mondial des bio-ressources marines est évalué à 2,8 milliards et croît de plus de 10 % par an.

La mer est l'espace économique et stratégique le plus disputé, avec le cyberspace. Elle est au cœur de la rivalité entre les États-Unis et la Chine. Le gigantesque projet « *One Belt, One Road* » annoncé par le gouvernement chinois, probablement le plus grand projet d'infrastructures au monde, vise le développement d'un réseau de ports et la création d'une nouvelle « route de la soie » maritime. Ces ambitions maritimes de la Chine sont également symbolisées par la construction de plus de 800 hectares d'îlots artificiels au cours des derniers mois. Les autres pays émergents investissent massivement dans les espaces maritimes, qu'il s'agisse de plateformes portuaires ou de la constitution de flottes de haute-mer. La Russie a prévu de consacrer plus de 400 milliards de dollars à la modernisation de sa flotte.

Au total, l'économie maritime représentait un montant annuel d'environ 1 500 milliards d'euros à l'échelle mondiale en 2010, au deuxième rang derrière l'agroalimentaire. La quasi-totalité des marchés de l'économie maritime sont en croissance, ce qui est inédit dans le contexte économique actuel, et son poids économique devrait atteindre 2 550 milliards en 2020. La mer est aussi indissociable du tourisme qui génère un chiffre d'affaires de 1 245 milliards de dollars et représente au total 9 % du PIB mondial.

L'Europe capte environ un tiers de la valeur de l'économie maritime et la Commission européenne estime que ce secteur représentait 5,4 millions d'emplois et

500 milliards en 2010. En France, elle représente aujourd'hui, sans compter le tourisme littoral, plus de 300 000 emplois directs et 69 milliards de chiffre d'affaires. Ces chiffres sont supérieurs à ceux de l'automobile, de l'aéronautique ou des télécommunications.

Cette économie maritime est portée par les secteurs traditionnels que sont la pêche, le transport maritime, les ports, la construction navale, la plaisance et les sciences marines, et par des secteurs d'avenir. La stratégie « Croissance bleue » de la Commission européenne identifie cinq nouvelles richesses à fort potentiel de développement. L'aquaculture et l'algoculture contribueront demain à nourrir 9 milliards de personnes. La France y est reconnue pour son excellence : elle exporte plus de 75 % des alevins produits. Pourtant, depuis 1995, on n'a enregistré qu'une seule création d'entreprise. La filière des biotechnologies bleues connaît une croissance de 5 % par an. Le tourisme littoral emploie plus de 3,2 millions de personnes au niveau européen et génère 183 milliards de chiffre d'affaires, soit plus d'un tiers de l'économie maritime. Les énergies marines renouvelables ont connu un début difficile, mais la France s'y illustre grâce à de nombreuses start-ups innovantes. Nous sommes pourtant en train de prendre du retard : des projets canadiens démarrés trois ans après les nôtres risquent de voir le jour dès 2017, soit trois ans avant les nôtres. Enfin, le Japon, le Canada, la Chine et l'Allemagne investissent massivement dans les minerais des fonds marins tandis que la France considère à peine son immense réservoir inexploité de terres rares.

Dans ce contexte, notre pays est-il en ordre de marche ? On ne compte plus les rapports qui s'entassent dans les armoires de la République et répètent à l'envi qu'avec ses 11 millions de kilomètres carrés, la France possède le deuxième domaine maritime mondial, derrière les États-Unis. Cette France-sur-mer, dix-huit fois et demie la surface du territoire national métropolitain et quatre fois la mer Méditerranée, serait même le seul pays au monde dont le drapeau ne voit jamais le soleil se coucher. Et pourtant, ce n'est pas la puissance qui nous caractérise, mais bien l'impuissance maritime, comme l'a dit Arnaud Leroy. À l'heure où la mondialisation est à l'évidence une « maritimisation », 50 % des biens à destination de la France sont débarqués dans un port étranger. Des centaines d'emplois maritimes sont détruits chaque année, et le nombre de navires de commerce a drastiquement chuté depuis dix ans. Aucun volet n'est dédié au maritime dans les fameux « investissements d'avenir » tandis que la France consacre six fois plus d'argent à la recherche spatiale qu'à la recherche sur les océans, bien que le chiffre d'affaires du maritime soit dix fois plus important que celui du spatial.

Depuis des siècles notre pays reste centré sur son territoire, sous-estimant ses atouts maritimes. Il est loin le temps de Richelieu, dotant la France de nouveaux vaisseaux pour égaler l'Angleterre ! Il est loin le temps de Colbert, plantant des forêts pour servir aux besoins de construction des bateaux du royaume ! On peine à distinguer le politique visionnaire qui donnerait sa chance à la France en développant les grands projets qui s'imposent. Nous devrions être l'entrée naturelle sur l'Europe, ce n'est pas le cas. La France semble être un peuple de paysans, pas de marins. Nous sommes la seule nation à ne pas juger utile d'avoir une politique maritime digne de ce nom, sans parler d'un grand ministère dédié, pourtant annoncé par le candidat Hollande dans son rapport sur « le défi maritime français ». Les remaniements se succèdent, mais cette promesse n'est jamais tenue.

Le titre I^{er} de cette proposition de loi qui représente les trois quarts du texte et comporte six chapitres, traite de la compétitivité des activités maritimes tant pour les procédures administratives, que pour la gouvernance des ports, les gens de mer, l'attractivité du pavillon français, la plaisance et la sécurité.

Le chapitre I^{er} relatif à la simplification des procédures de jaugeage, d'immatriculation et de francisation des navires, à la modernisation du régime des hypothèques maritimes et à la réforme du rôle d'équipage comporte 19 articles (1 à 2 *quinquies*) très techniques pour alléger une série de procédures et de documents administratifs dont l'origine est parfois ancienne et qui ne répondent plus aux besoins d'une administration moderne ni aux contraintes d'une concurrence fortement mondialisée. Je vous proposerai quelques amendements de précision, de clarification et de cohérence.

Le chapitre II porte sur la gouvernance des ports maritimes. La réforme portuaire du 4 juillet 2008, dont Charles Revet avait été rapporteur, avait rénové cette gouvernance en créant notamment les « grands ports maritimes » (GPM). Ce chapitre a été substantiellement complété par l'Assemblée puisqu'il est passé de 2 à 10 articles. Il apporte des améliorations utiles au fonctionnement des instances de gouvernance mises en place en 2008 : le conseil de surveillance, le conseil de développement et le conseil de coordination interportuaire. Ces modifications donnent plus de poids à la région au sein de ces instances, et favorisent les investissements et la compétitivité de nos places portuaires. L'article 3 crée une commission des investissements au sein du conseil de développement des grands ports maritimes, afin d'associer à parité investisseurs publics et investisseurs privés dans les ports, sous la présidence du président de la région. Je vous proposerai de prévoir que cette commission donne un avis conforme sur les projets d'investissement les plus importants : en effet, soit on va au bout de la logique et on donne à cette nouvelle commission des moyens de peser, soit il est inutile de créer une énième structure consultative complémentaire.

Le chapitre III porte sur les gens de mer et le droit du travail qui leur est applicable. Plusieurs ajustements poursuivent l'effort de modernisation initié par la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne : définition de l'activité de marin, conditions d'accès à cette profession, responsabilités associées à la fonction de capitaine à la petite pêche, conditions de versement de l'indemnité de nourriture. Les articles 7 et 9 renforcent le contrôle de l'administration française sur l'application du droit social à bord des navires battant pavillon étranger, afin de mieux lutter contre le dumping social.

L'article 8 élargit le périmètre des exonérations de cotisations sociales bénéficiant au secteur maritime. Cette mesure importante s'inscrit dans une démarche dite de *netwage*, visant à rapprocher le salaire net du salaire brut. Si le pavillon français est réputé pour la qualité de son personnel, cet atout est fragilisé par des différences significatives en termes de coût du travail par rapport à d'autres pays européens. Pour un coût budgétaire raisonnable, la mesure proposée préserve la protection sociale des gens de mer tout en améliorant la compétitivité de notre flotte de commerce. L'article 9 bis prévoit un rapport sur l'avenir du régime de protection sociale des marins (l'ENIM) afin d'identifier les perspectives d'évolution en termes de financement et d'attractivité. C'est un sujet important.

Outre des amendements de précision, je vous proposerai des amendements de simplification et d'ajustement du droit du travail maritime sur plusieurs points : constat du délit d'abandon des gens de mer, consultation des partenaires sociaux, protection du délégué de bord, tentative de conciliation préalable en cas de différend sur un contrat de travail.

Le chapitre IV renforce l'attractivité du pavillon français : il étend la possibilité de s'enregistrer au registre international français (RIF) pour les navires de grande pêche et les navires de plaisance professionnelle de plus de 15 mètres. Il prévoit également la possibilité

de calculer la proportion de marins communautaires à l'échelle de la flotte sous RIF, et non plus navire par navire.

Je vous proposerai un amendement à l'article 12, qui porte sur les jeux de hasard à bord des ferries. Le dispositif actuel est excessivement lourd : il s'applique aux navires immatriculés à Wallis-et-Futuna, mais n'a encore jamais permis d'autoriser un casino à bord d'un navire. Il faudrait prévoir un dispositif plus léger, adapté aux ferries, dans lesquels il ne s'agit pas d'installer des casinos mais quelques machines à sous, pour répondre aux attentes de la clientèle britannique sur le transmanche et s'aligner sur la concurrence d'autres pavillons.

Le chapitre IV *bis* qui favorise l'essor du nautisme et des loisirs de plage a été inséré en séance par le rapporteur de l'Assemblée. Il n'appelle pas de commentaire particulier. Je vous proposerai simplement un amendement pour ajuster les modalités de mise en place de la REP navires hors d'usage, afin de répondre aux problématiques rencontrées à ce stade par la filière.

Le chapitre V relatif à la sécurité a été introduit en séance publique à l'Assemblée. Il comporte plusieurs mesures d'envergure : l'établissement d'une flotte à caractère stratégique pour la sécurité des approvisionnements en temps de crise, l'extension au transport maritime du dispositif de recueil de données des passagers applicable au transport aérien, ou encore l'autorisation de recourir à des sociétés privées de protection des navires dans certaines zones définies en raison du risque terroriste. Sur ce dernier point, puisque ce risque ne peut être cantonné à des zones préétablies, je vous proposerai d'autoriser le recours à ces sociétés sans zonage prédéfini, et y compris contre la menace intérieure, c'est-à-dire provenant d'une personne ou d'un colis à bord. Je vous proposerai aussi d'autoriser les transporteurs à interdire l'accès à bord d'un passager qui refuserait de se soumettre à un contrôle de ses bagages ou à des palpations de sécurité. Le texte comporte enfin des mesures relatives à la sûreté portuaire, dont j'ai cherché à clarifier ou préciser la rédaction.

Les titres II et II *bis*, qui contiennent les articles 13 à 18 *ter*, portent sur les pêches maritimes et cultures marines. Nous en avons délégué l'examen au fond à la commission des affaires économiques, qui a examiné le texte hier soir. Je vous propose de nous en remettre, comme c'est l'usage, à leur analyse.

Le titre III, avec les articles 19 à 23, comporte des dispositions diverses qui vont du régime d'assurance pour les énergies marines renouvelables à la prise en compte du risque de submersion marine dans la loi Littoral, en passant par le régime de responsabilité des drones maritimes. Nous avons délégué les articles 20 et 22, respectivement sur la comptabilité dans les secteurs de la pêche et de la conchyliculture et sur l'origine des produits aquatiques proposés dans la restauration, à la commission des affaires économiques.

Pour ma part, je vous proposerai de supprimer l'article 22 *quinquies* qui généralise le dispositif collaboratif anticollision avec les cétacés dans les sanctuaires Pélagos et Agoa, afin d'éviter un débat parallèle avec la loi sur la biodiversité. Je vous proposerai également de supprimer l'article 23 contenant une demande de rapport sur la création éventuelle d'un code de la mer. Au-delà des difficultés techniques que cela pose, il s'agit surtout d'éviter que cet hypothétique artifice juridique serve de prétexte et d'illusion pour pallier le manque d'impulsion étatique en faveur de la mer dans les dix-huit mois à venir.

Je vous proposerai enfin d'adopter un article additionnel visant à donner un horizon temporel, le 1^{er} janvier 2025, pour le déploiement des systèmes de distribution de gaz naturel liquéfié (GNL) et d'alimentation électrique à quai dans les ports. Nous savons que la qualité de l'air y est très dégradée, en raison des navires qui continuent à faire tourner leur moteur. Nous savons également que le GNL est considéré comme le carburant d'avenir du transport maritime. Nous devons donner une impulsion crédible pour équiper au plus vite nos navires et nos ports, afin de renforcer notre attractivité et notre compétitivité.

Par le nombre de sujets traités et l'absence de dispositions d'envergure, ce texte s'apparente plus à un catalogue de mesures administratives qu'à un grand texte capable de refonder la politique maritime de notre pays. Certes, plusieurs dispositions vont dans le bon sens et sont attendues par les acteurs socio-professionnels concernés, comme le *netwage* ou l'autoliquidation de la TVA. Au mieux, elles allègeront les contraintes réglementaires et réduiront le fossé de compétitivité qui nous sépare de nos concurrents.

À l'heure où les grandes puissances font réellement le pari de la mer, construisent de vraies infrastructures, explorent les fonds marins, affirment leurs revendications territoriales, développent les biotechnologies bleues et la recherche marine, que faisons-nous ? De la simplification administrative ! La réponse n'est pas à la hauteur des enjeux. Faute de courage politique, on évite soigneusement les vrais sujets qui nous permettraient de rattraper notre retard.

On ne parle pas de l'organisation du temps de travail et des congés, alors qu'il faut en France trois équipages pour faire tourner un navire contre deux au Danemark, nous répète sans cesse notre collègue Charles Revet. Quand nos concurrents pensent automatisation des navires et automatisation des ports, nous nous contentons de demander un rapport sur l'ENIM et de préserver l'héritage statutaire des dockers, Michel Vaspard nous l'a encore rappelé il y a quelques mois. Et je ne parle même pas de l'effort financier que nous consacrons au monde maritime, moins d'un dixième de point de PIB : à ce niveau-là, ayons au moins l'honnêteté de ne pas parler de politique maritime.

Pour cette raison, je souhaite que nous changions l'intitulé de cette proposition de loi. Nous ne pouvons pas employer les termes d' « économie bleue » ou de « croissance bleue », qui sont fortement connotés dans l'esprit de nos concitoyens. Il ne faudrait pas donner l'impression, qu'avec ce simple réajustement, le travail a été fait. Ce texte est utile, et je vous invite à l'adopter, mais j'espère vous avoir montré que nous devons chercher une toute autre ambition pour l'économie bleue.

Malheureusement, le Gouvernement n'est pas prêt à le faire, les signaux sont clairs. J'en veux pour preuve la mission que le Premier ministre vient de confier à six parlementaires, sur les axes portuaires de Dunkerque, du Havre et de Marseille. Ne pouvait-il le faire avant l'examen de ce texte, ce qui aurait permis d'en traduire rapidement les conclusions ? Au contraire, il a préféré séparer les deux calendriers, en faisant le choix de la procédure accélérée, afin d'être sûr de ne pas avoir à en assumer les choix budgétaires. Car mettre les pieds dans l'eau, c'est souvent dix fois plus cher que de rester à terre.

L'optimisme béat n'est vraiment plus de rigueur. Écoutons les peuples de la mer, ils la connaissent et la comprennent : ils ont su en partager intelligemment les fruits, de génération en génération. La France a toutes les cartes en main pour être une puissance maritime majeure. Il ne manque qu'un Richelieu ou un Colbert à la barre !

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – C'est la première fois que je viens parmi vous, et je suis agréablement surpris de voir que vous avez une longueur d'avance sur la transition énergétique. En même temps, à trop citer Colbert et Richelieu, on risque de revenir en arrière.

Votre commission nous a délégué l'examen des articles 13 à 18 *bis*, 18 *ter*, 18 *quater*, 20 et 22. Nous les avons examinés hier et avons adopté seulement quatre amendements. Les dispositions sur la pêche et l'aquaculture ne sont clairement pas au centre de la proposition de loi. Les quelques auditions que j'ai menées montrent qu'elles vont néanmoins dans le bon sens, même si elles ne changent pas radicalement la donne.

Le secteur de la pêche maritime connaît une embellie conjoncturelle : des prix du poisson qui ne baissent pas, des quotas globalement préservés dans le cadre de la politique commune de la pêche, et un prix du carburant en baisse, ce qui réduit les charges d'exploitation. Il y a aussi des points faibles : la flotte est vieillissante car peu de nouveaux bateaux sont construits depuis la fin des subventions en 2004. Seuls 35 bateaux ont été mis à l'eau en 2013, alors qu'il en faudrait le double. Ils coûtent cher et il est difficile pour des jeunes de mobiliser plusieurs millions d'euros pour s'acheter un navire neuf. On a du mal à attirer les marins-pêcheurs et à les fidéliser sur un métier qui reste dur. Un bateau du futur avec davantage de confort de vie à bord contribuerait à améliorer les conditions à bord et attirerait les vocations.

Quelques dispositions du texte devraient améliorer la situation de la pêche en tirant parti de cette conjoncture favorable : l'assouplissement du statut de la société de pêche artisanale, en allongeant de dix à quinze ans la durée de l'acquisition progressive des navires, ou en permettant des prises de participation minoritaires de tiers au capital de ces sociétés. La proposition de loi envisage également la possibilité d'encourager le pescatourisme et la diversification. Elle propose aussi d'associer les collectivités d'outre-mer à l'évaluation des ressources dans les instances régionales de gestion des pêches où la France discute avec les autres pays pour partager l'accès aux ressources halieutiques. Elle donne un cadre juridique aux fonds de mutualisation sanitaires et environnementaux, qui pourront être alimentés par le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), et dont le premier pourrait être mis en place pour les pêcheurs à pied professionnels.

Mais au final, la politique des pêches maritimes relève plus de l'Europe, et nous ne développerons pas la production à un niveau tel que nous pourrions réduire notre immense déficit commercial en matière de pêche (presque 4 milliards par an, 80 à 85 % de notre consommation provenant d'importations). Aucune perspective d'explosion des quotas de pêche ne se dessine. Le développement de l'aquaculture serait plus efficace pour augmenter la production aquatique : en ôtant le saumon et les crevettes, on diminuerait les importations à 50 %. La mise en place des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, à la suite de la loi de 2010, n'a pas provoqué le développement souhaité : aucune nouvelle ferme aquacole n'a été ouverte. La proposition de loi renforce la place de ces schémas, encourage le développement d'installations à terre, en proximité du littoral, prévoit de mieux réguler la génétique pour l'approvisionnement des parcs aquacoles, et de mieux garantir la qualité des eaux, condition *sine qua non* de développement de l'aquaculture. Hier, Roland Courteau nous a rappelé combien la Méditerranée était polluée.

M. Louis Nègre, président. – La situation s'est améliorée ces dernières années.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Un amendement à l'article 14 demande de ne pas mélanger la politique d'installation des jeunes et la politique des signes de qualité, qui relèvent de logiques différentes : les signes de qualité sont là pour garantir une qualité de produit et on ne va pas encourager des cahiers des charges allégés pour faciliter l'installation. Ce serait enfoncer un coin dans la politique de qualité.

Un amendement à l'article 15 demande d'encourager l'aquaculture à terre, mais de ne pas oublier l'aquaculture en mer, même s'il est parfois difficile de concilier l'installation d'un parc aquacole avec les autres activités comme la plaisance.

Un amendement à l'article 15 a été adopté pour faciliter l'utilisation par les pêcheurs du financement participatif pour acquérir les navires dans le cadre des sociétés de pêche artisanale.

Enfin, un amendement à l'article 22 propose de rendre obligatoire, et non facultative, l'indication de l'origine des produits aquatiques en restauration hors foyer, dans les restaurants ou les cantines.

Trois sujets, qui ne sont pas dans le champ de saisine de la commission des affaires économiques, préoccupent les professionnels. La rédaction de l'article 5 *ter* sur le casier judiciaire des patrons-pêcheurs est trop restrictive et ne règle le problème que pose le code des transports en matière de garanties demandées préalablement à l'embarquement que pour la petite pêche de moins de 24 heures. Il faudra, d'ici la séance, trouver une solution pour les autres navires, faute de quoi l'application stricte du code des transports pourrait laisser à quai jusqu'à 15 % des navires. Ensuite, il ne faudrait pas favoriser une vision trop étriquée de la flotte stratégique, mais veiller à y inclure des navires de pêche. Cette question relève davantage de la compétence de votre commission. Enfin, le statut des dirigeants de coopératives maritimes et des élus au sein des comités des pêches pose problème, car ces activités sont très prenantes et mal valorisées. Des amendements sur ces sujets se heurteraient à l'irrecevabilité financière de l'article 40. Cependant, les pouvoirs publics devront faire des propositions pour éviter que la gouvernance professionnelle de la pêche et de l'aquaculture soit menacée, faute de candidats.

Au moment de la transition énergétique, il est essentiel d'impulser une nouvelle politique maritime. Construire de nouveaux bateaux, organiser une filière de déconstruction pour les bateaux de pêche comme de plaisance : le gisement d'emplois est considérable. Passons à la vitesse supérieure en développant des bateaux adaptés aux nouvelles conditions de pêche.

Mme Odette Herviaux. – M. Didier Mandelli, je vous félicite pour votre travail très complet, et je vous remercie d'avoir ouvert les auditions à l'ensemble des collègues de cette commission. Votre analyse de la situation et votre constat sur l'impuissance maritime de la France sont pertinents. Vous regrettez que l'on utilise la procédure accélérée. Cependant, comment imaginer qu'une proposition de loi qui fait suite à un rapport puisse avoir la dimension d'un projet de loi ? C'est évidemment regrettable. Sur un tel sujet, il aurait mieux valu une loi de plus d'ampleur. Le texte reste nécessaire : il est attendu par la profession.

Depuis Richelieu ou Colbert, aucune grande vision de la politique maritime ne s'est dessinée en France. Dans une très belle analyse historique, l'ancien ministre Michel Rocard a estimé que la France avait tourné le dos à la mer sous Napoléon. Bien sûr, nous avons eu d'excellents secrétaires d'État à la mer. Il est grand temps de retrouver une grande

politique maritime. Par conséquent, je ne comprends pas pourquoi vous êtes contre la création d'un code de la mer. Je milite pour la création de ce code et pour un ministère de la Mer.

Quant aux ports, la tendance est à une réflexion par grands axes, comme Aropa ou Marseille-Lyon, ou par façade maritime. Je regrette que le rôle des grands ports décentralisés ne soit pas suffisamment pris en compte dans cette réflexion, ni celui des collectivités territoriales qui interviennent en complémentarité de l'action de l'État.

Enfin, le terme d'« économie bleue » a le mérite d'affirmer une volonté et de fixer un point de départ. Je souhaite que cette impulsion soit suivie d'effets positifs.

M. Louis Nègre. – J'adresse mes félicitations au rapporteur pour son travail dense, charpenté et objectif, même s'il est sans concessions. Le Sénat a des objectifs très ambitieux pour la mer. La France est le deuxième territoire maritime. Troisième industrie mondiale dans les transports, notre ferroviaire s'effondre. Deuxième territoire mondial maritime, nous sommes impuissants. Cette proposition de loi aurait pu être l'occasion pour le Gouvernement de dessiner un projet ambitieux. Où sont les neiges d'antan de Richelieu ou de Colbert ? Il nous manque une vision et nous ne pouvons que le regretter.

Un colloque sur les ports s'est tenu, hier, au Sénat. Les techniciens nous ont recommandé de ne toucher à la gouvernance qu'avec prudence. Les présidents de région devraient peser de tout leur poids dans ce domaine. Je ne peux que regretter que le chapitre IV bis qui porte sur l'essor du nautisme et des loisirs de plage, le développement du secteur de la plaisance et la coexistence des activités sur le littoral ait été réduit à la portion congrue. Notre loi Littoral est remarquable. Il ne faudrait pas qu'elle devienne un obstacle. En Ligurie, le tourisme, le nautisme et les loisirs de plage se développent. Nous devons pourvoir en faire autant.

Que fera le Gouvernement lorsqu'il aura pris connaissance de notre rapport et de notre souhait qu'il reprenne le sujet de A à Z ? La question est cruciale.

M. Charles Revet. – Je tiens à féliciter et à remercier le rapporteur. Voilà deux fois que j'entends que la France est la deuxième puissance économique maritime, alors qu'elle est devenue la première puissance : cela mériterait d'être rappelé dans les rapports officiels. Le rapporteur a bien voulu citer mon nom en l'associant aux deux rapports publiés en 2008 et en 2012. J'avais alors tenté d'introduire des dispositions utiles, en faisant notamment figurer le milieu économique dans l'organisation des grands ports maritimes. Mais la mainmise de l'État freine encore considérablement les évolutions. Il n'y a encore qu'en Espagne et en France que l'État gère les ports et notre voisin s'est engagé dans la décentralisation de la gouvernance.

Le rapporteur de la commission des affaires économiques a rappelé que nous importons 85 % de nos poissons et de nos crustacés. Les dispositions européennes font que pour construire un bateau, il faut en détruire un, ce qui rend difficile l'installation des jeunes. En Guyane, il y a un gisement potentiel de 3 500 tonnes de gambas. Or, elles ne peuvent être pêchées, faute de nouveaux bateaux et d'aides européennes. C'est ainsi que l'on accumule du retard. Je veux rendre hommage au travail de notre collègue député Arnaud Leroy et à celui de notre rapporteur. Un million de conteneurs représente 5 000 emplois directs ou indirects. Le port du Havre était au même niveau que celui d'Anvers, il y a trente ans. Il traite désormais quatre fois moins de conteneurs, avec les incidences qui s'ensuivent sur l'emploi.

M. Jérôme Bignon. – L'intervention du rapporteur est précise, documentée et sans concessions. Ce texte est une proposition de loi, c'est-à-dire qu'elle est le fruit du travail d'un parlementaire. Arnaud Leroy a fait ce qu'il pouvait, avec les moyens dont il disposait, pour combler un manque du Gouvernement. Dire que ce texte relève de l'économie bleue est ambitieux. Autrefois, on se serait contenté de l'intitulé : « Diverses dispositions d'ordre maritime ». Il reste quatorze mois avant la fin du quinquennat : des mesures de ce genre ne feront pas de mal à l'économie maritime qui souffre de ne pas être suffisamment reconnue compte tenu de son potentiel. Je refuse de parler d' « impuissance maritime » comme le fait Arnaud Leroy car cela porte préjudice aux milliers de travailleurs qui honorent l'activité maritime en France. Je veux rendre hommage au fantastique travail du Cluster Maritime Français qui accompagne l'émergence de notre puissance maritime. On ne peut pas résumer notre puissance à un espace ; il s'agit de faire vivre nos dix millions de kilomètres carrés. C'est en cela qu'actuellement notre puissance est une impuissance. Notre potentiel considérable n'est pas exploité à la hauteur de ce que nous souhaiterions.

Avec Charles Revet, nous avons été désignés par le Premier ministre pour travailler sur l'avenir des ports et sur les ambitions maritimes de la France dans les cinq ans à venir. A la lecture de la lettre de mission, le décalage intellectuel est patent : les rapports auraient dû être rendus avant que la proposition de loi soit examinée. Le Premier ministre s'interroge sur notre niveau d'impuissance alors que nous avons des capacités extraordinaires. C'est heureux, mais tardif. Les mesures proposées peuvent cependant améliorer la situation.

Enfin, si la disposition sur les machines à sous est adoptée, pourquoi ne pas affecter une partie du produit de la taxe à la Société nationale des sauveteurs en mer (SNSM) ? Une telle mesure lui permettrait d'avoir un budget pérenne, alors qu'aujourd'hui, cette remarquable institution qui mobilise des milliers de bénévoles tente désespérément d'assurer sa survie.

Mme Chantal Jouanno. – Je remercie et je félicite notre rapporteur qui a bien montré le hiatus entre les immenses ambitions que nous plaçons dans notre espace maritime et le caractère très technique et limité de ce texte. Encore une fois, il ne s'agit que d'une proposition de loi. On ne peut que regretter que le Gouvernement qui avait pourtant fait de la mer un axe fort de son programme politique n'ait pas préempté ce sujet dès le départ, d'autant que le Grenelle de la mer existait. Les biotechnologies et la connaissance des fonds marins auraient pu faire l'objet d'une grande loi qui aurait contribué à relancer la recherche. Ce texte lèvera quelques contraintes techniques mais quel dommage d'avoir laissé dans les tiroirs les conclusions du Grenelle de la mer !

Mme Évelyne Didier. – Je souhaite féliciter les deux rapporteurs. Votre présentation, M. Mandelli, peut surprendre. J'aurais préféré que la hiérarchie sur les utilités du milieu marin mette le vivant à la première place, étant entendu que l'économie doit respecter l'environnement. Les gyres de plastique dans la mer sont définitifs, et de nouveaux sont en formation. Que deviendra l'économie bleue quand les océans auront été transformés en poubelle ?

Une proposition de loi que les amendements finissent par faire ressembler à un projet de loi aura forcément des allures de patchwork. Mieux vaudrait une vraie grande loi du Gouvernement sur un tel sujet, mais il est sans doute trop tard pour la lancer, à ce stade du quinquennat. Ce texte touche à tout et prévoit même des mesures fiscales. Je croyais qu'il était de tradition de les réserver à la loi de finances. L'Assemblée a pourtant laissé passer une mesure sur la TVA. À être aussi transversal, on prend des risques législatifs. Nous nous

retrouvons à examiner un texte hors-normes qui s'est exonéré d'un certain nombre d'études préalables. Il est ainsi déplorable de faire l'amalgame entre terrorisme et migrants de Calais.

Enfin, on s'achemine tranquillement vers une protection des marins réduite au minimum. À trop rapprocher le salaire brut du salaire net, on finira par donner un bol de riz aux marins, car on trouvera toujours un peuple à exploiter en lui faisant faire le travail pour trois fois rien.

Mme Annick Billon. – Je m'associe aux félicitations de mes collègues aux rapporteurs. Nous regrettons tous que la France n'occupe pas la place qu'elle mérite en tant que puissance maritime. L'aquaculture, le développement économique, touristique et portuaire sont forcément liés aux autorisations données par l'État. La loi Littoral ne traite que de la protection et pas du tout du développement. Sans remettre en cause les principes de cette loi, qui protège efficacement notre façade maritime, il faudrait pouvoir développer nos ports et l'aquaculture. J'insiste d'autant plus sur ce point que je co-préside avec Michel Vaspard le groupe de travail « mer et littoral ».

M. Jean-François Rapin. – Tout ce qui a été dit va dans le bon sens. Ce texte est un fourre-tout. Il n'a pas mobilisé les sénateurs, autrement que pour des amendements techniques. On peut y voir une forme de confession du Gouvernement qui reconnaît ne pas avoir donné suffisamment d'attention à la mer et à l'économie maritime. Mme Catherine Chabaud a toutes les qualités pour exercer les fonctions de déléguée à la mer et au littoral. Sa nomination s'apparente plus à un coup médiatique, alors que nous attendions une structuration plus efficace de cette délégation.

Enfin, même si les députés ont survolé les mesures fiscales, l'autoliquidation de la TVA fait l'objet d'un consensus. Il faudra que le Sénat tienne bon face aux amendements que le Gouvernement déposera pour contrarier cette mesure. Si elle passe, ce sont 2 millions de conteneurs en plus dans nos ports, soit 10 000 emplois recouverts et un milliard d'euros injectés dans la filière portuaire.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Monsieur Nègre, je laisserai au Gouvernement le soin de vous répondre sur ses intentions. Mme Didier, il n'y a pas de hiérarchisation stricte dans ma présentation : le vivant reste bien sûr au cœur de ma réflexion. L'intitulé du texte fera l'objet d'un amendement. L'autoliquidation de la TVA représente 10 000 à 13 000 emplois en plus. Il nous manque une vision stratégique dans ce domaine, et cela depuis trente ans. Une proposition de loi étudiée en trois semaines au Sénat et en huit mois à l'Assemblée n'y suffira pas. Le texte n'apporte qu'une réponse limitée à tous ces enjeux.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Les articles 1^{er} et 1^{er} bis A sont adoptés sans modification.

Article 1^{er} bis B

L'amendement rédactionnel n° COM-51 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-13 précise la notion d'établissement relative au gestionnaire commercial et nautique d'un navire candidat à la francisation. Il convient de rajouter le mot « stable » pour s'assurer de l'effectivité du lien avec la France.

L'amendement n° COM-13 est adopté.

L'article 1^{er} bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 1^{er} bis C, 1^{er} bis, 1^{er} ter A et 1^{er} ter B sont adoptés sans modification.

Article 1^{er} ter C

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-14 est rédactionnel.

Mme Odette Herviaux. – Je profite de cet amendement pour rappeler que Mme la ministre de l'environnement souhaitait que nous limitions au maximum le recours à des décrets en Conseil d'État, des décrets simples étant le plus souvent suffisants.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Tel n'est pas le cas ici car un décret en Conseil d'État est indispensable pour modifier un autre décret en Conseil d'État.

L'amendement n° COM-14 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-15 vise à combler un vide juridique lié à la réécriture de l'article 252 du code des douanes lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale. Cet article traite des droits perçus par les conservateurs des hypothèques maritimes, soit 76 centimes pour chaque formalité.

M. Charles Revet. – S'agit-il de l'article qui traite de la récupération de la TVA ? Si tel est le cas, il ne faudrait surtout pas le modifier car l'avancée proposée par l'Assemblée nationale est importante alors que Bercy souhaite en réduire la portée.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Il s'agit d'un autre article que nous ne proposerons pas de modifier.

L'amendement n° COM-15 est adopté.

L'article 1^{er} ter C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

- Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président -

L'article 1^{er} ter D est adopté sans modification.

Article 1^{er} ter E

L'amendement de coordination n° COM-16 est adopté.

L'article 1^{er} ter E est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} ter F

L'amendement de coordination n° COM-52 est adopté.

L'article 1^{er} ter F est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 1^{er} ter, 1^{er} quater, 1^{er} quinquies et 2 sont adoptés sans modification.

Article 2 bis

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Dans une perspective de simplification administrative, le permis d'armement n'a pas vocation à être renouvelé annuellement, d'où cet amendement n° COM-17.

L'amendement n° COM-17 est adopté.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 2 ter, 2 quater, 2 quinquies, 3 A et 3 B sont adoptés sans modification.

Article 3

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-18 prévoit que l'avis rendu par la commission des investissements au sein du conseil de développement sur le projet stratégique du grand port maritime et sur les projets d'investissements les plus importants soit conforme.

Mme Odette Herviaux. – Si l'avis de la commission des investissements n'est pas conforme, le projet est bloqué. L'Union des ports de France est très réservée sur cet amendement.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Je les ai reçus : faisons confiance aux femmes et aux hommes qui dirigent ces établissements. Il est arrivé que la direction d'un port refuse de procéder à des investissements auxquels tous les acteurs étaient favorables. L'avis de cette commission doit permettre de mettre en œuvre les décisions d'investissement.

Mme Odette Herviaux. – Mais sans avis conforme, le projet est bloqué.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – On ne parle ici que des projets très structurants.

Mme Évelyne Didier. – Avec cet amendement, nous sommes en train de renverser la hiérarchie des instances. C'est comme si la commission des finances devenait l'instance décisionnaire, qu'il s'agisse du Sénat ou d'un conseil municipal. Je ne puis qu'y être hostile.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – La commission est composée à parité d'acteurs publics et privés : faisons confiance au bon sens et à l'intérêt collectif. Les partenaires privés qui investissent des centaines de millions doivent pouvoir être associés aux décisions.

M. Jean-François Rapin. – Cet amendement me gêne. Nous donnons à la commission des investissements un pouvoir supérieur à celui du directoire du port.

Du fait de la décentralisation, les ports régionaux sont présidés par les présidents de conseils régionaux ou par des comités portuaires. Nous ne pouvons revoir cette gouvernance au détour d'un amendement.

M. Charles Revet. – Les acteurs privés doivent être impliqués dans les choix d'investissements.

Au Havre, deux projets étaient en lice : le port modal, qui a été réalisé, et la chatière sur la digue sud du port. L'investissement de 130 millions n'a donné aucun résultat car la manutention et les coûts étaient trop importants. Les opérateurs ne sont plus compétitifs, alors que, comme cela nous a été confirmé hier matin, la chatière fonctionne bien. Un port est un outil d'acheminement : il faut tenir compte des opérateurs qui investissent.

Mme Odette Herviaux. – La commission des investissements doit donner son avis, mais c'est la notion de conformité qui me gêne.

M. Jérôme Bignon. – La commission des investissements étant composée à parité, il ne peut y avoir de majorité si le port ne veut pas du projet. Je ne vois donc pas où est le problème.

L'amendement n° COM-18 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté sans modification, de même que l'article 3 bis.

Article additionnel après l'article 3 bis

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'article L. 141-24 du code de l'urbanisme prévoit qu'une ou plusieurs communes du littoral peuvent mettre en place un Scot. L'amendement n° COM-3 rend obligatoire l'intégration dans les Scot d'un chapitre relatif à la mise en valeur de la mer dès lors qu'une partie du territoire est littorale. Cette obligation ajouterait une contrainte supplémentaire aux collectivités. Faisons confiance à l'intelligence collective : attendons le retour des premiers schémas avant de nous prononcer. Avis défavorable.

Mme Odette Herviaux. – Mon groupe s'abstiendra car, s'il est toujours gênant d'imposer de nouvelles obligations aux collectivités, il ne faut pas oublier les communes littorales qui parfois ne peuvent faire valoir leur spécificité.

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

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-4 affirme que les opérations de pilotage, de remorquage et de lamanage sont des activités qui relèvent du service public. Or, le projet de règlement européen de 2013 prévoit que les services portuaires devront être soumis à concurrence. La commission des transports du Parlement européen a adopté fin janvier une version largement amendée. Cet amendement ne peut être retenu puisque l'Union européenne travaille sur le sujet. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-4 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-5 précise dans le cadre du document élaboré par le conseil de coordination interportuaire créé par la réforme de 2008, quels sont les contours du document de coordination. Ce document devra définir des positions communes par façade sur les enjeux nationaux et européens. Avis favorable.

L'amendement n° COM-5 est adopté et devient un article additionnel.

Les articles 3 ter et 3 quater sont adoptés sans modification.

Article additionnel après l'article 3 quater

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-1 souhaite étendre un dispositif d'exonération fiscale. Les ports sont exonérés d'impôt sur les sociétés depuis 1942. L'établissement public régional Port Sud de France ne bénéficie pas de cet avantage, mais il n'est juridiquement pas possible de le lui accorder : avis défavorable.

L'amendement n° COM-1 n'est pas adopté.

Article 3 quinquies

L'amendement rédactionnel n° COM-19 est adopté.

L'article 3 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 3 sexies et 3 septies sont adoptés sans modification.

Les articles 4 et 5 demeurent supprimés.

Article 5 bis

L'amendement rédactionnel n° COM-20 est adopté.

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5 ter

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-11 vise à accroître la place de la formation pratique au sein de la formation professionnelle des gens de mer faisant appel à l'apprentissage. Ce domaine relève du pouvoir réglementaire. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-11 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination n° COM-45 est adopté.

L'article 5 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 5 quater est adopté sans modification.

Article 5 quinquies

L'amendement rédactionnel n° COM-21 est adopté.

L'article 5 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 6 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 6

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-24 vise à sécuriser la procédure de demande aux fins de tentative de conciliation pour un différend lié à un contrat de travail entre un marin et son employeur. A l'instar des dispositions applicables au droit du travail, une telle demande interrompt la prescription et les délais pour agir.

Mme Évelyne Didier. – Je m'abstiens.

L'amendement n° COM-24 est adopté et devient article additionnel.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-25 vise à simplifier la procédure d'adoption de certains textes réglementaires en matière de droit du travail maritime.

Mme Évelyne Didier. – Je m'abstiens.

M. Ronan Dantec. – Moi aussi.

Mme Odette Herviaux. – Moi de même.

L'amendement n° COM-25 est adopté et devient article additionnel.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-27 prévoit que le décret d'application relatif à la protection du délégué de bord contre les licenciements précise la durée de cette protection lorsque la liste de l'équipage fait l'objet de renouvellements fréquents et significatifs. Un délégué de bord est ainsi protégé six mois alors que son contrat peut ne durer qu'une semaine. Il convient donc d'adapter le temps de protection.

Mme Évelyne Didier. – Je m'abstiens.

L'amendement n° COM-27 est adopté et devient article additionnel.

Article 7

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-23 précise les conditions du contrôle de la législation du travail et de la législation sociale applicables aux équipages de navires battant pavillon étranger. Le délégué de bord n'existant qu'en droit français, il convient de faire référence aux « représentants des gens de mer à bord du navire ».

Mme Odette Herviaux. – Il ne faut pas confondre marins et gens de mer.

Mme Évelyne Didier. – Je m'abstiens.

L'amendement n° COM-23 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 7 bis et 8 sont adoptés sans modification.

Article 9

L'amendement de coordination n° COM-28 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-29 reprend ce que nous venons de dire sur les gens de mer : il s'agit ici des visites effectuées à bord des navires.

Mme Évelyne Didier. – Je m'abstiens.

L'amendement n° COM-29 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 9

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-26 désigne les personnes compétentes pour constater le délit d'abandon de gens de mer. Les infractions sont clairement identifiées dans le code des transports, ce qui n'est pas le cas des agents chargés de les constater.

L'amendement n° COM-26 est adopté et devient article additionnel.

L'article 9 bis est adopté sans modification.

Article 9 ter

L'amendement de coordination n° COM-44 est adopté.

L'article 9 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 10 et 10 bis sont adoptés sans modification.

L'article 11 demeure supprimé.

Article 12

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-30 traite des jeux à bord : il convient de régulariser une situation existante et de mettre en place un dispositif à la fois simplifié et encadré.

M. Ronan Dantec. – Je m'abstiens : on va bientôt mettre des machines à sous sur le bateau qui va à Ouessant.

Mme Évelyne Didier. – Quand on sait les difficultés pour installer un casino à terre, je ne doute pas que cet amendement va permettre la multiplication des casinos flottants.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – C'est déjà le cas pour les navires de croisière, mais une fois qu'ils ont quitté le port.

L'amendement n° COM-30 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 12 bis A et 12 bis B sont adoptés sans modification.

Article 12 bis C

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 traite de l'abandon des navires de plaisance dans les ports de plaisance et dans les bases nautiques. Avis favorable.

L'amendement n° COM-7 est adopté.

L'article 12 bis C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 12 bis C

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-31 traite de la filière de responsabilité élargie du producteur (REP) de déconstruction des navires. Après avoir rencontré les divers acteurs, je vous propose de décaler la mise en œuvre de la mesure en 2018 car son impact n'est toujours pas mesuré. En outre, il convient de plafonner à 0,5 % du prix de vente pour chaque bateau neuf la contribution financière du secteur.

Mme Évelyne Didier. – Cette filière doit être mise en œuvre car nous savons quel est l'impact sur la nature. Il ne faut pas reculer une nouvelle fois : je ne voterai pas cet amendement.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Nous sommes confrontés au traitement du stock existant : aujourd'hui, l'impact n'est pas mesuré.

M. Ronan Dantec. – M. Bignon a beaucoup travaillé le modèle financier avec tous les acteurs, lors de la loi biodiversité. Nous ne pouvons le remettre en cause au détour d'un amendement : c'est le syndrome Pénélope ! En outre, le plafonnement est totalement contraire à la logique de la REP. Je ne peux que voter contre.

Mme Annick Billon. – Une étude d'impact est en cours sur les industries nautiques, qui repartent dans tous les pays, sauf en France, du fait notamment de cette mesure. Tant que nous ne disposerons pas de cette étude, il faut sursoir à son application.

L'amendement n° COM-31 n'est pas adopté.

Les articles 12 bis D, 12 bis et 12 ter sont adoptés sans modification.

Article 12 quater

L'amendement rédactionnel n° COM-32 est adopté.

L'article 12 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 quinquies

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'article introduit par l'Assemblée prévoit des zones sensibles pour les interventions sur les navires. Or, un tel zonage ne s'impose pas : le terrorisme frappe partout, à tout moment. L'amendement n° COM-33 autorise les sociétés à

intervenir en dehors de tout zonage, en cas de menaces extérieures mais aussi intérieures, ce qui n'est pas permis aujourd'hui.

Mme Odette Herviaux. – Je m'abstiens, car je ne vois pas pourquoi au nom d'un risque potentiel non avéré nous accepterions des gardes armés à bord des bateaux.

M. Charles Revet. – Les risques ont considérablement évolué en peu de temps : il faut permettre aux navires de se défendre. Je voterai cet amendement.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Cette disposition est souhaitée par le ministère de la défense qui s'inquiète des risques d'attaque à bord de bateaux de croisière.

Mme Évelyne Didier. – Je vote contre.

L'amendement n° COM-33 est adopté.

L'article 12 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 12 quinquies

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-34 permet à un transporteur de refuser d'embarquer un passager qui refuse la fouille de ses bagages.

L'amendement n° COM-34 est adopté et devient article additionnel.

Article 12 sexies

L'amendement rédactionnel n° COM-35 est adopté.

L'article 12 sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 septies

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-49 complète l'article autorisant la navigation des bateaux à l'aval de la limite transversale de la mer. Il prévoit l'application à ces bateaux des articles pertinents de la partie du code des transports relative au transport maritime applicables aux navires pour éviter un vide juridique lorsque ces bateaux traversent la limite transversale de la mer : il s'agit ici des estuaires.

L'amendement n° COM-49 est adopté.

L'article 12 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 octies

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'article fait référence à « l'évaluation de sûreté » mais sans référence précise. L'amendement n° COM-36 confie la responsabilité de cette évaluation à l'autorité portuaire ou au responsable d'une exploitation, qui seront chargés de leur financement.

L'amendement n° COM-36 est adopté.

L'article 12 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 12 nonies et 12 decies sont adoptés sans modification.

Article 12 undecies

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-37 réécrit l'article afin d'harmoniser les dispositions applicables en matière de criblage.

Mme Évelyne Didier. – Je vote contre.

L'amendement n° COM-37 est adopté.

L'article 12 undecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 duodecies

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-38 définit les sanctions administratives applicables en cas de manquement aux obligations de sûreté portuaires.

Mme Odette Herviaux. – Cela ne relève-t-il pas du pouvoir règlementaire ?

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement.

L'amendement n° COM-38 est adopté.

L'article 12 duodecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 terdecies

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-39 supprime une mention inutile puisque les officiers de port et les officiers de port adjoints sont déjà autorisés à relever les délits dans le cadre de la police des ports maritimes.

L'amendement n° COM-39 est adopté.

L'article 12 terdecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 12 terdecies

L'amendement de coordination n° COM-50 est adopté et devient article additionnel.

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-46 a été voté hier par la commission des affaires économiques. Je vous propose de suivre ses avis.

L'amendement n° COM-46 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Même remarque pour l'amendement n° COM-47.

L'amendement n° COM-47 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-10 a été rejeté par la commission des affaires économiques. Je vous propose de confirmer ce vote.

L'amendement n° COM-10 n'est pas adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – En revanche, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement n° COM-12.

L'amendement n° COM-12 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 15 bis est adopté sans modification.

Article 16

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Je vous propose de confirmer le rejet de l'amendement n° COM-6 par la commission des affaires économiques.

L'amendement n° COM-6 n'est pas adopté.

L'article 16 est adopté sans modification.

L'article 17 demeure supprimé.

L'article 18 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 18

M. Didier Mandelli, rapporteur. – La commission des affaires économiques a rejeté l'amendement n° COM-2.

L'amendement n° COM-2 n'est pas adopté.

L'article 18 bis est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 18 bis

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Les amendements n^{os} COM-8 et COM-9 ont été retirés hier soir à la commission des affaires économiques.

Les amendements n^{os} COM-8 et COM-9 sont retirés.

Les articles 18 ter, 18 quater et 19 sont adoptés sans modification.

Article additionnel après l'article 19

M. Didier Mandelli, rapporteur. – La loi de transition énergétique précisait que l'État favorisait l'installation de systèmes de distribution de gaz naturel liquéfié dans les ports. L'amendement n^o COM-40 fixe à 2025 la mise en application de cette mesure.

L'amendement n^o COM-40 est adopté et devient article additionnel.

L'article 19 bis est adopté sans modification.

L'article 20 demeure supprimé.

L'article 21 est adopté sans modification.

Article 22

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Je vous propose de confirmer le vote de la commission des affaires économiques sur l'amendement n^o COM-48.

L'amendement n^o COM-48 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 22 bis, 22 ter et 22 quater sont adoptés sans modification.

Article 22 quinquies

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n^o COM-41 vise à renvoyer à la loi biodiversité la mise en œuvre de ce dispositif collaboratif anticollision avec les cétacés. En outre, l'Italie travaille avec nous actuellement sur cette question.

M. Ronan Dantec. – Vous êtes sûr que cette mesure figure dans la loi biodiversité ?

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Tout à fait.

L'amendement n^o COM-41 est adopté et l'article 22 quinquies est supprimé.

L'article 22 sexies est adopté sans modification.

Article 23

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-42 supprime le rapport sur la création d'un code de la mer : sa rédaction poserait de réels problèmes techniques.

Mme Odette Herviaux. – Je ne voterai pas cet amendement, d'autant que l'auteur de cette proposition de loi tient à ce rapport. Même si la rédaction d'un tel code poserait des difficultés, je suis persuadée qu'à cœur vaillant, rien d'impossible.

M. Jérôme Bignon. – Dans la loi de reconquête de la biodiversité, nous avons habilité le Gouvernement à l'article 62 à légiférer par ordonnance sur la politique française en matière de gestion des espaces maritimes. Pour des questions de procédure, cet article a été supprimé et le Gouvernement n'a pas souhaité y revenir, ce qui nous a privés du livre I du code de la mer.

Ce rapport ne me paraît pas opportun.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Le code de la défense viendrait contrarier cet éventuel code de la mer. Mieux vaudrait créer un code des espaces maritimes afin de définir les usages et les activités que de réunir de multiples dispositions figurant dans divers codes (transports, rural, pêche maritime, environnement, consommation).

L'amendement n° COM-42 n'est pas adopté.

L'article 23 est adopté sans modification.

Intitulé de la proposition de loi

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° COM-43 répond à l'observation de M. Bignon : l'intitulé de cette proposition de loi doit être moins ambitieux et plus conforme à son contenu.

Mme Odette Herviaux. – Je vote contre.

Mme Évelyne Didier. – Je m'abstiens.

L'amendement n° COM-43 n'est pas adopté.

Mme Évelyne Didier. – Je vote contre l'adoption du texte.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Questions diverses

M. Rémy Pointereau, président. – Nous devons désigner deux sénateurs pour le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML). Un récent décret a modifié la composition de cet organisme et, au lieu de désigner quatre sénateurs membres de ce Conseil, notre commission ne doit plus qu'en désigner deux, deux autres sénateurs étant désignés par la commission des lois.

Jusqu'à présent, notre commission avait désigné Odette Herviaux et Michel Magras titulaires, Annick Billon et Nelly Tocqueville suppléantes. Je vous propose de reconduire Odette Herviaux et Annick Billon.

Pour votre information, la commission des lois a de son côté reconduit Pierre Frogier et Thani Soilihi. Notre collègue Karine Claireaux est présidente de cet organisme.

Mmes Odette Herviaux et Annick Billon sont désignées pour siéger au CNML.

M. Rémy Pointereau, président. – Notre commission a ajouté au projet de loi biodiversité un article visant à insérer dans le code civil le préjudice écologique. Ce faisant, notre commission a simplement repris le texte d'une proposition de loi de Bruno Retailleau votée à l'unanimité par le Sénat. Cependant, dans le dialogue avec la ministre en séance, nous étions convenus de l'imperfection du texte et avons décidé de poursuivre la réflexion à ce sujet.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois, que le président Hervé Maurey a saisi, a proposé qu'Alain Anziani, qui avait été rapporteur de la proposition de loi de Bruno Retailleau, puisse travailler avec Jérôme Bignon d'ici la deuxième lecture du texte biodiversité au Sénat sur cette question. Il me semble que ce sera un binôme efficace. Êtes-vous d'accord avec cette formule ? Bien entendu, nos deux collègues pourront, le moment venu, venir nous présenter leurs conclusions sur cet important sujet.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 11 h 25.

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

Article 1er bis B (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	51	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	13	Préciser la notion d'établissement « stable » pour s'assurer de l'effectivité du lien avec la France	Adopté
Article 1er ter C (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	14	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	15	Contribution de sécurité de la propriété maritime	Adopté

Article 1er ter E (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	16	Amendement de coordination.	Adopté
Article 1er ter F (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	52	Amendement de coordination.	Adopté
Article 2 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	17	Suppression du renouvellement annuel des permis d'armement.	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	18	Avis conforme de la commission des investissements	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 3 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COMMEINHES	3	Schémas de mise en valeur de la mer obligatoires	Rejeté
M. COMMEINHES	4	Opérations de pilotage, de remorquage et de lamanage activités de service public	Rejeté
M. COMMEINHES	5	Précision du document de coordination élaboré par les conseils de coordination interportuaires	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COMMEINHES	1	Exonération d'IS pour les établissements publics locaux bénéficiant de l'autonomie financière assurant une mission de service public à caractère industriel ou commercial confiée par une collectivité.	Rejeté

Article 3 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	19	Rédactionnel	Adopté
Article 5 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	20	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 5 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CANEVET	11	Formation professionnelle des gens de mer	Rejeté
M. MANDELLI, rapporteur	45	Amendement de coordination	Adopté
Article 5 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	21	Amendement rédactionnel.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	24	Effet de la demande de tentative de conciliation sur la prescription et les délais pour agir	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	25	Consultation des partenaires sociaux sur certains projets de textes réglementaires	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	27	Durée de protection du délégué de bord contre le licenciement en cas de renouvellements fréquents de la liste d'équipage	Adopté

Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	23	Présence des représentants des gens de mer lors des contrôles à bord du navire	Adopté
Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	28	Amendement de coordination	Adopté
M. MANDELLI, rapporteur	29	Présence des représentants des gens de mer lors des contrôles à bord du navire	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	26	Agents compétents pour constater le délit d'abandon de gens de mer	Adopté
Article 9 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	44	Application outre-mer	Adopté
Article 12			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	30	Procédure simplifiée d'autorisation des jeux de hasard mécanisés à bord des navires	Adopté
CHAPITRE IV BIS Favoriser l'essor du nautisme et des loisirs de plage			
Article 12 bis C (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAPIN	7	Abandon des navires dans les ports de plaisance et les bases nautiques	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 12 bis C (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	31	Adaptations pour la mise en œuvre de la REP navires hors d'usage	Rejeté

Article 12 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	32	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 12 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	33	Extension de la possibilité de recourir aux sociétés privées de protection des navires	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 12 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	34	Interdiction de monter à bord en cas de refus de soumettre à des contrôles de sécurité	Adopté
Article 12 sexies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	35	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 12 septies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	49	Réécriture de l'article pour appliquer aux bateaux circulant en zone maritime certains articles du code des transports applicables aux navires	Adopté
Article 12 octies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	36	Amendement de précision	Adopté
Article 12 undecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	37	Harmonisation de la rédaction de l'article avec les dispositifs de criblage récemment adoptés	Adopté

Article 12 duodecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	38	Définition du régime de sanctions administratives en cas de méconnaissance des dispositions relatives à la sûreté portuaire	Adopté
Article 12 terdecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	39	Suppression d'une mention inutile	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 12 terdecies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	50	Amendement de coordination	Adopté
TITRE II SOUTENIR LES PÊCHES MARITIMES ET LES CULTURES MARINES			
Article 14			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LE SCOUARNEC	46	Suppression du lien entre politique d'installation et promotion des signes de qualité	Adopté
Article 15			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LE SCOUARNEC	47	Encouragement d'installations aquacoles en mer, en plus des installations aquacoles à terre	Adopté
M. CANEVET	10	Possibilité pour les sociétés de pêche artisanale de détenir jusqu'à cinq navires	Rejeté
M. CANEVET	12	Possibilité pour les sociétés de pêche artisanale de recourir au financement participatif	Adopté
Article 16			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COMMEINHES	6	Inclusion des conchyliculteurs dans le champ du rapport sur le pisciculteurisme	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COMMEINHES	2	Possibilité de construction dans la bande littorale des 100 mètres pour les installations de pêche et aquacoles	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 18 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LABBÉ	8	Etiquetage spécifique des huîtres naturelles et huîtres nées en éclosion	Retiré
M. LABBÉ	9	Renforcement de la traçabilité du commerce des huîtres	Retiré
TITRE II BIS DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AUX COLLECTIVITÉS, RÉGIONS ET DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER			
TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES			
Article(s) additionnel(s) après Article 19			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	40	Fixer une date pour la mise en place de systèmes de distribution de gaz naturel liquéfié et d'alimentation électrique à quai dans les ports.	Adopté
Article 22			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LE SCOUARNEC	48	Obligation d'information sur l'origine des produits aquatiques en restauration hors foyer	Adopté
Article 22 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	41	Suppression de l'article.	Adopté
Article 23			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	42	Suppression de l'article.	Rejeté
Intitulé de la proposition de loi			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI, rapporteur	43	Modification de l'intitulé de la proposition de loi.	Rejeté

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 2 mars 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Compte rendu de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de la semaine parlementaire du semestre européen – Communication

La réunion est ouverte à 10 heures.

Mme Michèle André, présidente. – Nous nous sommes rendus à Bruxelles, avec François Marc, les 16 et 17 février derniers afin de participer à deux conférences interparlementaires.

La conférence sur le semestre européen organisée par le Parlement européen s'est tenue le premier jour. Celle-ci était censée disparaître avec la mise en place de la conférence prévue par le TSCG, mais le Parlement européen a préféré la conserver car il en maîtrise l'ordre du jour et l'organisation.

Le deuxième jour, nous avons assisté à la sixième conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance de l'Union européenne, aussi appelée « conférence de l'article 13 ». Elle était co-présidée par le Parlement européen et le Parlement néerlandais, dont le Gouvernement assure actuellement la présidence tournante de l'Union européenne. Il s'agissait de la première réunion régie par le nouveau règlement intérieur, adopté en novembre 2015 après deux années de discussion.

Les travaux ont débuté dans un climat de tension palpable. Nous étions en effet à la veille du Conseil européen des 18 et 19 février, au cours duquel devait être examinée la question du « Brexit ». Le président du Parlement européen, Martin Schultz, a fait le récit d'un entretien bilatéral avec le Premier ministre britannique, David Cameron, en soulignant à la fois son attachement à la formule du traité d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* » et son souhait que le Royaume-Uni demeure membre de l'Union européenne.

La crise des réfugiés a également été évoquée dès le début de la conférence. De nombreux parlementaires nationaux grecs, italiens mais aussi suédois et allemands ont interpellé les représentants de la Commission européenne présents afin de souligner l'urgence à laquelle leur État fait face et la nécessité d'apporter une véritable réponse européenne.

Les débats thématiques sur les sujets économiques et financiers se sont ensuite poursuivis dans une ambiance plus apaisée. Ces deux jours ont également été l'occasion d'échanger, en marge des réunions, avec certains eurodéputés, en particulier notre ancien collègue et président de la commission des finances, Jean Arthuis, aujourd'hui président de la commission des budgets, Pervenche Berès et Alain Lamassoure.

Lors d'une table ronde organisée par la commission des affaires économiques du Parlement européen sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices – le projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) – je suis intervenue pour rappeler la vigilance nécessaire dans la transposition de cet accord, en particulier face aux inquiétudes de certaines grandes entreprises françaises, et j'ai indiqué que notre commission des finances avait récemment organisé une table ronde sur la diplomatie fiscale. Nous y reviendrons la semaine prochaine en entendant Pascal Saint-Amans, responsable du projet BEPS à l'OCDE, mercredi prochain.

Les deux sessions matinales de la conférence de l'article 13, qui portaient sur la gouvernance économique et la coordination budgétaire au sein de l'Union européenne, étaient également d'un grand intérêt. À la suite du rapport dit « des cinq présidents » des institutions européennes, publié en juin dernier, et de ses propositions de réformes et de nouvelles structures visant à compléter l'Union économique et monétaire, les membres du Parlement européen, Pervenche Berès et Reimer Böge, ont, quant à eux, présenté un projet de rapport sur la création d'une capacité budgétaire de la zone euro.

Pierre Moscovici a rappelé que les commissaires européens compétents, et lui en particulier, étaient disponibles pour venir présenter au printemps les recommandations par pays devant les parlements nationaux ; nous nous saisisons de cette proposition.

La conférence de l'article 13 n'a pas adopté de conclusions. Cette faculté est à la discrétion de la présidence. Je crois qu'il serait souhaitable, à l'avenir, d'adopter systématiquement des conclusions pour conserver une trace des débats. Toutefois, sur le fond, l'enjeu essentiel est de trouver au sein de cette conférence une forme de représentation spécifique pour les parlements des États membres de la zone euro.

La prochaine conférence de l'article 13 devrait se dérouler au mois d'octobre, sous la présidence slovaque.

M. François Marc. – Tout d'abord, j'ai participé à une réunion organisée par la commission des budgets du Parlement européen où il a été question de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. Le Parlement européen milite pour une telle révision afin d'affecter davantage de moyens au contrôle des frontières extérieures et à l'accueil des réfugiés.

Un membre de la chambre des représentants des Pays-Bas est intervenu pour rendre compte de la conférence qui s'est tenue sur ce sujet en janvier à Amsterdam. Il a relayé la demande d'une réorientation du budget européen, des « vieilles » politiques comme la politique agricole commune (PAC) vers des objectifs plus ciblés et moins nombreux, à savoir l'innovation, la sécurité, le renforcement des frontières extérieures et l'énergie. C'est peu dire qu'une telle proposition ne fait pas l'unanimité...

Pour ma part, je suis intervenu en faveur d'une plus grande flexibilité du cadre financier pour réorienter certains fonds vers les urgences du moment, par exemple l'accueil des réfugiés mais aussi la crise agricole.

Lors de la séance de travail sur l'union bancaire, j'ai souligné que, malgré les avancées conséquentes des dernières années, des interrogations lourdes subsistaient sur la cohérence de la régulation et du contrôle au sein de l'Union européenne – John Vickers

lançait d'ailleurs le même jour un « cri d'alarme » dans la presse économique à propos des « trous dans la raquette » de la régulation bancaire.

Enfin, dans le cadre de la conférence de l'article 13, j'ai interrogé le ministre des finances néerlandais et président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, sur la proposition du rapport des « cinq présidents » de créer des « autorités de la compétitivité de la zone euro » dans chaque État membre : ne risque-t-on pas d'ajouter à la technostucture existante ? Comment fonctionneraient ces autorités en pratique ? Jeroen Dijsselbloem a défendu avec conviction cette recommandation, en précisant qu'elle s'inspirait de l'expérience du conseil économique et social néerlandais – dont les membres ont su conduire une concertation approfondie et s'accorder sur les leviers pour améliorer leur compétitivité. C'est, selon lui, une expérience tout à fait intéressante qui pourrait être étendue à l'échelle de l'Union.

En conclusion, la conférence de l'article 13 doit certainement trouver sa place, notamment vis-à-vis du Parlement européen. Les parlements nationaux sont encore loin d'opérer un réel contrôle de la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, mais les travaux de Bruxelles laissent entrevoir des perspectives d'évolution. J'ai constaté des progrès dans la préparation aussi bien que dans la méthode suivie par la conférence interparlementaire, une écoute attentive entre délégations et des axes de travail commun : tout ceci est encourageant.

M. Maurice Vincent. – La question de l'excédent commercial excessif de l'Allemagne a-t-elle été abordée ? Le seuil de 6 % du PIB est dépassé, quelles corrections l'Allemagne entend-t-elle prendre en faveur de l'investissement européen ?

M. Éric Bocquet. – L'inquiétude demeure sur la solidité des banques européennes, y compris allemandes et françaises. Une bulle s'est formée et gonfle, malgré les mesures de régulation et de supervision adoptées dans différents États. Je pense en particulier à notre loi dite de séparation des activités bancaires. Une réflexion est-elle menée sur l'assouplissement quantitatif de 60 milliards d'euros mensuels auquel procède la Banque centrale européenne ?

M. François Marc. – L'excédent commercial allemand n'a pas fait l'objet d'un débat en soi, même si plusieurs délégations l'ont mentionné – nos collègues grecs, portugais, par exemple –, appelant l'Allemagne à infléchir sa politique pour plus d'investissement et de croissance. Les représentants de la Commission européenne ont indiqué que des recommandations seront faites à nos voisins allemands en ce sens.

Comme Éric Bocquet, j'aurais aimé que les questions monétaires et financières soient davantage abordées, mais les esprits étaient focalisés sur la question des réfugiés et sur le débat budgétaire, lequel faisait l'objet de la seconde journée. Plusieurs interventions ont cependant évoqué le risque déflationniste – qui constitue une réelle préoccupation pour les banques centrales puisque nous constatons désormais des taux d'intérêt négatifs de 0,2 % en Allemagne et de 0,1 % en France : nous sommes bien loin de l'objectif d'une inflation à 2 % ! C'est dans ce contexte qu'on doit regarder la facilité quantitative – et pour avoir travaillé sur le *shadow banking* avec la commission des affaires européennes, je confirme que l'argent injecté dans le système n'est pas intégralement dépensé de façon conforme aux objectifs poursuivis...

Mme Michèle André, présidente. – Nous aurons, le 23 mars, une audition sur la garantie des dépôts et sur l'union bancaire, avec des représentants de la Commission

européenne et Elke König, nouvelle présidente du Conseil de résolution unique. Je précise que lorsque nous participons à ces conférences interparlementaires, nous pouvons y porter vos interrogations et parler en votre nom.

M. André Gattolin. – Si la définition d’un cadre pluriannuel est souhaitable pour le budget européen, la durée actuelle de sept ans, définie par la précédente Commission européenne, présente bien des inconvénients. Le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, avait obtenu un accord en jouant de la fongibilité, tâchant de répondre aux demandes toujours plus diverses et élevées des États qui veulent, dans le même temps, toujours minorer leur quote-part au budget communautaire. Or il est interdit à l’Union européenne de recourir à l’endettement pour financer son budget. La programmation budgétaire sur sept ans est irréaliste en période de forts changements et, facteur aggravant, elle est déconnectée du calendrier politique puisque les élections des députés européens sont intervenues après la définition du cadre financier 2014-2020. Pourquoi ne pas caler le cadre financier pluriannuel sur le calendrier des élections européennes ?

Il faut, ensuite, se méfier de la fongibilité et mieux distinguer les types d’aides, sinon les aides structurelles et la politique agricole commune risquent d’en pâtir en fin de période. Wolfgang Schäuble, le ministre allemand des finances, a proposé d’instaurer une nouvelle ressource propre, à savoir une taxe de 1 centime d’euro sur l’essence, qui serait affectée à la gestion de la crise des réfugiés. L’ambassadeur d’Allemagne en France, entendu par la commission des affaires européennes, nous disait que nous serions mal avisés de ne pas saisir cette occasion rare. Où en est-on de cette piste ?

Le Parlement européen, très sourcilieux en la matière, voit dans l’article 13 du TSCG une atteinte à ses – faibles – prérogatives législatives, alors que les parlements nationaux n’ont, en fait, guère voix au chapitre. Plusieurs États ont demandé une meilleure association des parlements nationaux à la procédure législative européenne, notre commission des affaires européennes a voté une résolution dans ce sens : où en est-on ?

M. Francis Delattre. – L’assouplissement quantitatif de la BCE créera-t-il une bulle ? Non, car les 60 milliards d’euros mensuels investis dans l’économie...

M. Daniel Raoul. – Ils ne sont pas tous investis, c’est bien le problème...

M. Francis Delattre. – Le problème est moins de savoir s’ils abondent le *shadow banking*, que de constater le défaut de programmes d’investissements crédibles en Europe, voyez ce qu’il en est du plan « Juncker ». Ensuite, si la BCE ne rachetait pas de la dette, la déflation serait là, c’est le risque majeur à éviter – et c’est bien pourquoi les États demandent tous le maintien de cette « planche à billets » au-delà de septembre prochain, comme les États-Unis l’ont fait pendant bien des années quand ils en avaient besoin. La Banque européenne d’investissement parle de grands projets, mais on ne voit rien venir, voilà le problème ; ne cassons pas l’outil, ou bien nous risquons fort de mettre à bas l’ensemble du système bancaire européen.

M. Jean-Claude Boulard. – Le plan Juncker comprend des seuils d’investissement trop élevés pour bien des territoires. Nous l’avons dit dès le début : constate-t-on une évolution ? Une autre anomalie est de compter dans le déficit les emprunts réalisés pour investir. C’est contre-productif : il faut comptabiliser ces emprunts différemment que ceux qui financent du fonctionnement, pour inciter davantage à l’investissement.

M. François Marc. – Nous aurons effectivement un débat lors de l’audition du 23 mars. Je n’ai pas critiqué l’assouplissement quantitatif, mais constaté que son objectif d’une inflation à 2 % est encore très loin. C’est un fait, nous devons nous interroger sur ce point.

Sur la flexibilité du budget de l’Union européenne, j’ai réagi à la proposition du représentant néerlandais, de prélever sur la PAC pour accroître d’autres dépenses et j’ai alerté sur le manque de marges de manœuvre, les fonds de secours pour la production porcine, par exemple, étant presque intégralement consommés. Je crois avoir été entendu, puisque le commissaire européen à l’agriculture, en visite à Paris, vient de s’engager à examiner la possibilité d’une intervention européenne spécifique pour faire face à la crise majeure que nous traversons. Il l’a dit au Premier ministre.

Faut-il faire passer le cadrage budgétaire européen du septennat au quinquennat ? Il s’agit d’une bonne question. La Commission européenne l’envisage mais, lors de notre réunion interparlementaire, nous avons senti que le « Brexit » stérilisait toute discussion sur les propositions... Il faut passer ce cap.

Mme Michèle André, présidente. – Nous en saurons davantage après le référendum britannique du 23 juin prochain.

La commission donne acte de leur communication à Mme Michèle André et à M. François Marc.

Renforcer la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorer l’efficacité et les garanties de la procédure pénale - Demande de saisine pour avis et désignation d’un rapporteur

La commission demande à se saisir pour avis sur le projet de loi (AN n° 3473, XIV^e législature) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l’efficacité et les garanties de la procédure pénale (sous réserve de sa transmission) et nomme M. Albéric de Montgolfier rapporteur pour avis.

République numérique - Demande de saisine et désignation d’un rapporteur pour avis

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi n° 325 (2015-2016) pour une République numérique et nomme M. Philippe Dallier rapporteur pour avis.

Groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) - Désignation de membres

Mme Michèle André, présidente – Je vous propose d'élargir la composition de notre groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), en y nommant **Francis Delattre, Jacques Genest et Georges Patient**.

La composition du groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) s'établit désormais comme suit : MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Bernard Delcros, Jacques Genest, François Marc, Georges Patient et Jean-Claude Requier.

Moyens et priorités du contrôle fiscal - Audition conjointe de MM. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME), Patrice Puypéroux, membre élu de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France, et Bruno Parent, directeur général des finances publiques, accompagné de M. Olivier Siviéde, chef du service du contrôle fiscal (DGFIP)

La commission entend enfin, lors d'une audition conjointe, MM. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME), Patrice Puypéroux, membre élu de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France, et Bruno Parent, directeur général des finances publiques, accompagné de M. Olivier Siviéde, chef du service du contrôle fiscal (DGFIP), sur les moyens et priorités du contrôle fiscal.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12 h 55.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 1^{er} mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 18 h 05

Protection de la Nation - Audition de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et M. Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État

La commission procède à des auditions sur le projet de loi constitutionnelle n° 395 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation.

Elle entend tout d'abord M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et M. Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État.

M. Philippe Bas, président. – Avec M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et M. Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État, nous inaugurons la série d'auditions consacrées au projet de loi constitutionnelle de protection de la nation. Certes, nous ne leur demanderons pas de se prononcer sur la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, même si elle diffère beaucoup de celle du Gouvernement, car il n'appartient pas au Conseil d'État de rendre un avis sur un texte adopté par une assemblée parlementaire. Du reste, pour un projet de loi constitutionnelle, le Sénat a les mêmes pouvoirs que l'Assemblée nationale, et le texte, une fois voté conforme par les deux chambres, doit être adopté en Congrès, à la majorité des trois cinquièmes – ou par référendum.

Quelle est la position du Conseil d'État sur le texte de cette révision constitutionnelle ?

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État. – Il est inusité pour moi d'évoquer un avis du Conseil d'État, non pas devant la première assemblée saisie, mais devant la seconde à se pencher sur le texte. En l'espèce, le Conseil d'État a émis un avis sur la déchéance de la nationalité française et sur la constitutionnalisation de l'état d'urgence, qui font chacune l'objet de l'un des deux articles du projet de loi constitutionnelle.

Il a estimé que le principe de la déchéance de la nationalité française pour des binationaux condamnés pour des faits de terrorisme devait être inscrit dans la Constitution, eu égard au risque d'inconstitutionnalité qui pèserait sur une loi ordinaire. Le Conseil constitutionnel a été saisi à deux reprises d'un dispositif de déchéance de la nationalité française pour des binationaux ayant acquis la nationalité française et condamnés pour des faits de terrorisme. Il a considéré qu'au regard de la procédure de déchéance de la nationalité française, la circonstance que l'intéressé soit né français ou ait acquis la nationalité française ne constituait pas une distinction pertinente. Dès lors, on ne pouvait déchoir de la nationalité française que des personnes l'ayant acquise depuis peu. Ouvrir la déchéance à l'ensemble des binationaux crée un risque, non pas au regard du principe d'égalité, puisque ceux-ci, ne risquant pas de devenir apatrides, ne sont pas dans la même situation que les personnes

n'ayant que la nationalité française, et que les personnes nées françaises y seraient traitées exactement comme celles ayant acquis cette nationalité, mais parce que cela pourrait heurter un principe fondamental reconnu par les lois de la République qui interdirait de priver les personnes nées françaises de leur nationalité. Un tel principe fondamental n'a pas été consacré à ce jour, mais nous avons cru devoir signaler ce risque au Gouvernement et au Parlement.

La nationalité française est, dès la naissance, un élément constitutif de la personne, et confère à son titulaire des droits fondamentaux. L'en priver par une loi ordinaire pourrait être considéré comme une atteinte excessive et disproportionnée à ces droits, ce qui serait donc inconstitutionnel, notamment au regard de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Nous avons donc conclu qu'une révision constitutionnelle était souhaitable, pour des raisons de sécurité juridique, si le Gouvernement souhaitait mettre en œuvre une procédure de déchéance de nationalité. Cela dit, celle-ci n'est contraire à aucun engagement international de la France, non plus qu'au droit de l'Union européenne. Pour autant, certaines précautions doivent être prises. En effet, la déchéance de la nationalité française prive la personne considérée de la citoyenneté européenne. Nous devons donc faire référence au droit de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est déjà prononcée sur des règles nationales prises en la matière et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pourrait être amenée à contrôler les mesures individuelles. De ce point de vue, le retrait de la qualité de citoyen de l'Union européenne devra répondre à un motif d'intérêt général et respecter le principe de proportionnalité – ce qui sera le cas s'il résulte d'une condamnation pour des crimes portant une atteinte grave à la vie de la Nation. L'expulsion du territoire national qui résulterait de la déchéance pourrait être considérée comme une atteinte excessive à sa vie privée ou familiale, protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. En résumé, il n'y a pas d'obstacle de principe du point de vue du droit européen, sous réserve de faire valoir des motifs suffisamment graves.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cet exposé très clair. J'en retiens que le Conseil d'État n'a pas identifié de principe fondamental reconnu par les lois de la République s'opposant à la déchéance de nationalité pour des citoyens nés français et qu'il n'existe pas d'obstacle de principe issu des conventions européennes, à la condition d'un motif grave – vous n'avez pas parlé de délit mais de crime. Le Conseil d'État s'est-il interrogé sur la possibilité d'étendre la déchéance à des personnes qu'elle rendrait apatrides ?

M. Jacques Mézard. – Quelle est votre position sur l'introduction des délits dans ces dispositions ? Peuvent-ils constituer un motif assez grave ? Par ailleurs, M. Badinter a estimé qu'une révision constitutionnelle n'est point nécessaire et qu'une modification des articles 23 à 25 du code civil suffirait. Qu'en pensez-vous ?

M. Alain Vasselle. – L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme peut-il interdire d'expulser un binational ? Que risquerait la France à le faire ?

M. Hugues Portelli. – L'article 16 de la Déclaration de 1789 figurait dans la Constitution de 1791, avant d'être, longtemps après, ressuscité par le Conseil constitutionnel... Il n'a pas à l'époque empêché la déchéance de nationalité, même si celle-ci n'était pas distinguée de la dégradation civique. Ce qui ne fut pas un problème pour le constituant de 1791 le serait-il pour celui de 1958 ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue l'évolution de nos mœurs politiques : il n'y a pas si longtemps, nous ne pouvions disposer des avis du Conseil d'État lorsque nous débattions d'un texte... Et voilà que le vice-président du Conseil d'État et le président de la section de l'intérieur du Conseil d'État viennent s'exprimer devant notre commission des lois ! Je m'en réjouis.

M. Michel Mercier. – La réforme de 2008 a du bon !

M. Jean-Pierre Sueur. – Quelles conséquences tirer du fait que l'apatridie serait contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? Autre interrogation, si une disposition similaire était mise en œuvre dans un autre pays, que se passerait-il ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Si un autre pays choisit d'appliquer la déchéance de nationalité à l'un de ses ressortissants, condamné pour terrorisme, qui aurait aussi la nationalité française, la France devra-t-elle accueillir cette personne ?

M. Alain Richard. – Le Conseil d'État me semble anticiper une décision que pourrait prendre le Conseil constitutionnel à propos d'une loi ordinaire, ou un jugement de la CJUE ou de la CEDH. Mais y a-t-il vraiment un risque que le Conseil constitutionnel consacre l'existence d'un tel principe fondamental reconnu par les lois de la République ? Il faudrait pour cela que la législation ait été constante, et qu'un droit fondamental soit mis en cause. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les articles du code civil en question semble indiquer que le risque est faible...

Rien ne s'oppose, dans nos engagements internationaux, à ce que nous puissions déchoir de leur nationalité des personnes condamnées qui ne seraient pas binationales. La convention de 1961 de l'ONU prévoit expressément ce cas de figure pour les motifs dont nous parlons ici. Et l'effet sur la citoyenneté européenne de la personne concernée serait-il bien réel ? Celle-ci n'est définie que de manière superficielle et ne comporte que des attributs limités.

Faut-il inclure ces dispositions concernant la déchéance de nationalité dans l'article 34 de la Constitution comme une habilitation du législateur à légiférer ? Pour l'heure, le texte les insère sous le tiret relatif à la nationalité et non dans celui qui porte sur la légalité des délits et des peines. Du coup, la décision de retirer la nationalité serait administrative, au lieu d'être prise par un juge. Qu'en pensez-vous ?

M. Philippe Bas, président. – S'il y a un principe fondamental reconnu par les lois de la République s'opposant à la déchéance de nationalité pour des citoyens nés français, ou si celle-ci est contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une révision constitutionnelle est nécessaire. Mais les révisions précédentes ont-elles modifié de telles normes ? Nous nous gardons bien de toucher aux textes fondateurs – la Déclaration des droits de l'homme n'a jamais été révisée ! – dont la valeur est supérieure à celles des constitutions successives. Le problème de conventionalité soulevé par le Conseil d'État n'est pas à négliger : la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne saurait être mise en échec par une disposition constitutionnelle nationale.

M. François Zocchetto. – Vous partez du constat que la situation des binationaux est différente de celle des personnes n'ayant que la nationalité française. Comment la reconnaissance de cette différence peut-elle être compatible avec le principe d'égalité, dès lors

qu'elle justifie une différence de traitement ? Il n'y a dès lors pas égalité entre les Français sur ce point !

M. René Vandierendonck. – Oui, l'extension aux délits doit être empêchée. Longtemps maire de Roubaix, j'ai été membre, avec Marceau Long, du Haut Conseil à l'intégration. Tout le monde comprendrait que la loi pénale prévoit une déchéance civique. Faire remonter cet interdit au niveau constitutionnel, par peur des recours, aura des conséquences en cascade. Déjà, l'Algérie révisait sa propre constitution afin d'interdire aux binationaux l'accès à la fonction publique ou aux mandats électifs. Le Conseil d'État a tracé une ligne juridique claire et renvoyé le Gouvernement à ses responsabilités. Mais M. Badinter a dit qu'une loi suffisait, et il me semble que cela respecterait mieux la volonté du constituant de 1958, qui n'a pas fait par hasard de l'article 34 un bloc relatif à la nationalité.

M. Michel Mercier. – Les révisions constitutionnelles se multiplient. Voilà au moins la dixième à laquelle je participe depuis que je suis parlementaire ! Cela ne change-t-il pas l'esprit de la Constitution de 1958 ? Celle-ci organisait un parlementarisme rationalisé en délimitant un partage des domaines entre la loi et le règlement, sans fixer elle-même de règles de fond – hormis peut-être en matière de finances publiques. La novation qui nous est proposée restreint la liberté du législateur.

M. Jean-Yves Leconte. – L'article 2 semble n'être qu'une habilitation donnée au législateur. Les principes constitutionnels et les garanties seront-ils conservés ? L'Assemblée nationale ayant ajouté les délits, quelle sera la marge de manœuvre d'une loi ordinaire portant sur la déchéance de nationalité ?

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État. – Pour donner son avis sur un projet de loi, le Conseil d'État analyse la totalité de la jurisprudence, européenne et nationale, déjà cristallisée. Mais il ne s'arrête pas là. Le droit doit être considéré comme un instrument vivant et évolutif, et nous devons nous montrer capables d'anticipation. La jurisprudence évolue chaque jour ! Si le principe fondamental reconnu par les lois de la République que j'ai évoqué n'est pas aujourd'hui consacré, il est fort possible qu'il le soit, à l'avenir, par le Conseil constitutionnel car, hors une loi d'avril 1848, notre législation de comporte aucune disposition permettant de déchoir de sa nationalité française une personne née française. C'est ce risque que nous avons souligné, tout en déclarant conformes au principe d'égalité les dispositions proposées.

De même, on peut déduire de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen une interdiction de déchoir de sa nationalité française une personne née française, car cela lui ferait perdre des attributs essentiels de son identité. Certes, pendant la Révolution française, cet article n'a pas empêché de prononcer des dégradations civiques. La Constitution de 1791, cependant, n'était pas républicaine mais monarchique ! Surtout, le droit constitutionnel tel que nous le pratiquons depuis 1958 est un droit vivant, et la démarche des juges constitutionnels est tout sauf originaliste. La doctrine du juge Scalia de la Cour suprême américaine, récemment décédé, ne fait école ni en Europe ni en France...

Notre analyse nous a conduits à circonscrire les motifs pour lesquels la déchéance de nationalité pouvait être prononcée. Nous avons retenu les crimes graves, quand les questions du Gouvernement évoquaient aussi les délits. Cette restriction nous semble nécessaire pour respecter le principe de proportionnalité, notamment au regard du droit européen.

Dans la question qui nous était posée, l'apatridie était exclue. Ce problème est donc absent de notre avis. La convention de l'ONU de 1961 a pour finalité d'éviter les situations d'apatridie et la convention du Conseil de l'Europe de 1997 les exclut absolument. Je rappelle cependant que, si la France a signé ces textes, elle ne les a pas ratifiés.

Faut-il une révision constitutionnelle ? Ce n'est pas nécessaire au regard du principe d'égalité. Mais le Conseil d'État a considéré qu'il y aurait un risque suffisamment sérieux à s'en dispenser.

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme non plus que son article 3 n'ont d'effet direct empêchant la déchéance de nationalité. Mais ils imposent que l'éloignement du territoire, qui en est la conséquence, soit effectué dans le respect de certains principes : on ne peut pas exposer une personne à des risques de traitements inhumains ou dégradants, ou porter une atteinte excessive à sa vie privée ou familiale.

Le risque constitutionnel existe, même s'il ne peut être démontré avec certitude. Il y a aussi un risque conventionnel au regard du droit de l'Union européenne si le motif de la déchéance n'est pas suffisamment grave.

Il y a dans le droit français une différence très claire entre les binationaux et les personnes qui n'ont que la nationalité française, car leur situation n'est pas la même face à une mesure de déchéance.

Je me garderai bien d'établir une relation de cause à effet entre les débats au Parlement français et l'évolution de la législation algérienne, qui répond à sa logique propre.

Certes, les révisions constitutionnelles se multiplient. C'est aussi que notre loi fondamentale ne se contente plus de proclamer des principes et des droits mais les protège effectivement, ce qui rend parfois nécessaire de surmonter des verrous constitutionnels. Sans doute, on ne déroge pas expressément à la Déclaration des droits de 1789 ou au Préambule de 1946. Mais la création d'un article 53-1, par exemple, pour permettre l'application de la convention de Schengen ne déroge-t-elle pas implicitement à ce Préambule ? L'introduction dans la Constitution de l'accord de Nouméa, ou du principe de parité, n'est-elle pas un moyen de déroger à la Déclaration de 1789 ? C'est ce que le doyen Vedel appelait le « *lit de justice constitutionnel* », qui permet de faire évoluer le cadre constitutionnel au nom d'objectifs auxquels le constituant est attaché.

M. Philippe Bas, président. – Il y a néanmoins peu de cas de révisions préventives de la Constitution. À chaque fois, la révision a été faite parce que le Conseil constitutionnel faisait obstacle à une loi...

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État. – Certaines révisions sont préventives, mais certes consécutives à une décision du Conseil constitutionnel – je songe à la nécessité de modifier notre texte fondamental pour assurer la conformité aux traités...

Le texte du Gouvernement ajoutait un article 3-1 à la Constitution. Nous avons estimé que ces dispositions n'avaient pas leur place dans un titre sur la souveraineté et qu'il valait mieux les insérer dans l'article 34, qui est un article de compétences. Il est vrai que cela reviendrait à y inscrire une habilitation pour le législateur.

M. Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État. – L'article 25 du code civil pouvait-il suffire ? Il dispose que « *l'individu qui a acquis la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'État, être déchu de la nationalité française* ». Il suffirait donc, en apparence, d'en supprimer les mots « *qui a acquis la qualité de Français* ». Mais les problèmes évoqués par M. le vice-président demeurent. La suspicion spécifique contre les Français d'acquisition remonte à la première guerre mondiale. D'où la limitation de l'article 25 à cette catégorie. Même si les conventions de 1961 et de 1997 qui excluent l'apatridie – hors cas de fraude – n'ont pas été ratifiées, elles doivent être respectées. Du reste, l'arrêt Beghal a été pris au visa des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et sa rédaction témoigne que le Conseil d'État s'est enquis de la situation de l'intéressé au regard de la nationalité algérienne.

M. Pierre-Yves Collombat. – Aurions-nous l'obligation d'accueillir un binational déchu de son autre nationalité ?

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État. – Oui, dans ce cas, la France a l'obligation d'accueillir et de protéger cette personne – comme tous ses ressortissants. Si deux États souhaitent appliquer la déchéance de nationalité à une même personne, qui serait donc binationale, celui qui entamerait la procédure après l'autre devrait nécessairement y renoncer.

M. Philippe Bas, président. – Merci.

Protection de la Nation - Audition de M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation

La commission entend ensuite M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le premier président, nous souhaitons vous entendre, avant de délibérer sur le projet de loi constitutionnelle, sur la protection des libertés individuelles, puisque le texte constitutionnalise l'état d'urgence, et sur la déchéance de nationalité, au cœur des attributs de la citoyenneté et de l'identité.

Cet échange utile ne vous amènera pas sur le terrain de la discussion du projet de loi constitutionnelle – vous êtes soucieux de la séparation des pouvoirs, nous aussi.

M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation. – Je suis honoré de votre invitation. Je ne me prononcerai bien sûr pas sur l'opportunité d'inscrire dans la Constitution l'état d'urgence et la déchéance de nationalité, qui ne justifie pas l'expression publique du premier président de la Cour de cassation.

En revanche, il me revient d'aborder les incidences d'ordre juridictionnel de l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle dans le contexte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, celle-ci, si le pouvoir constituant l'approuve, continuera de s'imposer au législateur ordinaire appelé à fixer les mesures de police administrative pouvant être prises pendant l'état d'urgence. À cet égard, la conférence des premiers présidents des cours judiciaires, réunie le 1^{er} février à la Cour de cassation, a constaté l'affaiblissement du rôle constitutionnel de l'autorité judiciaire en tant que gardienne de la liberté individuelle et a

émis le vœu que le constituant la reconnaisse effectivement comme le garant de cette liberté dans toutes ses composantes, au-delà de la seule protection contre la détention arbitraire.

En 1958, deux textes s'appuient et s'éclairent réciproquement : la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, signée par le Général de Gaulle, qui encadre la rédaction de la nouvelle Constitution selon, notamment, le principe suivant : « *L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le Préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère* » ; la Constitution du 4 octobre 1958, qui applique cette prescription en affirmant dès ses premiers mots sa conformité à la loi constitutionnelle du 3 juin, proclame à l'article 64 l'indépendance de la magistrature et, à l'article 66, fait de l'autorité judiciaire la gardienne de la liberté individuelle.

L'étude des travaux préparatoires de l'été 1958 montre que l'attribution de la garde des libertés à l'autorité judiciaire par la loi du 3 juin 1958 n'est pas discutée. La rédaction tendant à inclure les juridictions administratives dans l'autorité judiciaire n'est pas retenue, et Michel Debré résume : « *La magistrature de droit commun est celle dont la Constitution doit se préoccuper car c'est elle qui assure le règlement des litiges, en particulier et fondamentalement la procédure pénale* ».

La garde de la liberté individuelle, au sens pluriel que lui donne la loi du 3 juin, est donc finalement confiée à l'ordre judiciaire seul. Le Général de Gaulle le confirme dans son discours de présentation du projet de Constitution, le 4 septembre, place de la République, indiquant qu'il a été fait en sorte que « *l'autorité judiciaire soit assurée d'indépendance et puisse ainsi rester la garante des libertés de chacun* ». Il traduit exactement le lien entre l'indépendance du juge et les libertés plurielles confiées à sa garde.

Pendant quarante ans, le Conseil constitutionnel n'a pas touché à cette architecture. Il a rattaché à la liberté individuelle celle d'aller et venir, l'intimité de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et la liberté du mariage.

À partir de 1998, adoptant la démarche d'un arrêt précurseur du Conseil d'État de 1987, le Conseil constitutionnel tire conséquence du singulier dans l'expression « *liberté individuelle* », opérant une subtile distinction entre la protection contre la détention arbitraire, exclusivement rattachée à l'article 66 de la Constitution et au monopole de l'autorité judiciaire, et les autres composantes de la liberté individuelle, reliées à la seule Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et détachées du monopole judiciaire. Pourtant, précisément, la loi constitutionnelle du 3 juin reliait expressément la Déclaration des droits de l'homme à la compétence judiciaire.

Dans sa décision du 19 février 2016 relative aux perquisitions administratives, le Conseil constitutionnel énonce que ces mesures « *n'ont pas à être placées sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire* ». On constate le repli par rapport à l'intention du constituant de 1958. À l'occasion de l'adoption de la loi sur l'état d'urgence, cette interprétation a permis que les mesures de perquisitions de jour et de nuit, d'assignations à résidence et d'astreintes à domicile soient soumises au contrôle du seul juge administratif.

Au-delà de l'état d'urgence, on s'interroge sur la portée de la décision du 19 février dernier. Ne comporte-t-elle pas en germe la compétence du juge administratif pour autoriser une saisie non pénale, au cours d'une perquisition elle-même non subordonnée à autorisation judiciaire préalable ? Cela pourrait remettre en cause toute la jurisprudence

antérieure du Conseil constitutionnel, qui avait consacré la compétence judiciaire pour autoriser des saisies à la demande d'autorités administratives, en raison du caractère intrusif de ces mesures...

Mon propos n'est pas de critiquer l'ordre administratif en tant que défenseur des libertés. Ce débat existe, en raison du double rôle du juge administratif dans l'organisation de l'État, conseil et juge, et de la finalité de sa mission orientée vers la primauté de l'intérêt général. Ce n'est pas mon débat. Le Conseil d'État a risqué courageusement son existence en 1962 en rendant l'arrêt Canal...

M. René Vandierendonck. – Il est bienvenu de le dire !

M. Bertrand Louvel. – Néanmoins, je soutiens la reconstitution d'un bloc de compétence en matière de liberté individuelle, entre les mains du juge judiciaire.

La première raison tient à la cohérence constitutionnelle. La volonté du constituant de 1958 était parfaitement nette. L'indépendance du juge judiciaire lui est constitutionnellement reconnue pour assurer la garde des libertés. C'est cette fonction qui légitime son indépendance. Il n'est pas question à ce jour de limiter l'indépendance de l'autorité judiciaire, bien au contraire. Les projets constitutionnels vont dans le sens du renforcement de cette indépendance – je songe aux dispositions concernant le Conseil supérieur de la magistrature. Et c'est un mouvement général en Europe. Mais ne distancie-t-on pas l'autorité judiciaire de son assise, de sa spécificité, pour la rapprocher du profil d'une autorité administrative indépendante – ce que suggère la jurisprudence du Conseil d'État concernant le contrôle des actes du Conseil supérieur de la magistrature ?

Le système juridictionnel français a profondément évolué au regard de ce qu'envisageait le constituant de 1958. Le juge constitutionnel est devenu le défenseur en première ligne des droits fondamentaux garantis par la Constitution. C'est lui qui définit le contenu des droits fondamentaux et qui contrôle la conformité des lois à ce contenu, et la question prioritaire de constitutionnalité est venue consacrer sa légitimité dans ce domaine.

En ce qui concerne la protection juridictionnelle des droits individuels dans les affaires particulières, l'opportunité d'effectuer un choix clarificateur s'offre au pouvoir constituant à l'occasion de la réforme constitutionnelle en cours : soit ratifier l'évolution jurisprudentielle qui partage la garde de la liberté individuelle entre deux ordres juridictionnels, soit revenir aux sources de la V^{ème} République.

La deuxième raison tient à la logique de l'état d'urgence. Le juge judiciaire est garant des libertés en période de paix civile. La période de crise justifie une législation spéciale afin que les services administratifs agissent plus rapidement dans leur lutte contre les menaces qui pèsent sur l'ordre public. Or, c'est précisément quand la vigilance du juge naturel des libertés doit être particulièrement en éveil que l'on s'affranchit de son contrôle ! Ne se produit-il pas ici une rupture de logique ? L'intervention du juge judiciaire dans le mécanisme de l'état d'urgence est juridiquement compatible avec les pouvoirs d'action d'office imposés par les circonstances. On comprend que la loi, conformément à la possibilité ouverte par l'article 66 de la Constitution, déroge au régime ordinaire de l'autorisation judiciaire *a priori*. Cela ne justifie pas pour autant que le contrôle du juge judiciaire sur cette action ne puisse s'exercer *a posteriori* avec toute sa vigilance. Le juge judiciaire en a la pratique, à travers les multiples techniques restrictives des libertés que comportent le droit pénal et la procédure pénale, mais aussi à travers le référé civil. Ce sont ce savoir-faire et cette

expérience éprouvée dont il n'est pas logique de se priver au moment même où l'on en a le plus besoin.

La troisième raison de la constitution d'un bloc de compétence judiciaire en matière de libertés tient aux difficultés juridiques qui résulteront de la double compétence juridictionnelle, dans les hypothèses où la phase administrative des mesures de l'état d'urgence évoluera en phase judiciaire, en cas de mise en évidence d'un crime ou d'un délit commis ou en préparation.

Beaucoup de renseignements peuvent être traités dès l'origine sur un plan administratif ou judiciaire, grâce au champ large de certaines infractions, comme l'association de malfaiteurs ou l'apologie du terrorisme, mais le traitement judiciaire devient incontournable à partir d'un certain degré d'indices ou de soupçons. Nous sommes alors en présence d'une succession d'actes relevant de la police administrative et donc normalement du contrôle du juge administratif, puis de la police judiciaire, relevant du juge judiciaire. Ce dernier devient-il alors compétent pour apprécier la régularité de l'ensemble, y compris la phase administrative ? Peut-il utiliser dans la procédure judiciaire des éléments recueillis dans la phase administrative ? A-t-il compétence pour réparer les dommages causés au cours de la perquisition administrative ? Ou bien chaque juge dans chacun des deux ordres conserve-t-il sa compétence et son exclusivité au nom de la séparation des pouvoirs ? En l'état, la loi et la jurisprudence entretiennent sur le sujet un débat très complexe.

Comme de nombreuses situations sont susceptibles d'être concernées par cette problématique, la constitution d'un bloc de compétence, selon une technique législative désormais habituelle, résoudrait aisément la difficulté. Cela a été le cas pour la rétention des étrangers. Les difficultés pratiques considérables connues pendant des années ont été résolues par la désignation d'un juge unique. Pourquoi ne pas en décider ainsi pour l'état d'urgence ?

La quatrième raison, qui n'est pas la moindre, tient à la lisibilité, à la simplification du dispositif juridictionnel pour nos concitoyens. La justice est rendue au nom du peuple français. Son fonctionnement doit donc lui être accessible, intellectuellement aussi bien que matériellement. Nous répondons, juges et législateurs, de la clarté du droit et des procédures. La délibération des premiers présidents que j'évoquais a attiré l'attention sur la complexité de notre organisation juridictionnelle pour nos concitoyens. L'idée qu'il puisse y avoir dualité de juges pour intervenir dans le contrôle de perquisitions ou de saisies introduit dans l'opinion publique des interrogations légitimes, qu'un bloc de compétence dissiperait. Comment comprendre qu'il existe deux ordres juridictionnels distincts pour remplir la même fonction de protecteur des libertés, avec les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité ? Tout esprit rationnel est fondé à s'interroger. La confusion des genres et des rôles ne peut qu'interroger la permanence de ce système dualiste.

Je suis favorable à un retour à la logique institutionnelle d'origine de la V^{ème} République et à ce que le concept de liberté individuelle de l'article 66 de la Constitution soit précisé, de façon à éclairer la compétence du juge qui sera appelé à intervenir pour l'application du nouvel article 36-1 relatif à l'état d'urgence.

M. Philippe Bas, président. – Le rôle de l'administration d'agir et de juger est enraciné dans notre tradition depuis la Révolution française. Il ne date pas de la V^{ème} République. La décision d'un préfet est examinée par la juridiction administrative alors même qu'elle peut avoir un impact sur l'exercice des libertés.

Cette réflexion ne prive pas pour autant d'intérêt votre idée d'encourager à une évolution. Le Sénat se reconnaît une vocation d'institution protectrice des libertés individuelles. Nous avons toujours, et encore tout récemment, à l'occasion de la loi sur le renseignement ou de la prorogation de l'état d'urgence, veillé à préserver l'intervention du juge judiciaire, et même son monopole. Aller plus loin suscitera nécessairement le débat entre nous.

M. René Vandierendonck. – Je suis très sensible à votre présence ici et à la clarté, j'ose même dire la force tranquille, de votre exposé.

Sénateur depuis très peu de temps, j'ai un simple commentaire à formuler : si l'on parlait de défense nationale, tous les dignitaires du Sénat batailleraient en faveur d'un investissement pluriannuel qui la renforce. L'autorité judiciaire manque de capacité à mobiliser de tels investissements.

Ayons un objectif pragmatique et essayons de nous aligner sur le standard européen. La sécurisation du statut du parquet n'a jamais passé l'obstacle de la révision constitutionnelle. Étrange ! Il serait à mon sens prioritaire de régler cette question.

Je suis en revanche moins en accord avec vous quant à un retour à la plénitude de compétence du juge judiciaire sur les libertés individuelles.

M. Alain Richard. – Le propos du premier président de la Cour de cassation, public et ouvert à la mémoire, marquera. Il me paraît aller loin dans la remise en cause de notre ordre juridique. La loi de 1790 a consacré la séparation de l'administratif et du judiciaire. Monsieur le premier président, si l'on suit votre raisonnement, énoncé avec talent, il faudra fixer une autre limite... Vous ne dites pas laquelle.

Les fondements de votre prise de position sont fragiles. Vous présentez la rédaction de l'article 66 comme un accident, une inadvertance, en feignant de considérer que le pouvoir constituant était l'Assemblée nationale quand elle a voté la loi de délégation des pouvoirs constitutants – dans l'ambiance que chacun a en mémoire... Les libertés individuelles sont certes mentionnées dans la loi d'habilitation, mais tirer de trois mots de cette loi une volonté du pouvoir constituant est fragile en droit. La rédaction de l'article 66, finalement au singulier – « *la liberté individuelle* » –, ne doit rien au hasard.

Vous englobez plusieurs concepts différents : la liberté individuelle, celle d'aller et venir et ses compléments ; les libertés publiques, consubstantielles à l'existence du juge administratif ; et la protection des droits – droit à un procès équitable par exemple.

Soulever à nouveau ce débat est judicieux. Le Conseil constitutionnel a dressé une limite entre les mesures privatives de liberté, compétence de l'autorité judiciaire, et les mesures restrictives de liberté, relevant des libertés publiques, donc du pouvoir de la police et de l'administration, sous le contrôle du juge administratif. Il ne s'agit pas d'une spécificité française. Cela se retrouve dans un grand nombre de pays d'Europe, et ailleurs.

Quelles sont les conséquences ultimes de votre raisonnement ? Quels actes doivent être soustraits du pouvoir du juge administratif ? Où se situerait la nouvelle limite ? Le raisonnement que vous défendez est extensible à tous les actes de police administrative.

M. Jacques Mézard. – Je ne tire pas de votre propos, monsieur le premier président, les mêmes conclusions que M. Richard. Je ne suis ni conseiller d'État, je n'ai

jamais cherché à l'être, ni magistrat judiciaire. Votre exposé a le mérite de poser des questions fondamentales. Le Sénat, défenseur des libertés, est témoin d'évolutions législatives qui posent de plus en plus problème. Je l'ai évoqué lors de l'examen de la loi relative au renseignement.

Il existera toujours des débats sur l'interprétation de la Constitution de 1958. Mais la réalité est que, après la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, pratiquement rien n'a bougé pendant quarante ans. On peut donc penser que certaines interprétations récentes ne sont pas conformes à l'esprit initial des constituants.

Personne ne remet en cause la séparation des pouvoirs. Mais le législateur adopte des projets de loi gouvernementaux qui donnent au juge administratif le contrôle essentiel des libertés individuelles : cela pose un problème de fond. On constate en outre une complexification évidente, qui est une mauvaise chose. Il est temps de mettre fin à cette évolution ou, au moins, de ne pas persévérer dans cette voie. Les dispositions proposées par le Gouvernement devraient poser question à ceux qui, dans les années 2010, jugeaient scandaleuse une rétention de quatre heures... S'ils ont oublié leurs propos de l'époque, je me ferai un plaisir de les leur rappeler dans le débat public.

M. Jean-Yves Leconte. – L'énonciation de principes généraux était beaucoup plus simple en 1958, sans contrôle de constitutionnalité systématique. Maintenant, la promulgation de la loi ne signe pas la fin du contrôle de constitutionnalité. N'est-ce pas ce qui explique le glissement de l'interprétation du Conseil constitutionnel concernant l'article 66 ?

La rédaction actuelle de l'article 2 du projet de loi de révision constitutionnelle autorise-t-elle à considérer la déchéance de nationalité comme une peine complémentaire, et non comme une décision administrative ? Pose-t-elle des difficultés quant au respect des conventions et du droit européen ?

M. Michel Mercier. – Je mesure le péril à entrer dans cette discussion passionnante. Elle sera plus pertinente lors de la discussion du projet de loi réformant la procédure pénale.

Monsieur le premier président, vous avez rappelé le glorieux arrêt Canal du Conseil d'État. Vous auriez aussi pu citer le premier président Touffait, qui a admonesté et chassé du palais ceux qui n'avaient rien à y faire, pour garantir l'indépendance de la justice judiciaire. Actuellement, la distinction entre l'administratif et le judiciaire n'est pas aussi tranchée qu'on le dit. L'article 111-5 du code pénal autorise le juge pénal à se prononcer sur la légalité de mesures prises dans le cadre d'une opération administrative. Le juge judiciaire n'a pas défense absolue de se préoccuper de mesures administratives.

Le considérant de la dernière décision du Conseil constitutionnel relatif aux saisies montre une évolution. À nous de voir quelles garanties mettre en place pour que ces saisies soient légales.

Il restera deux ordres de juridiction, et tant mieux pour les libertés, si chacun joue son rôle. L'article 66, c'est l'*habeas corpus*. Je suis sensible à l'argumentation de notre collègue Alain Richard, mais il a fait attention à ne pas évoquer les travaux préparatoires, qui expliquent la volonté du constituant et montrent une interprétation de l'article 66 plus large qu'actuellement. C'est à nous, constituant, de fixer les règles, y compris dans la loi de procédure pénale. La liberté individuelle est déjà un champ assez large. Sans révolution, le

Parlement doit parler et dire les choses. Les juges judiciaires prennent rarement la parole. Quand ils le font, on ne peut pas ne pas l'entendre. Au constituant de trancher. S'il laisse subsister le flou, il s'en remet au Conseil constitutionnel.

La rétention de quatre heures est-elle une mesure privative de liberté, une peine ou une mesure anodine ? Les temps changent et il est normal d'évoluer, mais les mesures doivent être qualifiées.

Monsieur le premier président, votre exposé était passionnant, mais vous n'avez rien proposé comme mesure précise à laquelle nous puissions répondre.

M. Jean-Pierre Sueur. – À Orléans, où j'habite, un attentat a été déjoué, deux personnes interpellées. Des autorités administratives, la presse, et d'autres, en ont conclu que l'état d'urgence était très utile. Or ces interpellations sont dues à une enquête longue et minutieuse du parquet anti-terroriste, qui n'a rien à voir avec l'état d'urgence. Je le dis pour répondre à ceux qui pensent que l'état d'urgence serait l'*alpha* et l'*omega*.

J'ai beaucoup d'intérêt intellectuel pour votre discours, mais une question reste posée : si vous souhaitez changer la répartition entre judiciaire et administratif, il faut dire où et comment situer la limite.

M. Philippe Bas, président. – Nos collègues délivrent leurs convictions argumentées, menant à une question sous-jacente : puisque vous prenez une position publique, de quelle manière suggérez-vous de redécouper les compétences ?

M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation. – Une anecdote : un mot du projet de loi constitutionnelle de juin 1958 n'a pas franchi la barrière de la commission des lois de l'Assemblée nationale de l'époque, celui de « pouvoir » judiciaire. M. Teitgen s'y était opposé, dénonçant le risque de gouvernement des juges, qui se seraient saisis du contrôle de constitutionnalité. Avec le terme « autorité », les députés ont maintenu le rôle de gardien des libertés.

Quelle proposition faisons-nous ? Ma réponse est simple : ajouter trois « s » supplémentaires au deuxième alinéa de l'article 66 pour écrire « les libertés individuelles ». Vous rétabliriez l'esprit de 1958 et la jurisprudence du Conseil constitutionnel pendant quarante ans, en restaurant la liberté individuelle dans toutes ses composantes : le droit de ne pas être détenu arbitrairement, le secret de la correspondance, l'inviolabilité du domicile et la liberté d'aller et de venir. Ce sont les libertés qu'un individu peut exercer seul, sans rapport à la société, à la différence des libertés collectives, exercées ensemble, liberté d'expression, de culte, de réunion ou de manifestation.

Je n'ai nullement demandé une remise en cause de la séparation des pouvoirs, mais la création d'un bloc de compétence au profit du juge le plus qualifié pour cela, comme pour le droit des étrangers.

M. Philippe Bas, président. – Merci de la clarté et de la fermeté de votre exposé stimulant.

La réunion est levée à 20 h 25

Mercredi 2 mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30

Modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

MM. Philippe Bas, Christophe Béchu, Hugues Portelli, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Alain Anziani, Jean-Pierre Sueur et Mme Cécile Cukierman sont désignés en qualité de membres titulaires et M. Pierre-Yves Collombat, Mmes Jacky Deromedi, Catherine Di Folco, Sophie Joissains M. Jean-Yves Leconte, Mmes Catherine Tasca, Catherine Troendlé sont désignés en qualité de membres suppléants.

Information de l'administration par l'institution judiciaire et protection des mineurs - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

MM. Philippe Bas, François Zocchetto, Mmes Catherine Troendlé, Jacky Deromedi, M. Jacques Bigot, Mmes Catherine Tasca et Cécile Cukierman sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Pierre-Yves Collombat, Yves Détraigne, Christophe-André Frassa, Jean-Yves Leconte, Alain Marc, François Pillet et Jean-Pierre Sueur sont désignés en qualité de membres suppléants.

Déontologie, droits et obligations des fonctionnaires - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

MM. Philippe Bas, Alain Vasselle, Mmes Catherine Di Folco, Jacqueline Gourault, MM. René Vandierendonck, Alain Richard, Christian Favier sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. François Bonhomme, Pierre-Yves Collombat, Michel Delebarre, Yves Détraigne, Christophe-André Frassa, Hugues Portelli, Simon Sutour sont désignés en qualité de membres suppléants.

Groupe de travail commun sur la question du préjudice écologique dans le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages - Désignation d'un membre

M. Philippe Bas, président. – Nous devons désigner un représentant de notre commission au sein du groupe de travail commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la question du préjudice écologique dans le projet de loi *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*. **M. Alain Anziani** ayant été rapporteur de la proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil, je vous propose de le désigner comme notre représentant.

Il en est ainsi décidé.

Organisme extraparlémentaire - Désignation de candidats

La commission désigne M. Pierre Frogier pour siéger comme membre titulaire et M. Thani Mohamed Soilihi pour siéger comme membre suppléant au sein du Conseil national de la mer et des littoraux.

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 des amendements au texte de la commission mixte paritaire

La commission examine les amendements sur le texte de la commission mixte paritaire n° 382 (2015-2016) 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. François Bonhomme, rapporteur. – Les trois amendements déposés par le Gouvernement sont de coordination ou de cohérence. J'émet donc un avis favorable.

Article 6 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3.

Article 6 ter

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.

Article 15

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 6 bis		
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		
Le Gouvernement	3	Favorable
Article 6 ter		
Conventions entre le représentant de l'État dans le département et les autorités organisatrices de transports collectifs terrestres et leurs exploitants		
Le Gouvernement	2 rect.	Favorable
Article 15		
Application outre-mer des dispositions modifiées du code de la sécurité intérieure		
Le Gouvernement	1	Favorable

Permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. François Grosdidier et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 181 (2015-2016) présentée par M. Bruno Sido et plusieurs de ses collègues, tendant à permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette proposition de loi, déposée par M. Bruno Sido, comble un vide. Il s'agit du maintien des communes associées résultant des fusions opérées selon la loi Marcellin au sein des communes nouvelles instituées par une loi du 16 décembre 2010 pour réformer le régime des fusions des communes : si l'on prévoit un statut de communes déléguées pour les communes qui fusionnent, rien n'est prévu pour les anciennes communes associées, obligées de se fondre dans la commune déléguée reprenant le nom et les limites de l'ancienne « commune Marcellin » au sein de la commune nouvelle. S'agissant souvent de communes très éparpillées, sur des territoires vastes et parfois accidentés, il est paradoxal de les priver d'un mode d'organisation dont elles bénéficient depuis des décennies – et que l'on met en place pour d'autres dans le cadre des communes nouvelles !

Le droit actuel permet le maintien de ces communes associées type Marcellin, qui ne sont plus des sections électorales, supprimées en 2013 dans les communes de moins de 20 000 habitants. Elles conservent un maire délégué, une mairie annexe et une section du centre communal d'action sociale (CCAS). Cela se rapproche des communes déléguées de la commune nouvelle... Ces communes devraient pouvoir choisir d'entrer dans la commune nouvelle avec autant de communes déléguées qu'elles comptaient de communes associées. C'est le bon sens ! Pourquoi ne pourraient-elles pas retrouver leur organisation au sein de la commune nouvelle ? C'est un frein à la création de celles-ci.

M. Alain Richard. – Les communes associées ont quasiment disparu. Dans le système hérité de la loi de 1971, elles constituaient une section électorale puisqu'on y élisait des conseillers municipaux. La loi de 2013, en raison des règles de désignation des conseillers communautaires, a éliminé les communes associées, dont il ne reste plus que quelques-unes. Qu'elles puissent devenir des communes déléguées au sein de la commune nouvelle est de bon sens.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mais sans section électorale.

M. Alain Richard. – L'intitulé de la proposition de loi est un peu trompeur : il ne s'agit pas de maintien des anciennes communes associées mais d'une mutation en commune déléguée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce texte m'a d'abord paru étrange, mais vos explications me rassurent. Les communes nouvelles ont été introduites dans un grand élan vers la fusion. Pourquoi alors garder les spécificités de chacun ? Cela aurait été vouloir le beurre et l'argent du beurre ! Mais préserver le régime historique de certaines communes, c'est de bon sens. Le titre est trompeur, en effet.

M. Michel Mercier. – Ce texte pose tout de même quelques problèmes de détail en matière électorale : les communes déléguées issues des communes associées n'auront pas d'élus pendant la période transitoire.

M. Jean-Pierre Sueur. – C’est juste.

M. Michel Mercier. – Comment répartir la totalité des élus municipaux entre l’ancienne commune principale et les anciennes communes déléguées ?

M. Philippe Bas, président. – C’est impossible : il n’y a plus de sections électorales au sein des communes associées. Les maires délégués sont désignés par le conseil municipal de la commune fusionnée.

M. René Vandierendonck. – Jean-Jacques Hyst a fait encore récemment l’éloge de la souplesse et de la différenciation territoriale. Sous les importantes réserves soulevées par mes collègues, je ne suis pas fermé à cette proposition – en tenant pour acquis qu’il ne s’agit nullement de se créer une réserve de voix pour les élections sénatoriales !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je comprends l’utilité de ce texte. Les communes associées n’ayant pas de section électorale, leurs élus sont ceux de la commune-centre, dont le conseil municipal désigne les maires délégués. Selon l’exposé des motifs, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et l’Association des maires de France (AMF) ont une divergence d’appréciation.

Il est surprenant sur un autre sujet, que l’AMF, après nous avoir demandé avec insistance de changer la loi pour créer une disposition nouvelle, ce que les deux chambres ont fait de manière unanime, réclame le détricotage de cette mesure...

Mme Jacqueline Gourault. – En effet !

M. Alain Richard. – Ce ne sont pas nous qui ferions des choses pareilles...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il ne s’agit pas de détricoter la loi sur les communes nouvelles mais d’y apporter des précisions oubliées au moment de son élaboration. En ce qui concerne les élections sénatoriales, il y a un vide juridique, que comble mon amendement COM-4 rectifié. La question de la représentation des anciennes communes associées au sein du conseil municipal ne se pose pas : leurs élus sont dans le conseil municipal de la commune Marcellin, qui a vocation à s’agglomérer aux autres élus dans le conseil municipal de la commune nouvelle. Nous pourrions compléter le titre de la proposition de loi, en effet, pour parler du maintien des communes associées « , sous forme de communes déléguées, ».

M. Philippe Bas, président. – Adopté !

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

L’amendement COM-1 de précision est adopté.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L’amendement COM-2 applique aux fusions-association régies par la loi Marcellin les modalités prévues en cas d’extension de la commune nouvelle à une ou plusieurs autres communes. Il peut y avoir dès l’année prochaine des volontés d’élargissement des communes nouvelles à des communes Marcellin.

L’amendement COM-2 est adopté.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-3 étend la qualité de maire délégué de droit jusqu'au premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle aux maires délégués des anciennes communes associées en cas d'extension de la commune nouvelle.

L'amendement COM-3 est adopté.

Article additionnel après l'article unique

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'amendement COM-4 rectifié répond aux difficultés résultant de la composition du conseil municipal de la commune nouvelle durant la période transitoire pour la détermination du nombre de délégués sénatoriaux. Jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal, celui-ci est composé de l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes, si les conseils municipaux des communes concernées le décident par délibérations concordantes avant la création de la commune nouvelle. À défaut, le conseil comprend les maires, les adjoints et des conseillers municipaux des anciennes communes proportionnellement à leurs populations respectives, dans la limite de 69 membres, sauf si la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires. Durant la seconde étape, le conseil municipal comporte un nombre de membres égal à celui prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

En l'état actuel du droit, la loi ne permet pas de déterminer le nombre correspondant de délégués sénatoriaux. Dans les communes de moins de 9 000 habitants, il est fonction de l'effectif du conseil municipal. À partir de 9 000 habitants, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit. Cela crée des situations insolubles. Ainsi, à Condé-en-Normandie, le conseil municipal compte 84 membres pour 7 505 habitants !

M. Philippe Bas, président. – En effet, pour la désignation des grands électeurs, le tableau classe les communes par nombre de conseillers municipaux jusqu'à 9 000 habitants. Or il peut y en avoir beaucoup pendant la période transitoire. Cela pourrait faire exploser le nombre de délégués dans les communes rurales... Le rapporteur propose de se référer au tableau tout en fixant des plafonds. Quoi qu'il arrive, nous devons adopter ce texte avant les prochaines élections sénatoriales.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le nombre de délégués serait celui correspondant à la strate égale ou immédiatement supérieure durant la première étape, pour tenir compte de la représentation territoriale élargie : ainsi, un conseil municipal de dix-sept ou dix-huit membres aurait droit à cinq délégués. Au-delà de 9 000 habitants, tous les membres du conseil municipal sont délégués. À partir de trente conseillers municipaux aussi. Nous fixons toutefois un plafond, à savoir le nombre d'électeurs sénatoriaux dont disposaient, au total, les communes fusionnées avant la création de la commune nouvelle. Tout cela ne vaut que pour la période transitoire : ensuite, le droit commun s'appliquera.

M. Philippe Bas, président. – Le nombre de délégués ne pourra toutefois pas être inférieur à celui auquel aurait droit une commune comptant la même population.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est la rédaction de l'amendement COM-4 rectifié.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si l'on n'a ni plus, ni moins, c'est qu'on a autant ! Pourquoi ne pas se fonder uniquement sur la population de la commune, nouvelle ou non, pour déterminer le nombre de délégués sénatoriaux ? Le nombre de conseillers municipaux dépend bien de la population ! Pourquoi se faire des nœuds au cerveau ?

M. Michel Mercier. – Je ne suis pas sûr que le simple fait qu'une commune soit nouvelle justifie une entorse à la règle de l'égalité. Certes, jusqu'à 9 000 habitants, le critère est le nombre de conseillers municipaux. Mais nous en prenons un autre – ni le nombre de conseillers municipaux, ni le nombre d'habitants ! Tout cela pour à peine quelques électeurs sénatoriaux supplémentaires... Je crains que la passion des QPC ne trouve à s'exercer.

M. Philippe Bas, président. – Les règles transitoires s'appliquant aux communes nouvelles ont été imaginées pour inciter au regroupement. La perte des grands électeurs pour les communes rurales peut être atténuée, dans un premier temps.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il faut savoir ce que l'on veut !

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit de mesures transitoires.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'exposé des motifs indique que, lorsque le conseil municipal d'une commune de moins de 9 000 habitants comprend au moins trente membres, ils sont tous délégués de droit. Or on peut avoir 8000 habitants et 80 conseillers municipaux !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce risque a été pris en compte par mon amendement : le nombre de délégués sénatoriaux ne peut en aucun cas dépasser ce qu'il était avant la fusion.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis tenté de suivre M. Collombat : nous pourrions calculer le nombre de délégués sénatoriaux en référence au nombre de conseillers municipaux qu'aurait une commune de même population que la commune nouvelle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En passant à la strate supérieure.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette prime pourrait être un nid à QPC.

M. Alain Richard. – Il y a bien un risque d'inconstitutionnalité au regard de l'égalité devant le suffrage. Il s'agit toutefois d'une mesure d'atténuation, à caractère transitoire. Si ces communes ne formaient pas une commune nouvelle, leur nombre de délégués serait plus important.

M. Pierre-Yves Collombat. – Elles y gagnent déjà financièrement !

M. Jean-Pierre Sueur. – Un délégué sénatorial, cela n'a pas de prix !

M. Alain Richard. – S'agissant d'une mesure limitée dans la durée, il me semble, vu le précédent de la décision Salbris, que le Conseil constitutionnel se montrerait compréhensif.

En revanche, au-delà de 9 000 habitants, l'effet de prime serait plus prononcé, et pourrait aboutir à des dizaines de délégués supplémentaires. Ne serait-il pas plus sage de retenir le principe de la strate supérieure ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le nombre antérieur de délégués sénatoriaux ne peut être dépassé, ce qui limite l'effet du bonus.

M. Alain Richard. – Dans ce cas, d'accord.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est un garde-fou. Le principe d'égalité devant le suffrage n'est pas un principe de stricte proportionnalité. Les communes nouvelles étant plus vastes, leur représentation territoriale est moins strictement liée à la population. Après le premier renouvellement et jusqu'au suivant, elles auront droit à un nombre de délégués correspondant à la strate immédiatement supérieure en termes d'effectifs de leur conseil municipal. Pour toute la période transitoire, nous pouvons retenir le même critère, ce qui facilitera la navette.

M. Michel Mercier. – Pourquoi ne pas fixer, pour la première période, un nombre égal à la somme du nombre de délégués de chacune des communes constitutives ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela peut être moins !

M. Michel Mercier. – La perspective de perdre du poids électoral peut dissuader une commune d'entrer dans une commune nouvelle.

M. Philippe Bas, président. – Cela amplifiera le problème constitutionnel.

M. Jean-Pierre Sueur. – Une commune nouvelle est une commune au sens plein. Je comprends l'alignement sur la strate supérieure, mais pourquoi ne pas fixer le nombre de délégués selon les mêmes règles que pour une commune ordinaire de même taille ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a un vide juridique entre 29 conseillers municipaux et 9 000 habitants durant la première étape.

M. Jean-Pierre Sueur. – Qu'il y ait moins de 9 000 habitants ou plus, nous devons nous caler sur la population pour déterminer le nombre de délégués sénatoriaux : une commune de 7000 habitants a droit à 29 conseillers municipaux, donc 15 délégués.

M. Pierre-Yves Collombat. – Voilà !

M. Philippe Bas, président. – Ce serait plus simple mais pas forcément plus juste...

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi le fait de passer en commune nouvelle donnerait-il des avantages ? Il y a déjà des avantages financiers. Simplifions ! Le nombre d'habitants est un critère suffisant.

M. René Vandierendonck. – Nous avons des chances de faire passer un texte. Aussi, pour la période transitoire, devrions-nous arrêter d'entrée de jeu le système à venir, pour ne pas laisser de vide.

M. Jean-Pierre Sueur. – Une commune nouvelle de 10 000 habitants peut avoir une centaine de conseillers municipaux. Dans tous les cas, nous devons retenir comme critère la population de la commune.

M. Pierre-Yves Collombat. – Bien sûr !

M. Michel Mercier. – Nous avons constitué dans mon département l'une des premières communes nouvelles. Au départ, elle comptait 59 conseillers municipaux ; après le renouvellement, ils sont 29. Au total, il y a trois délégués sénatoriaux de moins que si chaque commune était restée indépendante. Ce n'est pas une catastrophe, car nous avons plutôt du mal à trouver des grands électeurs prêts à se rendre à Lyon un dimanche en pleine période de vendanges ou de chasse !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je vous propose d'adopter mon amendement, quitte à le retravailler avant la séance, car la solution proposée par M. Sueur ne comble pas le vide juridique ouvert entre le seuil de 29 conseillers municipaux et celui de 9 000 habitants. Il faudrait pouvoir prolonger le tableau. Nous devons travailler la question pour aboutir à une solution qui couvre toutes les hypothèses.

*L'amendement COM-4 rectifié est adopté et devient un article additionnel.
L'amendement COM-5 rectifié devient sans objet.*

L'amendement COM-6 est adopté. L'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.

La commission adopte la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. GROSDIDIER, rapporteur	1	Précision rédactionnelle	Adopté
M. GROSDIDIER, rapporteur	2	Maintien des communes associées en cas d'extension de la commune nouvelle. Suppression possible des communes déléguées en résultant	Adopté
M. GROSDIDIER, rapporteur	3	Extension transitoire de la qualité de maire délégué de droit	Adopté
Articles additionnels après l'article unique			
M. GROSDIDIER, rapporteur	4	Modalités de détermination des délégués sénatoriaux durant la période transitoire	Adopté
Mme N. GOULET	5	Attribution d'un délégué sénatorial à chaque commune déléguée en 2017 et 2020	Rejeté
Intitulé de la proposition de loi			
M. GROSDIDIER, rapporteur	6	Précision rédactionnelle	Adopté

Augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. François Grosdidier et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 591 (2014-2015) présentée par M. Jean-Noël Cardoux et plusieurs de ses collègues, visant à augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons fait passer le seuil des élections municipales au scrutin de liste à la représentation proportionnelle de 3 500 à 1 000 habitants. Aux dernières élections de mars 2014, une seule liste de candidats a été recensée dans 7,75 % des communes de plus de 3 500 habitants et dans 41 % des communes appartenant à la strate démographique comprise entre 1 000 et 3 500 habitants, c'est-à-dire les communes auparavant soumises au scrutin majoritaire. Dans ces dernières communes, tous les membres de la liste unique sont élus, ce qui prive de réserves de conseillers pour remplacer un membre démissionnaire ou décédé. Or pour fonctionner, un conseil municipal doit compter les deux tiers de ses effectifs ; pour élire son maire, il doit être au complet. S'il manque un conseiller municipal dans une commune de plus de 1 000 habitants pour procéder à l'élection du maire, il faut organiser une nouvelle élection générale. Personne ne comprend cette dépense supplémentaire, puisque c'est la même liste qui se présente à la différence d'un nom ou deux, alors que pour d'autres élections au scrutin de liste à la représentation proportionnelle - élections régionales ou désignation de conseillers communautaires, etc. - le législateur a prévu des suppléants. C'est pourquoi cette proposition de loi de M. Cardoux propose d'augmenter de deux noms les listes de candidats du conseil municipal, qui ne siègeraient qu'en cas de décès du maire. M. Cardoux a déposé un amendement pour élargir le recours aux deux conseillers municipaux suppléants en cas de décès d'un conseiller municipal ou après démission liée à une incompatibilité sur la base du cumul des mandats. Je préférerais que cette faculté soit élargie à l'ensemble des vacances d'un siège au conseil municipal : les causes peuvent en être nombreuses. Pour autant, inutile de prévoir davantage de suppléants, car cela accroîtra la difficulté à monter les listes.

M. Philippe Bas, président. – Votre amendement COM-1 prévoit que la liste comporte un nombre de noms égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté de deux. L'amendement COM-2 de M. Cardoux prévoit que le conseil municipal n'est pas entièrement réélu à la suite d'un décès ou d'une démission d'un conseiller municipal résultant de l'application de la loi organique du 14 février 2014. Je comprends que votre avis sur ce dernier amendement est défavorable.

Les démissions peuvent avoir des causes diverses : déménagement, mutation professionnelle, mésentente... Qu'elles obligent à réélire tout le conseil municipal est très lourd. Dans de nombreuses communes, tous les membres de la liste étant élus, il n'y a pas de réserve disponible pour nommer des suppléants.

M. Alain Richard. – Cette proposition de loi est justifiée. L'unicité de la liste peut aussi résulter d'un accident de dépôt de liste. Mais pourquoi limiter les recours aux suppléants ? La loi organique ne limite les cas de remplacement que pour les suppléants des députés ou sénateurs élus au scrutin majoritaire, en excluant la démission. Pour une élection au scrutin de liste, il n'y a pas de sélection des cas de succession, quel que soit le motif de la vacance – ce qui laisse aussi place à des manœuvres.

M. François Pillet. – Cette proposition de loi a un objectif bien particulier : régler les problèmes posés par les décès. Or l'amendement COM-2 limite à deux cas, qui ne dépendent pas d'une arrière-pensée, la possibilité de faire monter un suppléant : le décès et l'application de la loi organique de 2014. Il me paraît plus conforme à l'esprit de la proposition de loi. Aller plus loin interdirait d'organiser une élection générale dans les cas où la démission résulte d'une crise démocratique, par exemple si le maire est mis en minorité.

M. Alain Marc. – Je suis d'accord avec le rapporteur, pour avoir vécu la situation dans mon département. Les élections où une seule liste se présente posent un problème d'expression démocratique. Notre commission des lois s'honorerait à proposer que l'on autorise le dépôt de listes incomplètes. Avoir abaissé le seuil du scrutin de liste à la représentation proportionnelle à 1 000 habitants a augmenté le nombre de communes où une seule liste est présente aux élections municipales.

M. Philippe Bas, président. – Je n'ai pas voté ce changement de seuil, car dans les communes rurales, la démocratie consiste à pouvoir choisir des noms : c'est le système du panachage.

M. Pierre-Yves Collombat. – Du tir aux pigeons !

M. Philippe Bas, président. – La démocratie n'y est pas épuisée par le dialogue entre gauche et droite. L'abaissement du seuil a représenté une régression démocratique. Il vous appartient d'élaborer une telle proposition de loi, monsieur Marc : nul doute qu'elle rencontrerait un large écho.

Mme Jacqueline Gourault. – Le problème se pose en cas de décès du maire. Il y a d'autres cas : dans mon département, des conseillers municipaux ont démissionné massivement pour manifester leur désaccord avec le maire. Je soutiens l'amendement COM-2.

M. André Reichardt. – J'ai cosigné cet amendement ainsi que la proposition de loi, mais après avoir entendu les arguments juridiques de M. Richard, je me rallie à l'amendement COM-1, par souci de cohérence.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons donc trois solutions : faire appel aux suppléants uniquement en cas de décès du maire, c'est l'objet de la proposition de loi initiale ; pour combler toute vacance de siège, comme le propose le rapporteur ou, comme le propose l'amendement COM-2, uniquement en cas de décès ou de démission résultant de l'application de la loi organique de 2014.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mon amendement est antérieur à l'amendement COM-2. Un conseil municipal doit compter les deux tiers de ses membres pour fonctionner. En cas de crise, si le maire est devenu minoritaire, deux suppléants ne suffiraient pas à renverser la tendance. D'autant qu'il est plus difficile pour les opposants internes à la majorité d'obtenir la défection d'un tiers du conseil lorsque l'opposition siège.

M. Alain Vasselle. – On voit la gymnastique législative où conduit l'abaissement du seuil du scrutin de liste à la représentation proportionnelle ! Pour réélire un maire, le conseil municipal doit être au complet. Si un élu décède, pourquoi ne pas organiser une élection partielle ? Prévoir des suppléants à tout hasard, c'est une usine à gaz !

M. Philippe Bas, président. – Il est vrai que dans une petite commune, il n'est pas toujours facile de trouver deux personnes supplémentaires.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce texte résulte du décès de Mme Nicole Pinsard, maire de Boulay-les-Barres : il a fallu organiser une élection générale, qui a abouti à la reconduction de tous les conseillers municipaux, ce qui a paru étrange aux électeurs. De même, à Bazoches-sur-le-Betz, le maire a contre lui l'ensemble des conseillers municipaux, mais refuse de démissionner. La situation peut durer longtemps...

M. Pierre-Yves Collombat. – Un classique !

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette proposition de loi est assez simple. Adoptons les propositions de notre rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

L'amendement COM-1 est adopté. L'amendement COM-2 devient sans objet.

La proposition de loi est adoptée 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
Article unique			
M. GROSDIDIER, rapporteur	1	Élargissement du recours aux conseillers municipaux suppléants à l'ensemble des vacances d'un siège au conseil municipal	Adopté
M. CARDOUX	2	Limitation du recours aux conseillers municipaux suppléants en cas de décès d'un conseiller municipal et de cumul des mandats	Rejeté

Vente à distance de biens - Nomination d'un rapporteur et examen du rapport

Mme Jacky Deromedi est nommée rapporteur de la proposition de résolution européenne n° 413 (2015-2016) présentée par Mme Colette Mélot et M. André Gattolin, au nom de la commission des affaires européennes, portant avis motivé en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive COM (2015) 634 final concernant certains aspects des contrats de fourniture numérique, et de la proposition de directive COM (2015) 635 final concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Le 18 février dernier, la commission des affaires européennes a adopté, à l'initiative de Colette Mélot et André Gattolin, une proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de

la proposition de directive concernant certains aspects des contrats de fourniture numérique et de la proposition de directive concernant certains aspects des contrats de ventes en ligne et de toute autre vente à distance de biens.

Dans le cadre de la procédure instaurée par les traités européens, qui fixe un délai de huit semaines pour l'examen des questions de subsidiarité par les parlements nationaux, l'article 88-6 de la Constitution prévoit que chaque assemblée peut émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. C'est une avancée du traité de Lisbonne, permettant de mieux associer les parlements nationaux au processus législatif européen, sans médiation de l'exécutif. L'article 73 *octies* de notre règlement prévoit que les propositions de résolution portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen sont d'abord examinées par la commission des affaires européennes ; si celle-ci adopte une proposition, elle est ensuite transmise à la commission compétente au fond – en l'espèce, la commission des lois, saisie au titre de sa compétence sur le droit général de la consommation, qui dérive du droit des contrats. Celle-ci statue en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition. La résolution est considérée comme adoptée par la commission au fond si celle-ci ne statue pas.

Pourquoi est-il proposé à notre commission de statuer expressément sur cette proposition de résolution ? Il s'agit d'approuver avec force la position émise par la commission des affaires européennes, sur une difficulté récurrente constatée en matière de protection des consommateurs, domaine imprégné par le droit européen et exigeant la transposition de nombreuses directives au nom du marché unique.

Les deux propositions de directive concernées s'inscrivent dans la stratégie numérique de la Commission européenne et portent notamment sur les contrats de vente à distance et de vente en ligne entre consommateurs et professionnels, avec l'objectif de développer les achats en ligne dans le cadre du marché européen et de tirer davantage profit de la forte croissance du commerce électronique.

Comme la Commission européenne considère que la juxtaposition des législations nationales en matière de consommation constitue un frein au commerce transfrontalier et un surcoût dans les transactions, elle propose régulièrement des directives dites d'harmonisation maximale ou complète, en vue de créer un cadre juridique uniforme sur certains aspects des règles encadrant l'achat de biens et services par des consommateurs dans l'Union européenne, qu'il s'agisse ou non de vente à distance. Le législateur national ne peut alors pas s'écarter de la directive lors de la transposition pour mettre en place des dispositions plus protectrices pour les consommateurs, mais aussi pour conserver celles qui existent déjà. Rapporteur pour avis des projets de loi de 2011 puis de 2014 relatifs à la consommation, Nicole Bonnefoy avait déjà nettement souligné cette difficulté, qui impose de démanteler certains aspects de la protection des consommateurs offerte par le droit français.

Selon le constat de la commission des affaires européennes, les deux directives proposées offrent globalement un niveau satisfaisant de protection pour les consommateurs européens et même certaines avancées par rapport au droit français, par exemple en matière de charge de la preuve, de responsabilité, de dédommagement ou encore de résiliation du contrat en cas de défaut de conformité de la chose vendue. Pour autant, nos collègues ont estimé que ces deux textes étaient contraires au principe de subsidiarité, en raison de la combinaison du principe d'harmonisation maximale et de reculs par rapport au droit français de la consommation.

En principe, une directive fixe un socle commun, sans préjudice pour les États membres d'aller plus loin, en offrant ou en conservant une protection plus grande pour les consommateurs. En l'espèce, les directives ne garantissent pas un niveau de protection des consommateurs équivalent à celui des États membres les plus avancés en la matière, dont la France fait partie, mais un niveau médian, qui imposerait à certains États de diminuer le niveau de protection de leur législation.

Concernant la France, la garantie en cas d'éviction – c'est-à-dire en cas de trouble de jouissance de la chose vendue, du fait du vendeur ou d'un tiers – et la garantie contre les défauts de la chose vendue, aussi appelée garantie des vices cachés, toutes deux prévues par le code civil, devraient être supprimées de notre législation, abaissant de fait la protection des consommateurs français.

Seize parlements nationaux ont adopté ou devraient adopter prochainement des avis motivés en matière de subsidiarité sur ces deux propositions de directive, pour le même motif. Même si le nombre d'avis motivés n'atteindra pas le seuil, dit du « carton jaune », de dix-neuf avis motivés, qui imposerait à la Commission européenne de reprendre son texte, ces avis motivés ne pourront pas être ignorés. L'Union européenne ne saurait être synonyme de moindre protection pour les consommateurs français.

Dans ces conditions, je vous propose d'approuver la proposition de résolution.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ce rapport, très précis. Il convient de donner une force politique aussi importante que possible à cette résolution qui touche un sujet sensible.

M. Alain Vasselle. – Je partage d'autant plus ces conclusions qu'en tant que membre de la commission des affaires européennes, j'ai approuvé la proposition de résolution.

Vous estimez improbable que soit atteint le seuil du tiers des voix des parlements nationaux, soit dix-neuf. Combien en manque-t-il, et quels pays pourrions-nous sensibiliser ? Nous nous affranchissons trop souvent à mon goût du principe fondamental de subsidiarité, que ce soit au niveau européen ou au niveau local, quand les petites collectivités se retrouvent obligées de se soumettre aux décisions prises au niveau intercommunal...

M. Jacques Bigot. – Depuis 1993, la consommation transfrontalière s'est développée sur le territoire de l'Union, et la vente en ligne lui a donné un nouvel essor. La protection du consommateur étant plus forte en France, il convient de rappeler le principe de subsidiarité. Si les règles relatives à la vente à distance étaient assouplies, la vente en magasin s'en trouverait fragilisée. L'information du consommateur, dans un monde dont la complexité augmente, est capitale ; nos règles de protection, notamment celles qui touchent aux vices cachés, sont trop souvent méconnues. Une harmonisation au niveau européen et la définition de règles communes s'imposent.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Il ne manque que trois parlements nationaux, mais le délai étant de huit semaines, le seuil des dix-neuf ne sera pas atteint. Il est en effet opportun de définir à l'échelle européenne un socle commun suffisant en matière de protection du consommateur.

La commission adopte la proposition de résolution européenne.

Droit des obligations - Projet d'ordonnance

M. François Pillet. – Une ordonnance réformant le droit des obligations doit entrer en application en octobre 2016, marquant l'aboutissement d'une réflexion conduite par la chancellerie depuis plusieurs années. Je suis surpris que le Parlement n'ait pas été consulté sur cette réforme, qui modifie tout un pan du code civil, d'autant que Mme Taubira, alors garde des sceaux, s'était engagée à recueillir l'avis du Sénat et de l'Assemblée nationale, de sorte que nous puissions au besoin modifier les propositions du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Sueur. – La modification par ordonnance de ces textes avait fait l'objet d'un long débat en séance publique et, si ma mémoire et bonne, une commission mixte paritaire avait échoué sur ce point. Il est également exact que la garde des sceaux s'était engagée à ce qu'il y ait un débat au Parlement sur la ratification de l'ordonnance. Il y a d'autres exemples : l'ordonnance sur les marchés publics, sur laquelle notre collègue Reichardt a beaucoup travaillé, celle sur le bénévolat... On a l'impression que le Gouvernement considère la question comme réglée dès que le projet de loi de ratification est déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées. C'est un problème.

M. François Zocchetto. – Je remercie François Pillet d'intervenir assez en amont pour éviter l'habituel chœur des lamentations une fois l'ordonnance publiée. La garde des sceaux avait pris un engagement à notre égard. Il faudrait que nous puissions débattre de cette question qui a des implications pour la vie quotidienne des Français.

M. Alain Richard. – La Constitution, dans son article 38, autorise le Parlement à confier au Gouvernement le soin de légiférer par ordonnances ; il peut se prononcer ultérieurement sur leur ratification, pour leur conférer définitivement qualité législative. En dépit des réticences traditionnelles du Parlement vis-à-vis de cette procédure, je n'ai pas encore vu de proposition de réforme constitutionnelle pour l'abolir... En revanche, rien n'interdit un dialogue de bonne foi entre le ministre chargé de la rédaction de l'ordonnance et la commission compétente. Je ne suis pas opposé aux débats sur la ratification des ordonnances, mais la gestion du temps parlementaire ne permet pas que tous les textes issus d'une loi d'habilitation soient discutés ! Plutôt qu'une discussion sur un projet de loi de ratification, qui se résume à une suite d'*errata*, la bonne méthode est une concertation préalable, avant la transmission des projets d'ordonnance au Conseil d'État. Transmettons une demande en ce sens au ministère de la justice.

M. Philippe Bas, président. – L'ordonnance a déjà été publiée au *Journal officiel*.

M. André Reichardt. – Je regrette que le Parlement n'ait pas été consulté au préalable, comme le Gouvernement s'y était pourtant engagé. À la suite de notre travail sur le projet d'ordonnance sur les marchés publics – concrétisation d'un engagement de M. Mandon –, nous avons obtenu satisfaction sur la quasi-totalité de nos propositions, et la ratification des ordonnances s'en trouvera simplifiée. Nous aurions pu procéder de la même manière sur la réforme du droit des obligations, qui n'est pas moins importante. La commission des lois devrait être systématiquement associée à l'élaboration des ordonnances dès lors que le texte en question la concerne. Cela faciliterait le débat de ratification.

M. René Vandierendonck. – La loi « MAPTAM » prévoyait des dispositions – ardemment souhaitées par notre collègue Louis Nègre – sur la dépenalisation du stationnement. Conformément à un engagement du Gouvernement en séance, elles ont fait

l'objet de réunions régulières associant, sous l'égide d'un conseiller d'État, l'ensemble des administrations concourant à la rédaction du texte. Pourquoi ne pas explorer cette voie ?

Le contenu de la loi d'habilitation est très important, car il fixe l'étendue exacte du questionnement et du contrôle qui sera effectué par le Parlement lors de la ratification.

Enfin, une ordonnance non ratifiée continue d'exister en tant que texte de valeur réglementaire même si, *ratione materiae*, elle relève en fait d'une extension de l'article 37 dans l'article 34.

M. Philippe Bas, président. – Que le Parlement soit co-auteur des ordonnances prises dans le cadre d'une loi d'habilitation n'est, à mon avis, pas de bonne pratique – d'autant que le Sénat s'était opposé à cette habilitation, étant donnée l'importance des droits en cause. Cela dit, je propose que nous désignons dès maintenant un rapporteur, sous réserve de dépôt du projet de loi de ratification, pour engager une discussion avec le garde des sceaux. François Pillet me paraît tout indiqué.

M. François Pillet. – Je l'accepte bien volontiers.

La commission désigne François Pillet en tant que rapporteur, sous réserve de son dépôt, du projet de loi de ratification de l'ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

Protection de la Nation - Audition de MM. Olivier Beaud et Dominique Chagnollaud, professeurs de droit constitutionnel à l'Université Paris 2

La commission procède à des auditions sur le projet de loi constitutionnelle n° 395 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation.

Elle entend tout d'abord MM. Olivier Beaud et Dominique Chagnollaud, professeurs de droit constitutionnel à l'université Paris 2.

M. Philippe Bas, président. – Après avoir entendu hier le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de Cassation, nous poursuivons nos auditions sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation en recevant les professeurs Olivier Beaud et Dominique Chagnollaud.

M. Olivier Beaud, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris 2. – J'ai récemment publié dans *Le Monde* un article intitulé « Une réforme constitutionnelle inutile et inepte » – l'inutilité étant celle de l'état d'urgence, l'ineptie celle de la déchéance de nationalité.

M. Jacques Mézard. – Exactement.

M. Olivier Beaud. – Je me suis prononcé dès le mois de décembre contre cette réforme, avant même la présentation du projet de loi.

Des clarifications s'imposent sur l'état d'urgence, qui reste une notion mal comprise.

M. Philippe Bas, président. – Nous l'avons examiné et voté...

M. Olivier Beaud. – Je sais vos compétences ! Mais à l'Assemblée nationale, il a été dit que la constitutionnalisation de l'état d'urgence permettrait de garantir les libertés publiques. Or l'état d'urgence est un état d'exception, c'est-à-dire une dérogation temporaire à certaines dispositions constitutionnelles, en l'occurrence des droits et libertés. Il se traduit par une extension des pouvoirs de police au détriment des libertés : ce n'est pas un équilibre, mais bien un déséquilibre ! Il résulte des circonstances, de menaces suffisamment graves contre l'État et la Nation pour contraindre le pouvoir à prendre ces mesures dérogatoires. Prétendre justifier la constitutionnalisation de l'état d'urgence par un renforcement de l'État de droit, c'est absurde.

L'argumentation déployée par le Premier ministre devant la commission des lois de l'Assemblée nationale est fragile. D'abord, il s'est appuyé sur les conclusions du comité Vedel de constitutionnaliser l'état d'urgence, suivies par le comité Balladur. Or le Conseil d'État n'a pas estimé opportun de suivre ces recommandations en 2008. Il a fait valoir que les pouvoirs exceptionnels du Président et l'état de siège étaient, eux, prévus par la Constitution ; mais on peut tout autant en conclure que c'est suffisant ! Il a souligné que le Conseil constitutionnel avait validé à plusieurs reprises la loi de 1955 instaurant l'état d'urgence, en 1985 pour la Nouvelle-Calédonie, en décembre 2015 et à nouveau en 2016 : mais si la loi suffit, alors pourquoi constitutionnaliser ?

Enfin, le Premier ministre affirme qu'inscrire l'état d'urgence dans la Constitution, c'est l'encadrer. Or, comme les juristes qui s'y sont essayés l'ont constaté, il est très difficile de limiter un pouvoir d'exception. De plus, pour déterminer les conditions d'ouverture de l'état d'urgence, on a simplement repris les termes de la loi de 1955 : « *péril imminent* » et « *calamité publique* ». Cette dernière notion avait été inventée, en 1955, par l'état-major de la Défense, pour distinguer artificiellement l'état d'urgence de l'état de siège. Laissons-la de côté, elle n'apporte rien. La condition la plus importante est bien le péril imminent, avec un vrai risque de rendre l'état d'urgence permanent. Peu après le 11 septembre, le grand juriste Bruce Ackerman a proposé deux conditions à l'instauration d'un état d'urgence : un danger clair et présent, et une attaque sur le sol national, fait objectif qui légitime une réaction. Mais l'idée de péril imminent, de menace, est une condition très lâche qui ouvre la voie aux manipulations politiques : les services de défense et de renseignement pourront toujours l'invoquer, en s'appuyant, qui plus est, sur des informations secrètes. Avec une telle notion, on risque de mettre en place un état d'urgence permanent.

Il y a une contradiction entre l'état d'urgence, mesure temporaire qui doit répondre à une menace temporaire, et le nouveau terrorisme qui, pour reprendre l'analyse de Bernard Manin, est une menace épisodique mais par nature permanente.

En 1955, les socialistes et les communistes étaient très hostiles à la loi d'état d'urgence, qualifiée de « loi scélérate ». Or le 20 novembre, on a repris ce texte, en l'aggravant, et sans discussion ! De plus, la modification constitutionnelle proposée est illisible, comme Cécile Guérin-Bargues et moi-même l'avons montré dans la revue *Jus Politicum*. La première garantie pour le citoyen est que le droit soit compréhensible.

Il est vrai que l'article 16, qui concentre tous les pouvoirs entre les mains d'un seul homme, est pire pour les libertés, mais encore est-il soumis à deux conditions cumulatives : une menace sur l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux et une interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Ces conditions ne sont pas nécessaires pour déclarer l'état d'urgence, ce qui le rend encore plus dangereux.

Quant à la déchéance de nationalité, elle existe déjà dans le droit positif. Son opportunité peut se discuter, mais la constitutionnaliser est inepte et même honteux. La déchéance de nationalité est une sanction, or la Constitution n'est ni le code civil, ni le code pénal et ne saurait devenir le réceptacle de n'importe quelle mesure autoritaire. Quant à l'exposé des motifs, qui justifie une telle mesure par le risque de censure d'une loi ordinaire par le Conseil constitutionnel, il n'est tout simplement pas sérieux.

Deux remarques pour conclure. D'abord, la seule vocation réelle de ce projet de loi constitutionnelle est de rassurer les Français. Le député Philippe Houillon a dit, à juste titre, que la Constitution n'était pas un outil de communication politique.

Ensuite, cette réforme fait perdre du temps, en particulier aux parlementaires. D'autres sujets sont urgents et, comme je suis universitaire, j'en profite pour signaler que le Conseil d'État vient de réaffirmer le principe de non-sélection à l'entrée en master : voilà les problèmes dont il faudrait s'occuper !

Mme Éliane Assassi. – Bravo !

M. Philippe Bas, président. – Merci de cette intervention tonique.

M. Dominique Chagnollaud, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris 2. – Le débat autour de ce projet de loi constitutionnelle prend un tour excessif. On parle souvent d'une révision de circonstance – mais toutes le sont, à divers degrés : sans remonter à la révision de 1962 dans la foulée de l'attentat du Petit-Clamart, il n'est que de citer la révision issue du comité Balladur, la création du Défenseur des droits ou la modification de l'article 18 autorisant le Président à intervenir devant le Congrès, dénoncée en son temps comme inutile et dangereuse.

Montesquieu est souvent invoqué, généralement en tronquant la fameuse citation : « *Comme les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, celles qu'on peut éluder affaiblissent la législation. Une loi doit avoir son effet, et il ne faut pas permettre d'y déroger par une convention particulière.* » On peut l'interpréter à son gré : si l'on retient le premier segment de la première phrase, la révision constitutionnelle est inutile, mais le second la rend nécessaire ; quant à la seconde phrase, elle justifie la révision ! C'est un débat rhétorique.

Un projet inutile et dangereux ? Étrange conception de l'État de droit, qui confie à la loi ordinaire le soin de limiter les libertés. C'est bien parce que l'état d'urgence n'est pas une mesure banale qu'il doit être encadré par la loi fondamentale. La déchéance de nationalité serait inutile car symbolique ? Si le sentiment d'appartenance à la Nation ne forge pas l'idée de communauté politique, alors il faut supprimer dans la Constitution toute référence à des valeurs et des symboles, comme le drapeau, l'hymne ou la devise ! La période troublée que nous vivons est l'occasion de rappeler certains principes.

Dangereux, l'état d'urgence l'est certainement moins que l'article 16 – qui suscite peu de manifestations... Une étude de droit comparé menée par le Sénat en 2006 a montré que les dispositions constitutionnelles relatives aux états d'exception sont fréquentes : le Portugal connaît état de siège et état d'urgence ; l'Allemagne a un dispositif similaire. Selon le comité Vedel, c'est pour des raisons de circonstance que la Constitution ne mentionne que l'état de siège à son article 36. Et le projet de loi constitutionnelle de 1993 indiquait : « *En tant qu'il autorise précisément des atteintes sérieuses à des droits fondamentaux, l'état d'urgence relève du domaine que la Constitution a vocation à organiser.* » Je vous renvoie à mon *Traité*

international de droit constitutionnel... Le comité Balladur n'a fait, en 2007, que reprendre ces propositions. Quant aux avis du Conseil d'État, ils sont parfois changeants.

J'ai été le seul à soutenir publiquement l'extension de la déchéance de nationalité dans le *Figaro*, voici quelques années. Il y a deux versions du projet de loi constitutionnelle : si la première est claire, la seconde fait disparaître la question de la binationalité et dissimule celle de l'apatridie. On peut considérer, avec Vauvenargues, que « *la dissimulation est un effort de la raison, bien loin d'être un vice de la nature* ». Le Gouvernement s'est engagé à ratifier les conventions de l'ONU. La première version du texte est la plus logique : on ne peut créer d'apatrides. Quant à la déchéance de nationalité, elle est certes contraire à la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais surtout à la dignité de la personne humaine...

La version initiale du texte n'était pas discriminatoire, puisqu'elle ne sanctionnait que les binationaux. La déchéance de nationalité n'est pas une mesure collective ; appliquée individuellement, elle fait partie de la tradition républicaine. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, c'est une peine accessoire. Le Défenseur des droits a fait valoir que la citoyenneté ne peut être à géométrie variable – mais c'est ignorer qu'un binationnal a deux citoyennetés ! Enfin, le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n° 2015-439 QPC, que la déchéance de nationalité ne constituait pas une atteinte aux situations légalement acquises.

Le véritable sujet est la discrimination entre les binationaux nés français et ceux qui ont acquis la nationalité. La distinction, scandaleuse, remonte à la loi de 1927. Le projet de loi du Gouvernement rétablit l'égalité entre les Français de naissance et d'acquisition, consacrée par une décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1996.

Inscrire les dispositions sur la déchéance de nationalité à l'article 34 changerait peu de chose. Je suis plus favorable à une inscription à l'article 1^{er}, pour renforcer la dimension symbolique de la mesure. Voici une modeste suggestion de rédaction : « *Les personnes nées françaises et celles ayant obtenu la qualité de Français par acquisition sont dans la même situation. Dès lors qu'elles n'ont pas d'autre nationalité, elles peuvent être déchues de leur nationalité en cas d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.* »

M. Philippe Bas, président. – Merci.

M. Jean-Yves Leconte. – M. Beaud a mentionné trois états d'exception, dont deux figurent dans la Constitution, tout en définissant l'état d'exception comme une dérogation à la Constitution. Or si l'état d'urgence n'est pas dans la Constitution, il ne peut y déroger ! Pour preuve, la censure du Conseil constitutionnel du 19 février dernier. C'est le signe que la loi de 1955 fait l'objet d'un contrôle constitutionnel. Inscrire dans la Constitution des éléments dérogatoires à cette même Constitution n'est pas sans poser problème.

En nous opposant à la constitutionnalisation de l'état d'urgence, nous resterions avec deux états d'exception dans la Constitution, qui ne répondent pas aux mêmes besoins et n'ont pas les mêmes effets. L'état d'urgence est le plus adéquat en situation de menace. Il évolue en fonction du contrôle constitutionnel. S'opposer à son inscription dans la Constitution nous empêche de réfléchir à son encadrement. Une loi ordinaire – ou organique, pour permettre un contrôle préalable du Conseil constitutionnel – encadrerait les mesures de police administrative prévues, dans des limites constitutionnelles claires.

Seconde question, comment, en droit français, établir la binationalité sans soumettre notre droit à celui d'un autre pays ? Il y a des nationalités vécues et d'autres subies.

M. Pierre-Yves Collombat. – Monsieur Chagnollaud, le caractère répétitif d'une critique ne saurait être tenu pour une preuve de qualité de la mesure critiquée !

Si l'on a pu mettre en œuvre l'état d'urgence à trois reprises déjà, à quoi bon le constitutionnaliser ? Sauf à vouloir éviter une censure possible du Conseil constitutionnel, ce qui est contradictoire avec l'argument selon lequel on préserve ainsi les libertés publiques.

La déchéance de nationalité est déjà possible ; le seul manque est la déchéance pour les Français non binationaux. Or, sauf erreur, la constitutionnalisation ne règlera pas ce problème puisque les traités internationaux l'emportent sur la Constitution. Là encore, on s'interroge sur l'utilité de la mesure.

M. Philippe Bas, président. – L'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution a-t-elle un effet sur la capacité du législateur à agir en matière de restriction des libertés publiques ? Pour ma part, je ne le pense pas.

Mme Éliane Assassi. – Je suis contre l'état d'urgence et contre la déchéance de nationalité, mais je veux comprendre la société dans laquelle nous vivons.

L'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle fait référence à l'ordre public, notion qui ne figure pas dans la Constitution mais dans la Déclaration des droits de l'homme. Le Conseil constitutionnel a élaboré une jurisprudence fournie pour concilier cette notion avec le nécessaire respect des libertés. Cet équilibre est-il garanti par l'article 1^{er}, notamment après le refus des députés de prévoir le contrôle du juge administratif ? Ne faudrait-il pas faire explicitement référence aux libertés publiques pour être en conformité avec la jurisprudence du Conseil ?

M. Jacques Mézard. – La loi de 1955 a profondément divisé les radicaux entre mendésistes et fauristes, précipitant leur perte du pouvoir. Le débat qui agite aujourd'hui les socialistes est de même nature, et pourrait avoir les mêmes conséquences...

Le professeur Chagnollaud a suggéré que la révision de 1962 était une mesure de circonstance ; or chacun savait, à l'époque, où le Président de la République souhaitait aller, et les conditions de cette révision ne sont pas un bel exemple de respect des institutions. Pour l'avoir dit avec force à l'époque, le Sénat s'est trouvé placardisé pour quelques années...

Vous dites que la déchéance de nationalité est contraire à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux engagements internationaux de la France – mais cela ne semble pas vous troubler particulièrement.

Je suis en accord total avec l'exposé du professeur Beaud. M. Chagnollaud pourrait-il m'expliquer les moyens d'éviter une utilisation permanente de la notion de péril imminent ? Là est le vrai problème pour les libertés, car la mesure relative à la déchéance de la nationalité relève de la communication. Constitutionnaliser la notion de péril imminent, c'est faciliter son utilisation. Il sera difficile pour le pouvoir exécutif de ne pas y recourir, par précaution, à la demande des services de renseignement... C'est ainsi que l'on a vu des États commettre de graves erreurs, par exemple au Moyen-Orient.

M. René Vandierendonck. – Monsieur Beaud, vous êtes le premier universitaire à avoir pris aussi clairement position. Vous lire, vous entendre fait du bien !

A-t-on corrélé, dans une étude, la loi de 1955 et les textes ultérieurs relatifs à l'état d'exception, jusqu'à l'adoption de notre Constitution, avec les événements d'Algérie ? Un tel travail serait précieux, surtout au vu de la manière dont l'Afrique du Sud a géré des situations analogues.

Hier, le premier président de la Cour de cassation suggérait de préciser le concept de liberté individuelle à l'article 66. Qu'en pensez-vous ?

M. Jacques Mézard. – Excellent !

Mme Catherine Tasca. – Je n'ai pas trouvé, dans vos interventions, d'éléments convaincants en faveur d'une révision constitutionnelle. Deux points font consensus : la nécessité de pouvoir recourir à l'état d'urgence et le fait que la déchéance de nationalité est une sanction. Jugez-vous impossible, dans l'état actuel du droit ou moyennant des modifications législatives mais sans modification constitutionnelle, de recourir à ces deux mesures en cas de nécessité ? Il n'y a aucune raison valable de prévenir une éventuelle censure du Conseil constitutionnel en révisant la Constitution.

M. René Vandierendonck. – Très bien.

M. Michel Mercier. – Je vous remercie d'avoir montré, par vos positions divergentes, la grande liberté de notre université.

M. Philippe Bas, président. – Encore heureux !

M. Michel Mercier. – La loi de 1955 n'a pas été appliquée, puisque les radicaux ont perdu le pouvoir dès le lendemain du vote. Au retour de Guy Mollet d'Alger, c'est la loi sur les pouvoirs spéciaux qui a été mise en œuvre... Sous la V^{ème} République, la loi de 1955 a ensuite été appliquée en 1961, et deux ou trois décisions l'ont prorogée sur le fondement de l'article 16 de la Constitution. On voit combien les choses sont imbriquées.

Comme toujours, le problème n'est pas d'entrer dans le dispositif mais d'en sortir. Je vois la constitutionnalisation de l'état d'urgence non pas comme un symbole mais comme un signe : comment sortir de l'état d'urgence sans le prolonger de manière déguisée à travers le droit commun ? La loi de procédure pénale en discussion à l'Assemblée nationale nous apportera une première réponse.

L'article 34 dit tout et ne cite que la nationalité. Toute adjonction au terme – attribution, acquisition, perte, déchéance – dans la Constitution ne peut que réduire les droits du législateur ordinaire.

Mme Catherine Tasca. – Absolument.

M. Michel Mercier. – L'article 25 du code civil prévoit que l'individu ayant acquis la qualité de Français peut en être déchu par décret en cas de crime ou de délit grave commis moins de dix ans après cette acquisition – sauf si la déchéance « *a pour résultat de le rendre apatride* », ajout souhaité par Mme Guigou, alors garde des sceaux, en prévision d'une ratification par la France des conventions internationales relatives à l'apatridie. En réalité, les engagements internationaux de la France en la matière sont surtout moraux. Nous avons été à

l'origine de certaines conventions, nous en avons signé d'autres, mais nous ne les avons pas toujours ratifiées, ou alors avec des réserves d'interprétation.

Comment voyez-vous la sortie de l'état d'urgence, avec cette menace diffuse et permanente ? Quelle place pour le législateur ordinaire ? Un contrôle de constitutionnalité est-il préférable à un contrôle de conventionalité – en cas de ratification par la France de la convention internationale contre l'apatridie ?

M. Hugues Portelli. – Cette révision constitutionnelle est l'arbre qui cache la forêt. Nous savons ce qu'est l'état d'urgence : l'extension des pouvoirs de police de l'exécutif. Le Gouvernement ajoute la déchéance de nationalité, peine accessoire qui devient de plein exercice. Derrière, la législation pénale en préparation durcit le régime pénal de façon permanente. La déchéance de nationalité n'est que la cerise sur le gâteau de cette évolution du droit pénal et administratif. Entre 1961 et 1963, l'état d'urgence est resté en vigueur pendant 25 mois ! Le Général de Gaulle a fait usage de l'article 16 pour le proroger et faire voter des lois dérogoires au système pénal et administratif en vigueur – dont certaines sont demeurées dans le droit positif pendant des décennies ! L'enjeu majeur est, par conséquent, ce qui se profile derrière cette révision constitutionnelle, à savoir une évolution durable de notre droit pénal.

Je conviens avec Olivier Beaud qu'il vaut mieux ne pas introduire de turpitudes dans la Constitution ; mais en Allemagne, en 1933, on a réglé le problème en supprimant la Constitution, avec les conséquences que l'on sait ! En créant deux régimes – un régime constitutionnel et un régime non constitutionnel qui pourrait durer – on prend un risque aussi grave qu'en constitutionnalisant l'état d'urgence.

M. Dominique Chagnollaud. – Que M. Mézard se rassure : je plaisantais en évoquant la révision de 1962 comme une révision de circonstance !

En matière d'engagements internationaux, la Déclaration universelle des droits de l'homme ne crée pas d'obligation particulière. Il sera toujours possible de créer des apatrides, compte tenu des dérogations prévues dans les conventions internationales. En 1955, il n'y avait pas de Conseil constitutionnel. Révision ou pas, toutes les mesures seront de toute façon soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, soit par le contrôle *a priori*, soit par le contrôle *a posteriori* avec la question prioritaire de constitutionnalité. Je ne souscris pas aux discours dramatisants en vogue. La loi ordinaire serait plus protectrice que la Constitution ? Mieux valait préciser dans le projet de loi constitutionnelle les conditions d'ouverture de l'état d'urgence, plutôt que de se contenter d'une reprise paresseuse des termes de la loi de 1955.

Oui, il y a différents types de binationalité. C'est pourquoi il faut rétablir l'égalité de traitement entre les binationaux nés Français et ceux qui le sont par acquisition.

La déchéance de nationalité étant une peine, elle ne pose pas de difficulté vis-à-vis de la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, si vous établissez un parallèle entre l'état d'urgence et la guerre d'Algérie, pourquoi, à ce compte-là, ne pas supprimer l'article 16 et les dispositions relatives à l'état de siège pour les réintégrer dans le droit ordinaire ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela n'a rien à voir !

M. Dominique Chagnollaud. – L'article 16 comme l'état de siège sont pourtant plus dangereux que l'état d'urgence à l'égard des libertés.

M. Philippe Bas, président. – La position du professeur Chagnollaud peut être contestée, mais elle est cohérente.

M. Olivier Beaud. – Présenter l'extension à tous de la déchéance de nationalité comme une question d'égalité, un acquis démocratique de gauche, est tout à fait ridicule ! C'est une sanction. L'article que je viens d'écrire avec Cécile Guérin-Bargues revient sur le rôle de la guerre d'Algérie dans l'instauration de l'état d'urgence, et les raisons pour lesquelles de Gaulle ne souhaitait pas inscrire l'état d'urgence dans la Constitution : il n'était intéressé que par l'article 16 et il était contre l'état de siège, par crainte des militaires.

J'ai évoqué, monsieur Leconte, les décisions de 1985, de 2015 puis de 2016 dans lesquelles le Conseil constitutionnel juge le Parlement compétent pour légiférer sur l'état d'urgence. Le 20 novembre 2015, il n'a censuré qu'une seule des dispositions dont il était saisi. Nulle contradiction, par conséquent, dans mes propos.

Le deuxième alinéa du nouvel article 36-1 de la Constitution indique que « *la loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre pour prévenir ce péril ou faire face à ces événements* ». Soit c'est redondant, puisque les mesures de police administrative sont de toute façon fixées par la loi, soit – et c'est mon interprétation, plus méfiante – il s'agit de lever les contraintes constitutionnelles liées aux saisies et à la retenue des personnes. On voit ainsi que la constitutionnalisation n'est pas innocente : loin d'encadrer les conditions de l'état d'urgence, elle permet d'aller plus loin dans la répression et aggrave les atteintes aux libertés.

Dans sa décision du 25 janvier 1985 relative à la Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel a conféré à la notion d'ordre public une valeur constitutionnelle. Les juristes doivent depuis lors concilier les droits et libertés et l'ordre public. C'est le travail classique du Conseil d'État, désormais assumé par le Conseil constitutionnel ; à mon sens, ce dernier n'exerce pas un contrôle assez rigoureux en la matière, puisqu'il tolère des atteintes graves.

La constitutionnalisation de l'état d'urgence est un net recul. Ce n'est pas un hasard si le Gouvernement a rejeté les deux mesures protectrices des libertés proposées par les députés : une loi organique au lieu d'une loi ordinaire pour instaurer l'état d'urgence, et l'introduction à l'article 66 de garanties relatives à la compétence du juge judiciaire.

Loin de renforcer les libertés, l'état d'urgence marque la victoire de l'administration et de la police sur la justice, le triomphe de la raison d'État. Le constitutionnalisme est le vernis de l'inculture juridique française. Le Conseil d'État est la raison d'État en forme juridictionnelle. À vous, parlementaires, je demande de vous opposer aux légistes ; le seul juge compétent sur les libertés est le juge judiciaire. Ce qui se passe est gravissime et la plupart des parlementaires n'en ont pas encore saisi la portée. On n'a pas vu tel recul des libertés depuis la guerre d'Algérie ; or on ne peut comparer la situation actuelle avec celle qui prévalait alors.

M. Dominique Chagnollaud. – J'ai proposé, voici deux semaines, un amendement pour mettre fin au contrôle des légistes et renforcer le rôle du juge judiciaire dans la protection des libertés.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

Protection de la Nation - Audition de M. Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS, rattaché au centre d'histoire sociale du XX^{ème} siècle de l'université Paris 1

La commission entend ensuite M. Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS, rattaché au centre d'histoire sociale du XX^{ème} siècle de l'université Paris 1.

M. Philippe Bas, président. – M. Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS, rattaché au centre d'histoire sociale du XX^{ème} siècle de l'université Paris 1, a beaucoup travaillé sur la cohésion sociale dans notre société plurielle et notamment sur l'immigration. Il a participé à des commissions importantes comme la commission Stasi, à l'origine de la loi interdisant le port de signes religieux ostensibles à l'école de la République, avec le souci du respect des différences et de la cohésion sociale pour lutter contre des phénomènes subversifs s'opposant à nos traditions républicaines et au vivre ensemble.

M. Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS. – Depuis 25 ans, j'ai travaillé sur l'histoire de la nationalité française depuis la Révolution française, puis sur la comparaison des politiques relatives à la déchéance de nationalité. Mon dernier ouvrage porte sur la déchéance aux États-Unis, qui a concerné 150 000 personnes au cours du XX^{ème} siècle. Je termine un long article sur la déchéance au Royaume-Uni.

En travaillant sur les archives françaises, allemandes et britanniques pour mon livre *Qu'est-ce qu'un Français ?*, j'ai retrouvé une loi prussienne de 1842, inspirée du droit français. Dans son traité de droit romain, le grand juriste prussien Friedrich Carl von Savigny estime que le seul domaine où l'on doit rechercher la convergence est celui du droit de la nationalité. Loin d'être une affaire intérieure, elle a immédiatement des conséquences extérieures. Quel impact notre révision constitutionnelle aurait-elle sur les droits étrangers ? Comment les pays étrangers y réagiraient-ils ? Autant les politiques d'immigration varient, autant notre droit de la nationalité est constant et inscrit dans la vraie Constitution de la France qu'est le code civil.

Nous avons deux dispositifs en matière de déchéance de nationalité.

Le premier date de la première guerre mondiale : en 1915, la France, seule puissance européenne avec le Royaume-Uni à ne pas se préoccuper de la double nationalité, voit certains de ses binationaux en guerre contre elle, principalement des anciens de la Légion étrangère – Allemands, Autrichiens, voire Turcs – naturalisés français, et qui, lors de l'appel aux armes, ont rejoint leur pays d'origine. La loi allemande Delbrück permettant aux binationaux de conserver leur nationalité allemande d'origine, la loi française du 7 avril 1915 a aboli un dixième des 758 naturalisations intervenues depuis 1913. En outre, elle autorise la déchéance de nationalité d'une personne ayant refusé de s'engager ou servant sous un drapeau étranger. Le Conseil d'État vise alors les demandes du Gouvernement et Camille Sée y est tellement rigoureux pour éviter l'apatridie que le Gouvernement demande au Parlement de transférer la compétence à la Cour de cassation, par la loi du 18 juin 1917, laquelle facilite aussi la déchéance d'une personne ayant conservé un lien particulier avec son pays d'origine – une propriété par exemple. Au 24 octobre 1924, lors de l'extinction de loi, 549 déchéances de nationalité ont été prononcées.

Par la suite, la grande loi de 1927 témoigne de la volonté des dirigeants politiques de naturaliser en masse pour combler les pertes démographiques françaises. Trois ans de séjour – contre dix précédemment – sont exigés pour être naturalisé. Ce passage d'un diagnostic à un pronostic sur l'assimilation nécessite une précaution supplémentaire : durant une période probatoire de dix ans suivant la naturalisation, la personne peut être déchue de sa nationalité française en cas de crime très grave. Entre 1927 et 1940, on compte 261 000 naturalisations d'adultes pour 16 déchéances en application de la loi de 1927, sur un total de 900 000 acquisitions de la nationalité française. Avec la menace de la guerre, Édouard Daladier revient, par un décret-loi de 1938, à un dispositif préparant aux hostilités, disposant qu'un Français se comportant de fait comme le national d'un pays étranger dont il possède la nationalité peut être déchu de sa nationalité française. Après la guerre, 523 Français vont en subir les conséquences : des collaborateurs nazis, des fascistes italiens, plus tard des communistes.

Lorsque le Président de la République a annoncé à Versailles, en novembre dernier, vouloir rendre possible la déchéance de nationalité pour un individu né Français, j'ai pensé qu'il reprenait le décret-loi de Daladier et que le Parlement l'adopterait à l'unanimité. À ma surprise, il vous engage sur un autre chemin. Selon l'exposé des motifs du projet de révision constitutionnelle, la perte de nationalité prévue par le décret-loi de 1938, réformant l'article 96 du code de la nationalité devenu article 23-7 du code civil, ne constituerait pas une sanction. Le professeur Niboyet, dans son *Traité de droit international privé*, inclut parmi les sanctions l'article 23-7 : la perte aurait dû, selon lui, être appelée déchéance. L'administration elle-même, dans ses tableaux, considère l'article 23-7 comme une sanction, de même que deux arrêts d'assemblée du Conseil d'État, à la suite des conclusions des commissaires du Gouvernement Marceau Long en 1958 et Fournier en 1966. D'où vient que l'exposé des motifs considère qu'il ne s'agit pas d'une sanction ?

Deuxième argument invoqué : une loi ordinaire pourrait être contraire à la garantie des droits prévue à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le Conseil d'État aurait-il agi dans la précipitation ? Jamais ! Je sais que le Sénat, lui, prend le temps d'aller au fond des choses.

Mme Esther Benbassa. – De moins en moins !

M. Patrick Weil. – Depuis longtemps existent différents types de double nationalité, et notamment depuis la réforme du code civil de 1973, sous l'effet de l'égalisation des droits entre hommes et femmes voulue par le doyen Foyer : désormais, un enfant né d'un couple binational possède les deux nationalités, sans devoir choisir.

Les tribunaux et notamment la Cour internationale de justice de La Haye, depuis l'arrêt Nottebohm, regardent la nationalité effective, le lien social. La commission de l'ONU sur les droits civils et politiques a estimé qu'un Suédois, arrivé à l'âge de 8 jours en Australie puis renvoyé dans son pays d'origine après des crimes atroces, avait un lien effectif avec l'Australie. Ce concept de nationalité effective est très important ; nous sommes une communauté d'États, la France n'est pas seule à garantir des droits ! L'article 16 de la Déclaration de 1789 concerne bien un droit de l'homme et non du citoyen : il n'y a aucune contradiction, à mon sens, entre l'article 23-7 et la garantie des droits. Pour certains binationaux, la nationalité française est secondaire. L'article 23-7 est donc conforme à la Constitution et peut être utilisé en cas d'actes de terrorisme. Ce n'est pas la voie choisie.

Le premier mécanisme proposé par le Gouvernement a blessé nos cinq millions de compatriotes ayant une double nationalité, qui n'ont rien de terroristes. Le Gouvernement a donc proposé une nouvelle mouture, adoptée par l'Assemblée nationale, mais l'inégalité perdure. Selon l'article 2, une personne peut être déchue de la nationalité française « *lorsqu'elle est condamnée pour un crime ou un délit constituant une atteinte grave à la vie de la Nation* ». Mais si la France ratifie, avec la réserve sur l'article 8-3, la convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, un Français pourra se retrouver apatride si son comportement porte « *un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État* », là où le délit d'atteinte grave à la vie de la Nation ne concerne qu'un binational. La France, patrie des droits de l'homme, créerait des apatrides, animaux humains non protégés par la convention de l'ONU ! En 1958, la Cour suprême américaine a invalidé la déchéance de nationalité dans son arrêt Trop : créer un apatride serait une « *punition cruelle et inusuelle* », contraire au VIII^{ème} amendement de la Constitution américaine. Si nous votions ce dispositif, nous serions le seul État civilisé à créer des apatrides sans protection.

Troisième point : la possibilité de déchoir pour un délit d'atteinte grave à la vie de la Nation. Le délit d'offense au Président de la République pourrait être rétabli et qualifié d'atteinte grave à la vie de la Nation. On ouvrirait ainsi la voie à des dispositions législatives liberticides, alors que le Conseil d'État en demandait la suppression dans son avis.

Si le nouveau dispositif s'applique, un binational français se sentant peu étranger et déchu de sa nationalité française se tournerait vers les tribunaux internationaux pour établir sa nationalité effective française. Si le pays d'origine modifie aussi sa loi dans le même sens que nous, le binational perdrait sa nationalité d'origine avant d'avoir épuisé toutes les voies de recours ! Nous créerions des bannis de l'intérieur, qui resteraient dans nos prisons, sans lien juridique avec aucun État.

La suppression de l'esclavage est le seul droit effectif de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Comme le dit Hannah Arendt, on n'est pas sujet de droit sans nationalité. La France, patrie des droits de l'homme, créerait des apatrides sans protection et étendrait la déchéance de nationalité aux délits ? Songez-y avant d'inscrire cette révision dans le marbre de l'Histoire...

M. Philippe Bas, président. – Merci. Les deux branches de la révision constitutionnelle sont très différentes. Nous pouvons espérer un texte sur l'état d'urgence qui empêche un futur législateur de restreindre plus avant les libertés. Pour la déchéance de nationalité, en revanche, on inscrit dans la Constitution, à titre préventif, la possibilité de restreindre des droits qui se rattachent à l'identité profonde de la personne et à son statut dans la société. L'étendre aux délits conduit à réduire les garanties individuelles, soyons-y particulièrement attentifs.

Les députés ont-ils bien mesuré l'extension considérable de la faculté offerte au législateur qu'ils ont apportée en matière de déchéance ? Ce texte est bien plus restrictif sur les droits fondamentaux que les intentions du Président de la République traduites dans le texte du Conseil des ministres.

M. Alain Richard. – Je rends hommage à la rigueur avec laquelle M. Weil a exposé la généalogie des dispositions de privation de nationalité, ainsi qu'à la fougue avec laquelle il a plaidé contre l'extension de la déchéance de nationalité aux personnes n'ayant que la nationalité française. Vous avez justement évoqué l'émotion – parfois stimulée par certaines autorités morales – de binationaux qui n'ont aucune raison de se sentir concernés, la

mesure s'appliquant aux personnes définitivement condamnées pour acte de terrorisme. Selon le vice-président du Conseil d'État que nous avons entendu hier, une annulation serait possible en cas de recours à une loi ordinaire, au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et du Conseil constitutionnel qui arguerait d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République s'opposant au retrait de la nationalité à des Français de naissance. Que pensez-vous de ce raisonnement de sécurité juridique ?

L'option retenue par une vaste majorité de l'Assemblée nationale, pluri-partisane, créerait des cas individuels d'apatridie pour un Français n'ayant pas d'autre nationalité, à la suite d'une sanction entourée de toutes les garanties de la procédure pénale d'un pays démocratique. Ce choix, difficile, sera très contesté.

Ou bien tout ceci n'est qu'un moyen pour un pouvoir aux abois d'amuser la galerie...

M. Philippe Bas, président. – C'est une hypothèse.

M. Alain Richard. – ... ou bien le sujet est réel : une nation démocratique garde le droit de faire sortir de sa communauté nationale quelqu'un qui lui porte une atteinte de gravité exceptionnelle. Existe-t-il un droit supranational pouvant priver une nation démocratique de cette faculté de choix ? Ce ne serait pas légitime. Les instruments internationaux actuels pouvant être invoqués n'ont pas cette conséquence. D'après l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « *tout individu a droit à une nationalité* » et « *nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité* », deux mentions indissociables. Mais cette disposition n'a été incorporée dans aucun droit national : c'est une simple proclamation. La convention de l'ONU de 1961 prévoit explicitement le droit pour les États-parties de prononcer la déchéance d'une seule nationalité en cas de sanction pénale pour des atteintes graves à la Nation. Reste la convention du Conseil de l'Europe de 1997 sur la nationalité, qui ne laisse aucune porte de sortie, mais que nous n'avons pas ratifiée.

Vous faites appel à notre honneur de législateur ; regardons les deux plateaux de la balance. Consentons-nous à ce que notre Nation, attaquée au plus extrême, puisse déchoir un criminel de sa nationalité ? Cela fait partie de la tradition révolutionnaire ; c'est un élément fondamental de notre pacte républicain. Sans doute, des obstacles juridiques entraîneront des contestations ; mais il n'est pas exact de qualifier un apatride d'« *animal humain* ».

M. Patrick Weil. – Même non protégé par la convention de l'ONU ?

M. Michel Mercier. – C'est Hannah Arendt qui le dit !

M. Alain Richard. – Des conventions internationales garantissent une protection. Notre droit national pourrait en prévoir une pour les apatrides séjournant sur le sol français. Si la sanction de privation conduit, par exemple, à expulser vers un territoire appliquant la peine de mort, des recours sont possibles. Cela fait partie des attributs premiers de l'existence d'une nation. Les nations, seules à être liées par l'engagement des Nations unies, doivent pouvoir légiférer sur qui a le droit de séjourner sur leur territoire. Une école de pensée, en partie inconséquente, prône la suppression de toute limitation juridique aux déplacements des individus, indépendamment des conséquences pour le reste de la société. Priver quelqu'un de sa nationalité donne des prérogatives à l'État, sans conséquences automatiques. Nuançons.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comment articulez-vous la conception de la Nation comme « *plébiscite de tous les jours* » et la notion de nationalité effective ? Quel pourrait être l'impact international du nouveau dispositif, si d'autres États font de même ?

M. Jean-Yves Leconte. – La méthode utilisée et l'introduction des délits fragilisent le lien entre la Nation et les citoyens binationaux, qui représentent presque 10 % des ressortissants français.

M. Philippe Bas, président. – Tous ne sont pas terroristes !

M. Jean-Yves Leconte. – Merci de vos propos sur les conséquences internationales, sur les législations étrangères, sur les conséquences de l'apatridie. *Quid* de la lutte antiterroriste ? Si notre pays engendre des criminels, notre premier devoir est de protéger le monde de ces individus, en responsabilité, et non de les éloigner comme un État failli.

M. Michel Mercier. – Merci à M. Weil de ses explications. Les règles relatives à la déchéance de nationalité existent depuis toujours dans notre droit, mais doivent-elles être constitutionnalisées ? Toute décision sur la nationalité a un impact international, dites-vous. Mais c'est d'abord la façon dont un État exprime sa souveraineté, en reconnaissant et protégeant ses nationaux partout. En cas de déloyauté, il rompt le lien de protection. Il faudrait cesser de distinguer la perte et la déchéance : un seul régime suffit ; je vous renvoie aux conclusions de M. Combarnous. Je n'imagine pas un État se priver de la déchéance de nationalité, ce ne serait plus un État. Selon le droit international, on ne peut créer un apatride. Mais la France n'a ratifié aucune convention internationale, même si elle en a suscité ! Nous avons d'abord des obligations en droit interne. Doit-on constitutionnaliser ? Le troisième alinéa de l'article 34, dans la version issue de l'Assemblée, est l'exemple même de l'excès d'habileté : on met tous les problèmes sous le tapis, quitte à les régler plus tard... ou pas !

M. Philippe Bas, président. – On s'est peut-être dit que le Sénat était là !

M. Michel Mercier. – Je ne voterai pas le texte de l'Assemblée. Peut-on constitutionnaliser le dispositif sans créer les problèmes que vous soulevez ? Je le crois.

M. Jacques Mézard. – Que pensez-vous de l'analyse du président Badinter, qui juge inutile l'inscription dans la Constitution ? C'est un problème de principe. Notre pays s'est honoré en supprimant la peine de mort, or là, on créerait une mort civile !

Nous avons des accointances avec l'Arabie saoudite, ne nous en glorifions pas. Est-il opportun, pour l'image de la France, d'appliquer le pansement de cette déchéance de nationalité pour atténuer les souffrances d'une opinion publique meurtrie ? Non, cela aurait des impacts internationaux gênants, notamment en Afrique du nord. Je ne voterai aucun texte, ni celui du Gouvernement, ni celui de l'Assemblée nationale.

M. Patrick Weil. – La conception de la Nation comme plébiscite est issue d'un discours d'Ernest Renan lors de l'annexion de l'Alsace-Moselle : il estime que les habitants auraient dû être consultés sur le rattachement à l'Allemagne. La Nation est un plébiscite au sens où elle est un choix collectif, et non individuel. On peut être Français juridiquement sans se sentir Français et inversement. Ne touchons qu'avec prudence à la notion de nationalité et de citoyenneté, plus importante en République – car c'est ce qui nous lie – qu'en monarchie.

M. Alain Richard. – Très juste.

M. Patrick Weil. – Le gouvernement fédéral américain a requis et obtenu la peine de mort contre le poseur de bombes de Boston, naturalisé un an avant le 11 septembre 2001, et non la déchéance de nationalité, afin de conserver la dignité du sujet de droit. C'est comme cela que se tient une nation civilisée.

M. Alain Richard. – C'est une interprétation.

M. Patrick Weil. – C'est celle des Américains, de notre République sœur, vérifiée dans les archives.

La constitutionnalisation de la déchéance serait paradoxale. L'Assemblée nationale élargit la déchéance aux délits – mais jusqu'où iraient les lois d'application ? Cela limite aussi le pouvoir de déchéance des parlementaires. L'article 23-8 du code civil ne serait sans doute plus constitutionnel ! Par exemple, une femme devenue française par mariage a tué son mari le lendemain de l'obtention de la nationalité : ce n'est pas un crime ou un délit contre la Nation, mais elle a été déchue de sa nationalité en application de l'article 25. En constitutionnalisant, on élargit le champ d'un côté, tandis que de l'autre, on le limite !

M. Michel Mercier. – Absolument !

M. Patrick Weil. – Le lien à la nationalité évolue dans le temps et avec la mondialisation. Comme le montrait Savigny, tous les États prennent d'immenses précautions. C'est pour cela que notre droit a peu changé : cela déborde rapidement sur les statuts d'autres citoyens ou États. Attendez-vous à des recours devant les cours internationales...

J'ai retrouvé une étude du Conseil d'État sur la perte de nationalité, qui qualifie la perte de nationalité prévue par l'article 23-7 de sanction.

M. Alain Richard. – Selon le vice-président du Conseil d'État, une loi ordinaire serait susceptible d'être jugée inconstitutionnelle car le Conseil constitutionnel pourrait constater l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Aucune loi depuis 1915 n'a introduit la déchéance pour des personnes nées en France.

M. Patrick Weil. – C'est faux. La loi de 1927 cite l'ensemble des motifs de perte ou de déchéance et elle a abouti à 523 décisions.

M. Alain Richard. – Ces dispositions s'appliquaient aux personnes ayant acquis la nationalité.

M. Patrick Weil. – Non ! L'article 23-7 du code civil s'applique à tout Français, qu'il soit ou non né Français. Je peux vous transmettre mes dossiers issus des archives du Conseil d'État. Depuis le décret-loi de 1938, inscrit dans le code de la nationalité, repris dans le code civil, soumis à l'aval du Conseil constitutionnel – par le biais de la loi Mazeaud de 1993 incluant les conclusions de la commission Marceau Long. Le Conseil constitutionnel a validé l'intégralité du dispositif et considéré – sous la présidence de Robert Badinter – que le droit du sol n'était pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Comment imaginer que le Conseil constitutionnel puisse en juger autrement, devant un Français condamné pour terrorisme, eu égard aux déchéances de nationalité intervenues depuis 1938 ? Je ne comprends pas le raisonnement d'une partie du Conseil d'État.

M. Alain Richard. – De sa majorité !

M. Patrick Weil. – Lorsque j’ai soumis un rapport au Gouvernement en 1997, M. Sauvé avait estimé que le Conseil constitutionnel ne l’accepterait pas. Il s’est trompé : le droit est matière à interprétation !

Si d’autres États adoptent des dispositifs similaires au nôtre, dans leur Constitution ou sur le modèle de l’article 23-7, un binational français pourrait être déchu de sa nationalité étrangère avant même l’épuisement de tous les recours en France ! Dès lors, il ne serait que Français.

M. Michel Mercier. – Il y a déjà eu des cas !

M. Patrick Weil. – Le dispositif actuel n’aura pas la moindre efficacité dans la lutte contre le terrorisme. L’article 23-7, combiné avec l’article 23-8, a une utilité : éviter le retour en France de binationaux dangereux qui se trouvent hors du territoire. On élargirait inconsidérément aux délits, mais l’on se priverait de cette faculté !

M. Michel Mercier. – La constitutionnalisation de la déchéance serait un moyen efficace de limiter les pouvoirs du Parlement !

M. Patrick Weil. – C’est vous qui le dites...

J’ai beaucoup parlé avec Robert Badinter qui, même s’il n’a pas signé mon appel comme M. Mazeaud ou Mme Schnapper, partage notre position. Il a d’ailleurs écrit un article en ce sens. La constitutionnalisation n’a pas été annoncée par le Président de la République au Congrès. On n’inscrit pas dans la Constitution des précautions n’ayant pas lieu d’être. Tous les membres du Conseil d’État ne peuvent avoir une connaissance historique de chaque disposition ; je peux vous l’apporter. Le rôle du Sénat est de remettre le dispositif sur les rails.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le Président de la République, à Versailles, a dit vouloir, d’une part, constitutionnaliser l’état d’urgence et, d’autre part, réfléchir à l’extension de la déchéance de nationalité.

M. Alain Richard. – Simple question de précaution contre un risque !

M. Michel Mercier. – Je croyais que M. Sueur appartenait à une majorité gouvernementale qui soutient le projet de révision constitutionnelle. Si le Président de la République ne souhaite pas cette révision, allons déjeuner !

M. Jean-Pierre Sueur. – La déclaration de Versailles est très précise. Sous la présidence du Président de la République, le Conseil des ministres a décidé de cette réforme constitutionnelle. Je vous confirme que je soutiens le Gouvernement, même si j’estime que les parlementaires doivent avoir, sur certains points, une liberté d’appréciation.

M. Jacques Bigot. – L’article 2 est une précaution que propose le Gouvernement pour tenir compte des observations du Conseil d’État. En cas d’adoption, il limiterait les possibilités de déchéance tout en l’élargissant à des délits...

M. Patrick Weil. – ... et aux Français non binationaux.

M. Jacques Bigot. – Le débat parlementaire doit transcender les clivages politiques. On aborde cette question sans s’interroger sur la signification de la nationalité. Il est dommage d’aborder ce sujet dans des conditions un peu difficiles.

M. Philippe Bas, président. – Merci d’avoir stimulé notre réflexion par votre exposé, révélateur de la qualité et de la profondeur de vos recherches.

La réunion est levée à 12 h 40

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 MARS ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mardi 8 mars 2016

à 18 heures

Salle Médicis

- Audition, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères, de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, sur les négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement (TTIP) (ouverte à la presse – Captation vidéo).
- Examen des amendements sur les articles délégués au fond sur le texte n° 431 (2015-2016), adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur la proposition de loi pour l'économie bleue (M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis).
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 410 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2015-1538 du 26 novembre 2015 relative à l'évolution des circonscriptions des chambres d'agriculture.

Mercredi 9 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 427 (2015-2016), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 303 (2015-2016) visant à favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation (M. Joël Labbé, rapporteur).

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 3512 (A.N., XIVE lég.) habilitant le Gouvernement à légiférer pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation.

à 10 h 30

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition conjointe, en commun avec la commission des finances, de Mme Marie Cheval, directrice générale, Boursorama, MM. Sébastien Declercq, associé, AT Kearney, Mathieu Escot, responsable du département des études, UFC-Que choisir, Jean-Yves Forel, directeur général en charge de la banque commerciale et de l'assurance, BPCE, et Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général, direction générale du Trésor, sur les évolutions de la banque de détail.

Groupe d'études de l'énergie

Mercredi 16 mars 2016

à 8 h 15

Restaurant du Sénat

- Audition de M. Francis Duseux, président de l'Union française des industries pétrolières (UFIP).

Groupe d'études « Elevage » – Section « Cheval »

Mercredi 9 mars 2016

à 14 heures

Salle n° 263

- Audition de Mme Marianne Dutoit, présidente de la fédération nationale du cheval (FNC).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 8 mars 2016

à 15 h 15

Salle n° 213

- Auditions sur la Russie : M. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales et M. Camille Grand, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (captation vidéo).

à 18 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger (en commun avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes).

Mercredi 9 mars 2016

à 9 h 30

Salle RD 204

à 9 h 30 :

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les projets de loi suivants :

- . 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 Gisèle Jourda, rapporteur) ;
- . n° 352 (2015-2016) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou (Mme Gisèle Jourda, rapporteur) ;
- . 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) (Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur) ;
- . 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 (M. Jean-Marie Bockel, rapporteur) ;
- . 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 (M. Jacques Gautier, rapporteur).

à 11 heures :

- Audition de M. Thierry Breton, président-directeur général d'ATOS, sur la perspective de création d'un « fonds européen de défense » (captation vidéo).
- Nomination de rapporteurs sur les projets de loi suivants :
 - . n° 669 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Colombie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ;
 - . n° 153 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil concernant les transports routiers internationaux de voyageurs et de marchandises et n° 298 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil en vue de l'établissement d'un régime spécial transfrontalier concernant des produits de subsistance entre les localités de Saint-Georges de l'Oyapock (France) et Oiapoque (Brésil) (un rapporteur commun aux deux textes) ;
 - . n° 348 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'avenant n° 6 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté de Monaco à la convention du 28 février 1952 entre la France et la Principauté de Monaco sur la sécurité sociale ;
 - . n° 2653 (AN-XIVe législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Irak sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (sous réserve de sa transmission) ;

. n° 3218 (AN-XIVe législature) autorisant la ratification de l'accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (sous réserve de sa transmission).

Commission des affaires sociales

Mercredi 9 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 213

Auditions sur le cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques et son adaptation tant à la protection des personnes qu'aux besoins de l'innovation thérapeutique

Ouvertes à la presse

à 9 h 30 :

- Dr Alain Masclet, président de AR2S (Améliorer les relations soignants-soignés).

à 10 h 30 :

- Mme Geneviève Chêne, directrice de l'Institut de santé publique (Inserm).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 9 mars 2016

à 10 h 15

Salle n° 245

- Audition de M. Emmanuel Hoog, président-directeur général de l'Agence France-Presse.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 9 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

<p>- Examen des amendements sur le texte n° 431 (2015-2016), adopté par la commission, sur la proposition de loi pour l'économie bleue (M. Didier Mandelli, rapporteur).</p>
--

Jeudi 10 mars 2016

à 10 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Pierre Cardo, Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

Commission des finances

Mercredi 9 mars 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, sur la mise en œuvre des recommandations du projet BEPS (« Base Erosion and Profit Shifting », érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices).

à 10 h 30

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

En commun avec la commission des affaires économiques

- Audition conjointe de Mme Marie Cheval, directrice générale, Boursorama, MM. Sébastien Declercq, associé, AT Kearney, Mathieu Escot, responsable du département des études, UFC-Que choisir, Jean Yves Forel, directeur général en charge de la banque commerciale et de l'assurance, BPCE, et Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général, direction générale du Trésor, sur les évolutions de la banque de détail.

Groupe de travail « La réforme de la dotation globale de fonctionnement »

Jeudi 10 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

- Articulation de la réforme de la DGF et de la baisse des dotations.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 8 mars 2016

à 9 heures

Salle n° 216

à 9 heures :

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 433 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 181 (2015-2016) présentée par M. Bruno Sido et plusieurs de ses collègues, tendant à permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle (rapporteur : M. François Grosdidier).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 435 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 591 (2014-2015), présentée par M. Jean Noël Cardoux et plusieurs de

ses collègues, visant à augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal (rapporteur : M. François Grosdidier).

à 9 h 30 :

- Audition de M. Manuel Valls, Premier ministre et de M. Jean Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi constitutionnelle n° 395 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation (captation vidéo).

Mercredi 9 mars 2016

à 9 heures

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 373 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 415 rectifié (2015-2016), présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues modifiant la loi n° 20156991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour permettre de rallonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités.

- Examen du rapport de M. Philippe Bas sur le projet de loi constitutionnelle n° 395 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation.

Commission des affaires européennes

Mardi 8 mars 2016

à 18 heures

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

Commune avec la commission des affaires économiques et la commission des affaires étrangères

- Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.

Jeudi 10 mars 2016

à 9 h 30

Salle A 120

- Réforme de la loi électorale de l'Union européenne : proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Fabienne Keller et M. Jean-Yves Leconte.

- Rapports par pays de la Commission européenne : communication de Mme Fabienne Keller et M. François Marc.

- Nomination de rapporteurs.

Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel

Mercredi 9 mars 2016

a 14 h 30

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le texte n° 407 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 372 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte

Mercredi 9 mars 2016

de 14 heures à 18 heures

Salle Médicis

à 14 heures :

- Audition de Mme Anne-Laure Fondeur, conseillère auprès du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, chargée de la sécurité sanitaire.

à 16 heures :

- Audition de Mme Hanen Rezgui Pizette, présidente de l'association de sensibilisation, d'information et de défense des consommateurs musulmans.

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Mardi 8 mars 2016

à 14 h 30

Salle Médicis

- Rencontre avec une délégation de « Meilleures Ouvrières de France ».

- Questions diverses.

Cette réunion sera ouverte aux membres de la délégation aux entreprises et de la commission de la culture, au public et à la presse dans la limite des places disponibles.

Mercredi 9 mars 2016

à 13 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

« LES FEMMES, VICTIMES DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS » :

- Examen du rapport d'information et des propositions de recommandations de Mmes Corinne Bouchoux, Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Brigitte Gonthier-Maurin, Chantal Jouanno et Mireille Jouve.