

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 4629

- *Négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement (TTIP) – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger (voir à la rubrique de la commission des affaires étrangères)..... 4629*
- *Économie bleue – Examen des amendements sur les articles délégués au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable..... 4629*
- *Nomination d'un rapporteur..... 4637*
- *Favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation – Examen des amendements de séance..... 4637*
- *Nomination d'un rapporteur..... 4650*
- *Évolutions de la banque de détail – Audition 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 (voir à la rubrique de la commission des finances)..... 4650*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 4651

- *Situation internationale - Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international 4651*
- *Russie – Audition de M. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales et M. Camille Grand, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique..... 4658*
- *Négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement (TTIP) – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger (sera publiée ultérieurement)..... 4667*
- *Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission 4668*
- *Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission 4670*
- *Projet de loi 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*

<i>établissement d'un cadre de tarification pour la liaison fixe transmanche, et une annexe) - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4672</i>
• <i>Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4675</i>
• <i>Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>4678</i>
• <i>Perspective de création d'un « fonds européen de défense » - Audition de M. Thierry Breton, président-directeur général d'ATOS (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>4683</i>
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	<i>4683</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	4685
• <i>Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition du Dr Alain Masolet, président de AR2S (Améliorer les relations soignants-soignés).....</i>	<i>4685</i>
• <i>Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice de l'Institut de santé publique (Inserm)</i>	<i>4693</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>4701</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	4703
• <i>Audition de M. Emmanuel Hoog, président-directeur général de l'Agence France-Presse.....</i>	<i>4703</i>
COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	4711
• <i>Économie bleue – Examen des amendements au texte de la commission</i>	<i>4711</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>4717</i>
• <i>Audition de M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)</i>	<i>4722</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	4731
• <i>Groupes de travail – Désignation de membres</i>	<i>4731</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</i>	

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)..... 4732

- *Mise en œuvre des recommandations du projet BEPS (« Base Erosion and Profit Shifting », érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) - Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE (sera publiée ultérieurement)..... 4746*
- *Évolutions de la banque de détail - Audition 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 (sera publiée ultérieurement)..... 4746*

COMMISSION DES LOIS 4749

- *Permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle - Examen des amendements au texte de la commission..... 4749*
- *Augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal - Examen des amendements au texte de la commission..... 4751*
- *Protection de la Nation - Audition de M. Manuel Valls, Premier ministre, et de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice 4755*
- *Nomination de rapporteurs..... 4766*
- *Protection de la Nation - Examen du rapport..... 4766*
- *Questions diverses..... 4784*

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL 4785

- *Examen des amendements au texte de la commission..... 4785*

MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE CULTE..... 4789

- *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 (sera publiée ultérieurement)..... 4789*
- *Audition de Mme Hanen Rezgui Pizette, présidente de l'association de sensibilisation, d'information et de défense des consommateurs musulmans (ASIDCOM)..... 4789*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 14 MARS ET A VENIR. 4797

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 8 mars 2016

- Présidence conjointe de M. Jean-Claude Lenoir, président, de M. Jean Bizet, président et de M. Jacques Gautier, vice-président -

Négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement (TTIP) – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger (voir à la rubrique de la commission des affaires étrangères)

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Le compte rendu est consultable à la rubrique de la commission des affaires étrangères.

Économie bleue – Examen des amendements sur les articles délégués au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Article additionnel avant l'article 13

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° 57 demande un rapport au Gouvernement sur les subventions accordées au secteur de la pêche. Cela n'est pas indispensable. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57.

Article additionnel après l'article 13

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° 58 prévoit une sanction pénale pour les rejets des installations aquacoles. Créer de multiples régimes de sanctions pénales ajouterait à la confusion. La rédaction interdit tout rejet qui « porte atteinte » à la qualité du milieu aquatique. Une interprétation stricte conduirait à sanctionner toute installation aquacole produisant des rejets, mêmes minimes, puisqu'on ne qualifie pas l'atteinte au milieu nécessaire pour constituer l'infraction. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58.

Article additionnel après l'article 14

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° 15 pose le principe d'interdiction des captures et de commercialisation des espèces menacées d'extinction. On ne peut qu'être d'accord avec ce principe, mais plusieurs arguments ne plaident pas en faveur de cet amendement. L'évaluation de la ressource et la détermination du droit de pêche sont déterminés au niveau européen, en visant le rendement maximum durable (RMD). L'interdiction de pêcher existe déjà au niveau européen pour certaines espèces. Ainsi, les règlements européens interdisent désormais de pêcher et commercialiser le requin-taupo,

espèce en danger en Atlantique-Nord. Interdire en droit national ce qui est déjà interdit au niveau européen n'apporte pas grand-chose. Avis défavorable. Même avis pour l'amendement n° 59.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 15 et 59.

Article 15

M. Daniel Laurent. – L'amendement n° 18 est important : il distinguera les élevages marins des élevages de mollusques et autres produits de cultures marines.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 18 et 103 établiraient une frontière étanche entre les compétences du Comité national de la conchyliculture (CNC) et celles du Comité national des pêches maritimes et élevages marins (CNPMM), alors qu'il n'y a pas d'ambiguïté sur les compétences du CNC. La rédaction proposée pourrait, a contrario, obscurcir la mission du CNPMM vis-à-vis de l'aquaculture marine. Je propose de demander l'avis du Gouvernement.

M. Daniel Laurent. – Notre commission peut émettre un avis ; je demande un vote.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 18 et 103.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 98 rectifié qui encourage la recherche dans l'aquaculture marine en mer et à terre.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 98 rectifié.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° 111 veut développer l'aquaculture marine en mer et à terre. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 111.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° 14 prévoit la détention de la totalité des parts d'une société de pêche artisanale par les patrons-pêcheurs, alors que nous nous étions accordés sur une participation fixée au minimum à 51 % pour favoriser la pêche. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 14 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 86 permettant aux sociétés de pêche artisanale de détenir jusqu'à cinq navires : cela va trop loin, nous l'avons déjà refusé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 86.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 112 qui élargit les pouvoirs des gardes-jurés et prud'hommes pêcheurs assermentés.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 112.

Articles additionnels après l'article 15

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 19 et 104 qui transforment les Comités de la conchyliculture en Comités de la conchyliculture et des cultures marines. Cette proposition conduirait à un élargissement des missions de ces comités. Il serait fâcheux que ce simple changement de dénomination retire des compétences aux comités des pêches et des élevages marins. Cela fâcherait des gens.

M. Daniel Laurent. – Votons. J'y suis favorable.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Le Comité des pêches, que nous avons reçu ce matin, y est défavorable.

M. Daniel Laurent. – Si tel est le cas, je retirerai mon amendement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 19 et 104.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n^o 75 améliore le recouvrement des cotisations professionnelles obligatoires des comités des pêches, dont la nature juridique n'est toutefois pas modifiée, en mettant en place une procédure de mise en demeure préalable au recouvrement. Le délai de prescription de droit commun de 5 ans courra à partir de la lettre de mise en demeure, sans qu'un constat d'huissier soit nécessaire. Je demande que les amendements identiques n^{os} 21 et 116 rectifié soient retirés au profit de l'amendement n^o 75 auquel je suis favorable.

M. Daniel Laurent. – Je retirerai mon amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 75, et un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 21 et 116 rectifié.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n^o 78 rectifié prévoit un rapport sur la transformation des comités régionaux de pêche outre-mer en chambres consulaires. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 78 rectifié.

Article 15 bis

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 81 rectifié. Créer une enveloppe étanche pour l'outre-mer dans le cadre d'un fonds de mutualisation détruit le principe de la mutualisation qui veut que tout le monde cotise et que ceux qui subissent un dommage reçoivent des compensations.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 81.

Articles additionnels après l'article 15 bis

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 22 et 106 excluant la conchyliculture du régime des calamités agricoles.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 22 et 106.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 23 et 107 donnent au Comité national de la conchyliculture (CNC) un pouvoir réglementaire en matière de reproduction et d'amélioration génétique des huîtres, moules, et autres espèces qui entrent dans son champ de compétence. Si le CNC, dans le cadre de ses missions définies à l'article L. 912-7 du code rural et de la pêche maritime, peut prendre différentes mesures de gestion qui s'imposent à ses membres pour protéger les gisements conchylicoles, il semble difficile de lui donner la main sur la reproduction et l'amélioration génétique. Le pouvoir réglementaire en matière de santé publique doit rester aux mains de l'État, et plus particulièrement des services vétérinaires (Direction générale de l'alimentation). Les risques sont trop importants : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 23 et 107.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 24 rectifié et 108 interdisent la brevetabilité des souches d'espèces conchylicoles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 24 rectifié et 108.

Article 16

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n^o 44 élargit l'objet du rapport sur le pescatourisme et la diversification des activités des pêcheurs. C'est intéressant, même si le sujet est distinct de celui de la diversification par les activités touristiques. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 44.

Article 18

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n^o 114 prend en compte les eaux conchylicoles dans la définition des dommages causés à l'environnement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 114.

Articles additionnels après l'article 18

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n^o 60 interdit la capture des cétagés à des fins de dressage récréatif. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 60.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n^o 61 prévoit des sanctions pénales pour le chalutage en eaux profondes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 61.

Article 18 bis

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 115 sur la compatibilité des schémas de cohérence territoriale et plans locaux d’urbanisme aux schémas régionaux de développement de l’aquaculture marine.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 115.

Article additionnel après l’article 18 bis

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Sagesse pour les amendements n°s 53 et 54 afin que le Gouvernement nous apporte des précisions sur l’étiquetage spécifique des huîtres.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements n°s 53 et 54.

Article 18 ter

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L’amendement n° 37 rectifié étend à la Guyane et à la Martinique les compétences en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques de la mer. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 37 rectifié.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 50, sous réserve de modification rédactionnelle, de même qu’à l’amendement n° 95 rectifié, sous réserve de le transformer en sous-amendement à l’amendement n° 50. Il s’agit d’ajouter la Guadeloupe et la Réunion à la liste des collectivités associées à l’évaluation des ressources halieutiques.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 50 et 95 rectifié, sous réserve de modifications.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 79 rectifié.

Article additionnel après l’article 18 ter

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L’amendement n°35 permet aux collectivités d’outre-mer de faire des propositions en matière de gestion des biens communs. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du gouvernement sur l’amendement n° 35.

Article 18 quater

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L’amendement n° 77 rectifié précise le contexte dans lequel les pêches et l’aquaculture évoluent dans les outre-mer. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 77 rectifié.

Articles additionnels après l'article 18 quater

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° 34 prévoit un rapport sur la pêche et l'aquaculture outre-mer : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.

M. Michel Le Scouarnec, rapporteur. – L'amendement n° 80 rectifié bis demande un rapport sur l'aquaculture outre-mer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 80 rectifié bis.

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-après.

TABLEAU DES AVIS

Article additionnel avant Article 13			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	57	Rapport au Parlement sur les subventions accordées au secteur de la pêche	Défavorable
Article additionnel après Article 13			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	58	Sanction pénale des rejets des installations aquacoles	Défavorable
Article additionnel après Article 14			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	15	Interdiction des captures et de la commercialisation des espèces menacées d'extinction	Défavorable
M. DANTEC	59	Interdiction des captures et de la commercialisation des espèces menacées d'extinction	Défavorable
Article 15			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. LAURENT	18	Exclusion de la catégorie des élevages marins des élevages de mollusques et autres produits de cultures marines	Favorable
Mme DES ESGAULX	103	Exclusion de la catégorie des élevages marins des élevages de mollusques et autres produits de cultures marines	Favorable
M. ARNELL	98 rect.	Objectif d'encouragement de la recherche dans l'aquaculture marine en mer et à terre	Favorable
Mme DES ESGAULX	111	Objectifs de développement de l'aquaculture marine en mer et à terre	Favorable
Mme DIDIER	14	Détention de 100 % des parts de la société de pêche artisanale par les patrons-pêcheurs	Défavorable
M. CANEVET	86	Possibilité pour les sociétés de pêche artisanale de détenir jusqu'à cinq navires	Défavorable

Mme DES ESGAULX	112	Élargissement des pouvoirs des gardes-jurés et prud'hommes pêcheurs assermentés	Favorable
Article additionnel après Article 15			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. LAURENT	19	Transformation du "comité national de la conchyliculture" en "comité national de la conchyliculture et des cultures marines"	Défavorable
Mme DES ESGAULX	104	Transformation du "comité national de la conchyliculture" en "comité national de la conchyliculture et des cultures marines"	Défavorable
Mme CLAIREAUX	75	Amélioration du recouvrement des cotisations professionnelles obligatoires des comités des pêches	Favorable
M. D. LAURENT	21	Délai de prescription de 5 ans pour les cotisations professionnelles obligatoires	Défavorable
Mme DES ESGAULX	116 rect.	Délai de prescription de 5 ans pour les cotisations professionnelles obligatoires	Défavorable
M. S. LARCHER	78 rect.	Rapport au Parlement sur la transformation des comités régionaux de pêche outre-mer en chambres consulaires	Défavorable
Article 15 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. S. LARCHER	81 rect.	Part distincte pour l'outre-mer au sein des fonds de mutualisation	Défavorable
Article additionnel après Article 15 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. LAURENT	22	Exclusion de la conchyliculture du régime des calamités agricoles	Défavorable
Mme DES ESGAULX	106	Exclusion de la conchyliculture du régime des calamités agricoles	Défavorable
M. D. LAURENT	23	Possibilité pour le Comité national de la conchyliculture de définir des mesures de gestion en matière de reproduction et d'amélioration génétique	Défavorable
Mme DES ESGAULX	107	Possibilité pour le Comité national de la conchyliculture de définir des mesures de gestion en matière de reproduction et d'amélioration génétique	Défavorable
M. D. LAURENT	24 rect.	Interdiction de la brevetabilité des souches d'espèces conchylicoles	Défavorable
Mme DES ESGAULX	108	Interdiction de la brevetabilité des souches d'espèces conchylicoles	Défavorable

Article 16			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	44	Elargissement du rapport sur le pescatourisme aux questions de participation des pêcheurs aux programmes de recherche et aux programmes de collecte des déchets	Favorable
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DES ESGAULX	114	Prise en compte spécifique des eaux conchylicoles dans la définition des dommages causés à l'environnement	Défavorable
Article additionnel après Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	60	Interdiction de la capture de cétacés à des fins de dressage récréatif	Défavorable
M. LABBÉ	61	Sanctions pénales pour le chalutage en eaux profondes	Défavorable
Article 18 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DES ESGAULX	115	Compatibilité des SCoT et PLU aux SRDAM	Défavorable
Article additionnel après Article 18 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	53	Étiquetage spécifique des huîtres naturelles et huîtres nées en écloserie	Sagesse
M. LABBÉ	54	Renvoi à un décret de la traçabilité des informations concernant les huîtres	Sagesse
Article 18 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	37 rect. <i>bis</i>	Extension à la Guyane et à la Martinique de l'attribution aux collectivités territoriales des compétences en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques de la mer	Favorable si rectifié
M. CORNANO	50 rect.	Ajout de la Guadeloupe et de la Réunion dans la liste des collectivités associées à l'évaluation des ressources halieutiques	Favorable si rectifié
M. ARNELL	95 rect.	Ajout de la Saint-Martin dans la liste des collectivités associées à l'évaluation des ressources halieutiques	Favorable si rectifié
M. S. LARCHER	79 rect.	Association systématique des professionnels à l'évaluation des ressources halieutiques	Défavorable

Article additionnel après Article 18 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ANTISTE	35	Possibilité pour les collectivités territoriales d'outre-mer de faire des propositions en matière de gestion des biens communs	Avis du Gouvernement
Article 18 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. S. LARCHER	77 rect.	Précisions sur le contexte de la politique des pêches maritimes et de l'aquaculture dans les outre-mer	Favorable
Article additionnel après Article 18 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ANTISTE	34	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la pêche et l'aquaculture outre-mer	Défavorable
M. S. LARCHER	80 rect. bis	Rapport au Parlement sur l'aquaculture dans les outre-mer	Défavorable

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne M. Daniel Gremillet en qualité de rapporteur pour 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.

La réunion est levée à 19 h 55.

Mercredi 9 mars 2016

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

Favoriser l'ancrage territorial de l'alimentation – Examen des amendements de séance

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement n° 6 encourage l'ancrage local de l'alimentation par le maintien des abattoirs de proximité. On pourrait d'ailleurs l'étendre à tous les équipements de proximité. Avis favorable.

M. Yannick Vaugrenard. – Oui, le limiter aux abattoirs serait réducteur : étendons-le aux équipements de proximité. Est-il pour autant nécessaire de l'inscrire dans la loi ?

Mme Sophie Primas. – Bonne question !

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement vise « notamment » les abattoirs, ce qui ouvre son champ à d'autres équipements favorisant l'ancrage territorial.

M. Franck Montaugé. – Dans ma région, nous avons sauvé un abattoir en établissant un circuit court entre les éleveurs locaux et la restauration collective, ce qui est aussi dans l'intérêt premier des filières animales et des consommateurs. La proximité de l'abattage est souvent un gage de la qualité de l'alimentation.

M. Michel Le Scouarnec. – Dans le Morbihan, nous avons perdu de nombreux abattoirs. Heureusement, Belle-Île a gardé le sien, sinon l'élevage local aurait disparu.

M. Gérard Bailly. – Je suis favorable à l'amendement. Lors d'une mission sur l'avenir de l'élevage dans les Alpes-Maritimes avec notre collègue Jean-Paul Emorine, nous avons constaté que les éleveurs ovins devaient abattre leurs bêtes à Sisteron, ce qui les empêchait de distribuer localement leurs produits, en raison du surcoût. Si les abattoirs de proximité continuent à disparaître, les filières aussi disparaîtront. Dans le Jura, nous avons relancé l'abattoir de Champagnole.

M. Gérard César. – Quelle capacité ?

M. Gérard Bailly. – 2 500 tonnes.

Mme Sophie Primas. – Cet amendement est révélateur de l'esprit du texte. Nous sommes tous pour une agriculture de proximité. Ce ne sont pas les 600 à 800 mails que nous avons reçus ces derniers jours qui nous feront changer d'avis. Au-delà des bonnes intentions, nous élaborons la loi. Dans les Yvelines, quand un éleveur existe, il va faire abattre dans les départements voisins, par exemple chez vous, monsieur le Président, dans le Perche ! Je regrette cet aller-retour ; autant consommer directement de la viande du Perche !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Tout à fait !

Mme Sophie Primas. – Arrêtons d'encombrer la loi de bavardages et de déclarations d'intention.

M. Alain Duran. – Ne nous limitons pas aux abattoirs. En Ariège, nous créons une légumerie pour l'approvisionnement local.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous devrions nous efforcer de bannir les mots « notamment » ou « en particulier », qui n'ont, le plus souvent, aucun sens législatif.

M. Robert Navarro. – L'intention est unanime, mais je m'interroge sur la nécessité d'une loi : on multiplie les normes, alors que les collectivités n'ont plus de moyens et n'en peuvent plus de financer des structures.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6.

Article 1^{er}

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié, qui supprime l'obligation d'introduire des produits de l'alimentation durable, est contraire à la position arrêtée la semaine dernière en commission, de conserver un dispositif juridiquement

contraignant pour structurer une filière solide à l'horizon 2020 et ré-ancrer notre alimentation dans les territoires. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.

M. Joël Labbé, rapporteur. – À la suite des auditions que j'ai menées et des observations que vous avez formulées la semaine dernière, je propose de réécrire l'article 1^{er} pour qu'il soit réellement opérationnel, afin de renforcer l'ancrage local de l'alimentation, tout en apportant davantage de flexibilité. Le texte actuel de la proposition de loi réduit la notion d'alimentation durable à trois catégories de produits, oubliant d'autres dimensions. L'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime dispose que la politique publique de l'alimentation doit promouvoir des systèmes de production agro-écologiques qui allient performance économique, sociale, environnementale et sanitaire. L'alimentation durable comporte donc ces quatre dimensions. En outre, sa mention dans le dispositif obscurcit le contenu de l'obligation mise à la charge des personnes publiques. Mon amendement n° AFFECO.1 mentionne donc plus clairement les trois catégories alternatives de produits qui devront être introduits en restauration scolaire.

La semaine dernière, nous avons supprimé toute référence à une quotité précise de produits biologiques, estimant qu'elle ne pourrait être atteinte. Élargissons alors la catégorie de produits concernés, afin d'atteindre la quotité de 20 %, déjà inscrite au Grenelle de l'environnement : elle concernerait ainsi non seulement des produits issus de l'agriculture biologique – portant la mention « AB » et respectant strictement le cahier des charges de l'agriculture biologique – mais également des produits issus de surfaces en conversion à l'agriculture biologique – sans certification « AB », mais dans une démarche pluriannuelle pour respecter *in fine* le cahier des charges de l'agriculture biologique. Ainsi élargie, cette quotité de 20 % se recoupe très largement avec celle de 40 % : les produits bio sont à la fois des produits sous signe de qualité et des produits répondant à des critères de développement durable. Si l'acheteur public privilégie ces deux critères, il respectera *ipso facto* l'obligation relative aux produits bio.

Imposer de satisfaire à l'obligation dès le 1^{er} janvier 2020 serait difficile pour les collectivités qui auraient des contrats d'approvisionnement en cours de longue durée, ou qui seraient sur le point d'attribuer un marché d'approvisionnement dans les prochains mois. Pour éviter de remettre en cause ces contrats, et être plus flexible, l'obligation ne s'appliquerait qu'aux contrats d'approvisionnement – marchés publics ou concessions – conclus après le 1^{er} janvier 2020.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – D'autres amendements sont en discussion commune. La parole est à Daniel Gremillet pour présenter l'amendement n° 14.

M. Daniel Gremillet. – Aucun autre produit n'a un meilleur ancrage territorial que les produits sous appellation d'origine contrôlée (AOC), appellation d'origine protégée (AOP), indication géographique protégée (IGP), Label Rouge ou sous mention valorisante - produit fermier ou produit de montagne – appellations qui existent et fonctionnent bien. Mon amendement n° 14 reste conforme à l'esprit de notre commission qui voulait supprimer l'objectif chiffré de 20 % de bio.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Les amendements n^{os} 10, 3 rectifié, 4 rectifié, 9 et 11 ont des objets partiellement similaires. L'amendement n° 7 autorise les

collectivités territoriales à déroger au code des marchés publics. Quel est l'avis du rapporteur ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – Pour parvenir à la quotité de 40 %, l'amendement n° 14 substitue aux produits sous signe de qualité ou sous mention des produits « issus de l'agriculture ancrée et valorisée dans les territoires ou transformés localement ». Lorsqu'on introduit une obligation juridique, les critères doivent être indiscutables. C'est le cas des produits sous signe ou mention, qui certifient un ancrage territorial et une valorisation spécifiques. De plus, imposer le recours à des produits issus d'approvisionnement « de proximité » ou ayant fait l'objet d'une transformation « locale » ne serait pas conforme au droit européen des marchés publics. On arrive au même résultat – juridiquement acceptable – grâce au critère du développement durable, prévu par le code des marchés publics et dans le texte. L'amendement AFFECO.1, qui fait disparaître la notion d'alimentation durable et maintient le recours alternatif à trois catégories de produits, permettra l'ancrage local de l'alimentation.

L'amendement n° 10 devient sans objet si l'amendement n° AFFECO.1 est adopté. Avis favorable dans le cas contraire.

L'amendement n° 3 rectifié substitue une obligation de moyens à l'obligation de résultat d'atteindre le seuil de 40 % de produits de l'alimentation durable. Pour entamer réellement une dynamique de reterritorialisation de l'alimentation, l'objectif de 40 % nécessite une obligation de résultat et non seulement de moyens. Le Grenelle I a montré que de simples déclarations d'intention ou des engagements trop vagues sont insuffisants pour faire évoluer les modes d'approvisionnement. Les 40 % sont facilement atteignables en recourant, comme le fait déjà l'article 1^{er} que nous avons adopté la semaine dernière, à trois critères alternatifs. Avis défavorable, car cet amendement viderait la loi de sa substance.

L'amendement n° 4 rectifié enlève les produits sous signe d'origine ou de qualité ou sous mention valorisante des catégories de produits devant être introduites d'ici 2020. Contrairement à ce qu'indique l'objet de l'amendement, la directive sur les marchés publics autorise le recours à un critère d'origine s'il est en rapport avec l'objet du marché concerné : le recours à des produits sous signe ou mention prévus à l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche est en relation avec l'objet d'un marché d'approvisionnement en produits alimentaires. Les appellations d'origine garantissent une méthode de production ancrée dans un terroir et, à ce titre, une qualité particulière. Ces dispositions ne sont donc pas contraires au droit européen de la commande publique. Avis défavorable.

L'amendement n° 9 est retiré. L'amendement n° 11 est satisfait par mon amendement. Si ce dernier n'est pas adopté, avis favorable.

J'approuve le sens de l'amendement n° 7, mais les directives européennes sur les marchés publics et les concessions s'imposent en droit français ; il n'est pas possible d'y déroger par la loi ou par décret. Si des assouplissements sont souhaitables, ils nécessitent un aménagement des règles de l'Union européenne. Dans l'immédiat, cet amendement ne peut être une solution juridique. Je suis désolé de donner un avis défavorable.

M. Gérard Bailly. – J'approuve la reterritorialisation de l'alimentation. On ne peut accepter que 80 % de la viande servie dans les cantines soit importée. Oui aux circuits courts et à la saisonnalité.

En tant que producteur non bio, je suis offusqué des mails que nous avons reçus, qui nous accusent d'être des empoisonneurs. C'est insupportable et nous allons finir par nous fâcher. Ces messages nous enjoignent de voter pour la santé, alors que nos enfants mangeraient des produits bourrés de pesticides. M. Labbé, je ne sais pas si vous êtes à l'origine de ces messages. Je voterai contre l'amendement du rapporteur, mais pour l'amendement de M. Gremillet. Ceux qui ont envoyé ces mails obtiendront l'effet contraire à celui qu'ils en attendaient.

M. Marc Daunis. – Dans une situation de crise, il faut raison garder. Nous sommes l'objet de pressions, mais avant que le lobby bio n'atteigne le niveau d'autres lobbies agricoles, il y a de la marge ! Cela n'excuse pas les contenus choquants que nous avons reçus : ces termes ne sont pas acceptables. Je suis très réticent sur la première version du texte. Une transition de l'agriculture est nécessaire. Avec toutes les limites du parallèle, nous sommes confrontés à la même situation que celle de l'industrie manufacturière il y a quarante ans, avec l'absolue nécessité d'assurer la transition des modes de production. L'agriculture biologique fait partie de l'avenir.

Je suis réticent au choix de délais fermés, même si l'Assemblée nationale les a votés à l'unanimité. La démonstration du rapporteur est particulièrement pertinente et opportune. Nous encourageons la transition par de fortes incitations, tenables et acceptables, entre 20 % et 40 %. Je partage le sens de l'amendement de Daniel Gremillet sur la territorialisation, mais outre qu'il n'est pas acceptable au regard du droit européen, il me semble satisfait par l'amendement du rapporteur. J'espère que nous obtiendrons un accord avec l'Assemblée nationale qui ne soit pas seulement le rétablissement de la version initiale de la proposition de loi. Donnons une impulsion à la réorientation d'une partie de notre agriculture vers l'agriculture durable, sans nous opposer à l'agriculture raisonnée, pour une reterritorialiser les productions.

Mme Sophie Primas. – Une fois de plus, je suis choquée qu'une loi rajoute des contraintes aux collectivités territoriales et aux industriels, avec des normes dont on ne sait comment elles seront contrôlées, alors que ces acteurs de la restauration collective font déjà d'énormes efforts de traçabilité, certains ayant même des postes dédiés, avec un impact sur le prix de la cantine. Ce texte n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact sur l'organisation des filières, la date de mise en œuvre, la répercussion sur les prix, alors que les acteurs s'engageront sur les chiffres de 20% et 40%. Certes, des marges pourront être gagnées par la réduction du gaspillage. Quant aux lobbies, je n'ai pas honte de dire que je reçois des représentants des industriels, des agriculteurs, des consommateurs ; les écouter fait partie de mon travail. Mais recevoir 600 mails par jour relève du harcèlement.

M. Marc Daunis. – On revient au mariage pour tous !

Mme Sophie Primas. – Là, c'étaient 1 000 mails par jour de chaque camp ! Demandons plutôt aux auteurs de ces messages de payer 3 euros de plus par mois pour consommer des produits de l'agriculture français.

Je ne voterai pas cet amendement qui ajoute des normes sans préciser quel contrôle s'exercera, sachant qu'aucune sanction n'est prévue. Mais je salue l'avancée sur les délais. Je suis échaudée par mon expérience précédente d'« échanges de bonne volonté » avec les promoteurs de ce type de proposition de loi : pour l'interdiction de l'usage des produits phytosanitaires par les collectivités territoriales, nous nous étions accordés pour une

application en 2020 ; néanmoins, au détour d'un autre texte, de peu d'importance, la date a été avancée à 2017...

M. Martial Bourquin. – Je partage l'analyse de M. Daunis. Les excès sont toujours mauvais, parfois dérisoires. Quoi qu'on en pense, agriculture, agroalimentaire et santé devront faire partie de nos analyses et de nos décisions à venir. L'association « Que choisir » a montré qu'une pomme subit dix-huit traitements ?

M. Marc Daunis. – Vingt-deux produits sur la peau !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Mangez des pommes !

M. Martial Bourquin. – La pomme devient une vraie brosse à reluire ! Les consommateurs demandent-ils cela ?

Mme Sophie Primas. – Proposez-leur des pommes avec des vers, vous verrez !

M. Martial Bourquin. – Certaines personnes aimeraient trouver des produits issus de l'agriculture raisonnée sur leurs marchés. Ils n'ont parfois pas le choix.

Mme Sophie Primas. – Pas besoin de loi !

M. Martial Bourquin. – L'amendement du rapporteur fera coexister agriculture intensive, agriculture raisonnée et agriculture bio. Il y a un lobbying acceptable, mais reconnaissons que les forces ne sont pas égales. Si le virage du bio et du raisonné n'est pas pris à temps, les Allemands et les Espagnols le prendront à notre place. Regardez chez Lidl et autres supermarchés : ils proposent essentiellement des produits étrangers. Prônons une agriculture raisonnée.

M. Gérard César. – Elle existe !

M. Martial Bourquin. – Pas suffisamment. Comment accepter que 80 % de la viande de nos cantines scolaires provienne de l'étranger, alors que nos agriculteurs périssent ? N'ayez pas d'idées préconçues sur tout ; ayons une volonté politique de reconquête de la restauration collective, grâce à la politique d'allotissement et aux directives européennes qui permettent l'ancrage territorial de notre alimentation.

M. Daniel Gremillet. – Sortons du piège. Les conditions de production sont hors sujet. N'opposons pas les agricultures. En France, la compétitivité et l'intensivité sont des mots bannis.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Au contraire, ils sont à la mode !

M. Daniel Gremillet. – L'agriculture bio devra être intensive et compétitive face à la concurrence nationale et internationale. Comment parler d'agriculture durable sans la définir ? Le développement durable est défini, et permet de sortir du piège de la liberté de marché. Mais comment ne pas reconnaître dans ce texte les IGP, AOC, labels et mentions valorisantes ?

M. Marc Daunis. – Ils y sont !

M. Daniel Gremillet. – Dans les Vosges, un des départements produisant le plus de lait bio, les éleveurs sont obligés de le faire transformer en Mayenne, faute d'entreprises de taille suffisante pour supporter les contraintes sanitaires et réglementaires. C'est pourquoi j'ai déposé cet amendement.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je reçois des lobbies issus de nombreux secteurs, et j'en recevais encore davantage au Parlement européen. On devrait nous aider à mettre de côté ces mails intempestifs, qui ne doivent de toute façon influencer notre position ni dans un sens, ni dans un autre.

Les agriculteurs manquent de débouchés. Je n'oppose pas les exportations, fondamentales pour l'équilibre de la balance commerciale, aux circuits courts et à la diversité des productions. Les arguments récemment développés par France 2 sont peut-être excessifs, mais l'opinion publique est sensible à ces questions ; ne faisons pas semblant de ne rien comprendre.

Oui, l'agriculture biologique doit être compétitive, par la structuration des filières et un marché intérieur garantissant un certain niveau de débouchés pour que les agriculteurs investissent. Ce seuil n'est pas atteint aujourd'hui. Lors du Grenelle, on pensait que le seuil de 20 % suffirait à inciter moralement à consommer bio. Ce n'est pas le cas : garantissons des débouchés en travaillant notamment avec la grande distribution. Les circuits courts ou le panier de la ménagère ne suffisent pas.

Nous recevons des messages pour offrir davantage de produits français dans les cantines scolaires. Nous devons donner un cadre, entre un droit anglo-saxon rigide et les petits arrangements propres à la tradition latine, habituels en France. Acheter du bio étranger n'est pas la solution, jouons sur les deux tableaux comme le propose l'amendement du rapporteur. Sinon l'Assemblée nationale rétablira son texte. Attention à la politique politicienne du pire.

M. Alain Chatillon. – Prenons garde à la méthode, certaines choses ne sont pas acceptables. Depuis 45 ans, il n'y a pas de véritable réglementation sur le bio. De faux produits bio se sont infiltrés, en l'absence de contrôle. En 1994, on parlait de soja non OGM et non de soja bio, car une réglementation OGM existait. Désormais, on ne sait plus de quoi l'on parle. N'imposons pas des contraintes aux collectivités territoriales si elles sont incapables de réaliser des analyses. L'Autriche et l'Allemagne sont leaders de la distribution de bio, mais les analyses montrent que certains produits bio sont plus toxiques que les autres. Je le sais, ce fut mon métier pendant plus de quarante ans ! Nous allons vers une surproduction de faux produits bio. Pour obtenir un bon label, les trois critères ne doivent pas être cumulatifs. Parlons plutôt de non OGM, sinon les prix seront très élevés.

M. Yannick Vaugrenard. – Il faut raison garder et tenir compte du contexte de crise agricole. Chacun cherche à s'en sortir et a sa part de responsabilité. Des moyens existent, au-delà de la politique agricole commune, comme cette loi. La concurrence sur les produits bio est très vive avec l'Allemagne et l'Espagne. Parions sur une agriculture bio concurrentielle, forte, éventuellement intensive et surtout plus efficace que celle des autres pays européens. C'est aussi un problème culturel. La proposition de loi est pédagogique, incitative, et utile pour la santé publique. Lors de notre dernière réunion, le rapporteur a été encensé pour la qualité de son rapport et sa présentation. Il a tenu compte des échanges et des inquiétudes, dont les miennes. À côté de l'agriculture bio, il évoque l'agriculture raisonnée, à savoir les circuits courts et la saisonnalité. Il est responsable envers les collectivités locales, en n'appliquant l'obligation qu'aux contrats d'approvisionnement conclus après le

1^{er} janvier 2020. L'Assemblée nationale a été unanime ! Ce serait un comble que nous ne le fussions pas.

M. Bourquin nous a cité un exemple local ; Didier Guillaume, lorsqu'il présidait le Conseil général de la Drôme, avait favorisé l'utilisation de produits bio dans les cantines scolaires. Les chambres d'agriculture doivent être intégrées dans le processus.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Elles le sont !

M. Yannick Vaugrenard. – En Loire-Atlantique, les agriculteurs bio sont structurés en coopératives. L'une d'entre elle compte 23 salariés désormais contre sept il y a dix ans.

Mme Sophie Primas. – Sans légiférer !

M. Philippe Leroy. – Débattre de ce texte était nécessaire, après les lois de modernisation de l'économie et de l'agriculture. Il n'est pas sûr que l'Assemblée nationale ait autant approfondi le sujet que nous. Comment adapter l'agriculture aux marchés mondiaux et répondre aux impératifs de qualité, de compétitivité et de réorganisation des circuits de distribution ? Les enjeux sont énormes, mais non résolus par ce texte qui ne regarde que par le petit bout de la lorgnette. Ils vont bien au-delà des revendications traditionnelles des agriculteurs.

Je ne suis pas sûr de partager totalement le point de vue de Daniel Gremillet, spécialiste du sujet, mais je voterai son amendement. Sera-t-il suffisant pour l'avenir de l'agriculture ? Quelle sera la demande ? Si aucun contrôle n'existe, je crains des contentieux avec des associations qui en profiteraient. Comme président de conseil général, j'ai essayé de favoriser l'approvisionnement en bio, cela n'a pas marché, faute d'offre suffisante. Méfions-nous de ce qui est bio. Pardonnez-moi, mais un porc élevé naturellement, qui aura mangé du ténia, vous le transmettra !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est caricatural !

M. Philippe Leroy. – Eh oui, le ténia, c'est bio ! Des produits bio peuvent contenir des biocides dangereux pour la santé. D'autres produits naturels peuvent être dangereux – comme la marijuana...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Et la camomille ?

M. Philippe Leroy. – Nous voterons cette proposition si elle est amendée par M. Gremillet. Ce texte ouvre un débat formidable mais il est prématuré.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est la raison pour laquelle je laisse le débat se poursuivre, quitte à retarder quelque peu notre réunion commune, prévue à l'issue de nos travaux, avec la commission des finances.

M. Jean-Jacques Lasserre. – L'agriculture bio n'a pas forcément l'avantage de la proximité ni l'exclusivité de la qualité. Je connais une ferme landaise bio de 600 hectares, avec de multiples salariés.

Je ne participerai pas au vote. Avons-nous toujours besoin de légiférer sur tout ? Chacun espère la paternité d'une proposition de loi, ensuite inscrite au tableau de chasse de

son groupe politique...Je ne crois pas que cela fera avancer le sujet. Dans les 70 collèges de mon département, les opérateurs fournissent davantage de produits bio et de qualité que ceux prévus par ce texte, avec réalisme et savoir-faire, sans qu'on ait légiféré. Les obligations seront plus contraignantes qu'opérationnelles. Organisons la production ; ce n'est pas difficile pour deux producteurs de lait de s'associer pour le transformer en yaourt ou en fromage, c'est plus compliqué pour certains produits carnés. Comment organiser des filières de qualité et de proximité ? Et cela au moment même, où, hélas, la réforme des collectivités territoriales prive certaines d'entre elles de toute initiative économique.

M. Henri Cabanel. – Ce débat me rappelle celui sur la transition énergétique, où nous nous accordions tous sur le mix énergétique, mais pas sur l'horizon. Nous commettons la même erreur avec les 20 % de bio dans la restauration hors domicile, elle-même débouché de 22 % de la production. Nous enfonçons des portes ouvertes. Ayons l'ambition de faire changer les choses : si tout se passe bien, personne ne se plaindra ! Un repas équilibré nécessite cinq produits, un produit bio parmi eux suffit pour atteindre les 20 %. Les produits représentent 25 % du coût total du repas. On peut limiter le surcoût en luttant contre le gaspillage. La loi nous fait aller dans la bonne direction, comme la loi sur la parité a augmenté la proportion d'élus.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Le Sénat doit s'approprier cette proposition de loi et la réécrire. Ce n'est pas une affaire entre la gauche, la droite et les écologistes, mais une question d'intérêt national.

J'ai ressenti l'effet catastrophique des courriels que vous avez reçus. Jusqu'à hier, je ne connaissais pas l'association Agir pour l'environnement, qui en est l'auteur, et je leur ai dit publiquement que leur stratégie était contreproductive. J'ai demandé que notre groupe écrive à tous les sénateurs pour leur expliquer comment mettre de côté ces messages en cas de nouvelle attaque de spam. Mes partenaires de la société civile sont la Fondation Nicolas Hulot, militante mais sans bannières, la Fédération nationale de l'agriculture biologique (Fnab) et l'association « Un plus bio » présidée par Gilles Pérole, premier adjoint de Mouans-Sartoux. Quant à ces messages, je le répète, je n'y suis pour rien et je les regrette.

Les produits labellisés « AB » respectent un cahier des charges validé par le ministère de l'agriculture, et sont contrôlés par un organisme certificateur agréé. L'agriculture bio doit être productive, certes pas avec des centaines d'hectares mais plutôt dans des petites et moyennes unités.

Mon amendement tient compte de nos derniers débats et est bordé juridiquement. Il supprime le terme d'alimentation durable, insuffisamment défini, pour s'en tenir aux signes de qualité. Évoquer, comme Daniel Gremillet, « 40 % de produits issus de l'agriculture ancrée et valorisée dans les territoires » ne serait juridiquement pas robuste.

M. Daniel Gremillet. – Il faudrait alors changer le titre de la loi.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Il s'agit de l'intention de la loi. En 2014, le ministère de l'agriculture a présenté un guide pratique pour les acheteurs et les collectivités locales, afin qu'ils puissent s'approvisionner en circuits courts – mais un intermédiaire est possible. Le code des marchés publics a introduit le critère de la performance environnementale, permettant notamment un approvisionnement direct de l'agriculture. Les 20 % bio, avec le critère « AB », sont sous signe de qualité. L'amendement n° AFFECO.1

que je vous ai présenté résulte d'un long travail pour trouver un consensus et enrichir le texte de l'Assemblée nationale. Avis défavorable à l'amendement n° 14.

L'amendement n° AFFECO.1 n'est pas adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 10, 3 rectifié, 4 rectifié, 11 et 7.

M. Daniel Gremillet. – L'amendement n° 12 autorise les collectivités locales à recourir à des projets alimentaires territoriaux (PAT) prévus par la loi d'avenir agricole, afin de s'approvisionner localement.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Il complète le dispositif proposé par l'amendement n° 14. Le recours aux PAT est fondamental pour mettre en œuvre l'obligation d'approvisionnement prévue par cet article. Recourir à la notion de « filières agricoles territorialisées » me semble difficile. Avis favorable si cet amendement est rectifié en supprimant la référence aux filières agricoles territorialisées. À défaut, avis défavorable.

M. Daniel Gremillet. – Je ne comprends pas la logique, alors qu'un autre amendement propose d'inclure un volet alimentaire dans les plans régionaux d'agriculture durable (PRAD).

M. Marc Daunis. – Je regrette que notre commission ait voté un amendement non conforme au code des marchés publics. Alors que nous devrions améliorer la qualité de la loi, nous n'avons pas fait œuvre utile sur la forme. Sur le fond, ne sous-estimons pas l'importance de la conversion agricole nécessaire. Si le tournant n'est pas pris, nous le paierons plus tard. Nous voterons pour l'amendement de M. Gremillet s'il est rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12, sous réserve de rectification.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement n° 5 rectifié ajoute à la liste des signes d'origine et de qualité et des mentions valorisantes – tous nationaux – mentionnée à l'article L. 640-2 du code rural, le label européen RUP (région ultrapériphérique de l'Union européenne), qui peut être décerné à des RUP non français - comme les Canaries, Madère ou les Açores. Juridiquement, on peut être un peu circonspect... Avis du Gouvernement.

M. Serge Larcher. – Cela concerne seulement la banane des Antilles.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je dois m'en tenir à un argumentaire strictement juridique.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 5 rectifié.

Article 1^{er} bis

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié supprime le rapport au Parlement sur la mise en œuvre de l'obligation d'introduction de produits de l'alimentation durable, qui me semble indispensable. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié.

M. Daniel Gremillet. – L'amendement n° 15 est cohérent avec le titre de la loi.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Avis favorable sous réserve d'une rectification de cohérence.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15, sous réserve de rectification.

Article 2

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement n° AFFECO.2 clarifie et enrichit le rôle de l'observatoire de l'alimentation. Grâce à l'observatoire de l'alimentation, on définira au niveau national des outils d'accompagnement des gestionnaires de services de restauration collective, même si son rôle n'est pas de faire respecter une obligation. Il évaluera la mise en œuvre de l'obligation prévue à l'article 1^{er}, en lien avec les collectivités concernées. Services de l'État et collectivités feront remonter les données quantitatives et qualitatives relatives à leur activité de restauration collective. La rédaction proposée inclut les observatoires existants dans certaines régions, sans les consacrer au niveau législatif – ils ont des statuts juridiques variables – ni imposer leur mise en place dans chaque région.

L'amendement n° AFFECO.2 est adopté.

Article 3

M. Daniel Gremillet. – L'amendement n° 17 est de cohérence.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17.

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'amendement n° AFFECO.3 est de cohérence.

Mme Sophie Primas. – Pas seulement !

M. Joël Labbé, rapporteur. – Il est rédactionnel : il intervertit des termes pour respecter les orientations fixées par le plan régional de l'agriculture et de l'alimentation durable : la politique agricole, la politique alimentaire, et enfin la politique agroalimentaire.

L'amendement n° AFFECO.3 est adopté.

M. Daniel Gremillet. – C'est une erreur d'enlever le terme « agroindustriel ». Les PRAD doivent exprimer une vision globale de l'agriculture. Nous ne pouvons pas opposer agroalimentaire et agro-industrie.

M. Martial Bourquin. – Je partage l’avis de Daniel Gremillet : faisons attention. Lorsque l’Allemagne se met au bio, c’est par l’agro-industrie, mais avec un cahier des charges spécifique.

M. Marc Daunis. – Par cohérence, je voterai l’amendement n° 13 de M. Gremillet, tout en regrettant que nos collègues n’aient pas adopté la proposition du rapporteur. En adoptant cette approche réunifiante, nous faisons œuvre utile.

M. Henri Tandonnet. – Gardons cette mention d’agro-industrie. Dans le Lot-et-Garonne, nous comptons 78 productions agricoles et une zone spécialisée Agropole avec 2 000 emplois et un chiffre d’affaires supérieur à celui de toute l’agriculture du département.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je souhaitais mentionner l’alimentaire. Avis favorable sous réserve de sa rectification car la rédaction intègre à la fois l’alimentaire, l’agroalimentaire et l’agroindustriel.

M. Martial Bourquin. – Je salue la grande sagesse du rapporteur.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 13, sous réserve de rectification.

M. Joël Labbé, rapporteur. – La définition autoritaire, par le PRAAD, de circuits de proximité adaptés aux spécificités territoriales et aux contraintes de la région, semble peu réaliste, alors que ces circuits évolueront au gré des besoins. Le plan doit promouvoir l’approvisionnement de proximité, évidemment adapté aux spécificités territoriales – car tel est l’objectif du PRAAD.

L’amendement n° AFFECO.4 est adopté.

L’amendement rédactionnel n° AFFECO.5 est adopté.

L’amendement de coordination n° AFFECO.6 est adopté.

Article 3 bis

L’amendement de coordination n° AFFECO.7 est adopté.

Article 4

M. Joël Labbé, rapporteur. – L’amendement n° 16 supprime l’obligation de mentionner la politique des entreprises en matière d’alimentation durable. Le Medef y voyait une contrainte supplémentaire ; pourtant, faire état d’informations sur les actions des sociétés en matière d’alimentation durable peut être un plus. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 16.

Article 5 (supprimé)

M. Joël Labbé, rapporteur. – L’article 5 prévoyait que les restaurants collectifs puissent bénéficier de la mention « fait maison ». La commission l’a supprimé la semaine dernière. C’est pourtant une ouverture souhaitable. Avis favorable à son rétablissement par l’amendement n° 8.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-après.

Article additionnel avant Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LE SCOUARNEC	6	Encouragement de l'ancrage local de l'alimentation par le maintien des abattoirs de proximité.	Favorable
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. VASSELLE	1 rect.	Suppression de l'obligation d'introduction de produits de l'alimentation durable.	Défavorable
M. GREMILLET	14	Introduction de produits issus de l'agriculture ancrée et valorisée dans les territoires ou transformés localement	Favorable
M. DESESSARD	10	Application de l'obligation aux contrats conclus après le 1 ^{er} janvier 2020	Défavorable
M. VASSELLE	3 rect.	Substitution d'une obligation de moyens à l'obligation de résultat d'atteindre le seuil de 40 % de produits de l'alimentation durable.	Défavorable
M. VASSELLE	4 rect.	Suppression des produits sous sigle d'origine ou de qualité ou sous mention valorisante des catégories de produits devant être introduites d'ici 2020.	Défavorable
M. DESESSARD	11	Rétablissement d'une quotité de 20 % de produits bio, étendue aux produits issus de surfaces agricoles en conversion	Défavorable
M. LE SCOUARNEC	7	Dérogation au code des marchés publics en faveur de l'approvisionnement local.	Défavorable
M. GREMILLET	12	Possibilité de recourir à des projets alimentaires territoriaux	Favorable si rectifié
Article additionnel après Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DESPLAN	5 rect.	Ajout du label RUP parmi les sigles d'origine ou de qualité ou les mentions valorisantes.	Sagesse
Article 1^{er} bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. VASSELLE	2 rect.	Suppression du rapport au Parlement sur la mise en œuvre de l'obligation d'introduction de produits de l'alimentation durable.	Défavorable
M. GREMILLET	15	Suppression de la référence à la notion d'alimentation durable	Favorable si rectifié

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	17	Suppression de la référence à l'alimentation durable	Favorable
M. GREMILLET	13	Rétablissement de la politique agro-industrielle dans les plans régionaux de l'alimentation durable	Favorable si rectifié
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	16	Suppression de l'obligation de faire figurer dans le rapport annuel des sociétés d'informations relatives à leur action en matière d'alimentation durable	Favorable
Article 5 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DESESSARD	8	Rétablissement du dispositif "fait maison" pour les restaurants collectifs	Défavorable

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne Mme Valérie Létard en qualité de rapporteure pour le projet de loi n° 3512 (Assemblée nationale, XIV^e législature) 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.

Évolutions de la banque de détail – Audition 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 (voir à la rubrique de la commission des finances)

Le compte rendu est consultable à la rubrique de la commission des finances.

La réunion est levée à 12h38.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 2 mars 2016****- 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****La commission auditionne M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur la situation internationale.**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes heureux d'accueillir le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, désormais ministre des affaires étrangères et du développement international, qui met son expérience au service de notre diplomatie, dans une période complexe et même grave : tensions et interrogations sur le terrain européen, guerres et crises internationales, mutations diplomatiques, incertitudes de la campagne américaine... Notre pays est lui aussi exposé à des difficultés importantes.

Nous attendons vos premières appréciations sur ces sujets, sur les grands défis de notre diplomatie sur le terrain européen, sur la situation de crise au Levant... Les membres de la commission vous interrogeront également sur leurs sujets de préoccupation, des chrétiens d'Orient à nos relations avec les États-Unis, dont la diplomatie semble stérilisée par la campagne électorale : c'est à présent le président chinois qui se comporte, en visite en Arabie saoudite et en Iran, comme le président américain naguère.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement durable. – Je m'inscris dans la continuité de mon prédécesseur Laurent Fabius, dont je salue l'action. Notre politique étrangère a traditionnellement vocation à rassembler les forces politiques au-delà des différences de sensibilité, car tous nous sommes soucieux de l'influence et du rôle de la France dans le monde. Il est important que le ministre des affaires étrangères soit entendu par les commissions parlementaires autant que celles-ci le souhaitent et c'est dans cet esprit que je me présente devant vous.

Le ministère dont je prends la tête a élargi son champ de compétences ; je compte en exercer la plénitude des missions, y compris dans la dimension économique, le commerce extérieur et ce que l'on appelle la diplomatie d'influence. J'ai ainsi réuni hier l'ensemble des partenaires du tourisme pour répondre aux défis qui touchent le secteur, durement affecté par les attentats.

Bien entendu, il y a les priorités immédiates, notamment la gestion des crises, à commencer par celles qui touchent la Syrie ou la Libye. Demain, je présiderai une réunion en « format Normandie » sur l'Ukraine, après un voyage à Kiev avec mon homologue allemand Frank-Walter Steinmeier. Vendredi – le lendemain du sommet franco-britannique – je retrouverai Philipp Hammond et Frank-Walter Steinmeier pour une réunion sur le dossier syrien, en format E3, à laquelle j'ai également convié Federica Mogherini.

L'Europe fait aussi partie des priorités. Nous sommes entrés dans une zone d'incertitude accentuée par la crise des réfugiés. Il y a de quoi être inquiet tant la situation est grave. Le Président de la République rencontre la Chancelière Merkel vendredi matin pour préparer le Conseil européen du 7 mars. Si l'Europe n'aborde pas la question de façon solidaire et responsable, nous serons en grand danger. Certaines initiatives, comme celle de l'Autriche, en vue de fermer la route des Balkans, peuvent aboutir à une véritable remise en cause de Schengen, alors que la solution à cette crise ne peut être qu'européenne. Certains prétendent, comme l'a fait un député hier, que Schengen est déjà mort ; une telle issue mettrait le projet européen en péril, il faut en être conscient.

Les sommets de la dernière chance se succèdent. Mais, il faut être conscient que nombre de décisions ont déjà été prises sur la question des réfugiés : le renforcement de la surveillance des frontières extérieures, les *hot spots*, un programme de relocalisation des demandeurs d'asile. La situation devient dramatique en Grèce, alors que l'ARYM a fermé sa frontière : nous ne pouvons abandonner notre partenaire grec. Les *hot spots* se mettent en place, la France y contribue en dépêchant des moyens et en contribuant ainsi à mieux contrôler la frontière extérieure : autant de mesures concrètes. Sur la relocalisation, la France doit aussi prendre sa part. Nous avons prévu d'accueillir 30 000 réfugiés sur un total de 160 000, et notre engagement sera tenu. J'ai pu constater que les moyens d'accueil, de logement, existent : c'est donc un problème de mise en œuvre et nous avons la volonté de respecter nos engagements. Certains préfèrent laisser l'Allemagne se débrouiller seule en première ligne. Ce n'est pas le cas de la France, qui prendra sincèrement sa part. C'est aussi son intérêt sauf à prendre le risque que la situation se dégrade très vite. A cet égard, le conseil européen du 7 mars sera important, notamment pour notre partenaire allemand qui fait face à des difficultés majeures et est confronté, dans son opinion publique, qui reste majoritairement favorable à l'accueil, à la montée du nationalisme et du populisme.

S'agissant du Royaume-Uni, certains ont vu dans la récente réunion de Bruxelles une rupture historique. Nous n'avons pourtant fait que compiler les statuts particuliers dont le Royaume-Uni dispose déjà au sein de l'Union européenne. Il ne fait pas partie de l'euro, ni de Schengen, et bénéficie d'un protocole sur la justice et les affaires intérieures (JAI). Aucun droit de veto ne lui a été accordé sur un éventuel surcroît d'intégration au sein de la zone euro, pas plus qu'un quelconque avantage particulier à la City. Seul un compromis a été trouvé sur la possibilité de suspendre les seules prestations sociales liées à l'emploi, mais dûment encadrée.

En fait, nous n'avons fait qu'acter une réalité : celle de l'existence d'une Europe différenciée qui nous permet d'envisager, avec ceux qui le veulent, de redonner une dynamique au projet européen, autour de l'Europe de la croissance et de l'emploi, de l'Europe de l'énergie ou du numérique, d'une Europe plus proche de ses citoyens. Mais tout cela ne sera possible que si nous traitons l'urgence, à commencer par la question des réfugiés.

En Syrie, outre la priorité à la lutte contre Daech, nous souhaitons une sortie politique du conflit, la seule voie militaire n'offrant pas d'issue à une guerre qui risque d'embraser la région. La France travaille à cette perspective, en liaison avec ses plus proches partenaires. C'est l'objet de la réunion que j'accueillerai, le 4 mars à Paris, avec nos partenaires du E3, en appui aux contacts du Président de la République, en liaison avec la chancelière et le Premier ministre britannique, avec Barack Obama et Vladimir Poutine.

Aujourd'hui, la priorité est de vérifier l'effectivité du cessez-le-feu, qui n'est pas encore totalement une réalité malgré des avancées, et dont sont naturellement exclus Daech et

Jabhat al-Nosra. L'imbrication sur le terrain entre Al Nosra et les groupes de l'opposition modérée sert de prétexte aux Russes et au régime pour poursuivre leurs bombardements.

À Genève, j'ai rencontré Staffan de Mistura, l'envoyé spécial de l'ONU, pour demander une réunion rapide de la *task force* du groupe international de soutien chargée de vérifier le cessez-le-feu. Les convois humanitaires arrivent difficilement à destination, comme me l'a indiqué le secrétaire général adjoint de l'ONU aux affaires humanitaires, Stephen O'Brien, que j'ai rencontré ce matin, en dépit de certains progrès. Le président du CICR m'a confié que certaines villes rappelaient Dresde en 1945 ou Grozny au début des années 2000. Sans aller jusqu'à l'optimisme dont font parfois preuve les Américains, il faut être déterminé et continuer à soutenir l'opposition modérée. Sans un véritable cessez-le-feu, les conditions ne seront en effet pas réunies pour permettre à celle-ci de participer à la négociation politique voulue par Staffan de Mistura. Je m'entretiendrai demain avec Sergueï Lavrov, en marge de la réunion en format Normandie, de l'Ukraine, mais aussi de la Syrie.

Certains doutent qu'une négociation soit possible, mais souvenons-nous des doutes qui existaient sur la possibilité de parvenir à un accord sur le nucléaire iranien. Nous sommes entrés dans une logique de discussion et de négociation, première étape vers une solution politique. Au-delà de la Syrie, toute la région est concernée. La crise des réfugiés déstabilise le Liban, la Jordanie et la Turquie ; mais un pays comme le Liban a également d'autres problèmes, comme la fragilité chronique de son système politique.

L'engagement américain évolue, pas seulement à cause de la campagne électorale, mais parce que le président Obama a décidé d'un recentrage vers l'Asie ; la situation au Moyen-Orient a un impact indirect sur les États-Unis, mais direct sur l'Europe. En tant que membre permanent du CSNU, au même titre que le Royaume-Uni, nous avons par conséquent un rôle important à jouer.

Autre priorité, celle de progresser vers une approche européenne, en matière de politique étrangère et de défense. Je suis particulièrement attentif à la construction d'une relation de confiance et franche avec notre partenaire allemand. Dans la perspective de la réunion en format Normandie à Paris, je me suis, par exemple, rendu avec mon homologue allemand à Kiev, où notre convergence de vues a été un réel atout. Après les attentats du 13 novembre, la solidarité a été mondiale, mais la première à se manifester a été la chancelière Merkel. Conformément à l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne, répondant à notre appel, le Bundestag a décidé d'engager davantage ses forces militaires : c'est une décision politique courageuse dont la portée reste sous-estimée, face à la réticence d'une partie de l'opinion publique et de la classe politique.

La situation libyenne est difficile et dangereuse : c'est un chaos politique où Daech progresse. L'objectif de l'ONU est la constitution d'un gouvernement d'unité nationale investi par le Parlement et installé à Tripoli, dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Des frappes aériennes ou une intervention militaire sont hors de question. À la conférence de sécurité de Munich, le 13 février, j'ai rencontré le futur Premier ministre, Fayez el-Sarraj, et l'envoyé spécial de l'ONU, Martin Kobler, pour leur apporter notre soutien. Avec nos partenaires, nous avons aussi exprimé notre détermination à peser sur les forces libyennes qui empêchent le processus politique, notamment le président du Parlement, Aguila Saleh.

M. Christian Cambon. – Je vous souhaite la bienvenue. Vous êtes une personnalité respectée, et la mission qui vous incombe mérite un consensus responsable.

En dépit de vos initiatives sur la relation franco-allemande, celle-ci traverse des difficultés notamment causées par les déclarations inopportunes du Premier ministre en Allemagne, qui ont choqué. La politique des réfugiés cristallise les divergences : l'Allemagne a accueilli 150 000 réfugiés pour le seul mois de janvier 2016 alors que la France propose d'en recevoir au total 30 000 – et seulement 600 réfugiés syriens et irakiens sont arrivés à ce jour. Sans harmonisation franco-allemande, toutes les digues seront emportées. Les réfugiés tentent de forcer les frontières, avec des conséquences probablement dramatiques. Quelles initiatives allez-vous prendre pour que la relation avec notre voisin retrouve sa force et sa dynamique ? Votre tropisme, votre pratique de la langue allemande, vont-ils y contribuer ?

M. Gaëtan Gorce. – La question des réfugiés ne nous oblige-t-elle pas à réviser notre approche en Syrie ? L'évolution sur le terrain laisse penser que le régime est en situation, aujourd'hui, de tenir, alors que la position française maintient une exclusive sur ce régime. Est-ce une position encore tenable, si la priorité est Daech ? La poursuite du conflit n'est-elle pas l'un des facteurs de la montée des réfugiés ? Ceux qui veulent entrer en Europe pour des raisons de sécurité continueront à le faire, avec toutes les conséquences possibles. Il faudrait alors expliquer à nos concitoyens que nous avons une responsabilité vis-à-vis du million de réfugiés qui va se présenter.

M. Joël Guerriau. – Le terrorisme frappe partout, de manière aveugle, ce qui crée de l'instabilité y compris économique. C'est pourquoi nous aidons les pays en difficulté, notamment le Mali dont l'activité touristique a pratiquement cessé ; que pouvons-nous espérer dans cette entreprise ?

L'ouverture de l'Iran a ouvert de belles perspectives économiques ; mais la décision des États-Unis de contraindre nos ressortissants ayant récemment séjourné en Iran à demander un visa pour entrer sur leur territoire est extrêmement discriminatoire et en contradiction avec cette ouverture.

M. Jean-Marie Bockel. – Votre engagement européen nous rassure. La crise actuelle ne serait-elle pas une opportunité d'adapter les accords de Schengen aux nouveaux enjeux et défis, et de mettre en œuvre une stratégie offensive dans le cadre d'une Europe différenciée ? Nous partageons votre conviction que la question du Moyen-Orient est une question européenne ; enfin, que pensez-vous des évolutions inquiétantes qui touchent la Turquie ?

M. Michel Boutant. – La montée du vote anti-européen, les replis nationaux ou nationalistes, la possibilité du Brexit, la crise en Grèce, des initiatives isolées comme celle de l'Autriche, la question des réfugiés, de Schengen : tout cela ne forme-t-il pas un cocktail explosif pour l'Europe ? Celle-ci est devenue un bouc émissaire, or n'est-ce pas dans l'Europe que nous trouverons la force nécessaire pour répondre à ces défis qui s'accumulent ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Qu'un ministre des affaires étrangères évoque l'Europe aussi longuement montre que les digues sautent : c'est le signe que l'Europe devient un problème de politique étrangère, non plus de politique intérieure.

Le président bulgare du Conseil de l'Europe nous a indiqué que le trafic des migrants rapportait davantage que le trafic de drogue ; le commandement de l'opération Sophia évalue à 30 ou 35 % la part de ce trafic dans les revenus de la Libye. Or cette activité est aux mains d'organisations mafieuses. On a l'impression que les mafias ont anticipé la

crise, alors que les pays démocratiques restent à la traîne ; ainsi l'opération Sophia n'est toujours pas passée au niveau 3. Ne faut-il pas développer notre analyse de la situation ?

Mme Josette Durrieu. – Nous sommes d'accord avec votre position vis-à-vis de l'Allemagne, à qui l'on ne reprochera pas un manque de solidarité. C'est aussi le moment de relancer l'Europe de la défense.

Le problème israélo-palestinien est-il occulté par la crise syrienne ? Les Palestiniens attendent une prise de position de la France à l'ONU. En Syrie, qu'allons-nous laisser aux Kurdes, qui ne veulent pas être les laissés-pour-compte de l'histoire ? Les Kurdes de Turquie n'auront pas d'espace autonome, ceux d'Irak se taillent une place ; en Syrie, nous avons une bombe à retardement.

La stratégie de Poutine nous est bien connue. Qu'attendez-vous de la rencontre avec Sergueï Lavrov, que voulez-vous savoir que les Russes n'affichent pas clairement ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Voici quelques mois, des camions remplis d'armes ont été stoppés par la police à la frontière turco-syrienne ; leurs conducteurs appartenaient aux services secrets turcs. Les journalistes qui ont dévoilé l'affaire ont été arrêtés, le président Erdogan a demandé contre eux la prison à vie. Or la Turquie fait partie de l'OTAN... Quelle est la position de la France sur la question turque ?

M. Gilbert Roger. – J'ai un intérêt particulier pour les affaires palestiniennes ; j'ai fait adopter une résolution sur le sujet au Sénat, suivi par l'Assemblée nationale. Qu'en est-il de la conférence internationale qui doit être le préalable à toute reconnaissance officielle de l'État palestinien ?

Quel intérêt avons-nous à conserver à tout prix le Royaume-Uni dans l'Union européenne ? Je ne comprends pas qu'aucun responsable britannique ne s'exprime clairement sur la situation à Calais. Pourquoi ne pas transférer les réfugiés à la frontière à Douvres, quitte à assurer que nous participerons financièrement au règlement de leur situation ?

M. André Trillard. – La relation que vous envisagez avec les États-Unis semble un peu différente de ce qu'elle était avec votre prédécesseur. Quelles sont vos intentions sur ce sujet comme sur les relations avec Israël ?

Plusieurs traités de commerce international, dont celui avec les États-Unis, sont en préparation. Quelles propositions allez-vous porter au niveau européen ?

Vous avez évoqué le populisme au sujet de l'immigration ; malheureusement, ce qui s'est passé au nouvel an à Cologne n'est pas de nature à faciliter l'accueil des réfugiés – je préfère ce terme à celui de migrants, car c'est un terme républicain.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Beaucoup de thèmes abordés ! Nous allons organiser prochainement un débat de politique étrangère en séance plénière, comme nous l'avons fait l'année dernière, en fonction de vos disponibilités.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Bien volontiers. Je n'ai pas, Monsieur Cambon, d'approche affective ou sentimentale vis-à-vis de l'Allemagne ; mais le destin de nos deux pays est lié. Aucune alternative au couple franco-allemand n'a fonctionné. Ce n'est pas une relation exclusive ; mais pour sortir de l'impasse, nous devons repartir sur le principe d'une Europe différenciée.

Bouc émissaire des insatisfactions économiques, l'Europe donne l'impression d'être lente à décider, mais quelles sont les autres solutions ? Sans relance, l'Europe perdra de son attrait populaire et citoyen, libérant un espace pour les nationalismes et les retours en arrière. Faire le procès de l'Europe dans la crise agricole, c'est de la démagogie. Où en serait-on sans la PAC ? Il faut passer à l'offensive si l'on veut que l'Europe change.

Si le « non » l'emportait au Royaume-Uni, nous entrerions dans une zone d'instabilité économique, mais aussi psychologique et politique. Néanmoins, il faut envisager toutes les hypothèses. Le reste de l'Europe doit bouger aussi, au-delà du tandem franco-allemand. La récente réunion, dans un cadre informel, des ministres des affaires étrangères des six pays fondateurs avait été diversement perçue, mais elle a donné lieu à des échanges approfondis. Il existe de la part de plusieurs pays européens la volonté d'avancer. Le roi des Pays-Bas nous rendra prochainement visite : il a demandé qu'une réunion se tienne dans le salon de l'Horloge, lieu de la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950, l'acte fondateur de l'Europe. La relance de l'Europe relève d'une volonté politique.

Faut-il réviser notre ligne sur la Syrie ? Cette ligne est la solution politique par la voie de la négociation. M. Gorce a fait, à juste titre, le lien avec l'arrivée massive des réfugiés. C'est parce que le régime bombarde son peuple que les populations fuient. D'après Stephen O'Brien, 13 millions de Syriens ont besoin d'une aide humanitaire. Tous ne veulent pas quitter leur pays, mais certains n'ont pas d'autre choix. J'ai décrit la complexité du processus conduisant à la paix. Notre volonté, c'est que le cessez-le-feu soit respecté, que l'accès de l'aide humanitaire soit assuré et que la reprise d'un processus politique soit possible. Je l'ai dit au Conseil des droits de l'homme : les crimes commis en Syrie devront être établis, grâce au travail de la commission d'enquête Pinheiro ; les auteurs devront répondre de leurs crimes, y compris devant la Cour pénale internationale. Mais pour le moment, il faut créer les conditions de la reprise des négociations. C'est une position pragmatique. Et, il faut aussi continuer à combattre Daech.

Aux Russes, je demanderai quel est leur degré d'engagement en faveur de la cessation des bombardements en Syrie, quelle est leur sincérité dans la recherche d'une solution en Ukraine.

Sur l'Ukraine, on ne peut pas fermer les yeux sur l'atteinte aux principes de l'intangibilité des frontières et de l'intégrité territoriale, nous ne reconnâtrons donc jamais l'annexion de la Crimée. Les accords de Minsk doivent être respectés, par les Russes comme par les Ukrainiens, qui traversent une crise politique. Comme les Allemands, nous attendons du format Normandie des résultats concrets, étape après étape.

Sur le conflit israélo-palestinien, Laurent Fabius avait annoncé une initiative politique. Certains d'entre vous l'ont dit, le drame syrien fait qu'on se penche moins sur la situation en Palestine, alors qu'elle est explosive. Il faut donc agir, en évitant de poser des préalables. Et, nous savons que les Américains, qui sont entrés dans une phase pré-électorale, sont peu susceptibles de donner une impulsion à leurs efforts, qui n'avaient d'ailleurs pas été couronnés de succès.

Nous envisageons de procéder en deux temps : réunir d'abord l'ensemble des partenaires prêts à jouer le jeu, puis organiser une conférence avec les parties pour rouvrir une négociation. J'ai déjà pris des contacts en ce sens : j'ai évoqué notre initiative avec Ban Ki Moon qui m'a encouragé. J'ai rencontré, à Genève, le ministre des affaires étrangères palestinien ; j'en ai parlé à Federica Mogherini ; je rencontrerai prochainement au Caire le

président et mon homologue égyptiens et les représentants de la Ligue arabe ; je ferai le point avec les ministres européens des affaires étrangères au Conseil « Affaires étrangères » du 14 mars. Pierre Vimont a reçu pour mission d'expliquer notre approche à tous les partenaires concernés.

Sur la question turque, je conviens très volontiers qu'il faut prendre en compte le problème kurde. Si le PKK est rangé parmi les organisations terroristes, la situation est plus complexe avec d'autres groupes qui ont contribué à faire reculer Daech ; c'est un sujet qui préoccupe les Turcs et nous jouons l'apaisement. La Turquie accueille sur son sol plus de 2,5 millions de réfugiés, dans des conditions souvent bien meilleures que dans les camps du HCR, elle fait un effort considérable et nous nous sommes engagés à l'aider, dans le cadre du plan d'action conjoint entre l'UE et la Turquie qui prévoit une assistance de 3 milliards d'euros, ciblés sur l'accueil des réfugiés. Par ailleurs, une coopération est établie avec l'OTAN pour la surveillance de la frontière maritime avec la Grèce qui doit être bien articulée avec les opérations conduites par Frontex. Les Turcs sont indispensables dans la lutte contre les trafics et contre les passeurs.

Oui, le terrorisme a des conséquences économiques. Sur la question des visas américains pour les ressortissants s'étant rendus en Iran et sur l'impact des sanctions américaines sur la reprise de notre commerce avec ce pays, j'en ai déjà parlé à John Kerry et nous y reviendrons. Sur le traité transatlantique, il reste encore beaucoup de questions en suspens et Matthias Fekl s'est mobilisé en faveur de la transparence indispensable de ces négociations. Il faut poursuivre. L'accord entre l'Union européenne et le Canada me paraît une référence de ce que nous pourrions faire avec les Etats-Unis – un accord a été trouvé notamment sur la justice arbitrale, sur la base de la proposition que la France avait promue.

Il faut distinguer les réfugiés et les migrants, c'est une question de responsabilité. Les Européens sont inquiets, mais il faut que les populations fuyant la guerre puissent être accueillies au titre du droit d'asile, c'est un devoir sacré des nations démocratiques – et c'est pour cette raison qu'Angela Merkel a refusé d'instaurer un plafond quantitatif à l'accueil des demandeurs d'asile. Cependant, il y a des migrants qui viennent de pays considérés comme sûrs : il faut dire qu'ils n'ont pas vocation à rester sur notre territoire, sans démagogie. Bernard Cazeneuve l'a dit hier à Calais, là où le Gouvernement, avec les associations, s'engage à ce que les migrants qui vivent aujourd'hui dans des conditions inhumaines, rejoignent un hébergement digne et fassent une demande d'asile lorsque cela est justifié. Les mouvements comme « *No borders* », qui refusent une telle action, nous rendent la tâche plus difficile. Le risque, aussi, c'est d'arriver à des situations comme on en a vues à Cologne pendant les fêtes du Nouvel an : personne n'y gagnera, bien au contraire.

En Afrique, enfin, la France a pris ses responsabilités et elle a été soutenue par l'ONU, par les Européens, y compris les Allemands. Nous devons accentuer notre effort en faveur du développement de ce continent, où certains pays souffrent cruellement de la chute des cours des matières premières. Nous devons aussi renforcer nos échanges avec les pays où les choses vont bien, je pense à la Côte d'Ivoire, qui a remonté la pente. La réforme de l'Agence française de développement est en cours. Son adossement à la CDC sera un puissant levier pour accroître l'aide au développement de l'Afrique.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Ce matin, l'ambassadeur de France au Yémen nous a décrit une situation tout à fait chaotique dans ce pays, avec les risques que des califats s'y installent rapidement : qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – C’est tout à fait exact. L’Arabie Saoudite est intervenue pour stopper la menace djihadiste, mais ce pays très complexe connaît effectivement une situation chaotique dont je suis disposé à venir vous parler plus longuement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci pour ce tour d’horizon, monsieur le ministre !

Mardi 8 mars 2016

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

La réunion est ouverte à 15 h 21.

Russie – Audition de M. Thomas Gomart, directeur de l’Institut français des relations internationales et M. Camille Grand, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique

La commission auditionne 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.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Notre audition est diffusée en direct, et en vidéo à la demande, sur le site du Sénat. Nous entendons deux chercheurs réputés, Thomas Gomart et Camille Grand, avec lesquels nous avons déjà eu l’occasion de travailler, sur la question de nos relations avec la Russie.

Un récent rapport d’information de notre commission sur ce thème, présenté par Josette Durrieu, Robert del Picchia et Gaëtan Gorce, constate la dialectique qui s’impose à nous entre la nécessaire fermeté qu’appelle le comportement préoccupant de la Russie en Crimée, en Ukraine et ailleurs, et l’exigence fondamentale du dialogue stratégique avec un partenaire incontournable – que ce soit dans le cadre du format Normandie, au Levant, ou dans ses relations très tendues avec la Turquie, membre de l’OTAN.

Transmis à nos partenaires russes dans le cadre de ce dialogue, le rapport a été traduit par les soins du président de la commission des affaires étrangères du Conseil de la Fédération, Konstantin Kossatchev, que nous allons rencontrer demain. Voilà un exemple intéressant de diplomatie parlementaire, dont nous avons pu mesurer les mérites dans d’autres circonstances. C’est pour préparer cette réunion que nous vous entendons, à la recherche d’une pensée objective qui n’entrave pas un dialogue fécond.

M. Camille Grand, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique. – Merci de votre invitation. Bien que les quelques années écoulées aient transformé, et détérioré, nos relations avec la Russie, nous devons en effet maintenir un dialogue constructif avec cet acteur majeur sur la scène internationale.

Il n’y a, à mon sens, pas d’option de retour à la normale, c’est-à-dire à l’état des relations précédant la crise en Ukraine. Nous ne sommes ni dans une nouvelle guerre froide, ni dans la situation d’après-guerre froide, où le paradigme dominant était celui de la coopération et du partenariat. La Russie n’est pas un ennemi, ni un partenaire : elle se pense

avant tout comme un rival stratégique qui ne partage ni nos valeurs, ni nos intérêts. L'Ukraine est ainsi symptomatique d'une volonté de recomposer la donne stratégique européenne : le comportement de la Russie dans ce conflit est sans précédent depuis l'après-guerre froide et même une partie de la guerre froide ; au-delà de la réaffirmation de la puissance russe, c'est une mise en cause fondamentale de la vision de l'Europe et du monde que nous, Européens de l'Ouest, portons depuis plusieurs décennies.

En Crimée, le fait le plus emblématique, et le plus problématique, est la révision par la force d'une frontière européenne, inédite depuis 1945, et très rare au niveau international. Lors du conflit géorgien, cette étape n'avait pas été franchie, puisque les républiques d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud sont réputées séparatistes : en soutien de leur position, la Russie invoque la situation du Kosovo.

L'annexion de la Crimée est une violation directe des accords d'Helsinki qui posaient l'inviolabilité des frontières dans ces termes : « Les États participants tiennent mutuellement pour inviolables toutes leurs frontières ainsi que celles de tous les États d'Europe et s'abstiennent donc maintenant et à l'avenir de tout attentat contre ces frontières. En conséquence, ils s'abstiennent aussi de toute exigence ou de tout acte de mainmise sur tout ou partie du territoire d'un autre État participant. » C'est d'autant plus frappant que la diplomatie soviétique, puis russe y était particulièrement attachée à l'objectif du maintien des frontières issues de la deuxième guerre mondiale. Mais c'est aussi une violation de la Charte des Nations-Unies et, quand l'affaire a été portée devant le Conseil de sécurité, la Russie a opposé son veto – montrant ainsi que la force primait désormais, pour elle, sur le droit. Bien que les tensions en Ukraine se soient partiellement résorbées, cela doit nous rester en mémoire.

Le contrôle des armements et la stabilité nucléaire, consacrés par le Traité sur les forces intermédiaires nucléaires de 1987 puis le traité sur les forces conventionnelles en Europe de 1990 qui interdisait la course aux armements, visaient à rendre impossible une nouvelle guerre en Europe. Or en 2007, la Russie a suspendu sa participation au second traité ; passée inaperçue à l'époque, cette décision a ouvert la voie à un redéploiement militaire de grande ampleur dans le Caucase et sur les rives de la mer Noire, près des frontières respectives de la Géorgie et de l'Ukraine, et fait disparaître l'appareil d'inspection mis en place par l'accord.

Enfin, par le Mémoire de Budapest, signé en 1994, la Russie s'engageait à ne pas remettre en cause la souveraineté de l'Ukraine, en échange d'un abandon par cette dernière de son arsenal nucléaire – le troisième stock mondial à l'époque. Certes, il ne s'agit pas d'un traité en bonne et due forme mais d'une garantie de sécurité politiquement négociée ; il reste que l'Ukraine a abandonné un élément important de sa puissance contre un engagement violé vingt ans plus tard.

Le second acte de la pièce est le retour de la Russie au Moyen-Orient : son intervention en Syrie est la première au-delà des anciennes frontières de l'URSS, si l'on met de côté la crise du Kosovo. Elle a combiné l'usage de la force et de la diplomatie au service de ses objectifs, qui sont distincts des nôtres mais occasionnellement convergents. Ainsi de la lutte contre la radicalisation, marquée par une forte présence de citoyens russes – caucasiens ou non – au sein de Daech, qui forment le premier contingent non arabe ; la Syrie n'est qu'à 800 kilomètres du Caucase russe...

Le deuxième objectif est le maintien de Bachar el-Assad : l'intervention russe a eu lieu au moment où l'on se demandait si la zone contrôlée par Bachar el-Assad resterait continue, de Lattaquié à Damas en passant par Tartous. Elle a rétabli le contrôle du régime sur la plus grande partie de cette Syrie dite utile.

Troisième objectif, affaiblir l'opposition dans toutes ses composantes, y compris modérées.

Quatrième objectif : rétablir l'influence russe au Moyen-Orient et son statut d'acteur central – une réussite incontestable.

La Russie a aussi démontré de ses capacités militaires, pas seulement aériennes et sol-air, mais aussi par des tirs de missiles de croisière depuis la mer Caspienne et la Méditerranée. Au-delà du théâtre syrien, les Russes nous rappellent leurs capacités militaires spectaculaires, résultat d'une augmentation de 200 % en quinze ans du budget militaire de la Fédération. Aujourd'hui, ce budget est trois fois supérieur à celui de la France, tout en restant très inférieur à ses niveaux de l'époque soviétique. La Russie veut enfin rétablir le duopole américano-russe, au détriment des acteurs régionaux, au premier rang desquels une Europe douloureusement marginalisée.

Ces manœuvres russes se caractérisent par leur cohérence ; elles reposent sur l'utilisation de tous les instruments de la puissance, en contraste avec une politique occidentale hésitante sur ses objectifs et ses moyens : frappes indiscriminées sur la population, soutien militaire sans faille au régime, et diplomatie très active. Ses priorités sont différentes des nôtres, puisque la Russie vise surtout l'opposition à Bachar el-Assad. La Russie a pris de véritables risques stratégiques, avec plus de 5 000 soldats déployés en Syrie et exposés à des attaques.

Son action se distingue aussi par une vision à court terme – le soutien à Bachar el-Assad – dont la soutenabilité n'est pas certaine. Le PIB de la Russie est désormais équivalent à celui de l'Italie. Quelle est, pour reprendre une expression militaire, « l'état final recherché » de cette stratégie ? Le maintien de Bachar el-Assad ne rétablira pas la stabilité dans un pays qui compte 4 millions de réfugiés, 7 millions de déplacés intérieurs au terme d'un conflit qui a fait 250 000 morts.

Quant aux Européens, ils ont été pris à contrepied. Poutine a tourné la page de l'après-guerre froide, dominée par le partenariat pan-européen et euro-atlantique, pour ouvrir une ère de compétition géopolitique se caractérisant par le refus de la Russie d'être intégrée dans l'espace européen. Nous entrons dans une logique de blocs concurrents, l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) faisant pendant à l'Otan, et l'Union économique eurasiatique à l'Union européenne. Les Occidentaux ont bien tenté un « reset » des relations bilatérales après le conflit russo-géorgien. En 2010, dans son concept stratégique adopté à Lisbonne, l'OTAN définit la Russie comme un partenaire majeur ; elle ne considère « aucun pays tiers comme son adversaire » et estime que « la zone euro-atlantique est en paix, et la menace d'une attaque conventionnelle contre le territoire de l'OTAN est faible ». Désormais, les interrogations sont nombreuses. La question d'une éventuelle application de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord préoccupe particulièrement les pays baltes et la Pologne.

Il faut désormais penser en termes de rapport de force : une situation où des sanctions croisées sont prises, et où l'Union européenne est contrainte de faire de la

géopolitique, ce qui n'est pas dans son ADN, et de traiter avec un acteur qui n'adhère pas à ses valeurs.

C'est pourquoi nous sommes dans cette situation de « paix froide », théorisée par Raymond Aron, où la guerre n'est pas probable mais où la coopération n'est pas pour autant le modèle dominant. C'est une mutation douloureuse, qui comporte plusieurs écueils : une perte de crédibilité politique et l'émergence d'une rhétorique de guerre froide faisant écho à la rhétorique nationaliste de Poutine. Ne cédon pas pour autant au romantisme de l'alliance franco-russe d'autant que la France est une cible de choix pour la reconstruction d'un dialogue entre la Russie et l'Occident ; regardons la réalité, et combinons la dissuasion, lorsqu'elle est nécessaire, et la coopération quand nos intérêts convergent. La Russie se pense comme un rival stratégique ayant des intérêts différents des nôtres et engagé avec les Occidentaux dans un jeu à somme nulle qui rend difficile de travailler ensemble.

Autre impératif, empêcher la déstabilisation de l'ordre européen, ce qui implique de nous montrer dissuasifs, ce qui renvoie à notre posture militaire, qui a été l'objet du sommet de l'OTAN qui s'est tenu en 2014 au pays de Galles et qui sera aussi à l'ordre du jour du prochain sommet de l'OTAN à Varsovie, mais également aux sanctions économiques ; stabiliser la situation en Ukraine par un mélange de pressions et de coopération ; coopérer à chaque fois que c'est possible, en s'appuyant sur l'exemple des négociations menées sans accroc avec l'Iran : en somme, compartimenter les différents aspects de la relation.

Défendons nos intérêts comme la Russie sait le faire ; c'est une relation à l'ancienne, entre des puissances qui se pensent comme rivales. Il ne suffit pas de dire que Poutine pense comme au XIX^e siècle : il faut en prendre acte et agir en conséquence.

M. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales. – Camille Grand et moi-même sommes en accord sur la plupart des points ; je me contenterai donc d'élargir la perspective.

La Russie a fait une démonstration de force globale à travers son intervention en Syrie, le maintien d'une présence militaire en Ukraine, des opérations régulières aux abords des pays de l'OTAN, une intensification de son travail d'influence et enfin une multiplication des signaux d'intimidation nucléaire. Il importe par conséquent de ne pas réduire l'analyse à la Syrie ou à l'Ukraine. La Russie a utilisé l'intervention en Syrie à la manière dont la France et le Royaume-Uni l'ont fait pour la Libye : comme une vitrine de ses systèmes d'armes ainsi dotés de la « preuve opérationnelle » (*combat proven*). Les hostilités ont cessé, la Russie a pris le *leadership* et son action consiste surtout à soutenir les structures étatiques davantage que Bachar el-Assad lui-même ; elle a la main, c'est un succès.

Sur l'Ukraine, je suis plus pessimiste que les membres du format Normandie dans leurs déclarations : la Russie et l'Ukraine ont adopté une stratégie de désengagement des négociations, un dialogue de sourds déploré par la France et le Royaume-Uni.

Le calendrier international doit être pris en compte : nous traversons une zone de turbulence dont nous ne sortirons pas avant la prise de fonctions du prochain président des États-Unis, en janvier 2017 ; d'ici là auront lieu le G7 au Japon, auquel la Russie ne participera pas, le sommet de l'OTAN à Varsovie, les jeux olympiques et enfin, au mois de septembre, le G20.

Focalisée sur ses difficultés internes engendrées par l'afflux de réfugiés, l'Europe a du mal à comprendre les ressorts de la politique russe. Celle-ci repose, à mon sens, sur une dialectique entre une grande stratégie et des guerres limitées, donnant une impression d'efficacité et de constance destinée à acquérir un ascendant psychologique. Cela appelle trois questions : l'impression est-elle trompeuse ? Ces choix s'expliquent-ils par une anticipation prématurée par la Russie du déclin américain, et une volonté de saisir ce qui peut l'être avant la nouvelle élection, compte tenu du comportement de l'administration américaine en ce moment ? Enfin, trois mois les attentats de Paris, où en est la grande coalition voulue par nos autorités ?

Soucieux de comprendre la vision russe du monde, l'Ifri suit de près la production doctrinale dans ce domaine. Le document sur la stratégie de sécurité nationale publié en décembre 2015 insiste sur la menace directe que représente l'Occident ; considère le système international comme polycentrique mais marqué par une instabilité croissante ; anticipe une intensification de la compétition pour le contrôle des ressources, marchés et voies de communication ; met l'accent sur le recours à la force militaire et l'usage des nouvelles technologies d'information et de communication à des fins géopolitiques, et dénonce enfin explicitement le renversement de régimes politiques légitimes. C'est une vision que l'on peut qualifier d'à la fois hétérophile et mixophobe, fondée sur l'idée que les civilisations peuvent cohabiter mais que le multiculturalisme est un échec ; défendant les droits des peuples de préférence aux droits des individus.

Pour Poutine, la sécurité du pays s'assimile à celle du groupe dirigeant, composé d'une dizaine de personnes. Il exprime au niveau international une exaspération profonde et partagée hors de la Russie face au comportement des Occidentaux, déclarant ainsi en septembre 2015, à la tribune de l'assemblée générale de l'ONU : « Avez-vous au moins conscience de ce que vous avez fait ? Je crains que cette question ne reste en suspens, parce que ces gens n'ont pas renoncé à leur politique basée sur une confiance exagérée en soi et la conviction de son exceptionnalité et de son impunité. » Ce discours s'inscrit dans une dénonciation constante, et abondamment relayée, de ce que les Russes considèrent comme l'hypocrisie occidentale.

Autres éléments de cette vision, le wahhabisme, en particulier celui de l'Arabie saoudite et des émirats du Golfe, considéré comme une matrice de déstabilisation, et l'idée que la seule alternative à l'autoritarisme est la domination étrangère.

En matière d'articulation des enjeux de sécurité, la Russie adopte un comportement mimétique de l'Occident ; ainsi la production doctrinale russe évoque un « problème occidental » comme nous le faisons du « problème russe » ; l'analyse n'est pas confinée à l'espace euro-atlantique, mais étendue aux espaces eurasiatique et à l'Asie-Pacifique. La Russie veut aussi tester la cohésion de l'OTAN en s'appuyant sur des forces politiques opposées au lien transatlantique. La Turquie appelle une attention particulière au sein de l'alliance atlantique et nécessite un dialogue avec la Russie : c'est une zone de très haute tension.

Le principal problème, en Ukraine, est la mise en œuvre des accords de Minsk, marquée par un dialogue de sourds et des manœuvres d'obstruction : à l'Europe de demander une attitude plus constructive. L'Ukraine demande la sécurité, c'est-à-dire une frontière garantie, avant la mise en œuvre de tout processus électoral ; la Russie dénonce l'absence de volonté de mise en œuvre de certaines mesures prévues par les accords de Minsk, comme le

statut spécial de certaines régions russophones. La situation risque par conséquent de dégénérer.

En Syrie, la Russie voulait remettre en selle Bachar el-Assad, en mettant en scène un affrontement binaire entre le régime et les djihadistes, sans la troisième force des rebelles modérés soutenue par les Occidentaux. Les objectifs diplomatiques sont atteints avec le retour à une relation directe avec Washington, dont l'éviction de la diplomatie européenne est le corollaire.

Quatrième dimension de la politique sécuritaire russe, un investissement renforcé dans le nucléaire et un antiterrorisme conçu en termes militaires – ce durcissement n'a, au demeurant, pas protégé la Russie des attaques.

Troisième volet de mon propos, l'émergence d'une certaine confusion entre les aspects géopolitiques et géoéconomiques de nos relations avec la Russie. Dans une curieuse convergence idéologique, un anti-américanisme relevant d'une vision totalisante et excluant toute contingence se fait jour dans les médias. Les droits de l'homme font l'objet d'un discours de rejet au profit d'une désignation de l'ennemi américain, comme le font les Russes. C'est un discours plus prescriptif que descriptif vis-à-vis duquel la vigilance s'impose.

La Russie souhaite rétablir une sorte de directoire reposant sur la triangulation Pékin-Washington-Moscou. Richard Nixon s'était en son temps tourné vers Mao pour affaiblir l'URSS. La Chine était alors la pointe faible du triangle ; désormais, c'est la Russie qui tient ce rôle et essaie de se maintenir au niveau des deux autres. En 1999, la Chine représentait 7 % du PIB mondial ; elle représentera 20 % en 2020. Les États-Unis passent de 21 % à 15 % ; la Russie, de 3 % à 2,7 %. La Russie veut accompagner ce rétrécissement en maintenant une relation spécifique, qui repose surtout sur le nucléaire, avec Washington et Pékin. Le contre-choc pétrolier a entraîné une stagnation, voire une récession ; l'économie ne s'est pas modernisée ni diversifiée ; la Russie a du mal à se positionner sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) et le Traité trans-pacifique (TPP) ; enfin, son économie n'est pas en mesure de s'adapter à la transition énergétique engagée par l'Union européenne qui reste son principal partenaire commercial.

Je partage les préconisations de Camille Grand. Faisons preuve d'ouverture et de fermeté ; les liens de toute nature avec la Russie doivent être maintenus, sans tolérer pour autant les comportements inacceptables, en particulier sur notre territoire. Attention au « *Why not* », c'est-à-dire à la capacité de Poutine de saisir à son profit toute occasion présentée par la situation stratégique.

Rompons avec les discours lénifiants sur les relations franco-russes, pour prendre en compte les enjeux stratégiques globaux.

Enfin, mettons du réalisme, de la cohérence et de la constance dans notre politique étrangère. Il n'est pas de sécurité possible en Europe et au Moyen-Orient sans la Russie ; mais celle-ci n'a pas à elle seule un pouvoir de structuration suffisant pour assurer la stabilité.

Mme Josette Durrieu. – Vous avez appelé de vos vœux, monsieur Grand, un positionnement sur le processus de Minsk et le Format Normandie ; mais semblé aussi évoquer un conflit gelé...

Poutine veut se positionner en rival stratégique, avez-vous dit ; l'est-il en réalité ? La vision de l'Europe s'appuie encore largement sur les accords d'Helsinki ; n'est-il pas temps de revoir les négociations passées sur les frontières européennes ?

M. Robert del Picchia. – Pour tenir compte des recompositions de frontières en Allemagne, dans les Balkans et plus récemment au Kosovo, nous proposons un Helsinki II. Faut-il accepter pour autant l'annexion de la Crimée ? Il faut en tout cas aller plus loin. La levée des sanctions sur les individus est souhaitable, du moins un geste pour les parlementaires. Il est vrai que de telles mesures ne font pas l'unanimité.

La volonté russe de démontrer une force globale est appuyée par une véritable propagande, témoins les sujets sur les nouvelles armes fréquemment publiés par le site de l'agence de presse Sputnik.

Enfin, est-il vrai que nous n'ayons pas de relations fortes et normalisées avec la Russie, et le cas échéant comment les avoir ?

M. Gilbert Roger. – Quel est votre avis sur les informations du *Monde* d'après lesquelles une société russe assurait, en collaboration avec Daech, l'exploitation d'un champ gazier en Syrie ?

Il y a un écart entre la stratégie définie par les écrits doctrinaux, approuvés par Poutine et le gouvernement, et la réalité qui témoigne d'une mise à mal de la collaboration avec l'Union européenne, voire les États-Unis. L'OTAN et l'Union européenne semblent identifiées comme les nouveaux ennemis.

M. Claude Malhuret. – Combien de temps Poutine pourra-t-il tenir son cap ? Il méprise l'Europe et les États-Unis « décadents » mais semble surestimer ses possibilités et sous-estimer ses insuffisances : crise économique profonde marquée par une dévaluation du rouble, dilapidation des ressources pétrolières et gazières, partenariat déséquilibré avec la Chine. Vous l'avez dit, le PIB de la Russie est équivalent à celui de l'Italie ; ajoutons que son budget militaire reste huit fois inférieur à celui des États-Unis. Les Russes ne pourront pas tenir plusieurs fronts indéfiniment : il est par conséquent urgent pour eux de montrer leurs possibilités. C'est un jeu de poker plutôt qu'une stratégie d'échecs.

Je reste étonné par la bienveillance des responsables politiques français, aux deux extrêmes mais aussi dans les rangs de la droite républicaine et de la gauche souverainiste, à l'égard de Poutine. Elle est relayée par une tolérance importante dans de larges secteurs de l'opinion publique. Est-ce l'effet d'un anti-américanisme traditionnel, ou d'une perte d'influence de la notion de droits de l'homme au profit des droits des peuples ou du souverainisme ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Viol des engagements internationaux, ostentation de la panoplie militaire, dénonciation constante de l'Occident, émergence d'une oligarchie qui confine à la ploutocratie : comment qualifiez-vous ce système ?

Les relations russo-chinoises évoluent-elles ?

M. Jacques Gautier. – Poutine incarne-t-il le Mal ou seulement les aspirations de son peuple, en particulier un besoin de reconnaissance de la force passée de la Russie ?

Les Russes ont leurs responsabilités dans les difficultés d'application des accords de Minsk, mais l'absence de majorité à Kiev en vue de voter la réforme constitutionnelle relative à la décentralisation n'est-elle pas la cause principale de l'échec ?

M. Alain Gournac. – Peut-on mesurer le rôle des sanctions de l'Union européenne dans les difficultés financières de la Russie, au premier chef la chute du rouble ?

M. Rachel Mazuir. – Le comportement de Poutine n'est-il pas une fuite en avant au regard de la situation intérieure en Russie ? Je m'associe aux propos de Claude Malhuret sur l'appui russe à des mouvances politiques à l'extrême-gauche et à l'extrême-droite, mais aussi au centre. Est-ce bien à ces forces que vous avez fait référence ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Les questions posées relèvent de deux thématiques : le sujet politique de l'appréciation du régime russe, et l'évolution économique qui met en cause la durabilité du système.

M. Thomas Gomart. – La question de l'influence russe réclame un regard historique. La diplomatie tsariste, soviétique puis post-soviétique a toujours entretenu une compréhension fine de notre *establishment* – Dominique Lieven l'a bien montré dans un ouvrage passionnant sur la campagne de Russie. J'ai consacré ma thèse aux relations franco-soviétiques durant la guerre froide, quand l'une des principales forces politiques françaises, le PCF, était financée par Moscou. Aujourd'hui, la première ou deuxième force politique, suivant les élections, est dans la même situation sans que l'on s'en émeuve. La France n'est pas seule concernée.

Or c'est une activité qui relève clairement de l'ingérence, même si d'autres pays sont très influents à Paris : élargissons notre réflexion à la manière dont notre politique étrangère est influencée. Dans ce domaine, l'ambassade de Russie a démontré un savoir-faire remarquable.

Poutine est-il un rival stratégique ? Il le dit. Il s'inscrit dans l'histoire russe à travers le choix de la « puissance pauvre » reposant sur des dépenses militaires excédant de beaucoup le potentiel économique – un système décrit par Georges Sokoloff, qui a conduit certains, dont le ministre des finances Alexeï Koudrine démissionnaire en septembre 2011, à sonner l'alarme. La dégradation de la situation économique, bien loin de faire céder la Russie, engendre une surenchère. Mais Poutine se place aussi en rupture avec cette histoire : depuis la mort de Hugo Chavez, il est le principal critique de l'Occident au niveau international ; il porte un discours du Sud contestant l'ordre occidental. Or les élites russes avaient toujours été très intégrées à l'ordre européen.

L'Union européenne reste pourtant le principal partenaire commercial de la Russie ; et le peuple russe aspire à un mode de vie européen.

M. Robert del Picchia. – Évidemment !

M. Thomas Gomart. – Ne nous leurrons pas sur la popularité de Poutine ! Lui aussi, Ben Ali était populaire.

M. Daniel Reiner. – Bachar el-Assad aussi !

M. Thomas Gomart. – L'évolution de la relation sino-russe est cruciale et doit être considérée dans le cadre d'une triangulation avec les États-Unis. Le système international

est en train de se structurer autour de la relation sino-américaine. La position de la Russie, est importante, mais sa capacité d'influence reste limitée, au-delà du nucléaire et des incantations autour d'une alternative idéologique.

La Russie a ainsi fortement politisé l'émergence des Brics (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), interprétée comme le signe d'un déclin occidental inexorable. Mais la convergence avec la Chine n'est que ponctuelle, car l'asymétrie s'aggrave. En 1990, les économies des deux pays étaient de poids équivalent. Aujourd'hui, le PIB russe représente un huitième de celui de la Chine. La Russie souffre de sa taille immense et de sa position eurasiatique, au moment où la Chine lance le projet *One Belt, One Road*, de nouvelle route de la Soie, provoquant déjà des tensions en Asie centrale.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Notre diplomatie n'est pas assez attentive à l'émergence des Brics, qu'elle a longtemps considérés comme un ensemble bancal. Ces pays ont beaucoup de points communs, à commencer par un développement paradoxal associant une grande richesse à une grande pauvreté, des émissions importantes et un investissement dans les nouvelles énergies. Ils progressent. De plus, ils ont créé un outil financier qui fera émerger des solidarités, même si les tendances historiques freinent le rapprochement.

M. Thomas Gomart. – La relation russo-chinoise se caractérise par un déséquilibre économique et démographique. Dans l'Extrême-Orient russe, 7 millions de Russes font face à 100 millions de Chinois le long de la frontière. Évoquant les ventes de technologie, un de mes collègues russes a comparé la situation de la Russie face à la Chine à celle d'un homme condamné à la pendaison, qui se trouve être aussi le vendeur de corde : il vend, mais pas assez pour qu'on puisse faire le nœud !

Une grande partie de la rhétorique internationale de la Russie est en réalité adressée à la Chine. La Russie insiste par exemple sur le maintien des armements nucléaires, surtout tactiques, pour compenser son infériorité en matière d'armement conventionnel sur le front asiatique. Il y a beaucoup de non-dits.

La fuite en avant de Poutine se matérialise par le risque militaire que présente un régime sur la défensive à l'intérieur de ses frontières. C'est une différence fondamentale avec la Chine, qui a le temps pour elle. La Russie, elle, se pense comme déclinante et veut conserver son influence ; d'où une prise de risque excessive, surtout dans le domaine nucléaire où le pays a parfois recours à une rhétorique inacceptable. L'ambassadeur russe au Danemark a tout simplement menacé Copenhague d'une attaque militaire s'il rejoignait le bouclier de défense antimissile de l'Otan ! À l'époque soviétique, de telles déclarations auraient valu à leur auteur une relégation dans un endroit perdu en Sibérie. Là, rien. Ce sont des comportements déraisonnables venant d'une puissance nucléaire.

Rival stratégique, la Russie l'est par sa puissance militaire et sa capacité d'action jusqu'au Levant. C'est l'un des quatre ou cinq pays qui comptent sur la scène mondiale. En revanche, elle ne le sera sans doute pas à long terme à cause de sa démographie et de son économie. C'est une situation difficile à gérer pour nous.

Faut-il revoir les frontières européennes ? La fin de l'URSS, la dissolution de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie avaient déjà donné lieu à des ajustements ; mais la Crimée, c'est une annexion par la force. Un Helsinki II est envisageable si nous nous y présentons les yeux ouverts et si nous reprenons le principe des « corbeilles » : droits de

l'homme et droits politiques, sécurité et stabilité en Europe et coopération économique. Il ne l'est pas dans les termes proposés par Medvedev et Poutine : un nouvel ordre – entendu comme celui de Poutine, ou pas d'ordre du tout ! Au sein de l'OSCE, nous avons rédigé un rapport sur le thème avec des collègues allemands, polonais et russes ; ces derniers poussaient fortement en ce sens.

La politique russe – et celle de Bachar el-Assad – vis-à-vis de Daech porte l'empreinte d'un profond cynisme. Le dictateur syrien a donné des passeports à des membres de l'organisation pour qu'ils rejoignent l'Europe en tant que réfugiés. Il existe des réseaux souterrains entre ces entités.

La durabilité et la soutenabilité du projet poutinien est la question centrale. On estime que la Russie a des réserves de change pour environ un an. Là encore, la Russie est dans un calendrier serré.

L'effet économique des sanctions est mesurable ; Simon de Galbert, du *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) de Washington, l'estime à un point de PIB, ce qui n'est pas négligeable. Mais la crise russe est principalement attribuable à la chute du prix des hydrocarbures.

Quant au poker et aux échecs, Garry Kasparov, devenu un opposant de Poutine, a dit un jour que dans les échecs, il y a des règles et on ne connaît pas le vainqueur ; avec Poutine, c'est le contraire !

La politique d'influence russe, qui a pour objectif l'échec du projet européen, passe par un appui aux partis populistes et souverainistes. La Russie nous considère en effet comme un adversaire dégénéré, avec ses Conchita Wurst et sa bureaucratie bruxelloise... Et quand nous disons que l'accord avec l'Ukraine est indispensable au retour de la transparence de la démocratie, les Russes pensent que ce discours cache une menace. Ils ont une vision complotiste de nos relations avec eux.

Les membres de la commission applaudissent les intervenants.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie. Vous avez montré qu'au lieu de favoriser l'isolement de la Russie, il faut multiplier les relations, développer les contacts de toute sorte, sans pour autant verser dans le vieux romantisme de la relation franco-russe. Une politique du yin et du yang, pour ainsi dire.

La réunion est levée à 16 h 35.

- Présidence conjointe de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Négociations du Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement (TTIP) – Audition de M. Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 19 h 30.

Mercredi 9 mars 2016

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

La réunion est ouverte à 9 h 30

Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

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

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement à la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest.

Cette convention a été signée le 24 octobre 1978 à Ottawa. Elle a créé l'OPANO, l'organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, dont le siège est à Dartmouth, au Canada. L'OPANO compte douze parties contractantes : quatre Etats côtiers - le Canada, les Etats-Unis, le Danemark (pour le Groenland et les îles Féroé) et la France (pour l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon) et huit autres parties dont le Japon, la Russie et l'Union européenne.

En tant qu'organisation régionale de gestion des pêches, l'OPANO a pour objectif de contribuer à la gestion durable des ressources halieutiques dans la zone de sa compétence, qui recouvre une grande partie de l'Atlantique du Nord-Ouest. Les réglementations que l'organisation adopte ne s'appliquent que dans les eaux internationales. Elles ne sont pas applicables dans les zones économiques exclusives des Etats côtiers.

La réglementation de l'OPANO couvre la plupart des espèces présentes dans la zone de la convention, à l'exception du saumon, des thonidés, des baleines et des espèces sédentaires, qui relèvent d'autres instruments juridiques. Pour chacune de ces espèces, l'OPANO alloue chaque année des quotas aux membres de l'organisation et adopte des mesures pour contrôler leur respect. Elle prend également des dispositions contre les navires qui pratiquent la pêche illicite. Enfin, l'organisation met en œuvre des mesures de protection des écosystèmes marins, en interdisant par exemple certaines zones à la pêche profonde.

En 2005, les Etats ont décidé d'engager un processus de réforme de l'organisation en soumettant la convention de 1978 à une révision complète. Le processus de réforme, conduit sous la présidence de l'Union européenne avec une vice-présidence assurée par le Canada, s'est conclu par une réunion spéciale des parties au printemps 2007, qui a abouti à

l'adoption d'un amendement à la convention de 1978. C'est cet accord que nous examinons aujourd'hui.

La France doit approuver cet accord en tant que membre de l'OPANO au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet, Saint-Pierre-et-Miquelon fait partie des « pays et territoires d'outre-mer », ou PTOM, au sens du droit de l'Union européenne. Pour ces territoires, la compétence de l'Union en matière de pêche ne s'applique pas. Les Etats membres de l'Union peuvent ainsi adhérer à des organisations régionales de pêche au titre de leur PTOM.

L'accord qui nous est soumis contient essentiellement des dispositions techniques. Il poursuit principalement deux objectifs : moderniser la convention en intégrant les nouveaux principes de gestion des ressources halieutiques et améliorer le fonctionnement de l'OPANO en réformant sa gouvernance.

Concernant le premier objectif, l'accord modernise la convention en l'alignant sur les instruments juridiques signés depuis les années 1970, qui font référence aux principes dits « modernes » de gestion des pêches. Il s'agit en particulier de « l'approche écosystémique » et du principe de précaution. L'intégration de ces principes à la convention ne constitue pas à proprement parler une innovation, dans la mesure où l'OPANO appliquait déjà ces approches, mais elles sont ainsi consacrées explicitement. Par ailleurs, l'amendement renforce le rôle du conseil scientifique de l'organisation en posant l'exigence « d'adopter des mesures fondées sur les avis scientifiques les plus fiables ».

Concernant le second objectif, l'accord introduit plusieurs changements destinés à faciliter la prise de décision au sein de l'OPANO. Je les présenterai brièvement.

Premièrement, l'accord réforme la procédure d'objection, qui permettait aux parties contractantes de se soustraire à une mesure de gestion décidée par l'OPANO sans besoin de justifier leur décision ni de proposer une solution de remplacement à la mesure contestée. Désormais, toute partie qui présente une objection devra présenter des explications pouvant au besoin être soumises à l'examen d'un groupe d'experts indépendants.

Deuxièmement, l'accord introduit un mécanisme de règlement des différends qui faisait défaut dans la convention de 1978.

Troisièmement, l'accord modifie les règles de prise de décision au sein de l'organisation. Alors que la convention de 1978 prévoyait que les décisions étaient prises à la majorité simple, l'accord prévoit qu'elles seront désormais prises à l'unanimité, dans le but de favoriser la recherche du consensus entre les parties.

Quatrièmement, la convention simplifie la structure de gouvernance de l'organisation. Aux termes de la convention de 1978, l'OPANO était constituée, à côté de son secrétariat, de trois organes : le Conseil général, la Commission des pêches et le Conseil scientifique. Cette structure de gouvernance était critiquée parce qu'inutilement lourde. Par souci de simplification, l'amendement fusionne le Conseil général et la Commission des pêches en une seule « commission ».

En résumé, l'accord porte essentiellement sur des aspects institutionnels et sur le fonctionnement de l'organisation. Les auditions que j'ai réalisées ont confirmé qu'il n'aurait pas de conséquence économique et sociale sur la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les

difficultés de cette filière, décrites dans le dernier rapport annuel de la Cour des comptes, sont hélas bien réelles mais ne sont pas liées à la réglementation de l'OPANO.

L'amendement à la convention entrera en vigueur s'il est approuvé par 9 des 12 Etats membres de l'OPANO. Sept parties l'ayant déjà approuvé, l'approbation de la France contribuerait utilement à son entrée en vigueur. C'est pourquoi après un examen attentif, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Il sera examiné en séance publique, en procédure simplifiée, le 15 mars prochain.

M. Joël Guerriau. – Quelles sont les obligations que se fixe l'OPANO pour contrôler l'exécution des mesures qu'elle décide de mettre en œuvre ?

Mme Gisèle Jourda, rapporteure – Les contrôles sont une préoccupation de l'organisation, dont la convention vise à améliorer le fonctionnement. Sept navires ont été appréhendés pour pêche illégale dans la zone de la convention. Leurs pavillons actuels sont pour la plupart inconnus, mais leurs précédents pavillons ont pu être identifiés.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité. Il sera examiné par le Sénat en séance publique le 15 mars, selon la procédure simplifiée.

Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Gisèle Jourda et le texte proposé par la commission sur le projet de loi 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, rapporteure. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Pérou, signée à Paris le 15 novembre 2012, à l'issue de négociations entamées en 2003, à l'initiative des autorités péruviennes. Celles-ci avaient alors proposé de mettre à jour les clauses de la convention d'extradition de 1874 et de négocier deux autres conventions bilatérales, celle que nous examinons aujourd'hui et une autre relative au transfèrement de personnes condamnées qui vient juste d'être signée.

Cette convention répond au souhait du Pérou de se doter d'instruments modernes de coopération judiciaire et à celui de la France de renforcer ses liens avec ce pays d'Amérique latine. Même si la communauté française au Pérou ne compte guère plus de 4 000 personnes.

Tout d'abord, quelques précisions sur le contexte de cette convention.

Entre la France et le Pérou, il existait une coopération ancienne mais réduite qui reposait sur la convention d'extradition de 1874, déjà mentionnée et qui vient d'être remplacée, le 1^{er} mars 2016, par un nouveau traité d'extradition.

En outre, pour certaines infractions, une coopération spécifique s'exerce, au titre de conventions multilatérales spécialisées, adoptées sous l'égide des Nations unies à laquelle la France et le Pérou sont tous deux parties, comme la convention unique sur les stupéfiants, faite à New York le 30 mars 1961.

Aucun autre dispositif bilatéral ou multilatéral ne liant la France et le Pérou, la coopération judiciaire en matière pénale s'effectuait jusqu'à présent au titre de la réciprocité dans le cadre de la courtoisie internationale, ce qui signifie concrètement que tous les mandats judiciaires sont transmis par la voie diplomatique.

Depuis 2000, 27 demandes d'entraide ont été adressées par la France au Pérou et 95 par le Pérou à la France. Il s'agit d'affaires de corruption, de stupéfiants, ainsi que d'infractions à caractère financier, à la législation sur le patrimoine culturel et de droit commun (homicides, viols, vols). Côté péruvien, s'y ajoutent des dossiers de terrorisme et de crimes contre l'humanité. Selon les services du ministère des affaires étrangères que j'ai interrogés, ces demandes d'entraide judiciaire formulées par la France et le Pérou ont un contenu classique : réalisation d'auditions, de perquisitions et de saisies, identification de titulaires de lignes téléphoniques, demandes de déplacement de magistrats ou d'enquêteurs. Le délai d'exécution moyen des demandes françaises est de 14 mois tandis que celui des demandes péruviennes est de 11 mois.

Voyons maintenant le contenu de la convention proprement dit.

Bien que rédigée sur la base d'une trame proposée par le Pérou, les stipulations de cette convention s'inspirent largement des mécanismes de coopération existant au sein de l'Union européenne et dans le cadre du Conseil de l'Europe. Le Pérou a en outre accepté toutes les demandes d'ajouts de la Partie française. Les 40 articles reprennent donc, pour l'essentiel, les dispositions de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et de son protocole additionnel en date du 17 mars 1978 ; de la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne et de ses deux protocoles additionnels du 16 octobre 2001 et du 8 novembre 2001.

Cette convention appelle donc peu de remarques dans la mesure où les obligations internationales qu'elle contient résultent d'engagements européens et internationaux qui ont déjà été intégrés dans notre ordre juridique et qu'aucune modification des dispositions législatives ou réglementaires actuellement en vigueur n'est à prévoir.

Je signale une particularité : afin de lutter contre les opérations de blanchiment d'argent et la corruption, la convention interdit de refuser l'entraide judiciaire pour des infractions fiscales ou en opposant le secret bancaire (Article 4). Elle offre également de larges possibilités d'obtenir des informations en matière bancaire comme l'identification de comptes ouverts au nom d'une personne physique ou morale, la communication des opérations bancaires réalisées pendant une période déterminée sur des comptes spécifiés ou encore le suivi instantané de transactions bancaires (Article 25), sans oublier la saisie de comptes bancaires (Article 1).

Elle facilite aussi la lutte contre les trafics transnationaux, qu'il s'agisse de biens culturels sensibles péruviens ou de stupéfiants, en permettant la perquisition, l'immobilisation de biens et la saisie de pièces à conviction ainsi que la confiscation des

produits d'une infraction criminelle. Cet ajout obtenu par la France facilite la restitution de ces biens à leur propriétaire légitime (Articles 22, 23 et 24). Comme couramment entre pays non frontaliers, les interceptions téléphoniques, les livraisons surveillées, les équipes communes d'enquête et les enquêtes discrètes ou infiltrations ne sont pas expressément prévues, même si elles pourront être mises en œuvre, au cas par cas, au titre de « *l'entraide la plus large possible* » qui figure dans la convention. Enfin des techniques modernes de coopération comme des auditions de témoins ou d'experts par vidéoconférence (article 24) pourront être utilisées.

Je recommande donc l'adoption de ce projet de loi qui devrait permettre de faciliter les flux de coopération judiciaire entre la France et le Pérou, eu égard à cette nouvelle sécurité juridique apportée aux magistrats des deux pays et à l'établissement de liens directs, sans passer par le ministère des affaires étrangères. D'ailleurs, le Pérou a achevé ses formalités de ratification en juin 2015.

L'examen en séance publique est fixé au mardi 15 mars 2016. La Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure simplifiée, décision à laquelle je souscris.

M. Joël Guerriau. – Je souhaiterais savoir quel est le volume représenté par ces demandes d'entraide judiciaire en matière pénale ?

Mme Gisèle Jourda, rapporteure. – Le volume est très faible. Depuis 2000, il y a eu 27 demandes d'entraides adressées par la France au Pérou et 95 demandes adressées en sens inverse par le Pérou à la France. Cet accord a surtout pour objet de donner un fondement juridique à l'entraide judiciaire pénale entre nos deux pays qui reposait jusque-là sur la courtoisie diplomatique.

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

Projet de loi 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) - Examen du rapport et du texte de la commission

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

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd’hui le projet de loi autorisant l’approbation de l’accord entre la France et le Royaume-Uni sur la liaison fixe transmanche.

À titre liminaire, quelques rappels sur le tunnel sous la Manche : en février 1986, la France et le Royaume-Uni signent le traité de Cantorbéry qui autorise la construction et l’exploitation, par des sociétés privées concessionnaires, du lien fixe transmanche et interdit tout financement public. Une commission intergouvernementale (CIG) est chargée de « *suivre au nom des deux Gouvernements et par délégation de ceux-ci l’ensemble des questions liées à la construction et à l’exploitation de la liaison fixe* »

En mars 1986, un contrat de concession quadripartite est signé entre les gouvernements français et britanniques, France Manche S.A. et The Channel Tunnel Groupe Limited qui constituent le groupe Eurotunnel. Ce contrat de concession, qui court jusqu’en 2086, définit les droits et les obligations d’Eurotunnel au regard de la conception, du financement, de la construction et de l’exploitation de cet ouvrage transfrontalier, d’une part, ainsi que les engagements des États afin de faciliter le fonctionnement du lien fixe transmanche, d’autre part. Après sept ans de travaux pour un coût de construction total de 15 milliards d’euros, la liaison fixe transmanche est inaugurée le 6 mai 1994. C’est le plus long tunnel, en réalité 3 tunnels, jamais réalisé sous la mer avec une section sous-marine de près de 38 km.

Depuis les années 2000, l’histoire du tunnel sous la Manche a été notamment marquée par l’impact de la pression migratoire. L’aggravation du phénomène en 2015 a conduit à un renforcement considérable des clôtures et des dispositifs de surveillance largement financé par le Royaume-Uni, combiné à la présence constante et massive des forces de l’ordre françaises sur le site, en vue d’empêcher les tentatives d’intrusion de personnes cherchant à rejoindre illégalement l’Angleterre. Très récemment, lors du 34^{ème} sommet franco-britannique du 3 mars 2016 qui s’est tenu à Amiens, la Grande-Bretagne s’est engagée à verser une aide supplémentaire de 22 millions d’euros qui sera affectée notamment à « des infrastructures prioritaires de sécurité à Calais, pour soutenir le travail des forces de l’ordre française ».

Depuis 1994, Eurotunnel a enregistré plus de 330 millions de voyageurs et près de 290 millions de tonnes de marchandises ont été transportées par navettes camions et trains de fret. Pour l’exercice 2015, Eurotunnel a annoncé un chiffre d’affaires de 1,2 milliard d’euros, soit une hausse de 5 %.

Venons-en au règlement binational de 2015 qui nous est soumis : le tunnel sous la Manche est régi à la fois par des accords bilatéraux franco-britanniques et par les normes européennes applicables au transport ferroviaire. Le règlement de 2015 vise à transposer au tunnel sous la Manche la directive 2012/34 de novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen que les États membres devaient transposer au plus tard le 16 juin 2015. Cette directive a été transposée dans le droit national notamment par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, l’ordonnance du 15 juillet 2015 et le décret du 20 août 2015 relatif à l’accès au réseau ferroviaire. Le règlement de 2015 abroge et remplace le règlement binational de 2009.

Le règlement de 2015 a pour objet d’intégrer les changements exigés par la directive : en premier lieu, son article 55 exigeant un régulateur ferroviaire national unique et totalement indépendant des États, les fonctions de régulation de la Commission

intergouvernementale (CIG) sont expressément transférées aux organismes de contrôle nationaux : pour la France, l'Agence de régulation des activités ferroviaires (Araf), devenue, depuis la loi dite Macron d'août 2015, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), et pour le Royaume-Uni, l'*Office of Rail and Road (ORR)*. Chacun de ces organismes est compétent sur la partie de la liaison fixe située sur le territoire dont il relève.

En deuxième lieu, le règlement exige que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières et l'*Office of Rail and Road* coopèrent étroitement et coordonnent leurs processus décisionnels pour que leurs décisions ou avis aient des effets juridiques et pratiques concordants sur l'ensemble de la liaison fixe transmanche. Ces deux organismes ont ainsi conclu, par anticipation, le 16 mars 2015, un accord de coopération en matière de régulation économique de la liaison fixe transmanche que vous trouverez à la fin de mon rapport écrit.

En troisième lieu, le règlement introduit une annexe qui définit le cadre applicable au gestionnaire d'infrastructure pour la tarification de la liaison fixe transmanche. Il reviendra ainsi au groupe Eurotunnel de calculer le montant des redevances dans le respect des principes de non-discrimination, de transparence et d'équité en tenant compte de la manière dont les coûts à recouvrer sont liés aux activités des entreprises ferroviaires concernées.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Ce règlement, auquel ne s'attache guère d'enjeu, permet simplement l'unification du régime juridique en matière de régulation économique des transports ferroviaires sur l'ensemble du réseau ferroviaire national comme exigé par la directive. Au contraire, tant que le règlement de 2009 n'est pas abrogé, la commission intergouvernementale (CIG) reste compétente pour la régulation économique du tunnel sous la Manche, ce qui entache les décisions qu'elle prend, dans ce domaine, d'une fragilité juridique au regard de la réglementation européenne et un risque de contentieux n'est pas à exclure. Il faut en outre rappeler que la France et le Royaume-Uni se sont engagés, en 2013, à transférer le rôle d'organisme de contrôle de la CIG aux deux régulateurs nationaux dans le cadre d'une procédure précontentieuse lancée par la commission européenne. Il importe donc de ratifier rapidement cet accord, d'autant que le Royaume-Uni a notifié l'achèvement de ses procédures internes de ratification le 25 septembre 2015.

L'examen en séance publique est fixé au mardi 15 mars 2016. La Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure simplifiée, décision à laquelle je souscris.

M. Jacques Legendre. – Indépendamment du contenu même de cette convention, d'une façon plus globale, certains accords que nous avons passés avec la Grande-Bretagne ont le don de mettre en colère les élus du Nord-Pas-de-Calais-Picardie. Les propos récents du Premier ministre britannique et ses arguments de campagne - à savoir que si le Royaume-Uni sort de l'Union européenne, on devra remettre en cause les accords du Touquet - nous montrent à quel point nous avons probablement été naïfs. Je sais bien que ce texte n'a pas de rapport avec les accords du Touquet mais pour montrer mon agacement, je voterai contre ce projet de loi.

Mme Michelle Demessine. – Pour les mêmes raisons que mon collègue, je voterai contre également.

M. Alex Türk. – Je voterai également contre.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Quant à moi, je m’abstiendrai.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je m’abstiendrai également.

Suivant l’avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité.

Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission

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

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je suis très heureux d’avoir pu réaliser ce travail, puisque j’y ai vu d’emblée un lien avec celui que nous avons conduit en commission sur les nouveaux enjeux en matière de sécurité des systèmes d’information.

L’agence Eu-LISA a été instituée par un règlement européen adopté en 2011. Elle est chargée de la gestion des principaux systèmes d’information de l’Union européenne : le système d’information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui est un fichier de signalement à des fins policières dont chacun connaît l’importance dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le système d’information sur les visas (VIS), qui rassemble les données liées aux demandes de visa d’entrée dans l’espace Schengen et EURODAC, qui recense les empreintes digitales des demandeurs d’asile. On est ici au cœur de l’actualité européenne.

L’accord que nous examinons est un accord de siège – il n’évoque pas les grands principes, mais c’est l’occasion d’en parler. Il a été signé en 2013 et prévoit l’installation du site technique de l’agence Eu-LISA à Strasbourg. En réalité, les nouveaux pays membres sont souvent demandeurs – et on le comprend bien – d’accueillir chez eux des agences européennes. Cela a été le cas pour l’Estonie, qui, de plus – et nous avons eu d’autres occasions d’en discuter – est à la pointe sur la dématérialisation, les systèmes d’information, la cyber-défense et la cyber-sécurité. Il y a eu donc une compétition entre la France, qui d’ailleurs accueillait depuis 1995 le site central du SIS et ce pays. Un compromis a finalement été trouvé. Le site administratif de l’agence est à Tallinn, mais le site de Strasbourg, qui préexistait, sera le lieu du développement, de la gestion technique des systèmes d’information. A partir de là, il fallait à travers cet accord définir les règles permettant de faire fonctionner ce site.

Pour vous donner un ordre de grandeur, pour 2016, le budget prévisionnel de l'agence est de 82,5 millions d'euros, dont 80,3 millions au titre de la subvention de l'Union européenne et 2,24 millions au titre de la contribution financière des pays associés. En 2014, l'agence comptait 130 employés, dont 48 à Tallinn et 82 à Strasbourg.

L'accord qui nous est soumis précise les conditions d'installation de l'agence à Strasbourg. Il prévoit notamment la cession par la France d'un terrain adjacent au site existant de Strasbourg, afin que les capacités nécessaires à l'agence Eu-LISA puissent y être développées.

L'accord précise également les privilèges et immunités qui s'appliquent au personnel de l'agence. Nous avons reçu lors des auditions des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère des Finances – direction des douanes en particulier - et du ministère des Affaires étrangères. Sur la question des immunités, ils sont conformes au protocole n°7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne et donc très classiques.

Enfin, l'accord contient également des dispositions relatives à la sécurité du site. Par les temps qui courent, vu la sensibilité des informations gérées, c'est évidemment important.

Si l'accord contient essentiellement des dispositions de nature technique, il touche indirectement à des questions essentielles dans le contexte de la montée du risque terroriste et de la crise des migrants. Ces systèmes d'information sont en effet des instruments indispensables pour garantir la sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen et assurer un contrôle efficace des frontières extérieures de l'Union.

Dans cette perspective, les systèmes d'information existants ont vocation à être renforcés :

La France souhaite ainsi que le SIS soit renseigné et consulté par l'ensemble des Etats membres de manière systématique. C'est à la fois un enjeu pratique et de sécurité. Aujourd'hui, la France est l'un des seuls pays à utiliser pleinement toutes les potentialités du fichier en partageant notamment avec les autres pays les fameuses « fiches S » éditées par la direction générale de la sécurité intérieure. Il y a là un potentiel de développement, d'échanges, à condition que tout le monde joue le jeu. Il est également urgent que dans le cadre de la crise des migrants, les pays de première entrée dans l'Union se dotent des moyens de renseigner systématiquement le fichier EURODAC, pour permettre l'application du système de Dublin. L'enjeu est important en termes de sécurité, de traçabilité, de suivi.

Par ailleurs, de nouveaux systèmes d'information sont également en cours d'élaboration :

Le projet dit « frontières intelligentes » (« *smart borders* »), qui vise à enregistrer les entrées et les sorties des ressortissants des pays tiers dans l'espace Schengen, permettra d'identifier plus facilement les personnes qui séjournent illégalement sur le territoire de l'Union. C'est un enjeu politique au regard du discours ambiant selon lequel il faudrait abandonner Schengen qui est une passoire. A quoi on peut opposer que le système Schengen a des défauts, assurément, qu'il a montré ses limites dans la donne actuelle mais qu'il a le mérite d'exister, est adaptable, perfectible. Si on fait le nécessaire, on peut avoir avec Schengen une vraie capacité de contrôle, de régulation, à hauteur de ce qu'on voudra bien décider – mais cela passe évidemment par un développement des capacités techniques que

j'évoquais à l'instant. Le PNR européen, dont nous avons longuement parlé dans le cadre de la loi de programmation militaire et des lois antiterroristes, devrait bientôt être mis en place – vous le savez – et permettra aux Etats d'échanger les données sur les passagers aériens pour prévenir et réprimer les infractions pénales graves. L'Union européenne pourrait également se doter d'un programme de surveillance du financement du terrorisme organisant la transmission des données de messagerie financière aux Etats membres. Cela renvoie aux nouveaux enjeux de cyberdéfense, de cybersécurité qui portent sur des questions majeures. Pour y répondre, des outils sont nécessaires et cette agence en est un.

Au vu de l'ensemble de ces évolutions, le rôle de l'agence Eu-LISA est de toute évidence appelé à croître dans les prochaines années. Le règlement européen qui a institué l'agence prévoit d'ailleurs que celle-ci peut se voir attribuer la gestion de nouveaux systèmes « sur la base d'instruments législatifs pertinents ». S'il est déjà acquis que l'agence aura la charge du système « *smart borders* », dont elle a testé un projet-pilote en 2015, elle pourrait également se voir confier la gestion d'autres systèmes comme le PNR européen.

Le Sénat soutient ces évolutions. Au regard de celles-ci, notre commission devrait être satisfaite de l'installation sur le territoire français du site technique de l'agence Eu-LISA. Elle permettra à la France de conserver la maîtrise de systèmes d'information dont l'importance est appelée à croître à l'avenir. C'est pourquoi je vous propose d'adopter le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord qui nous est présenté.

Mme Nathalie Goulet. – Il faudra communiquer ce rapport à la commission des affaires européennes, qui travaille sur le dossier Schengen.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il intéresse aussi le groupe de travail conduit, au sein de notre commission, par MM. Gaëtan Gorce et Jacques Legendre sur la question des migrants.

M. Joël Guerriau. – Concernant les dépenses d'investissement liées à l'installation des sites, j'avais cru comprendre que l'Autriche, qui abrite le site de secours, les avait fait supporter à l'Union européenne, alors que la France et l'Estonie les avaient prises en charge. Quels ont été en définitive les coûts réels sachant qu'étaient prévus 19 millions d'euros d'investissement ?

M. André Trillard. – Schengen s'applique en principe aux ressortissants des Etats européens, pas aux migrants. Quel est le droit de circulation des migrants dans Schengen ?

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur. – Concernant les dépenses de fonctionnement, je vous ai indiqué que la contribution des Etats était en 2016 de l'ordre de 2 millions d'euros. Concernant les dépenses d'investissement requises des Etats hôtes, nous ferons figurer cette information dans le rapport. Concernant les migrants, la question qui se pose n'est pas tant celle de leur circulation que celle de leur entrée dans l'espace Schengen.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité. Il sera examiné par le Sénat en séance publique le 15 mars, selon la procédure simplifiée.

Projet de loi autorisant l'accèsion de la France au protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Jacques Gautier et le texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 286 (2015-2016) autorisant l'accèsion 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. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accèsion de la France au protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord.

L'accèsion de la France à ce Protocole, dit « Protocole de Paris » signé à Paris, en août 1952, n'est que la suite logique du retour de la France dans la structure du commandement intégrée de l'OTAN à partir de 2009, comme le montre le bref rappel historique suivant.

En 1966, sous la présidence du Général de Gaulle, la France, pays co-fondateur de l'OTAN, se retire du commandement militaire intégré et dénonce le Protocole de Paris qu'elle avait ratifié en janvier 1955. Ce sont 27 000 soldats et 37 000 employés qui quittent la France, soit 30 bases aériennes, terrestres et navales. La France ne quitte que le commandement intégré et pas l'OTAN, mais le retrait du Protocole a des conséquences importantes. Ainsi le Grand quartier général des puissances alliées en Europe, le SHAPE, basé à Rocquencourt, déménage en Belgique, où il se trouve toujours. La France occupe alors une position à part. Restée membre de l'Alliance, elle ne participe pas au groupe des plans nucléaires et ne met plus de forces à la disposition de l'OTAN, même si un lien opérationnel est maintenu, par un accord passé entre le Chef de l'État-major des armées et le commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR), pour permettre un engagement si nécessaire.

Après un rapprochement progressif entamé au début des années 1990, la France réintègre le commandement intégré de l'OTAN en avril 2009 en y mettant toutefois plusieurs conditions, notamment qu'aucune force française ne soit placée en permanence sous un commandement de l'OTAN en temps de paix. Elle réaffirme également son choix de ne pas participer au groupe des plans nucléaires. Mais, symbole de sa place pleine et entière dans le commandement intégré, la France obtient l'un des deux commandements stratégiques avec le poste de Commandant suprême allié pour la transformation (SACT), situé à Norfolk en Virginie (États-Unis).

Chacun se souvient des questionnements qui ont accompagné cette réintégration. Un audit a été lancé après les élections présidentielles de 2012 sur cette décision, confié par le Président de la République à Hubert Védrine.

En novembre 2012, le rapport Védrine, sur « Les conséquences du retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN, et sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la Défense » est très réservé sur la réalité de l'avenir de la défense européenne et approuve ce retour dans le commandement intégré. Il recommande que la France exerce une influence accrue dans l'Alliance « *faute de quoi les inconvénients du retour l'emporteraient finalement* ». Ce retour de la France dans la structure

intégrée de commandement est confirmé par le Président Hollande et le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013.

Venons-en maintenant au Protocole de Paris. Composé de 16 articles, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accession de la France audit Protocole se présente comme un simple accord administratif et technique qui définit le cadre juridique du stationnement des quartiers généraux militaires interalliés de l'OTAN et accorde une couverture juridique à leurs personnels. L'adopter n'est que la conséquence logique de la réintégration. Cet accord administratif ne modifie en rien la position de la France au sein de l'OTAN, qui se traduit par les quatre réserves suivantes : la préservation d'une liberté d'appréciation totale pour la contribution de la France aux opérations de l'OTAN, le maintien de son indépendance nucléaire, la garantie qu'aucune force française ne sera placée en permanence sous un commandement de l'OTAN en temps de paix et, enfin, la non-participation au financement commun de certaines dépenses décidées avant notre retour dans la structure de commandement.

Pour l'essentiel, les quartiers généraux et leurs personnels se voient conférer une grande partie des droits et obligations que la convention dite « SOFA (acronyme de « *Status Of Forces Agreement* ») OTAN », ratifiée par la France en 1952, donne aux États d'origine et à leurs forces lorsque celles-ci séjournent en France. L'extension du champ d'application du « SOFA OTAN » a déjà été approuvée par notre commission pour d'autres pays, tels que le Lituanie et la Croatie. Cela ne signifie pas une installation massive de GI en France, comme certains l'ont prédit.

L'application de ce Protocole permettra de faciliter la vie quotidienne des personnels militaires et civils envoyés par les autres pays de l'Alliance dans les quartiers généraux situés en France, ainsi que des personnes à leur charge, en leur octroyant notamment les traditionnels privilèges diplomatiques en matière de juridictions, d'exonérations fiscales ou douanières et le bénéfice de règles protectrices concernant les dommages commis ou subis, c'est-à-dire en fait, en leur donnant les mêmes droits que ceux dont disposent réciproquement les militaires français travaillant dans les quartiers généraux de l'OTAN partout dans le monde. Pour l'instant, l'accueil de ces personnels étrangers se fait sur la base d'arrangements techniques qui offrent moins de sécurité juridique et qui ne sont pas nécessairement harmonisés. Je vous précise, mes chers collègues, que 240 militaires issus de pays membres de l'OTAN affectés actuellement en France seraient susceptibles de bénéficier de l'application du Protocole de Paris : les 210 militaires affectés dans les états-majors, les forces ou en coopération de formation et les 30 militaires élèves ou auditeurs dans les écoles.

L'accession à ce protocole simplifiera également le travail des personnels de l'OTAN appelés à venir ponctuellement sur le territoire français en dehors des exercices, qui sont, eux, déjà couverts par le « SOFA OTAN ». On m'a ainsi fait part des difficultés rencontrées pour l'organisation d'un séminaire de l'OTAN à Paris en 2014, notamment pour des questions de droits de douane et de TVA. Une facilité fiscale de moins de 10 000 euros a coûté un temps administratif exorbitant, Bercy ne pouvant respecter les engagements pris par la Défense pour l'organisation de ce séminaire, faute de support juridique.

L'application du Protocole de Paris aux quartiers généraux situés sur le territoire français améliorera aussi le fonctionnement des quartiers généraux en leur octroyant des exonérations fiscales et douanières, la possibilité de détenir des devises et d'avoir des comptes dans n'importe quelle monnaie, des règles de liquidation des acquis, de restitution du foncier et des infrastructures en cas de diminution ou de cessation d'activité ainsi que l'inviolabilité

des archives. Les quartiers généraux suprêmes se voient aussi reconnaître la capacité juridique.

L'application du Protocole de Paris restera de fait limitée. En effet, actuellement, la France n'a pas de quartiers généraux qui répondraient à la définition de l'article 1^{er} du Protocole sur son territoire national. Relèvent de l'article 1^{er} : le Grand quartier général ou SHAPE de Mons, le quartier général du commandement allié transformation de Norfolk, le commandement des forces interarmées à Brunssum aux Pays-Bas, le commandement des forces interarmées à Naples en Italie, ainsi que les commandements alliés aérien à Ramstein en Allemagne, maritime à Northwood au Royaume-Uni et terrestre à Izmir en Turquie.

L'article 14 permet au Conseil de l'Atlantique Nord, à la demande du pays hôte et sous réserve de l'unanimité du Conseil, d'étendre le champ d'application du Protocole à tout « quartier général militaire international » ou à toute « organisation militaire internationale ». À ce titre, la France pourrait ainsi demander à bénéficier d'une décision dite « d'activation » pour le quartier général du Corps de Réaction Rapide-France de Lille, le Quartier général du corps de réaction rapide européen de Strasbourg, le Quartier général de l'état-major de la force aéromaritime française de réaction rapide de Toulon et le centre d'analyse et de simulation pour la préparation aux opérations aériennes (CASPOA) de Lyon Mont Verdun. C'est une liste maximale, il n'est pas certain que nous le demanderons pour l'ensemble de ces sites. Peut-être pourra-t-on enfin créer un centre d'excellence certifié OTAN pour valoriser l'expertise du service des essences des armées, car sur 24 centres d'excellence OTAN, il n'y en a pour l'instant qu'un seul en France. Il apparaît plus simple aux alliés constituant ces entités multinationales de s'installer dans des États qui ont adhéré au Protocole de Paris. Chaque État balte par exemple, je vous rappelle que ces Pays ont rejoint l'OTAN en 2004, a déjà le siège d'un centre d'excellence dans sa capitale.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. En effet, le Protocole de Paris va simplifier la vie des personnels étrangers dans les quartiers généraux situés sur le territoire national et harmoniser leurs statuts, ce à quoi nos alliés sont très attentifs. L'attractivité de la France devrait se trouver renforcée et au-delà, son influence au sein de l'OTAN grâce à la ratification de ce Protocole. J'ajoute que la ré-adhésion à ce Protocole ne porte aucunement atteinte à la règle du contrôle politique permanent de l'emploi des forces françaises puisque le placement de quartiers généraux sous un commandement de l'OTAN ne pourra résulter que d'une décision politique française.

Enfin, l'examen en séance publique est fixé au mardi 15 mars 2016. La Conférence des Présidents a proposé son examen en procédure normale.

M. Daniel Reiner. – Mes chers collègues, l'exposé était parfaitement clair, il s'agit là de dispositions administratives. Certes on peut profiter de cette occasion pour rediscuter de la place de la France au sein de l'OTAN, mais notre groupe considère que c'est une affaire classée à la suite du rapport Védrine. La position de la France a été redéfinie, dans la continuité d'ailleurs, et nous ne la remettons pas en cause. Un examen attentif de ce texte permet de comprendre qu'il s'agit de dispositions à caractère purement administratif visant à faciliter le développement de nos quartiers généraux, qui pourraient être activés. Ils ont été conçus en respectant tous les critères permettant de garantir leur certification le cas échéant par l'OTAN en cas de nécessité. Il serait donc dommage que l'on ne puisse pas y accueillir dans des conditions normales, c'est-à-dire, celles qui s'appliquent traditionnellement aux fonctionnaires internationaux, les militaires des pays alliés. Notre groupe politique approuvera

donc le retour de la France dans un protocole, qui, il faut le noter, s'appelait d'ailleurs le protocole de Paris, alors que nous étions quasiment les seuls à ne plus l'appliquer.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Il est certain qu'il s'agit d'un texte technique qui ne pose pas beaucoup de problème en soi. Toutefois, à titre personnel, je vais voter contre ce texte, alors que j'avais accepté la réintégration de la France dans les structures de commandement intégré de l'OTAN lorsque Nicolas Sarkozy, alors Président, l'avait proposée. Ma position a évolué. Alors que l'OTAN a été créée pour lutter contre le communisme et l'URSS dominante, le communisme a été vaincu. Pendant les quelques années qui ont suivi, il m'a semblé que l'OTAN s'interrogeait sur son utilité, jusqu'à la crise de l'Ukraine qui a provoqué une nouvelle tension avec la Russie. Les déclarations de cet été des dirigeants de l'OTAN sur la tension avec la Russie m'ont paru caricaturales. Pour ma part, je ne voterai donc pas ce texte. Il me semble que nous avons besoin d'une réflexion sur la place de la défense européenne et sur la place de l'OTAN au sein de l'Europe. Nous avons également besoin d'une réflexion au sein de l'OTAN parce qu'il me semble que le réseau militaro-industriel américain a parfois plus de poids que les décisions politiques américaines dans cette enceinte.

M. Jean-Pierre Grand. – Je souhaite poser au rapporteur une question. J'aimerais qu'il m'indique qu'il ne s'agit pas là d'une normalisation pour rendre irréversible la présence de la France au sein de l'OTAN. Je ne voterai pas ce texte, en toute logique, puisque je n'étais pas favorable au retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN.

M. Gilbert Roger. – Ce rapport est dans le droit fil des dévolutions inscrites dans le dernier Livre blanc qui ont conforté la France sur la scène internationale. C'est donc sans hésitation que je voterai ce texte.

Mme Michelle Demessine. – Je voulais donner une explication de vote. Je considère pour ma part que l'appartenance de la France à l'OTAN n'est pas une affaire classée, et mon groupe profitera du débat en séance publique pour expliquer sa position. Notre groupe votera contre ce texte.

M. Xavier Pintat. – Je voulais tout d'abord féliciter notre rapporteur qui fit preuve de beaucoup de pédagogie pour replacer les enjeux de ce texte dans leur contexte et pour présenter les grandes étapes de l'histoire des relations entre la France et l'OTAN. Je voudrais simplement dire qu'il s'agit aujourd'hui de prendre des mesures techniques qui sont dans le droit fil de l'importance prise par la France dans les instances de l'OTAN et notamment dans les structures de commandement. Il faut quand même dire que c'est la première fois depuis Lafayette qu'un général français commande des troupes américaines aux États-Unis et c'est un signe fort. Je voudrais vous dire qu'il n'était pas admissible que la France contribue financièrement de manière conséquente ainsi qu'en hommes, sans être associée ou sans participer aux décisions de l'OTAN, comme c'est le cas aujourd'hui. Je voudrais dire à ceux qui veulent ouvrir à nouveau le débat que je suis profondément européen et que j'aurais préféré une défense européenne commune. Cette affaire-là n'est pas possible. La France est la seule à la proposer. Parmi les États européens membres de l'OTAN, la plupart font davantage confiance à l'OTAN qu'à un éventuel accord sur une défense commune. Il n'y a qu'à voir l'attitude des Britanniques, des Allemands, des Polonais. On n'y arrive jamais. Je crois qu'aujourd'hui il faut être pragmatique et réaliste : si l'on est européen, il faut européeniser l'OTAN.

M. Hubert Falco. – Un mot, Monsieur le Président, pour confirmer le positionnement stratégique de Toulon dans ce dispositif.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, Monsieur le Maire ! Juste un point, mes chers collègues. On voit que dès que l'on emploie les mots de réintégration du commandement intégré de l'OTAN, cela déclenche un débat qui va au-delà de l'objet limité du texte. C'est assez légitime. La question qui est posée, notamment par Yves Pozzo di Borgo, montre que l'on ne peut pas mettre aujourd'hui sur le même plan le travail qui est fait dans l'OTAN avec une stratégie française définie par plusieurs Livres blancs – on ne peut pas dire qu'il n'y a pas de réflexion sur le sujet, quoi que l'on en pense – et une réflexion européenne très incertaine, notamment avec le risque du Brexit. Il ne peut y avoir une Europe de la défense que si l'on avance ensemble et que l'on construit notamment un partenariat avec le Royaume-Uni. On voit bien que nous sommes sur deux types d'approche qui ne sont pas tout à fait compatibles. Je pense qu'il est important d'avoir une réflexion permanente sur l'Europe de la défense, mais d'une manière générale, quand on parle de l'Europe de la défense, il faut parler de notre capacité à faire bouger les choses et à rassembler. La possibilité de faire gagner nos idées aujourd'hui en matière de défense a un pronostic plutôt négatif, même si cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas continuer le travail. Les deux sujets sont importants. La réflexion sur la stratégie de l'OTAN, comme Jean-Pierre Grand la pose, a été tranchée. Le débat sur l'Europe n'est pas tout à fait au même niveau, parce que nous sommes là dans la conquête d'une stratégie, alors que s'agissant de l'OTAN, nous sommes dans la conquête d'une influence. C'est un sujet de fond.

M. Jacques Gautier, rapporteur. – Merci pour ces éléments qui me permettent de fournir quelques éléments de réponse. L'OTAN est une réalité dans laquelle nous prenons toute notre place. Xavier Pintat a parlé coûts. Il faut que vous sachiez que l'État français participe, comme tous les États alliés, en fonction d'un pourcentage du revenu national brut. En 2014, la participation française au budget de l'OTAN s'est élevée à 28,1 millions d'euros sur le budget civil et 183,2 millions d'euros sur le budget militaire, soit une contribution totale de 211,3 millions d'euros. Lorsque nous n'étions plus au commandement militaire intégré, nous versions tout de même cette même contribution. Désormais, nous faisons partie des organes décisionnels de l'OTAN, nous participons aux structures intégrées de commandement, nous avons le poste SACT, responsable de la transformation et de l'évolution de l'OTAN. Nous avons ainsi pesé sur la réduction des agences trop nombreuses de l'OTAN. Cette influence est mesurable et même quantifiable. Dans le cadre du projet Smart-Defense de l'OTAN, 12 % des commandes passées à ce jour ont échu à des groupes industriels français ; ce pourcentage est très élevé.

En réponse à M. Yves Pozzo di Borgo, il faut revenir au rapport publié par notre commission en 2013, intitulé « *Pour en finir avec l'Europe de la défense, vers une défense européenne* ». Nos alliés européens qui sont, pour la plupart, membres de l'OTAN considèrent que leur défense repose avant tout sur l'OTAN et non sur l'Europe. Et lorsque l'on voit à quel point le contrat opérationnel prévu par le Livre blanc est actuellement surutilisé par les opérations sur les théâtres extérieurs déjà en cours, je ne vois pas comment la France pourrait envisager d'intervenir seule sur la frontière orientale de l'Europe et donc soyons réalistes, à très court terme et sans doute encore pour plusieurs années, c'est l'OTAN qui interviendrait en cas de nécessité sur la frontière orientale de l'Europe.

Enfin, je vous rappelle que ce texte est un texte d'extension d'un SOFA comme nous en signons régulièrement avec de nombreux pays. N'empêchons pas nos partenaires allemands, italiens, britanniques, anglais, belges, et américains de venir travailler dans les

commandements français en ayant une couverture juridique, administrative et fiscale comme celle dont bénéficient les Français dans les quartiers généraux de l'OTAN situés à l'étranger.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité, avec 4 abstentions (MM Legendre, Grand, Mmes Aichi et Jourda) et 4 votes contre (MM Guerriau, Pozzo di Borgo, Billout, Mme Demessine). Il sera examiné par le Sénat en séance publique le 15 mars, selon la procédure normale.

La réunion est levée à 10 h 42

La réunion est ouverte à 10 h 46

Perspective de création d'un « fonds européen de défense » - Audition de M. Thierry Breton, président-directeur général d'ATOS (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

M. Jean-Paul Fournier sur le projet de loi 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 ;

M. Antoine Karam sur le projet de loi 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) ;

M. Jean-Pierre Cantegrit sur le projet de loi 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 ;

M. Bernard Cazeau sur le projet de loi 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*).

La réunion est levée à 12 h 14.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 9 mars 2016****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition du Dr Alain Masclet, président de AR2S (Améliorer les relations soignants-soignés)***La réunion est ouverte à 9 h 30.*

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons aujourd'hui nos auditions sur le cadre général des essais cliniques. Nous recevons tout d'abord le docteur Alain Masclet, président de l'association AR2S (Améliorer les relations soignants-soignés), qui est affiliée à l'Uniopss Nord-Pas-de-Calais. Le docteur Masclet a souhaité nous parler de la relation soignant-soigné dans le cadre des essais cliniques. Lors de nos auditions de la semaine dernière, le professeur Jean-Louis Bernard a souligné les difficultés que pose la relation entre le médecin investigateur et le volontaire lors des essais de phase 1. A ce stade en effet, le volontaire est dit « sain », il n'est traité pour aucune pathologie et n'est donc pas pris en charge par le médecin comme l'est une personne malade dans le cadre des essais cliniques de phase ultérieure. Peut-être pourrez-vous nous en dire plus et nous indiquer quelles seraient vos préconisations pour mieux garantir la protection des personnes participant aux essais cliniques ?

Dr Alain Masclet, président d'AR2S. – Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de vous parler des difficultés relationnelles qui peuvent exister entre les soignants et les soignés, en particulier dans le domaine des essais cliniques. Lorsque j'ai pris connaissance par la presse de l'accident survenu à Rennes, j'ai relevé que la définition donnée des essais cliniques de phase 1 ne correspondait pas à celle que j'en avais ou à laquelle fait référence l'Inserm. La définition proposée renvoyait à la mesure de la tolérance et des effets indésirables alors que la phase 1 porte en réalité sur la mesure de la toxicité. Il s'agit d'un glissement sémantique qui n'est pas anodin car il pose le problème du consentement des volontaires. La mesure de la toxicité peut révéler un risque d'empoisonnement, voire de mort, tandis que la notion de tolérance renvoie à la possibilité d'effets indésirables mais de moindre gravité. L'information donnée aux volontaires sains n'a pas porté sur la possibilité d'effets toxiques graves, voire mortels ; le respect du principe de leur consentement libre et éclairé pose question. En tout cas, l'avis des volontaires n'a pu être éclairé et leur consentement a sans doute été d'autant moins libre qu'il s'agit souvent de personnes particulièrement vulnérables. On ne participe pas à un essai de phase 1 par altruisme pour la science mais d'abord parce qu'on connaît des difficultés financières.

Dans sa grande sagesse, le législateur a limité les possibilités d'indemnisation des volontaires à 4 900 euros par an et il a interdit la participation à plusieurs essais en même temps. Ma première réaction a été de dire que ce n'est pas cher payé pour le risque encouru. Le participant fait don de son corps mais en face c'est la recherche du profit qui compte. Ce profit est légitime, beaucoup de personnes investissent de l'argent dans les essais. Les essais cliniques s'étalent au total sur dix, quinze, voire vingt ans, et le retour sur investissement est incertain. Je ne mets pas en cause les investisseurs, dont nous faisons partie puisque beaucoup d'entre nous avons des placements en assurance-vie.

J'ai visionné les auditions récemment organisées par votre commission sur les liens et les conflits d'intérêts. Les positions étaient tranchées. Il y était question d'abattre le monstre tentaculaire, de couper les têtes d'experts car ils sont corrompus. Je ne pense pas que cela soit la solution.

Je reviens au problème du consentement. Comment améliorer sa qualité ? Un certain nombre de mesures législatives ont déjà été prises. Je pense notamment aux comités de protection des personnes (CPP), dont le Sénat est un peu à l'origine. Leur mission est de s'assurer que le consentement est bien obtenu. Mais que peut-on espérer lorsqu'on communique sur des termes qui ne sont pas les termes réels de l'expérimentation ?

Dans son rapport d'étape sur l'accident de Rennes, l'Igas relève que le lieu de l'expérimentation ne pose pas de problème particulier. S'agissant du rôle de l'ANSM, elle souligne qu'au total, on a fait le minimum mais pas le maximum. En ce qui concerne l'expérimentateur lui-même, des remarques importantes sont faites sur les conditions d'augmentation des doses, sur le passage de la phase de dose unique aux doses multiples, sur les cohortes, sur la manière dont on a pris en compte le cas du premier volontaire hospitalisé et les conditions d'information et de réitération du consentement pour les autres volontaires à la suite de cette première hospitalisation. Ceux-ci ont reçu une nouvelle dose sans être averti de la situation du volontaire hospitalisé. L'Igas nous dit que la législation n'est pas très précise, que les recommandations sont imprécises et qu'il faudrait peut-être mettre en place un comité de surveillance qui s'intéresserait particulièrement aux essais de phase 1. L'avis de l'Igas va peut-être évoluer car à ce stade elle n'a pas eu le temps d'approfondir suffisamment ses investigations.

Le dossier à remplir pour obtenir l'autorisation de réaliser l'expérimentation comporte des documents très précis, notamment l'annexe 4, qui nous renvoie aux recommandations de bonnes pratiques de l'agence européenne du médicament (EMA). Ces recommandations sont mises en avant par l'ANSM mais on se demande si les gens qui ont étudié le dossier de demande d'expérimentation ont bien lu ces recommandations. Celles-ci existent en anglais et ne sont apparemment pas traduites en français, ce qui explique peut-être la situation. Contrairement à ce qu'affirme l'Igas, il existe donc en tout cas des recommandations très précises en matière de réalisation d'essais cliniques de phase 1.

On constate par ailleurs que l'ANSM s'est facilement contentée du refus du laboratoire de fournir des indications en ce qui concerne l'expérimentation préclinique, *in vivo* et *in vitro* chez l'animal, sous le prétexte fallacieux d'un article du code des relations entre le public et l'administration qui n'a absolument rien à voir avec le secret industriel. On se demande s'il y a des juristes à l'ANSM.

Des réactions se sont également fait entendre au niveau européen. Je pense notamment au professeur Cohen, éminent pharmacologue, qui a réagi vertement à ce qu'a dit l'ANSM.

L'Igas a fait remarquer que le CPP de la région Ouest 6 avait bien fait son travail et émis un certain nombre de remarques qui étaient pertinentes. Mais elle s'interroge sur les conditions de fonctionnement de ce CPP et rappelle notamment que les décrets d'application de la loi dite « Jardé » de 2012, pour améliorer les conditions de choix des CPP, ne sont toujours pas parus. On peut le regretter car nous savons très bien qu'un certain nombre de CPP sont privilégiés par les expérimentateurs, soit parce qu'ils connaissent bien les sujets,

soit peut-être parce qu'ils donnent des avis plus volontiers favorables. On peut se poser la question.

Cela n'est pas rassurant du point de vue du consentement, de point de vue de la sécurité des volontaires et pour la suite de l'expérimentation qui se déroule en quatre phases. Le passage de l'expérimentation sur l'animal à celle sur l'être humain, c'est-à-dire la phase difficile qu'est la phase 1, pose une question fondamentale, formulée dès le XVI^{ème} siècle par les anatomistes, qui est celle de l'analogie : comment faire pour tenir compte des différences entre les espèces animales elles-mêmes et, à partir de là, pour passer à l'être humain ? Cette question est très complexe. Vous recevrez tout à l'heure Madame Geneviève Chêne, biostatisticienne et méthodologiste bien connue, avec qui cette problématique pourrait être évoquée. On se demande si on ne se trouve pas un peu dans une situation de bricolage. Comment fait-on pour déterminer la première dose ? Plusieurs méthodes de calcul existent. La plus usitée, mais j'ignore si c'est celle qui a été appliquée par le laboratoire Biotrial, consiste à tenir compte de la dose létale 10 chez les rongeurs et à administrer à l'homme le dixième de cette dose à condition qu'elle n'ait pas d'effet toxique chez le chien. En cas d'effet toxique chez le chien, on diminue la dose par trois.

Rassurez-vous, il existe aujourd'hui des méthodes mathématiques qui permettent d'améliorer les choses, bien qu'elles suscitent toutefois des interrogations. La méthode qui est la plus souvent retenue pour la phase 1 a été mise au point par un mathématicien italien exerçant à Pise au XIII^{ème} siècle. Il s'agit d'une méthode de progression arithmétique de doses de laquelle nous nous sommes inspirés. Au début, la progression est relativement lente, puis elle s'accélère. Le coefficient de multiplication est de plus en plus important à mesure que les doses augmentent. Cette méthode ne fonctionne pas bien et on a donc essayé de modérer cela. Cependant, pour l'expérimentation d'une dose unique, entre la première dose et la deuxième, on opère une multiplication par cinq (de 0,25 mg à 1 mg). Ensuite, on utilise un multiplicateur par deux. Pour la dernière dose, on multiplie par 2,5 puisqu'on passe de 40 à 100 mg. Un mois s'écoule entre la première et la deuxième dose, huit jours, quinze jours ensuite mais on ne sait pas comment les délais sont respectés. C'est un peu la même chose en ce qui concerne les cohortes : on répète les mêmes doses pendant un certain nombre de jours jusqu'à l'accident qui est arrivé au cinquième jour. Dans cette cohorte, la dose précédente était de 20 mg par jour pendant dix jours, ce qui faisait un total de 200 mg. A la phase suivante, lorsque le problème est apparu, on était arrivé à 250 mg, c'est-à-dire qu'on administrait dix doses de 50 mg et c'est à la dose de 50 mg au cinquième jour que le patient a présenté des atteintes neurologiques qui ont par la suite entraîné son décès. On ne comprend pas bien la logique de progression des doses.

L'ANSM, qui a demandé à un comité d'experts de se pencher sur le fonctionnement du type de molécule expérimenté, pose la question de savoir pourquoi cette méthode de progression des doses a été retenue car plus la dose augmente, plus on devrait prendre des précautions et du temps supplémentaires et avoir un coefficient de multiplication des doses moins important.

Il semblerait que les experts n'aient pas joué leur rôle. Je rappelle que l'ANSM dispose d'un budget annuel de 150 millions d'euros et de 1000 salariés et qu'elle consulte 2000 experts. L'Igas appelle de ses vœux la mise en place d'un comité d'experts supplémentaire. Je ne sais pas à quoi cela va servir.

Notre association considère que les recommandations européennes existent. Un nouveau règlement a été adopté par le Parlement européen et la Commission européenne

en 2014. Il doit être appliqué pour le mois de mai 2016 mais ne le sera pas car l'ANSM en est seulement à la phase pilote de la mise en œuvre des nouvelles règles. De notre point de vue, la législation, qui n'est certes pas parfaite, et les recommandations, que l'on peut sans doute encore améliorer, existent mais le problème est leur mauvaise application ou leur inapplication. La vraie question est de savoir comment on peut les appliquer.

Cette question nécessite de remonter à la création de l'agence du médicament en 1993 avec l'affaire du sang contaminé. Jusque-là les décisions médicales étaient prises par le ministère de la santé et le Premier ministre en était le responsable. La création de l'agence a permis de mettre en place un fusible. On n'en est pas resté là. On lui a confié des missions en matière de sécurité du médicament. L'agence est devenue l'Afssaps, incluant non seulement les médicaments mais aussi les produits de santé. Est ensuite malheureusement arrivée l'affaire du Mediator. Donc, quelques têtes ont été coupées et on a changé de dénomination. L'Afssaps devient l'ANSM. Et voilà qu'apparaît une nouvelle affaire avec l'accident de Rennes. On s'empresse tout de suite de dire que finalement l'ANSM a fait son travail, même si elle a fait le minimum.

Notre association estime que tout cela révèle un problème de gouvernance. Quand les ministres décidaient, l'autorité politique décidait. Aujourd'hui, ce sont les experts qui décident. Manifestement, l'autorisation d'expérimentation est donnée au sein de l'ANSM par un groupe d'experts ou par un expert, on ne sait pas très bien comment cela se passe. On sait les liens qu'entretiennent les experts avec l'industrie pharmaceutique. On a 2000 experts répertoriés à l'ANSM, ils sont tous un peu consanguins. Plus grave, à l'issue de la phase 3, où l'on compare le candidat médicament à un placebo ou à un autre médicament qui existe déjà pour mesurer l'efficacité et le rapport bénéfice-risque, c'est le directeur de l'ANSM qui donne l'autorisation de mise sur le marché (AMM) du médicament, c'est-à-dire un expert.

Alors que faire ? Le politique est désinvesti, ce sont les experts qui prennent les décisions et puis ça ne marche pas bien.

A l'époque où j'étais médecin généraliste et où j'avais des responsabilités syndicales qui m'ont conduit à me préoccuper de l'évaluation en santé, j'ai été administrateur de l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (Anaes), qui a précédé la Haute Autorité de santé (HAS) et qui a succédé à l'association nationale de développement de l'évaluation médicale (Andem). Au sein de cette association, on s'était posé la question des experts. En suivant les auditions organisées par votre commission sur les liens d'intérêts, j'ai revécu un peu les débats qu'on a eus il y a trente ans. Nous avons mis en place une méthodologie qui a été utilisée par l'Anaes pour élaborer les recommandations et qui reposait sur trois possibilités.

La première méthode, la plus simple et celle qui a été le plus longtemps utilisée, est celle de l'avis d'expert. Un expert reconnu dans le monde entier définit la façon de procéder et on s'arrête là. On a ensuite évolué et les experts se sont réunis. La deuxième méthode définie a été celle de l'avis d'expert formalisé, c'est-à-dire reposant sur une méthodologie particulière faisant en sorte que les experts essaient de se mettre d'accord pour donner un avis consensuel. On arrive donc à une recommandation avec un consensus formalisé d'experts. Mais c'était loin d'être satisfaisant et on a utilisé une troisième méthode qui était, à mon sens, la meilleure et sur laquelle il va falloir revenir. C'est d'ailleurs un peu celle que vous utilisez dans votre commission. Il s'agit de la méthode de la conférence de consensus. Cela fonctionne comme un tribunal avec un jury formé non pas d'experts mais de gens qui s'intéressent au problème. Par exemple, pour la médecine, des médecins généralistes

et des médecins spécialistes. Il y a quelques juristes, des représentants des usagers. Tous forment un jury qui écoute les experts qui viennent argumenter sur l'intérêt ou, au contraire, les défauts, de tel ou tel médicament ou de telle ou telle stratégie thérapeutique. Cette méthode, qui a l'inconvénient d'être lourde, a pleinement donné satisfaction. Cependant, elle n'est plus utilisée depuis que la HAS a remplacé l'Anaes.

Pour des raisons de philosophie de la médecine, on considérerait à l'Anaes que les recommandations devaient être négatives compte tenu du fait que les décisions médicales sont généralement prises avec une part d'incertitude. Elles devaient être formulées négativement (en disant par exemple qu'il n'y a pas lieu, dans une situation donnée, de faire telle ou telle chose).

On est cependant revenu à un fonctionnement où, comme à l'ANSM, on ne demande l'avis de personne d'autre ; ce sont les experts qui décident. Nous pensons que si on veut se sortir de ces difficultés, il faut rétablir une certaine forme de gouvernance : il faut évidemment tenir compte des avis d'experts qui sont indispensables, mais également de celui de toutes les personnes concernées : professionnels de santé ou utilisateurs.

Je voudrais rajouter un mot, parce que vous allez recevoir tout à l'heure un expert brillant, qui est l'un des coordinateurs d'une structure dénommée EUCLID rattachée au réseau F-CRIN. F-CRIN est une structure opérationnelle au service d'acteurs académiques, hospitaliers et industriels de la recherche clinique, qui bénéficie de financements issus du Grand emprunt de 2010 à hauteur de 70 %, soit 18 millions d'euros. Il y a, lit-on sur les documents de F-CRIN, incitation à trouver des cofinancements complémentaires. Et qui voit-on apparaître au nombre de ces cofinancements complémentaires ? Le laboratoire Pierre Fabre SA, le monstre tentaculaire qui revient. Alors je ne mets pas en cause l'indépendance de Mme Geneviève Chêne, que vous allez écouter par ailleurs, mais je pense qu'il faudra lui poser la question. EUCLID est financé par F-CRIN ; EUCLID a pour ambition de faire fonctionner une plateforme académique de services pour les essais cliniques et les interventions de santé. On est encore une fois entre experts...

M. Alain Milon, président. – La parole est à Jean-Pierre Godefroy, qui a été notre rapporteur de la proposition de loi Jardé.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je voudrais vous interroger essentiellement sur les comités de protection de la personne. Lorsque nous avons examiné la proposition de loi Jardé, qui visait à mettre à jour la loi Huriet-Sérusclat de 1988, nous avons eu beaucoup de difficulté à imposer que les comités de protection des personnes soient choisis de façon aléatoire, avec une possibilité de refus du promoteur qui ne peut ensuite refuser le second comité désigné par une commission nationale. On sait très bien que les promoteurs n'étaient pas du tout d'accord avec cette proposition, pour une raison évidente, à laquelle vous avez fait allusion : ils souhaitaient pouvoir choisir eux-mêmes le comité auquel confier leur essai, estimant que certains étaient plus qualifiés que d'autres qui, n'ayant pas le niveau requis de connaissance, demanderaient, le cas échéant, trop de temps pour être formés. Depuis quatre ans, nous attendons les décrets d'application. Nous avons eu une tentative d'explication la semaine passée qui ne m'a pas vraiment convaincu ; c'est un peu facile de renvoyer sur l'Europe les responsabilités. En ne prenant pas les décrets d'application, n'espère-t-on pas finalement pérenniser la situation précédente ? Celle-ci a ses inconvénients : on ne peut certes pas porter d'accusation mais, bien souvent, le promoteur est tellement lié au comité de protection des personnes que l'indépendance de jugement se trouve parfaitement altérée.

Le deuxième point qui m'interroge, sans aller plus avant dans l'affaire de Rennes, est que, selon cette procédure, les volontaires doivent être, selon vos dires, des volontaires sains. Or, il semblerait que cela ne fut pas le cas à Rennes. Des personnes admises dans la cohorte participant à cette recherche auraient eu préalablement des problèmes de santé et n'auraient pas dû y être acceptées.

Troisièmement, vous avez eu raison de soulever la question du profit. Nous avons fait en sorte de limiter la possibilité de rémunération à 4 500 euros par an et de ne pas permettre plusieurs essais simultanément, mais nous constatons sur Internet des publicités de type « Devenez cobaye » qui vantent la perspective de « revenus complémentaires ». Quel est votre sentiment sur cette dérive qui risque de porter gravement préjudice à la fiabilité de la recherche ?

Enfin, les comités de protection des personnes autorisent l'essai mais sont dépourvus par la suite de tout moyen d'investigation ou de contrôle. Ne serait-il pas utile de donner aux comités de protection de la personne la possibilité de suivre les essais qu'ils ont autorisés ?

Dr Alain Masclet, président d'AR2S. – Vous avez quasiment donné les réponses dans vos questions. Effectivement, la loi Jardé a essayé d'apporter un certain nombre de réponses aux questions qui se posent sur l'indépendance des experts. Lorsque l'on fait expertiser son dossier par des gens que l'on connaît, avec lesquels on travaille, se pose alors le problème du consensus d'experts, qui fait loi. Personnellement, j'irais plus loin que la loi Jardé qui dispose simplement que le comité ne doit pas être géographiquement proche du promoteur. Je pense qu'il faut aller vers plus d'indépendance dans la prise de décision et qu'elle ne soit pas uniquement affaire d'experts. Il faut faire intervenir le politique éventuellement ou, par respect de la démocratie sanitaire, les représentants des usagers et des professionnels de santé qui sont peut-être plus à même de former ces fameux jurys. Pareille mise en place serait difficile pour tous les sujets, mais au moins, en ce qui concerne la décision d'AMM, on devrait procéder de cette manière.

S'agissant du contrôle une fois l'autorisation donnée, rien n'interdit à l'ANSM de mettre en place une structure de suivi des expérimentations. Elle en a les moyens, et si elle ne les a pas, peut-être faudrait-il les lui donner. Cela devrait permettre à terme d'éviter les accidents importants qu'on a connus. On parle beaucoup du Médiateur, mais il y a eu le Vioxx, l'affaire des cancers du vagin chez les femmes traitées par le distilbène, ou plus actuellement le problème des antiépileptiques. Au stade des essais, que ce soit durant la phase 1, la phase 2 et surtout la phase 3 qui mérite une grande attention, il faut accorder les autorisations dans des conditions strictes après avoir écouté tous les avis et construit une opinion. Au niveau de l'AMM, la décision ne doit pas être prise par un seul individu ou par un groupe d'experts, mais selon une méthode beaucoup plus formalisée comparable à celle d'un tribunal.

La Haute Autorité de santé (HAS) a aussi un rôle à jouer. Elle a une mission d'évaluation globale : évaluation des techniques, dont relève le médicament, évaluation des stratégies, évaluation des structures et certification hospitalière. La plupart des expérimentations ayant lieu à l'hôpital, la HAS devrait spécifiquement certifier les services qui conduisent des expérimentations sur les médicaments. En effet, il se passe des choses pas tout à fait normales, notamment avec les patients cancéreux. On mène auprès de certains d'entre eux des expérimentations de médicaments de phase 1, en leur faisant croire qu'ils peuvent améliorer leur état, une sorte de médicament de la dernière chance, alors qu'il ne s'agit pas du tout de cela. On a même imaginé des essais phase 1/phase 2 destinés à évaluer à

la fois la toxicité et la tolérance, ce qui est complètement antinomique. Ainsi, la HAS peut jouer ce rôle. Nos structures existent, les règlements existent. Il faut simplement aller un peu plus loin dans l'indépendance des gens qui prennent les décisions car on voit bien qu'un certain lobbying est toujours présent.

Mme Corinne Imbert. – Sur votre dernier propos, je ne dis pas qu'il n'y a pas de lobbying, ni d'intérêts mais on parvient tout de même à mettre au point un grand nombre de médicaments qui font avancer la médecine.

Ceci étant dit, je m'interroge sur le rôle du législateur au regard des événements récents et du décès d'un volontaire. Je déplore le fait que sur Internet on incite les gens, par des arguments financiers, à tester des médicaments. En ce qui concerne les experts, 2 000 experts à l'ANSM, ils sont quand même très nombreux. Je n'ai rien contre la conférence de consensus que vous proposez, mais les experts resteront incontournables.

Dr Alain Masclat, président d'AR2S. – Les experts ont aussi vocation à intervenir lors de la conférence de consensus !

Mme Corinne Imbert. – Mais il y aura forcément des liens ! L'indépendance, je crains qu'elle ne soit pas réaliste. Il y a des chercheurs qui font du bon travail, il y a un besoin d'expérimenter, la médecine attend et des malades attendent : c'est cet équilibre qu'il faut atteindre. En revanche, si l'on revient à ce qui s'est passé à Rennes, l'Igas a pointé des manquements majeurs. Il semblerait que, malgré l'hospitalisation du premier volontaire, le lendemain l'expérimentation a été poursuivie. La loi prévoit-elle cela ? Normalement, l'ANSM aurait dû être prévenue et les essais auraient dû être interrompus. Que pensez-vous du manquement du laboratoire qui n'informe ni l'Agence ni les autres volontaires ? Je m'interroge sur la façon dont le législateur peut limiter l'occurrence de ces événements, même si l'on ne pourra jamais totalement empêcher les erreurs humaines. Enfin, je souhaiterais souligner l'importance de la notion de service médical rendu.

M. Alain Milon, président. – Plusieurs anomalies ont en effet été constatées par l'Igas. L'une d'entre elles concerne des essais faits sur deux animaux, qui ont révélé des problèmes et qui n'ont pas empêché la poursuite de l'expérimentation, alors qu'ils auraient dû être immédiatement annoncés.

M. Michel Amiel. – Un mot n'a pas été prononcé jusqu'à présent, qui me paraît essentiel : l'éthique. Ce doit être une préoccupation majeure, en particulier en phase 1, dans cette zone qualifiée de grise la semaine dernière par le professeur Bernard. Il est certain qu'il y a eu des fautes éthiques majeures : le patient présente des troubles graves, malgré lesquels on continue l'essai. Deuxième concept qui fait écho à vos propos : la démocratie sanitaire et le partage de la prise de décision entre les experts et le citoyen qui a bien évidemment son mot à dire. Vous parlez de conférence de consensus, ce qui me paraît une excellente chose, mais à quel moment va-t-elle jouer son rôle ? Dès le départ ? Dès la phase 1 ? Tout le long de l'étude ? Lors de l'AMM ?

M. Yves Daudigny. – Vous avez pointé un problème de gouvernance et, de façon convaincante, vous avez appelé à la constitution de jurys de composition diversifiée. Quelle place y faire au politique ? Le politique peut-il fonder sa décision autrement qu'en s'appuyant sur des avis de personnes averties, ces fameux experts, à moins d'être lui-même expert ? Deuxièmement, les experts ont acquis leur expérience, leur connaissance au cours de phases de travail qui les lient obligatoirement à des laboratoires. La notion d'expert indépendant

n'est-elle pas une notion rêvée et qui ne peut se trouver dans la réalité ? L'expert honnête existe mais l'expert indépendant de laboratoires existe-t-il ? Un expert est inévitablement lié à tel ou tel laboratoire... Par ailleurs, vous avez repris le terme de monstre, utilisé dans une autre audition menée ici pour décrire de façon forte l'industrie pharmaceutique. En quoi serait-elle plus monstrueuse que l'industrie automobile ou que la métallurgie ?

Dr Alain Masclet, président d'AR2S. – S'agissant du rôle du législateur et de celui du politique, je pense qu'il faut d'abord mettre en œuvre les lois votées et les règlements européens. Je vous rappelle que le règlement de l'Union européenne 536/2014 du Parlement et du Conseil, relatif aux essais cliniques à usage humain abrogeant la directive 2001/20 n'est toujours pas mis en application. La loi Jardé n'est pas mise en application. D'autre part, on a évidemment besoin des avis d'experts, qui restent indispensables. Mais qu'attend-on d'eux ? Une expertise ou une prise de décision ? C'est bien là que se pose le problème. À partir du moment où on a créé une agence du médicament en 1993, on a abandonné la prise de décision en matière de médicament aux experts. Il faut donc réinvestir la prise de décision. Qui va reprendre la décision ? Le politique ? Je ne peux pas répondre à votre place. Mais je revendique pour le professionnel et pour les usagers la possibilité de participer à cette décision, sous la méthodologie que vous voudrez bien mettre en œuvre. Chacun doit y trouver sa place.

Mme Catherine Génisson. – Je crois qu'on tourne autour du même problème : qui prend la décision et comment est-elle prise ? Bien évidemment, les experts sont incontournables, avec toutes les questions qu'on peut se poser, notamment les liens d'intérêts qu'ils peuvent avoir avec les laboratoires, qui ne sont pas forcément des choses condamnables, et qui sont aussi des réalités. Il est vrai que depuis une vingtaine d'années on assiste à la création de nombreuses agences qui dépossèdent le politique de la prise de décision. Celle-ci relève de gens qui revendiquent une très forte indépendance, au grand contentement de tout le monde. C'est un vrai sujet politique, qui va au-delà même du médicament et des essais cliniques. Cela dit, le politique, même entouré de professionnels et d'usagers dans un souci de démocratie sanitaire, a une marge de manœuvre très faible et ne peut prendre une décision qu'en fonction du respect de la méthodologie. La compétence personnelle du politique n'a pas à entrer en ligne de compte dans la prise de décision. Il n'y a que le respect de la méthodologie que le politique peut examiner. On ne peut pas contester ce que nous dit l'expert. Peut-être faudrait-il alors réunir plusieurs experts d'horizons différents, sans qu'une seule formation d'experts ne propose la décision...

Dr Alain Masclet, président d'AR2S. – Le déroulement de la conférence de consensus est une question ouverte. Il faut y réfléchir, trouver des méthodes acceptables pour tout le monde, trouver la place de chacun. Il est évident qu'on ne peut pas se contenter de l'avis d'un expert ou de l'avis favorable du directeur de l'ANSM pour accorder l'AMM alors que, dans le même temps, d'autres experts ont exprimé leur désaccord. De pareilles situations existent : je pense en particulier à certains antidiabétiques depuis retirés, qui ont reçu l'AMM après l'accord du directeur de l'ANSM contre l'avis des experts. La prise de décision n'est pas bonne. Certains experts ne font pas le travail, ceux qui le font ne sont pas toujours écoutés. Le directeur de l'ANSM est lui-même un expert. On ne peut pas laisser des gens seuls prendre des décisions aussi importantes. Il faut à mon sens revenir sur cette question, qui est au cœur du problème. Il faut le faire à un moment clef, celui de l'AMM. Pour le suivi, il existe des structures qui en sont normalement chargées. Le *technology assessment* est mené par la HAS. Elle est là pour veiller à l'existence de la quatrième phase de pharmacovigilance, pour donner son avis sur le rapport coût-efficacité, sur la notion d'efficience et sur le service médical rendu. Elle doit normalement le faire avant que la Caisse nationale d'assurance

maladie ne fixe le prix. Pour ne pas être totalement négatif, des choses ont été faites depuis la loi Huriet-Sérusclat : des règlements européens ont été pris, des recommandations ont été faites, tout cela va dans le bon sens. Mais il reste des choses imparfaites, et il faut d'abord mettre en place ce qui a été voté.

Le dernier règlement européen cherche à améliorer et raccourcir le circuit de décision pour répondre certes aux préoccupations de l'industrie. Il comporte aussi un paragraphe 5 qui évoque de manière très développée le consentement libre et éclairé et la méthodologie permettant de le garantir.

En matière d'éthique, on distingue l'éthique professionnelle et l'éthique déontologique. Chacun, en fonction de ses convictions et de croyances, respecte un certain nombre de valeurs et n'en respecte pas d'autres. Il y a quatre grands principes en médecine. Le principe de bienfaisance selon lequel toute activité médicale doit apporter du bénéfice au patient ; le principe de non-nuisance selon lequel il ne doit pas y avoir de risque inutile ni d'inconvénient ; le principe d'autonomie selon lequel le patient prend la décision pour un acte dont les conséquences lui incombent. Dans le cadre d'un essai au cours duquel il se met en danger, va-t-il se contenter de 1 900 euros ? Est-ce vraiment éthique de n'accorder que 1 900 euros à quelqu'un qui se met en danger alors qu'il est en difficultés financières et qu'il se trouve particulièrement vulnérable ? Il va donner son corps pour permettre à l'industrie de faire des bénéfices. Bien que le monstre soit une image, à laquelle bien évidemment je ne souscris pas, il n'en demeure pas moins que si l'on veut que l'industrie pharmaceutique se comporte bien, il faut mettre en place des règles dans cet objectif. Et si elle se comporte mal, il faut prendre des sanctions, y compris contre les experts. Quatrième principe, dont on n'a pas parlé ici : la justice distributive. On donne énormément d'argent pour des médicaments qui n'ont aucune utilité et cela pose une vraie question. Dans les thèmes de ces auditions, vous évoquez « l'innovation thérapeutique » et je me dois de signaler un glissement sémantique : ce qui est innovant est-il effectivement facteur de progrès ?

Mme Catherine Procaccia. – Souvent !

Dr Alain Masclet, président d'AR2S. – Se contente-t-on de l'innovation ou cherche-t-on le progrès ? La HAS est capable de mesurer le progrès. Elle sait mener des évaluations médico-économiques. L'innovation fait marcher l'industrie et crée des emplois. Mais à quoi sert-elle si elle est synonyme de nuisances supplémentaires ? La nouveauté n'est pas garante de la qualité. Il faut abandonner ce terme, il faut parler des progrès thérapeutique et non de l'innovation thérapeutique.

M. Alain Milon, président. – Merci beaucoup, monsieur Masclet. Avant de recevoir Mme Chêne, je voudrais constater que le cadre législatif et réglementaire des essais cliniques suscite un fort intérêt, du fait de l'actualité mais aussi des retards dans l'application de dispositions que nous avons votées. Si la commission en est d'accord, je solliciterai l'inscription à l'ordre du jour d'un débat à ce sujet lors de la semaine de contrôle du mois de mai.

Cadre législatif et réglementaire applicable aux essais cliniques – Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice de l'Institut de santé publique (Inserm)

M. Alain Milon, président. – Nous recevons maintenant le professeur Geneviève Chêne, directrice de l'Institut de santé publique (Inserm).

Vous avez, madame le professeur, un parcours remarquable au cœur de la recherche clinique française et vous êtes particulièrement bien informée de ses enjeux.

Notre objectif est évidemment de promouvoir la recherche et particulièrement la recherche en France pour permettre le développement des thérapies au service des malades. Le cadre légal et réglementaire de la recherche clinique est cependant en évolution avec la loi dite Jardé, à ce jour non appliquée dans l'attente de la mise en œuvre d'un règlement européen. On s'inquiète parallèlement de la baisse du nombre d'essais cliniques en Europe et en France.

Pourriez-vous nous faire part de votre analyse et de vos préconisations ?

Pr Geneviève Chêne, directrice de l'Institut de santé publique. – Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, j'interviens comme directrice de l'Institut de santé publique qui dépend de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale dont le président directeur général est M. Yves Levy. Vous avez également rappelé, monsieur le président, qu'au gré de mon parcours, j'ai acquis une expérience personnelle des essais cliniques, mais assez peu des phases 1 ou très précoces comme l'essai Biotrial qui préoccupe aujourd'hui votre commission.

L'Inserm est le seul organisme public de recherche français entièrement dédié à la santé humaine. L'expertise et la veille scientifiques figurent également parmi les missions officielles de l'Institut. La communication des expertises collectives, qui contribuent en particulier à l'élaboration de la norme, donnent également lieu à des auditions. L'Inserm comprend 289 unités de recherche majoritairement implantées dans des universités, hôpitaux ou centres de lutte contre le cancer. Plus de 10 000 personnes travaillent dans des unités labellisées Inserm. Les liens privilégiés avec les hôpitaux, que ce soit auprès des laboratoires ou auprès des patients, voire des volontaires sains, sont également une particularité de l'Inserm, dont l'objectif est notamment d'améliorer la santé de la population française.

L'Inserm assure une mission de coordination qui a conduit à la création de 10 instituts thématiques qui lui sont associés depuis 2007. Les domaines de ces instituts sont variables et comprennent la biologie la plus fondamentale, la lutte contre le cancer ou encore l'amélioration de la santé publique.

L'Inserm assume une ambition très forte au niveau international et joue un rôle de première importance dans la construction de l'espace européen de la recherche. En effet, la recherche dans le domaine clinique demeure internationale et ses résultats sont jugés à l'aune de ce qui se passe dans le monde entier. L'environnement européen est ainsi pris en compte et la compétition est internationale pour l'ensemble des unités de recherche qu'elles soient publiques ou privées. L'Inserm est ainsi parfaitement consciente de ces aspects.

L'Inserm joue également un rôle de promoteur des recherches cliniques translationnelles, en relation directe avec les résultats des travaux de ses unités. Cette translation vise l'application des résultats des recherches conduites en laboratoire aux patients ou aux volontaires dans les cliniques. À ce titre, l'Inserm intervient comme promoteur pour une vingtaine de nouveaux projets chaque année. Le profil de promoteur de l'Inserm concerne peu les essais cliniques de produits de santé, mais celle-ci suit la tendance générale constatée dans la recherche clinique où les innovations vont désormais bien au-delà des médicaments eux-mêmes pour concerner les dispositifs médicaux jusqu'aux applications sur internet et aux

études observationnelles de grandes cohortes qui sont très importantes pour fournir des données.

L'Inserm bénéficie d'un réseau régional de 36 centres d'investigation clinique dont la plupart sont situés dans les hôpitaux ou les universités. Ils fournissent des lits et une organisation dédiée afin de constituer un environnement optimal pour la recherche et bénéficient d'un cadre très réglementé afin d'assurer les conditions requises pour la sécurité des volontaires.

Vous m'aviez posé la question de fond de savoir si le cadre législatif et réglementaire français encadrant les essais cliniques assurait le bon équilibre entre la protection des personnes et la nécessité de développer la recherche. On peut répondre à cette question à l'aune de la situation d'aujourd'hui ou avec comme perspective l'application de la loi Jardé. Dans les deux cas la réponse est oui, et l'analyse des conséquences de l'essai de Biotrial souligne que le problème n'est pas tellement le cadre législatif et réglementaire français. En effet, celui-ci est assez complet et adapté à la recherche clinique depuis la loi Huriet-Serusetat et les évolutions induites par la loi Jardé. À cela s'ajoute une circulaire très récente de la DGS aux directeurs d'ARS leur demandant, dans les essais de phase 1, d'être extrêmement attentifs, en particulier quant à la déclaration très rapide des effets indésirables graves conduisant à une hospitalisation. Cette contrainte est assez logique en effet. Certaines dispositions législatives et réglementaires ne sont pas totalement appliquées. Par ailleurs, les CPP qui sont en charge d'évaluer les projets a priori ont une charge de travail qui n'est pas à la hauteur des enjeux de la complexité scientifique des projets à revoir. Ils n'ont d'ailleurs pas les moyens de mobiliser toutes les compétences dont ils ont besoin en fonction du type d'études. Ce point est important, car toute évolution de la législation requiert des conditions suffisantes pour qu'elle soit effectivement appliquée. On est dans le cadre de la recherche mais également dans ce que nous désignons sous l'appellation de « frontière de la science », à savoir des nouvelles formes d'essais pour prendre en compte des interventions nouvelles dont la méthodologie et les aspects opérationnels ou de « gouvernance » restent largement à définir. Ainsi, la revue des protocoles, telle qu'elle est aujourd'hui conduite, nécessite d'être renforcée.

Dans ses grands principes, la législation pose que l'intérêt de la personne prime toujours sur les seuls intérêts de la science et de la société. Pour les chercheurs, ce point est crucial car tout au long de l'application des protocoles, la sécurité de chaque participant est primordiale. Même en déviant parfois de l'aspect méthodologique, il est absolument crucial de se rappeler à chaque instant cette primauté. La formation des personnels à cette priorité est aussi importante. Enfin, les accidents sont historiquement rarissimes ; le cadre législatif et réglementaire français peut certes être amélioré, mais dans l'ensemble, il est plutôt suffisamment contraignant et doit être rappelé dans des conditions opérationnelles.

Néanmoins, des marges de progrès demeurent, mais elles doivent être guidées par la prudence. D'après les rapports sur l'accident de Rennes, la législation semble avoir été appliquée, mais il apparaît tout aussi important que certaines informations, collectées au fur et à mesure, soient examinées avec beaucoup d'attention et que le déroulement des traitements mobilise des personnels ayant la capacité d'analyser chaque événement. Cette analyse doit être conduite dans le sens du maintien permanent de la sécurité pour les participants concernés. Par exemple, qu'un participant ait été hospitalisé un dimanche tandis que la déclaration n'a eu lieu que le jeudi constitue évidemment un problème. Les personnels sont particulièrement conscients de l'importance de la sécurité des participants aux essais

cliniques. La réglementation permet déjà de faire cette déclaration et il y a là des marges d'amélioration.

La première catégorie d'améliorations concerne l'évaluation et le déroulement scientifiques. Il n'y a pas d'attention suffisante portée sur la justification de la pertinence des doses choisies. On voit ainsi dans le rapport conduit par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) que la pertinence des doses, allant jusqu'à la dose maximale, n'est sans doute pas suffisamment précisée dans le protocole. Le second élément relevant de l'évaluation et du déroulement scientifiques concerne l'étendue des études précliniques, réalisées chez les animaux en particulier, et les informations que l'on doit analyser. Ce point n'est toujours pas stabilisé.

La seconde catégorie concerne les méthodes et les schémas. J'ai à cet égard demandé à mes équipes situées à Paris et Bordeaux de regarder, avant cette audition, si ceux-ci étaient stabilisés. Pas du tout ! À combien de personnes sentinelles dans chaque cohorte doit-on administrer la première dose avant d'en administrer d'autres à l'ensemble des personnes ? Rien n'est écrit là-dessus, faute d'une recherche très active sur ce sujet. Les leçons de l'accident de Londres n'ont pas été totalement tirées et je pourrai dire que j'en fais le mea culpa au nom de la communauté des méthodologistes, des épidémiologistes et des statisticiens qui devraient se préoccuper davantage de ces aspects. Il faudrait également se pencher sur la clarification des séquences d'administration chez les volontaires, ainsi que sur l'espacement entre l'administration des traitements. Rien n'est écrit.

La troisième catégorie concerne la décision et la gouvernance. J'ai été frappée de voir, dans cet exemple, que la décision de passage d'une cohorte à l'autre était faite par l'investigateur et le promoteur. Des recommandations, ainsi que l'arrêté du 24 mai 2006 fixant le contenu, le format et les modalités de présentation du dossier de demande d'avis au comité de protection des personnes sur un projet de recherche biomédicale portant sur un médicament à usage humain, précisent que cette décision doit demeurer a priori indépendante et qu'un comité indépendant de surveillance doit être instauré. Il importe ainsi que ce soit ce comité qui décide de passer à chaque palier de doses même en l'absence de problème. Ces outils existent déjà. D'ailleurs, dans les modalités prévues par l'arrêté du 24 mai 2006, on doit justifier qu'un comité indépendant n'est pas constitué. Ce point a-t-il été revu lors de l'examen du protocole de Rennes ? Une telle démarche permet que la décision ne puisse pas venir que du promoteur et de l'investigateur, dans un contexte où tout ne saurait être automatisé et où les résultats provenant d'autres essais doivent pouvoir être précisément pris en compte.

La formation initiale et continue des personnels représente enfin la quatrième catégorie susceptible d'être améliorée. On pourrait délivrer une autorisation de professionnels à l'instar de celle accordée aux lieux de recherche. J'ai le souvenir d'avoir personnellement validé en ligne, pour un essai américain où j'étais méthodologiste, près de sept modules de formation pour que le CPP examine le projet. Cette démarche est organisée de manière très motivante et représente quelque quarante heures de formation nécessaire à l'obtention d'une autorisation valable deux ans. Des progrès quant à la connaissance de la législation par les personnels ainsi qu'en matière d'encadrement me semblent ainsi pouvoir être accomplis.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie, madame le professeur, de vos propos liminaires et passe la parole à mes collègues.

M. Jean-Pierre Godefroy. – J’aurai une question sur les comités de protection des personnes (CPP). Vous semblez dire que ces comités n’ont pas les moyens de formuler un avis éclairés. Nous avions souhaité, dans le cadre de la loi Jardé, que les comités de protection des personnes soient choisis de manière aléatoire afin d’améliorer leurs connaissances et leur qualité. Les promoteurs, quant à eux, nous disaient qu’ils souhaitaient recourir à des comités dont la formation pouvait, le cas échéant, leur incomber, ce qui me paraît douteux. Que manque-t-il, selon vous, à ces comités de protection des personnes pour qu’ils puissent disposer de la compétence requise ? Par ailleurs, si ce comité donne initialement l’autorisation, il est par la suite totalement exclu de la procédure. Ne faudrait-il pas, à l’inverse, qu’il soit tenu régulièrement informé et qu’il puisse rendre un avis lors des modifications des dosages de traitement par exemple ? Sommes-nous donc en deçà du rôle qui devrait être celui de ce comité ?

Mme Catherine Procaccia. – Vous avez évoqué votre expérience de formation aux protocoles dans le cadre d’un essai impliquant des partenaires nord-américains. Une telle formation est-elle systématique aux États-Unis ou celle-ci était-elle plus ponctuelle, en s’inscrivant uniquement dans une étude spécifique ?

Pr Geneviève Chêne. – S’agissant des CPP, il me semble qu’il y a une légère contradiction entre le fait de souligner leur hétérogénéité de penser que leur choix aléatoire par tirage au sort permettrait de la réduire. Le tirage au sort présuppose comme condition la véritable équivalence entre les personnes. Cependant, les CPP n’ont pas nécessairement les moyens de travailler au regard de leur charge de travail et des délais qui sont les leurs. Disposent-ils des ressources humaines suffisantes ? En outre, chaque CPP dispose de deux méthodologies pour conduire son évaluation, ce qui est en soi une bonne chose, mais qui conduit à avoir quatre-vingt méthodologies pour l’ensemble du territoire français. Ce processus d’évaluation scientifique doit être indépendant et considérer les aspects également éthiques. Car ce qui n’est pas éthique ne saurait être scientifique. Ces CPP doivent être en mesure, notamment sur la phase 1 d’un médicament, de mobiliser toutes les compétences nécessaires.

Par ailleurs, je pense qu’un tirage au sort stratifié serait plus efficace. Je comprends qu’on veuille casser le lien potentiel entre un investigateur et un CPP au niveau local. En revanche, si l’on imagine que l’envoi des projets est centralisé et que les CPP ont une sorte de spécialisation, on peut alors tirer au sort parmi les CPP qui ont la même spécialisation et dont les méthodologistes connaissent le sujet. Telle est cette stratification des compétences que j’appelle de mes vœux. Il me semble également que les CPP demeurent les mieux armés pour envisager les aspects éthiques et scientifiques qui ne sont pas dissociables.

Sur la formation, le programme de recherche scientifique auquel j’ai fait référence était commun à l’Agence nationale de recherche sur le SIDA et une université américaine. Les industriels fabricants de vaccins étaient très peu impliqués dans ce programme. La formation relevait ici de l’application d’une règle systématique.

M. Michel Forissier. – Madame le professeur, je m’exprimerai comme une personne, sans formation médicale initiale, qui a été le témoin direct de l’expérimentation de médicaments sur mon épouse qui souffrait d’un cancer et était traitée au Centre Léon Bérard dans l’agglomération lyonnaise. Il était question d’employer un nouveau produit pour pallier l’absence d’effets de la chimiothérapie. À aucun moment je n’ai éprouvé de doutes tant les choses me semblaient encadrées. Le médecin traitant apportait la garantie et devait être, me semble-t-il, tenu informé à tout moment de l’évolution de ses patients. Du fait de

l'aggravation de l'état de santé de mon épouse suite à une seconde injection de ce traitement, celui-ci fut stoppé immédiatement. En revanche, le délai de réactivité me semble manquer dans cette affaire qui préoccupe tout le monde.

Pr Geneviève Chêne. – Vous venez de citer un cas qui vous est personnel et douloureux qui souligne l'importance de la déclaration sans délai. Dans le cas particulier de l'essai Biotrial, il s'agissait de volontaires sains. Ceux qui font ou ont l'expérience des essais cliniques savent en permanence qu'il peut se passer quelque chose. Il faut ainsi les former à la gestion d'une crise qui a un impact sur l'ensemble des personnes concernées. C'est la raison pour laquelle ce circuit est important, *via* la déclaration de pharmacovigilance, et peut permettre d'éviter des problèmes. La sécurité du participant doit demeurer la préoccupation prédominante.

M. Olivier Cigolotti. – Vous avez, madame le professeur, évoqué la nécessaire prise en compte de l'éthique dans la formation des personnels. On constate, à travers les auditions organisées au sein de notre commission, que se fait jour une volonté de réduire les délais entre les schémas d'administration. Selon vous, comment peut-on mieux encadrer ces délais ? En outre, leur raccourcissement peut être à l'origine de gains financiers pour l'industrie pharmaceutique relativement conséquents ?

M. Alain Milon, président. – Cette question rejoint d'ailleurs une autre question que nous vous avons précédemment adressée par écrit à madame le professeur, à savoir si la recherche publique nécessite un cadre distinct de celui de la recherche par les promoteurs privés.

Pr Geneviève Chêne. – Cette question est difficile, puisqu'il y a assez peu de recherche méthodologique pour savoir quelles doivent être les délais. Il est par conséquent assez difficile de les fixer de manière réglementaire puisque la science évolue dans le temps et toute tentative de fixer ces délais peut s'avérer très vite caduque et s'avérer un frein à la compétitivité. Par ailleurs, pour les industriels, le risque de perdre de leur notoriété en cas d'incident est bien supérieur au bénéfice tout à fait marginal qui résulterait d'une accélération des procédures.

Dans la compétitivité des essais cliniques, de nombreuses enquêtes, comme celles de l'organisation professionnelle des entreprises du médicament (Leem), démontrent que la France jouit d'une réputation sans doute insuffisante dans certains domaines par rapport à la qualité réelle des équipes qui y sont mobilisées. Or, la notoriété vis-à-vis de l'industrie est fondée sur la capacité à conduire des études et à discuter des bons délais au regard du coût supplémentaire généré. Celui-ci n'est pas exorbitant au regard de la perte de notoriété induite par la catastrophe humaine que représente le décès d'un volontaire sain.

La justification de la posologie, dont l'amélioration dépend des industriels comme le souligne le rapport de l'ANSM, demeure un facteur important. Si la première dose était justifiée, on est allé jusqu'à prescrire certaines doses sans doute assez élevées, qui n'étaient justifiées ni par l'hypothèse scientifique ni par les données précliniques dont on disposait. Cette analyse-là est aussi importante que celle des délais et elle doit être conduite avec les industriels qui disposent des données suffisantes pour l'approfondir.

Mme Corinne Imbert. – Puisque l'industrie pharmaceutique est souvent pointée du doigt, quels sont les progrès qu'il lui reste à faire ? Vous venez effectivement de répondre pour partie à cette question. Ma seconde question portera sur votre évocation des doses de

plus en plus élevées qui ont été testées, alors que, dans le même temps, prescrire un médicament implique de s'assurer de la dose minimale qui soit efficace. À partir de ce constat, faut-il tirer des conclusions ?

Pr Geneviève Chêne. – S'agissant de la dose, la séquence de l'évaluation clinique d'un nouveau produit de santé inclut la recherche de la dose minimale efficace, mais après avoir recherché la dose maximale tolérée. La première étape est ainsi de rechercher la dose maximale tolérée pour un patient qui doit demeurer en vie. Dans cette phase, cette étape de dose maximale tolérée peut recevoir un plafond. Or, dans ce cas, le plafond n'était vraisemblablement pas très bien défini au regard de l'indication que l'on recherchait et de la connaissance des récepteurs neurologiques, c'est-à-dire du mécanisme d'action de ce médicament. Il a été, du reste, assez intrigant de voir pour les connaisseurs de ces phases 1, dans une forme de recherche de dose maximale tolérée, qu'on pouvait avoir un plan d'études impliquant jusqu'à une centaine de personnes.

Ce point est assez inhabituel pour des essais précoces visant la dose maximale tolérée. On est sans doute allé très loin dans l'augmentation des doses d'une manière qui n'était pas suffisamment étudiée à l'avance. Les industriels ont ici un rôle à jouer car ils connaissent le mieux leurs molécules.

Mme Catherine Génisson. – Vous avez parlé, dans la définition du schéma d'expérimentation, du rôle des personnes sentinelles. Vous avez également souligné que le promoteur ne pouvait assumer la responsabilité de la conduite de cette expérimentation. Pouvez-vous définir ce qu'est une personne sentinelle, ainsi que les personnes qui peuvent intervenir dans la surveillance de la conduite de cette expérimentation ?

Pr Geneviève Chêne. – Lorsqu'on commence l'expérimentation d'un nouveau médicament sur l'homme, pour minimiser le risque, on l'administre d'abord à une personne puis, à l'issue d'un délai suffisant, à une seconde personne. On peut ainsi continuer, notamment en cancérologie, un traitement par séquences de trois personnes. Plus on observe de personnes sans événement indésirable grave, plus la sécurité d'emploi du médicament est confortée. Ces premières personnes sont ce que nous appelons des patients sentinelles. Combien faut-il de personnes sentinelles sans événement ? On n'en sait rien ! Le délai qui doit s'écouler entre plusieurs prises dépend également du médicament lui-même et notamment de sa rapidité d'action. On ne peut avoir de forme standard pour l'ensemble des médicaments. Il faut ainsi interroger la base des connaissances et des différents essais cliniques, parmi lesquels les essais précliniques faits sur les animaux.

Les comités indépendants de surveillance, qui relèvent de l'arrêté de 2006, rassemblent un petit groupe de spécialistes d'essais, dont un clinicien du domaine, un méthodologiste, un pharmacologue voire un éthicien ou un représentant de patients, qui peuvent être rapidement mobilisés pour examiner, par exemple, les données de la première cohorte. Ceux-ci sont totalement indépendants et ne sont liés en rien ni aux investigateurs, ni aux centres cliniques, ni aux promoteurs, ni aux financeurs. Ils n'ont pas non plus d'intérêt avec le déroulement de l'essai et leur rôle est d'assurer la sécurité d'emploi, en donnant un avis sur la possibilité de passer à l'étape suivante. Le promoteur et l'investigateur disposent ainsi d'un avis indépendant. La sécurité des patients est ainsi évaluée par des personnes qui sont totalement indépendantes. Ce comité existe pour tous les essais cliniques et l'arrêté de 2006 précise que les CPP devraient trouver dans chaque protocole les motifs du non-recours à ce comité indépendant de surveillance. Il faut ainsi justifier de leur absence. Je ne suis pas

sûre que ce point ne figurait pas dans le protocole et qu'il n'ait pas été examiné par le CPP car je ne l'ai vu dans aucun des rapports.

M. Georges Labazée. – Votre réflexion est-elle nourrie par des exemples étrangers et européens ?

Pr Geneviève Chêne. – Du point de vue de la méthodologie des essais et de la réflexion scientifique, les scientifiques, s'agissant notamment des bonnes pratiques, travaillent plutôt à l'échelon international et européen. Lorsqu'on réfléchit sur l'intérêt d'un comité indépendant ou l'évolution de la méthodologie, l'ensemble de cette réflexion se nourrit des expériences étrangères, y compris nord-américaine. Les préoccupations sont les mêmes partout quant à la bonne marche des essais et la poursuite de l'innovation.

Vous aviez posé la question de savoir si, du point de vue de l'accès à l'information, le secret industriel était un obstacle au bon exercice de leur mission par les CPP et l'ANSM. À ma connaissance, l'ANSM dispose, a priori, du pouvoir de demander toute l'information nécessaire aux industriels et ceux-ci ont l'obligation de fournir ces informations. Le secret industriel n'est donc pas opposable à l'ANSM.

S'agissant des CPP, j'ajouterai que la loi Jardé leur donne compétence pour examiner les projets tant interventionnels que non interventionnels. Leur charge de travail ne va pas diminuer à l'avenir. En outre, les CPP ne fonctionnent pas de manière standard. C'est la raison pour laquelle je propose une répartition aléatoire et stratifiée par groupe de compétences.

S'agissant du contrôle de la méthodologie, je souhaite souligner à nouveau le caractère crucial de l'élaboration de la méthodologie des projets. Il est ainsi difficile de juger des aspects éthiques d'un projet sans pouvoir juger également de sa méthodologie et de ses aspects scientifiques. L'objectif de la méthodologie est ainsi d'aboutir au meilleur niveau de preuve possible, tout en respectant la sécurité des participants. Construire de tels projets est assez complexe et le protocole doit refléter cette justification scientifique qu'apporte la méthodologie. En effet, on peut s'interroger sur l'inclusion, dans des essais de volontaires sains, de personnes d'un certain âge, puisque celles-ci présentent davantage de risques de faire des événements graves. Inversement, la généralisation des résultats est plus compliquée à partir du moment où l'on n'étudie que des sujets jeunes. On peut également s'interroger sur l'interaction dans l'étude d'un produit donné d'autres substances comme le cannabis, le tabac ou encore l'alcool. Ce point est en effet crucial dans l'élaboration du protocole.

Ces points de sécurité sont essentiels. Comme l'a souligné le rapport de l'ANSM, tous les examens cliniques doivent être complets pour l'ensemble des personnes qui se prêtent à ce type de protocoles, ainsi que les conditions de levée de l'aveugle et tous les aspects afférents à la répartition des rôles que doit préciser un protocole ou un manuel d'opérations. Qui fait quoi lorsqu'un problème survient ? Un tel point doit ainsi être absolument précisé et toute imprécision dans ce domaine génère un risque pour les personnes.

Par ailleurs, s'agissant de la visibilité des essais cliniques, leur inscription à un registre international est une condition requise pour publier les résultats obtenus. Ce registre répond à deux objectifs : d'une part, éviter de reconduire des essais cliniques déjà opérés et, d'autre part, garantir la disponibilité des résultats des essais qui peuvent ne pas être publiés, ce dernier point étant favorable à la mesure du bénéfice risque.

S'agissant du contrôle *a posteriori* de la méthodologie, les promoteurs et l'ANSM peuvent toujours diligenter des audits sur place.

En ce qui concerne la préconisation du rapport d'étape de l'IGAS sur la mise en place d'une commission internationale à la suite de cet accident, il faut être vigilant face à l'impact qu'aurait une telle démarche en termes d'image. La France est membre d'un certain nombre d'instances internationales et à ce titre, elle peut porter cette demande dans ces instances d'une manière générale et non pour être évaluée sur une question particulière.

Je ne crois pas que la recherche publique doive bénéficier d'un cadre distinct, ni plus ni moins contraignant que la recherche privée.

Je répondrai enfin à la question de savoir si la mise en place des essais impliquant les enfants répond à un enjeu spécifique. Les essais « *first in human* », qui désigne la première administration chez l'homme d'un traitement, ne sont pas autorisés chez les enfants. Ce qui est très bien.

M. Alain Milon, président. – Merci madame le professeur pour votre intervention très intéressante et documentée.

Questions diverses

M. Alain Milon, président. – Comme vous le savez, le projet de loi sur la réforme du code du travail devait initialement être délibéré aujourd'hui même en Conseil des ministres. Cette échéance a été reportée de quinze jours.

Nous attendrons le dépôt effectif de ce texte pour procéder à la désignation de nos rapporteurs. Mais pour la pleine information de la commission, je voudrais d'ores et déjà vous indiquer que les groupes de la majorité sénatoriale proposeront de confier l'examen de ce projet de loi à trois de nos collègues : Jean-Baptiste Lemoyne, Michel Forissier et Jean-Marc Gabouty. En tant que rapporteurs pressentis, ils vont ainsi pouvoir pleinement suivre les débats en cours sur la modification de ce texte avant même son dépôt au Parlement.

La réunion est levée à 11 h 45.

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

Mercredi 9 mars 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente –

La réunion est ouverte à 10 h 25.

Audition de M. Emmanuel Hoog, président-directeur général de l'Agence France-Presse

La commission auditionne M. Emmanuel Hoog, président-directeur général de l'Agence France-Presse (AFP).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Un peu moins d'un an après le vote de la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse qui a toiletté le statut de l'AFP, nous auditionnons son président directeur général, M. Emmanuel Hoog, son directeur général, M. Rémi Tomaszewski, ainsi que sa directrice de l'information, Mme Michèle Léridon. Le Sénat avait porté sa marque à cette loi, grâce à notre collègue Philippe Bonnacarrère qui en fut le rapporteur. Nous avons beaucoup travaillé au cours de la navette parlementaire pour trouver un texte équilibré afin de moderniser la gouvernance de l'Agence et ainsi lui permettre de mieux faire face aux enjeux de la mondialisation de l'information. Nous souhaiterions donc, monsieur le président, faire un premier bilan de cette nouvelle gouvernance. Peut-être pourriez-vous nous présenter aussi le projet stratégique de la société.

Notre rapporteur budgétaire des crédits « presse », M. Patrick Abate, vous posera également quelques questions sur la situation de l'Agence sur le plan économique et financier.

Enfin, nous souhaiterions connaître votre sentiment sur le texte adopté hier à l'Assemblée nationale, visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. L'AFP est soucieuse de préserver l'indépendance de ses journalistes. Où en est le projet de charte des bonnes pratiques éditoriales et déontologiques ?

M. Emmanuel Hoog, président-directeur général de l'Agence France-Presse. – La loi du 17 avril 2015 a modifié la gouvernance de l'Agence, en l'articulant autour d'un conseil supérieur, sorte de conseil de surveillance, du conseil d'administration, et de la commission financière, chargée du suivi des comptes, du contrat d'objectifs et de moyens (COM), et de l'évaluation de la mission d'intérêt général. Les membres du conseil supérieur ont été renouvelés, avec la nomination, notamment, d'une sénatrice et d'un député, désignés par le Parlement. Le conseil s'est réuni en novembre. Ses missions ont été élargies à l'étude du contrat d'objectifs et de moyens, qui arrive bientôt au terme de sa première année. Il a nommé, conformément à la loi, les personnalités extérieures du conseil d'administration, dont la composition a été élargie par la loi au-delà des clients de l'Agence. Celui-ci s'est réuni dans sa forme nouvelle en novembre, puis en janvier. La prochaine réunion aura lieu en avril. Les élus du personnel, dont la représentativité a été renforcée, ont aussi été désignés. Ainsi la nouvelle gouvernance s'est mise en place et cette réforme attendue du statut de 1957, qui suscitait des craintes et semblait impossible, est entrée en vigueur, grâce à l'effort de tous, et à votre concours. Difficile encore de dresser un bilan,

mais l'arrivée de personnalités extérieures au conseil d'administration a permis d'enrichir les débats, de confronter les points de vue. La réforme va dans le bon sens.

Les compétences de la commission financière ont été accrues : elle approuve le budget, arrête les comptes, audite l'Agence si besoin et évalue le coût de la mission d'intérêt général. La réforme du statut visait aussi à mettre notre statut en conformité avec le droit européen de la concurrence, suite à la plainte, devant la Commission européenne, d'un concurrent qui considérait que les fonds publics que nous percevions étaient assimilables à des aides d'État. Cette mise en conformité juridique était nécessaire pour notre développement car notre chiffre d'affaires se fait principalement à l'étranger, beaucoup en Europe, l'Allemagne constituant notre premier marché hors de France. La Commission de Bruxelles, après des consultations avec le Gouvernement et l'Agence, a sécurisé pour dix ans les aides publiques, à condition de séparer clairement les prestations de service pour le compte de l'État, qui donnent lieu à la rémunération d'un fil d'informations, et la compensation d'une mission d'intérêt général, définie et très encadrée, sous le contrôle de la commission financière, composée majoritairement de magistrats de la Cour des comptes, qui agit pour le compte de la Commission de Bruxelles.

M. Louis Duvernois. – Où en est la plainte déposée par votre concurrent ?

M. Emmanuel Hoog. – Elle a été classée, après la mise en œuvre des « mesures utiles » demandées par la Commission européenne et dont une partie figure dans la loi d'avril. Il faut noter aussi que le dispositif a été pérennisé pour dix ans, et non trois ou quatre ans comme cela est le cas généralement, vu que le secteur est en évolution constante.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur de la loi du 17 avril portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse. – La Commission a fait preuve d'une grande attention, voire de mansuétude, d'indulgence, de courtoisie...

M. Emmanuel Hoog. – Légitimes !

M. Philippe Bonnacarrère. – Nous avons souhaité aller plus loin dans la loi en fusionnant le conseil supérieur et la commission financière, afin de créer un contre-pouvoir face au président de l'Agence et au conseil d'administration. Malheureusement nous n'avons pas été suivis et la consanguinité et l'endogamie continuent de prévaloir dans les nominations. Les présidentes du conseil supérieur et de la commission financière sont deux anciens directeurs de cabinet de ministère. Les étrangers ne comprennent pas : l'AFP est une agence de presse internationale et l'indépendance des journalistes doit être garantie. Voilà qui n'est pas à la hauteur des standards internationaux en la matière. J'espère que notre pays sera un jour plus raisonnable...

Combien de fois le conseil supérieur et la commission financière se sont-ils réunis depuis le vote de la loi? Ces deux instances n'ont jamais brillé par la fréquence de leurs réunions... Comment le contrat d'objectifs et de moyens se met-il en œuvre ? Votre chiffre d'affaires a baissé en 2015. Ce tassement concerne-t-il aussi les autres agences ? Comment l'Agence fait-elle face à la concurrence ? Enfin, vous insistez souvent sur l'orientation vers le sport et la vidéo. Cette stratégie est-elle propre à l'AFP ?

M. Patrick Abate, rapporteur pour avis des crédits budgétaires « presse ». – Dans mon rapport pour avis, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, j'avais moi aussi regretté l'absence de fusion entre le conseil supérieur et la commission

financière dans un conseil de surveillance. Toutefois, un conseil de surveillance peut s'avérer inefficace. Le COM a été signé le 15 juin, les nouvelles instances n'ont été installées qu'en octobre et n'ont pu l'examiner. Comment rattraperez-vous ce handicap ?

Je partage les inquiétudes de M. Bonnacarrère sur les perspectives financières de l'AFP, oserais-je dire « notre Agence » ? Elle perçoit 126 millions de crédits publics : 25 millions d'euros au titre du fil d'informations et 105 millions d'euros pour compenser les charges de service public. Ce montant est stable mais ne suffit pas à assurer le développement de l'Agence. En l'absence de rapport financier, quelle a été l'évolution depuis 2014 et quelles sont les perspectives pour 2016 ? Nous sommes inquiets pour la capacité d'investissement de l'Agence. L'endettement est important. La filiale AFP Blue est endettée à hauteur de 26 millions. Quelle est votre stratégie ? Les marges d'investissement sont de 7 à 9 %, soit 30 millions sur cinq ans. Que ferez-vous ? Enfin, les tensions sociales qu'a connues l'Agence l'an passé se sont-elles apaisées ?

M. Jean-Louis Carrère. – J'entends ces réquisitoires à charge, sur le ton de la plus parfaite courtoisie, évidemment. Aussi je voudrais savoir comment ont été désignés les parlementaires au sein du conseil supérieur ? J'étais peut-être absent, mais je n'ai pas été informé... Enfin je croyais que nous écouterions d'abord M. Hoog sur l'action de l'AFP. Or je constate que les questions portent déjà sur l'après. Cette audition à charge m'étonne.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous n'auditionnons pas à charge ! Chacun est libre de s'exprimer librement. Le rapporteur n'a pas remis en cause le mode de désignation, puisqu'il est inscrit dans la loi. J'excuse d'ailleurs l'absence Mme Nicole Duranton, retenue pour des raisons familiales, et qui est notre représentante au sein du conseil de l'AFP, aux côtés de M. Michel Françaix qui était le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale.

M. Emmanuel Hoog. – Les présidents du conseil supérieur et de la commission financière sont des magistrats qui ont été désignés par la Cour des comptes et le Conseil d'État. Le conseil supérieur et la commission financière sont des organes indépendants et je ne connais pas leur calendrier. Toutefois depuis le renouvellement de ces instances, mes services sont très sollicités pour leur fournir des données sur l'entreprise, ses axes stratégiques, ses comptes. La capacité d'auditer la mission d'intérêt général constitue un levier de contrôle important pour la commission financière.

Le classement de la plainte à Bruxelles était conditionné à l'élaboration d'un COM. Il comportait la définition de la mission d'intérêt général et la trajectoire financière pour la période 2014-2018. Il a été signé en juin 2015. Ce fut la trajectoire financière qui fut la plus longue à définir.

L'AFP est l'une des trois grandes agences mondiales avec Associated Press et Reuters. La concurrence hors de nos frontières est rude, les prix sont gouvernés par la loi de l'offre et de la demande et soumis à une logique déflationniste. L'originalité de l'AFP est d'être à la fois une agence nationale et internationale, alors que les Allemands ou les Britanniques n'ont plus d'agence nationale. En France, si nous ne sommes pas confrontés à la concurrence internationale, nous subissons les effets de la crise des médias, qui réduisent leurs budgets. De grands groupes nous demandent des remises de 20, 30 voire 40 %. Une baisse de 30 % de nos prix en France représente 15 millions de chiffre d'affaires en moins. Notre part de marché augmente, chacun reconnaît la qualité de nos produits, mais nous subissons l'effet prix, à cause de la crise du marché publicitaire et des médias en France ou de la compétition à l'international.

Nous avons longtemps souffert de l'absence d'une offre de vidéos. Le texte et la photo ne suffisent pas et nous risquions de sortir du marché. Après cinq ans d'investissements lourds et de redéploiements, nous proposons une offre mature, qui fait de l'AFP un acteur mondial : 250 chaînes dans le monde reprennent nos vidéos, parmi elles la BBC, CNN, Al Jazeera, BFM... La vidéo représente 70 % du chiffre d'affaires de Reuters, 30 % de celui d'AP, alors qu'il y a cinq ans, cela ne représentait qu'1 % pour nous. Il y avait urgence à rattraper ce retard de 25 ans. Nous l'avons fait et nous réalisons désormais près de 200 vidéos par jour. Depuis juin, nous réalisons aussi une trentaine de *live* par semaine. Grâce à des redéploiements à effectifs quasi constants, nous proposons désormais une offre complète et mondiale. Nous avons dû adapter en conséquence nos infrastructures techniques. TF1 et France Télévisions se fournissent, outre leur production propre, chez Reuters, AP ou auprès des chaînes publiques européennes. J'espère qu'ils nous rejoindront bientôt comme clients.

Autre point, la spécialisation sur le sport. Comme nous, Reuters et AP sont des agences généralistes, avec une offre complète sous tous les formats. Mais dans la concurrence internationale, il importe de se différencier. Reuters a privilégié l'économie et les services financiers, AP se distingue grâce à la profondeur de sa couverture aux États-Unis. Peu de thématiques sont porteuses au niveau mondial. Le sport en est une. Il ne s'agit pas de transformer l'AFP en agence sportive mais de compléter sa dimension généraliste. 25 % de notre production était déjà consacrée au sport. De plus l'offre de nos concurrents est très centrée sur le marché nord-américain et les sports qui y sont pratiqués. Cela nous laissait le champ libre pour nous spécialiser sur le football, par exemple, et profiter de notre spécialisation historique sur le cricket. Nous disposions d'une base solide que nous approfondissons, ce qui nous permet de viser d'autres acteurs que les médias, comme les sponsors, les fédérations, les clubs, les marques. Là encore, nous procédons par redéploiements, dans un cadre économique contraint, d'autant plus que, comme nos produits appartiennent à tous nos clients une fois diffusés, ils sont facturés moins chers que s'ils étaient livrés en exclusivité. Nous devons compenser les rabais en gagnant sans cesse de nouveaux clients. Notre marge d'exploitation demeure néanmoins positive et le sera encore l'an prochain. Comme l'AFP n'a pas d'actionnaire ni de capitaux propres, la seule solution pour financer son développement est l'emprunt. Notre endettement reste toutefois limité, inférieur à celui de beaucoup de nos clients, et exclusivement consacré à l'investissement, dans le cadre d'un plan d'investissement pour développer les réseaux, la couverture vidéo, nos capacités. Ce plan a été construit au terme d'une analyse très discutée avec les banques : on ne nous a pas signé un chèque en blanc. Nous n'enregistrons pas de désabonnements, ce qui prouve que notre marque est forte. Le problème est celui de la solvabilité de nos clients mais notre stratégie est claire et comprise.

M. Jacques Groperrin. – La masse salariale représente les trois-quarts des charges d'exploitation. Quel est le dernier quart ?

L'article 2 de la loi du 10 janvier 1957 prévoit que l'AFP délivre une information exacte, impartiale et digne de confiance. Or l'année 2015 a été marquée par deux erreurs étonnantes : l'annonce du décès de Martin Bouygues en février et, le 9 août, l'annonce d'une noyade à Dubaï – la dépêche prétendait que le père avait laissé sa fille se noyer, alors qu'il s'agissait d'un fait ancien. Quelles leçons ont été tirées de ces erreurs ? Avez-vous mis en place un processus fiable de contrôle ? Plus généralement, l'accélération du rythme de l'information ne nuit-elle pas à sa qualité ?

M. Louis Duvernois. – Il fut un temps où la composition du conseil d'administration reflétait son immobilisme : ni les représentants de l'État ni les représentants

des abonnés n'avaient intérêt à augmenter les cotisations pour financer le développement de l'Agence. La nouvelle gouvernance a permis de faire bouger les choses. Toutefois l'absence d'actionnaire, désireux de développer son entreprise, ne risque-t-elle pas de poser un problème à l'avenir ? L'Agence pourra-t-elle continuer à financer ses investissements uniquement par l'emprunt ? Comment voyez-vous l'avenir à moyen terme ?

Mme Colette Mélot. – Travaillez-vous avec l'Institut national de l'audiovisuel (INA) ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Ma question concerne la photographie. Le projet de charte comporte des éléments intéressants sur les droits d'auteur, l'utilisation modérée de Photoshop, la sécurité à travers le refus des photos de pigistes prises en zones dangereuses. Le COM fait état de la nécessité de consolider l'offre photo et de numériser le fonds. Pouvez-vous nous garantir que ce fonds photo restera inaliénable ? Quels sont les liens avec Getty Images ? Dans l'AFP forum vous évoquez 30 prestataires. Quelle est la nature de ces liens ? Ces agences privées ont parfois des pratiques beaucoup plus contestables. Quelle est la proportion des photos de pigistes ? J'ai reçu beaucoup de doléances de pigistes de Reims ou de Nice, qui se plaignent de rester pigistes alors que des pigistes franciliens ont été embauchés comme salariés. Comment gérez-vous les ressources humaines ?

M. Philippe Bonnacarrère. – Merci pour vos précisions sur votre stratégie qui semble cohérente. Excusez-moi cependant de vous pousser dans vos retranchements sur les résultats 2015. Quel est l'endettement de votre filiale AFP Blue ? Comment sont traitées ses opérations ? Lui payez-vous une prestation de service ou bien faut-il s'attendre à une nouvelle charge pesant sur le compte d'exploitation au cours des prochaines années ?

Je ne voulais pas donner le sentiment de m'exprimer à charge. Ce n'était pas le cas. Toutefois nous sommes inquiets, car vous n'avez pas droit à l'erreur. Il est important de connaître les mesures que vous comptez prendre si la situation se dégrade. Votre situation est atypique. Vous ne pouvez pas lever de capital sur les marchés, ni bénéficier d'aides de l'État, à cause du droit européen, ni bénéficier non plus de garanties financières publiques. Votre capacité d'endettement est limitée, ce qui vous a conduit à déconsolider l'endettement à travers des filiales. L'AFP a épuisé les marges de manœuvre financières à sa disposition. Un crédit-bail a déjà été contracté sur le siège et vous êtes considérés comme une société de droit commun au regard des règles commerciales sur la solvabilité et la cessation de paiements. C'est pourquoi il est important que le Parlement ait une vision claire de la situation financière.

M. David Assouline. – Je suis content que cette réforme, finalement assez consensuelle, ait pu surmonter les conservatismes et aboutir pour vous permettre d'agir dans un univers très évolutif. Participez-vous au projet de chaîne d'information publique ? Les possibilités de synergies entre Radio France, France TV, l'INA, et l'AFP sont réelles. M. Leleux les avait soulignées dans son rapport sur le financement de l'audiovisuel public. Votre participation serait le gage d'une information continue vérifiée et de qualité.

M. Emmanuel Hoog. – La masse salariale représente 80 % des charges d'exploitation. Le COM prévoit une évolution globale de moins de 1 % par an, ce qui rend nécessaire de faire des choix, alors que nous devons continuer à recruter pour acquérir les compétences dont nous avons besoin, comme pour la vidéo par exemple. Il n'est pas question cependant de diminuer le nombre de journalistes : cela aurait un effet récessif car le volume d'informations est directement lié au nombre de journalistes. La sanction du marché serait

immédiate. L'État a joué un rôle de quasi-actionnaire dans les années 1980 pour mettre en place l'activité photographique. Vu les règles européennes, nous avons dû développer la vidéo par redéploiements internes. L'AFP comptait 117 accords sociaux parfois contradictoires, parfois obsolètes. Il fallait les revoir. J'ai réuni les partenaires sociaux : les négociations sont en cours pour parvenir à une harmonisation. Un calendrier et des thématiques ont été définies. Nous revisitons des accords parfois vieux de 30 ou 40 ans...

M. Jean-Louis Carrère. – Et vous n'avez pas l'article 49-3 !

M. Emmanuel Hoog. – Mais l'esprit de dialogue est là. L'échéance est fixée à la fin de l'année.

Quand j'étais président de l'INA, j'avais noué un accord avec l'AFP pour récupérer certaines vidéos. Inversement, à l'AFP, j'ai conclu un accord avec l'INA car nous avons besoin d'images d'archives pour compléter nos flux d'actualité, en cas de disparitions de personnes célèbres par exemple. Nous avons aussi noué un partenariat portant sur la photographie, qui procure des revenus supplémentaires à l'INA. La photographie et le photojournalisme sont une source de fierté à l'AFP et notre savoir-faire est reconnu. Nos collaborateurs collectionnent les prix : Pulitzer, World Press, dans le cadre de Visa pour l'image, etc. Cela devient presque gênant... Nous assemblons aussi des offres extérieures que nous proposons à nos clients. Nos fournisseurs sont sélectionnés avec soin. Il s'agit très souvent d'agences de presse. Nous étendons ainsi notre couverture géographique là où notre production interne est insuffisante. Getty est ainsi notre vendeur d'images aux États-Unis. Grâce à ce partenariat, nous y réalisons un chiffre d'affaires important, que nous ne pourrions réaliser en comptant uniquement sur nos trois commerciaux à Washington.

Notre fiabilité est reconnue. Nous n'avons enregistré aucun désabonnement. Nos clients nous ont au contraire félicités pour notre réaction immédiate à la suite des incidents que vous évoquez. Les procédures n'ont pas été suivies. C'est d'ailleurs parce que notre fiabilité est reconnue que ces incidents ont eu cet écho. Les taux d'incidents chez nos concurrents sont beaucoup plus élevés. Nous avons immédiatement reconnu nos erreurs, sans chercher d'excuses. Des mesures ont été prises pour rappeler nos procédures. Ceux qui ne les avaient pas respectées ont été sanctionnés. Cette histoire a été vécue comme un traumatisme en interne. Mais rien ne justifie de céder à l'AFP *bashing*.

S'agissant d'AFP Blue, la compensation a été actée, conformément à ce qui a été décidé...

M. Philippe Bonnacarrère. – Elle est inscrite dans vos comptes ?

M. Emmanuel Hoog. – Oui. Tout est conforme au plan défini. N'oubliez pas que nous sommes contrôlés.

Vous décrivez une situation terrible : baisse des recettes, impossibilité de se financer, etc. Mais je n'ai pas rédigé le statut de l'AFP et je ne suis pas magicien...

M. Philippe Bonnacarrère. – Vos résultats sont-ils négatifs ? Si oui, que ferez-vous ?

M. Emmanuel Hoog. – Je vous ai indiqué la marge brute...

M. Philippe Bonnacarrère. – Parlez-nous des résultats !

M. Emmanuel Hoog. – Vous connaîtrez nos résultats en avril, comme tous les ans.

Un mot sur la chaîne d'information. Il semblerait curieux, alors que l'ensemble des chaînes d'informations dans le monde sont abonnées au flux de l'AFP, que la future chaîne d'information publique française ne le soit pas. C'est la remarque que j'ai faite aux responsables du projet et j'espère avoir été entendu.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Que pensez-vous de la proposition de loi adoptée hier à l'Assemblée nationale sur l'indépendance des médias ?

Mme Michèle Léridon, directrice de l'information de l'AFP. – L'indépendance des journalistes est naturelle à l'AFP. Nous en sommes les garants. Mais elle est avant tout garantie par l'ensemble des 1 500 journalistes de l'Agence. Toute pression extérieure est malvenue, sinon contre-productive. Notre statut protège notre indépendance. L'absence d'actionnaire nous protège à cet égard, tout comme l'absence d'annonceur publicitaire. Suite au traumatisme de l'année dernière, nous avons fait un examen de conscience, un *debriefing*, pour comprendre l'incompréhensible. Des fautes de jugement personnelles sont apparues, une erreur de jugement manifeste de la part de l'auteur de la dépêche et de la personne de permanence à la rédaction en chef qui l'a validée en l'état. Nous ne nous sommes pas arrêtés là et avons retracé toute la chaîne de transmission et avons identifiés des petites négligences cumulées. Bien sûr nous avons appelé la communication de Bouygues, mais c'était un samedi à l'heure du déjeuner... Il aurait fallu insister, l'arroser de SMS... Nous avons resserré les boulons. Le soir même j'ai envoyé une note rappelant que la fiabilité primait sur tout, y compris la rapidité. Que les décès de personnalités devaient faire l'objet d'une attention particulière, ne serait-ce que pour des raisons humaines. Il s'agissait aussi de rappeler qu'une dépêche est une œuvre collective. En cas de doute, il faut demander l'avis de ses collègues, de ses supérieurs hiérarchiques. Nos processus ont été rappelés dans des notes aux rédactions. Nous avons aussi approfondi la formation de nos managers : la personne de permanence à la rédaction venait d'être nommée et a eu peur de demander conseil. Nous avons aussi lancé la rédaction d'une charte déontologique. Le premier texte rappelle en dix points les fondements de l'Agence, au premier rang desquels la fourniture d'une information exacte, équilibrée et impartiale. Vient ensuite un texte plus long, sur les pratiques éditoriales et déontologiques. Nous y abordons toutes les situations, dans une perspective très pratique : un journaliste doit-il accepter une invitation ? Comment corriger et reconnaître ses erreurs ? Contrairement à certains médias qui masquent leurs erreurs sur leurs sites Internet en supprimant les informations erronées, nous sommes attachés à être transparents, à afficher les rectificatifs et les points d'erreur. Enfin un troisième document concerne le traitement des sources. Cette charte a été élaborée par toute la rédaction. Ces textes seront validés à la fin du mois et publiés sur notre site.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie. Monsieur Carrère, Mme Duranton a été nommée par notre commission lors de sa réunion du 22 juillet 2015. Cette nomination devait aussi tenir compte de la parité prévue par la loi.

M. Jean-Louis Carrère. – Je l'ignorais. Personne n'avait été capable de me répondre ! Avant de conclure je formulerai une suggestion. Ma messagerie est submergée de mails de lobbies. Notre commission, en charge de la communication, ne pourrait-elle prendre une initiative à cet égard pour les limiter ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous y réfléchirons.

La réunion est levée à 11 h 55.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 9 mars 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Économie bleue – Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 09 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – Notre commission travaille désormais de manière dématérialisée, sans support papier. Notre réunion de la semaine dernière, la première selon ces modalités, s'est déroulée à merveille ; vous m'en voyez ravi, et presque étonné. J'y vois la preuve que nous savons nous adapter aux évolutions technologiques et tenir compte des impératifs du développement durable, c'est bien le moins dans notre commission. D'autres commissions ne tarderont pas, j'en suis certain, à nous suivre sur ce chemin.

Votre tablette contient le texte de la proposition de loi, le tableau comparatif ainsi que les 118 amendements des sénateurs à examiner. Sur ce nombre, 40 amendements relatifs à la pêche sont délégués à la commission des affaires économiques. Une dizaine d'amendements supplémentaires a été déposée par le rapporteur et une quinzaine d'autres, tardivement, par le Gouvernement.

Article 1^{er} bis A

L'amendement rédactionnel n° DEVDUR.8 est adopté.

Article 2 bis

L'amendement de coordination n° DEVDUR.9 est adopté.

Article 2 quinquies

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Mon amendement n° DEVDUR.10 laisse l'article 2 *quinquies* ouvert dans l'attente d'une clarification du Gouvernement sur les extensions outre-mer. A ce stade, les services des douanes et le ministère des outre-mer ont communiqué des informations contradictoires.

L'amendement rédactionnel n° DEVDUR.10 est adopté.

Article 3 B

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Je suggère de donner un avis favorable à l'amendement n° 93 rectifié.

Mme Odette Herviaux. – Le groupe socialiste vote contre cet amendement ainsi que l'amendement n°94 portant article additionnel après l'article 3 B. Ils sont tentants... Malheureusement, les grands ports maritimes sont des établissements publics.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 93 rectifié.

Article additionnel après l'article 3 B

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 94.

Article 3

M. Didier Mandelli, rapporteur. – La commission peut retenir l'amendement n° 91 rectifié.

Mme Odette Herviaux. – Le groupe socialiste votera contre.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 91 rectifié.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 92.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° 30 est partiellement satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Même avis sur l'amendement de repli n° 27.

M. Charles Revet. – Je le maintiens tout de même au cas où mon amendement n° 92 serait rejeté en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 2 et 55.

Article 3 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

Article 5 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 74 et 83.

Articles additionnels après l'article 5 bis

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} 88, 89 et 90 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 5 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

Elle demande le retrait de l'amendement n° 87 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 5 ter

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Mon amendement n° DEVDUR.3, qui concerne les prérogatives de puissance publique des capitaines et chefs mécaniciens, répondra aux autres amendements portant sur ce sujet.

L'amendement n° DEVDUR.3 est adopté.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Les amendements n°^{os} 72 et 82 rectifiés, presque identiques, suppriment les conditions de moralité pour exercer les fonctions de chef mécanicien. Or le chef mécanicien est responsable de plusieurs opérations cruciales pour la sécurité du bateau. Les infractions visées sont préoccupantes et, comme tout le monde, ces personnes peuvent demander l'effacement d'une condamnation auprès du procureur de la République.

La commission émet une demande de retrait des amendements n°^{os} 72 rectifié et 82 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Elle émet également une demande de retrait des amendements n°^{os} 73 rectifié et 85 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 5 quater

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Mon amendement n° DEVDUR.2 étend aux cultures marines la suppression des prérogatives de puissance publique pour les capitaines et suppléants embarqués à bord de navires armés.

L'amendement n° DEVDUR.2 est adopté.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 52 ainsi que de de l'amendement n° 109.

Article 6 ter

L'amendement rédactionnel n° DEVDUR.7 est adopté.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

Article 6 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

Articles additionnels après l'article 6 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51.

Elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 69.

Article 8

L'amendement rédactionnel n° DEVDUR.6 est adopté.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

Article 10

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Je propose le retrait des amendements identiques n^{os} 29 et 117.

M. Charles Revet. – Mon amendement n° 29 concerne le registre international français (RIF). Pavillon français, il doit être traité comme tel. Pourquoi ne parlons-nous que de la métropole alors que 80 % de notre espace maritime se situe outre-mer ?

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Nous en reparlerons.

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} 29 et 117 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 10 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

Article 11

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 110 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 12 bis C

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° 99 sera en partie satisfait par l'amendement n° 100 auquel je propose de donner un avis favorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 99.

Elle émet une demande de retrait de l'amendement n° 76 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Elle émet un avis favorable aux amendements n^{os} 102, 100 et 101.

Articles additionnels après l'article 12 bis C

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 45 et 46.

Article additionnel après l'article 12 bis D

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 48.

Article additionnel après l'article 12 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 47 et 56.

Articles additionnels après l'article 12 ter

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 13 et 42 rectifié ainsi que sur les amendements identiques n^{os} 65 et 118.

Article 12 quinquies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

Article 12 septies

L'amendement rédactionnel n° DEVDUR.1 est adopté.

Article 12 decies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Article 12 undecies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

Article 12 terdecies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

Article additionnel après l'article 12 quaterdecies

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 43.

Articles additionnels après l'article 18 quater

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 31, 66, 67, 68 et 32.

Elle émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 96 rectifié.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.

Article 19

L'amendement de précision n° DEVDUR.4 est adopté.

Articles additionnels après l'article 19

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 16 rectifié, 28, 62, 84 et 97 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 63.

Elle émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 64.

Article 21

L'amendement de coordination n° DEVDUR.5 est adopté.

Articles additionnels après l'article 22 ter

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 49.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 70.

Article 23

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 38 rectifié bis.

Articles additionnels après l'article 23

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39 rectifié bis ainsi qu'à l'amendement n° 40 rectifié bis.

Elle émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 41 rectifié bis.

AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT

M. Hervé Maurey, président. – Nous passons aux amendements du Gouvernement.

Article 3 quater

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° GOUV.1 : nous souhaitons une rédaction conforme au texte de l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° GOUV.1.

Article 6 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° GOUV.5.

Article 8

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° GOUV.3 précise le périmètre des entreprises bénéficiaires des exonérations. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° GOUV.3.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° GOUV.4.

Article 12 quinquies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° GOUV.6.

Article 12 octies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° GOUV.10.

Article additionnel après l'article 12 terdecies

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° GOUV.7.

Article 19 bis A

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° GOUV.8 améliorera le dispositif d'installation à quai en évitant les pollutions liées au moteur des bateaux.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° GOUV.8.

Article additionnel après l'article 19 bis

M. Didier Mandelli, rapporteur. – L'amendement n° GOUV.2 transpose strictement la Convention de Londres de 1976 en étendant à l'assureur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° GOUV.2.

M. Hervé Maurey, président. – De toute évidence, la niche du groupe socialiste prévue demain pour l'examen de ce texte ne suffira pas. Sa discussion devrait reprendre le mercredi 23 mars et, plus probablement, le jeudi 24 mars. Ces conditions de travail, qui étaient déjà les nôtres lors de l'examen de la proposition de loi sur le gaspillage alimentaire, ne sont pas satisfaisantes ; nous ne manquerons pas de le signaler en séance.

Questions diverses

M. Hervé Maurey, président. – Nous entendrons la semaine prochaine, en application de l'article 13 de la Constitution, M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Autorité de sûreté nucléaire, pressenti pour remplacer M. Jacques Repussard à la tête de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. Cette audition aura lieu mercredi 16 mars à 9h30.

D'une manière générale, nous sommes trop « gentils » avec les candidats, loin des pratiques observées dans d'autres pays comme les États-Unis. Comment rendre ces auditions plus incisives ? La commission des lois de l'Assemblée nationale a expérimenté la nomination d'un rapporteur. Pourquoi pas ? Son rôle se rapprocherait de celui d'un procureur, il pousserait le candidat dans ses retranchements. Nous en parlerons en bureau de commission car nous recevrons sous peu le candidat à la succession de M. Rapoport à la présidence de SNCF Réseau. Voilà un sujet sur lequel il y aura d'importantes questions à poser ! MM. Filleul et Nègre connaissent bien ce secteur ; moi-même, depuis que je siège au conseil de surveillance de la SNCF, j'ai pu consulter plusieurs rapports.

M. Rémy Pointereau. – La nomination d'un rapporteur n'est pas forcément la bonne formule. Dans chaque groupe politique, il y a un spécialiste de tel ou tel domaine qui peut creuser les questions à poser. Nous pourrions également nous retrouver un peu avant l'audition pour discuter du sujet entre nous.

Mme Évelyne Didier. – La vraie question, que me souffle mon voisin et collègue M. Bérít-Débat, est : notre vote à l'issue de ces auditions a-t-il déjà changé la donne ?

M. Hervé Maurey, président. – Oui. Un candidat a été rejeté par notre commission des lois et n'a pas été nommé.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas parce qu'il faut une majorité large pour refuser une nomination qu'il faut se contenter de poser des questions aimables. Je me souviens d'un candidat se plaignant devant nous du manque de moyens à sa disposition quand il aurait dû nous expliquer comment il ferait fonctionner l'institution avec ces moyens !

M. Michel Raison. – Voire avec moins !

M. Hervé Maurey, président. – Il ne s'agit pas de se montrer malpoli ou désagréable envers les candidats, mais plus exigeant. Ce pouvoir de se prononcer sur les responsables nommés par le président de la République nous a été confié par la réforme de 2008, exerçons-le pleinement ! À l'Assemblée nationale, la commission des lois a aussi mis en ligne un questionnaire qu'elle avait adressé à M. Fabius pour sa nomination à la tête du Conseil constitutionnel.

Nommer un rapporteur ne signifie pas que les autres sénateurs ne s'exprimeront pas. On peut imaginer un binôme pour respecter l'équilibre politique, quoique ces auditions n'aient pas grand-chose à voir avec la politique.

M. Alain Fouché. – Pour poser les bonnes questions aux candidats, il faut connaître les institutions qu'on entend leur confier. Pour y avoir siégé durant quatre ans, je sais que le conseil d'administration de RFF est un bazar sans nom. Il n'y en avait que pour les TGV. Les hauts fonctionnaires qui le peuplaient ne se souciaient ni de la province ni des parlementaires, ils nous regardaient de haut !

M. Charles Revet. – Exact.

M. Hervé Maurey, président. – Autre technique, le conseil de surveillance de la SNCF, dont je suis, se tient en ce moment même malgré le courrier qu'a envoyé le président du Sénat à tous les organismes extraparlamentaires. Résultat, je ne peux pas y représenter le Sénat.

La semaine prochaine, retrouvons-nous dès 9h pour préparer l'audition. Nous réfléchirons à un autre système au sein du bureau de la commission.

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-après.

TABLEAU DES AVIS

Article additionnel avant Article 13			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	57	Rapport au Parlement sur les subventions accordées au secteur de la pêche	Défavorable
Article additionnel après Article 13			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	58	Sanction pénale des rejets des installations aquacoles	Défavorable

Article additionnel après Article 14			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	15	Interdiction des captures et de la commercialisation des espèces menacées d'extinction	Défavorable
M. DANTEC	59	Interdiction des captures et de la commercialisation des espèces menacées d'extinction	Défavorable
Article 15			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. LAURENT	18 rect.	Exclusion de la catégorie des élevages marins des élevages de mollusques et autres produits de cultures marines	Favorable
Mme DES ESGAULX	103	Exclusion de la catégorie des élevages marins des élevages de mollusques et autres produits de cultures marines	Favorable
M. ARNELL	98 rect.	Objectif d'encouragement de la recherche dans l'aquaculture marine en mer et à terre	Favorable
Mme DES ESGAULX	111 rect.	Objectifs de développement de l'aquaculture marine en mer et à terre	Favorable
Mme DIDIER	14	Détention de 100 % des parts de la société de pêche artisanale par les patrons-pêcheurs	Défavorable
M. CANEVET	86 rect.	Possibilité pour les sociétés de pêche artisanale de détenir jusqu'à cinq navires	Défavorable
Mme DES ESGAULX	112	Elargissement des pouvoirs des gardes-jurés et prud'hommes pêcheurs assermentés	Favorable
Article additionnel après Article 15			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. LAURENT	19	Transformation du "comité national de la conchyliculture" en "comité national de la conchyliculture et des cultures marines"	Défavorable
Mme DES ESGAULX	104 rect. <i>bis</i>	Transformation du "comité national de la conchyliculture" en "comité national de la conchyliculture et des cultures marines"	Défavorable
Mme CLAIREAUX	75 rect.	Amélioration du recouvrement des cotisations professionnelles obligatoires des comités des pêches	Favorable
M. D. LAURENT	21	Délai de prescription de 5 ans pour les cotisations professionnelles obligatoires	Défavorable
Mme DES ESGAULX	116 rect. <i>bis</i>	Délai de prescription de 5 ans pour les cotisations professionnelles obligatoires	Défavorable
M. S. LARCHER	78 rect.	Rapport au Parlement sur la transformation des comités régionaux de pêche outre-mer en chambres consulaires	Défavorable
Article 15 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. S. LARCHER	81 rect. <i>bis</i>	Part distincte pour l'outre-mer au sein des fonds de mutualisation	Défavorable

Article additionnel après Article 15 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. LAURENT	22	Exclusion de la conchyliculture du régime des calamités agricoles	Défavorable
Mme DES ESGAULX	106 rect. <i>bis</i>	Exclusion de la conchyliculture du régime des calamités agricoles	Défavorable
M. D. LAURENT	23	Possibilité pour le Comité national de la conchyliculture de définir des mesures de gestion en matière de reproduction et d'amélioration génétique	Défavorable
Mme DES ESGAULX	107 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour le Comité national de la conchyliculture de définir des mesures de gestion en matière de reproduction et d'amélioration génétique	Défavorable
M. D. LAURENT	24 rect.	Interdiction de la brevetabilité des souches d'espèces conchylicoles	Défavorable
Mme DES ESGAULX	108 rect. <i>bis</i>	Interdiction de la brevetabilité des souches d'espèces conchylicoles	Défavorable
Article 16			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	44	Elargissement du rapport sur le pescatourisme aux questions de participation des pêcheurs aux programmes de recherche et aux programmes de collecte des déchets	Favorable
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DES ESGAULX	114 rect.	Prise en compte spécifique des eaux conchylicoles dans la définition des dommages causés à l'environnement	Défavorable
Article additionnel après Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	60	Interdiction de la capture de cétacés à des fins de dressage récréatif	Défavorable
M. LABBÉ	61	Sanctions pénales pour le chalutage en eaux profondes	Défavorable
Article 18 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DES ESGAULX	115 rect.	Compatibilité des SCoT et PLU aux SRDAM	Défavorable

Article additionnel après Article 18 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	53	Étiquetage spécifique des huîtres naturelles et huîtres nées en éclosion	Sagesse
M. LABBÉ	54	Renvoi à un décret de la traçabilité des informations concernant les huîtres	Sagesse
Article 18 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	37 rect. bis	Extension à la Guyane et à la Martinique de l'attribution aux collectivités territoriales des compétences en matière de gestion et de conservation des ressources biologiques de la mer	Favorable si rectifié
M. CORNANO	50 rect.	Ajout de la Guadeloupe et de la Réunion dans la liste des collectivités associées à l'évaluation des ressources halieutiques	Favorable si rectifié
M. ARNELL	95 rect.	Ajout de la Saint-Martin dans la liste des collectivités associées à l'évaluation des ressources halieutiques	Favorable si rectifié
M. S. LARCHER	79 rect. bis	Association systématique des professionnels à l'évaluation des ressources halieutiques	Défavorable
Article additionnel après Article 18 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ANTISTE	35 rect.	Possibilité pour les collectivités territoriales d'outre-mer de faire des propositions en matière de gestion des biens communs	Avis du Gouvernement
Article 18 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. S. LARCHER	77 rect. bis	Précisions sur le contexte de la politique des pêches maritimes et de l'aquaculture dans les outre-mer	Favorable
Article additionnel après Article 18 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ANTISTE	34 rect.	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la pêche et l'aquaculture outre-mer	Défavorable
M. S. LARCHER	80 rect. bis	Rapport au Parlement sur l'aquaculture dans les outre-mer	Défavorable

La réunion est levée à 10h15.

Jeudi 10 mars 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Audition de M. Pierre Cardo, président de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

La réunion est ouverte à 10 h 35.

M. Hervé Maurey, président. – Nous accueillons M. Pierre Cardo, président de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), qui l’a portée sur les fonts baptismaux dès sa création en 2010. Depuis, cette Autorité s’est imposée et a vu ses compétences substantiellement élargies, en particulier dans le domaine historique du ferroviaire, afin d’éviter une situation trop avantageuse de l’opérateur historique après le rapprochement des gestionnaires de l’infrastructure et des transports issu de la loi de 2014.

L’Arafer donne un avis conforme sur les redevances d’infrastructures – péages, accès aux gares, services – et sur la tarification des prestations de sûreté (Surveillance générale (Suge)). Le 10 février dernier, vous avez émis un avis défavorable sur les péages applicables aux transports de voyageurs et des réserves sur les péages applicables au fret. Vous avez recommandé une refonte globale de la tarification.

Vous devez publier des avis non contraignants sur les projets de contrats-cadre entre l’État et l’établissement public industriel et commercial (Epic) de tête SNCF et SNCF Réseau qui, je le regrette en tant que membre du conseil de surveillance de la SNCF, ne sont pas encore signés.

Vous émettez un avis sur la participation financière de la SNCF à la modernisation du réseau, alors que la SNCF est de plus en plus sollicitée pour investir, et avance moins vite sur la remise en état du réseau. Ainsi, vous vous êtes prononcés négativement sur l’ordonnance relative à la liaison Charles-de-Gaulle Express (CDG Express), et sur le budget de SNCF Réseau, qui nous inquiète : la loi ne prévoyait pas que l’État prélève des fonds sur SNCF Mobilités. Quels sont les écarts entre l’esprit de la loi et la réalité ?

Depuis la loi Macron, vos compétences ont été élargies au transport par autocar ; vous êtes consultés par les autorités organisatrices des transports (AOT) – tenues par vos avis – lorsqu’une liaison par car de moins de 100 kilomètres concurrence une liaison qu’elles financent ; vous réglez l’accès aux gares routières, et les demandes d’ouverture de lignes sont nombreuses depuis la loi Macron. Dans le secteur autoroutier, vous êtes consultés sur les projets de modification des concessions autoroutières, et avez aussi un rôle de régulation des marchés.

L’Arafer collecte enfin des données générales sur les transports et les concessions autoroutières. Comment vous organisez-vous pour répondre à cet accroissement des compétences ? En cinq ans et demi, vous avez développé l’Arafer, et vous quitterez sa présidence en juillet prochain. Pouvez-vous nous faire part de votre expérience et de cette expertise, avec toute la liberté de ton d’une personne en fin de mandat qui peut dresser un bilan de son action ?

M. Pierre Cardo, président de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). – Je suis très heureux de rendre des comptes devant le Parlement. C’est important que les autorités publiques ou administratives indépendantes (API et AAI) fassent part de leurs actions sur les compétences que vous leur avez attribuées. L’Araf, devenue Arafer, a fortement évolué. J’ai été nommé en juillet 2010, après la loi du 8 décembre 2009 relative à l’organisation et à la régulation des transports ferroviaires et une étude réalisée six mois auparavant. Comment le secteur ferroviaire a-t-il évolué, notamment depuis la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ? Chaque année, nous publions un avis sur le document de référence du réseau. Ce dernier a été simplifié pour que chaque compagnie qui le souhaite puisse utiliser le réseau.

Nous donnons un avis conforme sur la tarification des prestations minimales – comme le coût des sillons – compétence étendue par la loi du 4 août ; cet avis conforme a fait débat avant même la création de l’Araf : si le gestionnaire de l’infrastructure définit ses tarifs, un avis conforme peut être considéré comme une codécision de fait de l’Araf. C’est l’Union européenne qui exige de vérifier que la tarification soit conforme aux directives européennes sur le contenu, le transport et la justification du coût. L’extension de l’avis conforme concerne les gares, les infrastructures de service, les marchandises et la Suge. Si la tarification ne correspond pas aux exigences, nous demandons sa modification. Jusqu’à présent, nos avis négatifs ont été suivis d’arrangements, assez simplement. La tarification doit avoir un but, afin d’être efficace. Récemment, notre position s’est durcie après avoir demandé durant plusieurs années à SNCF Réseau de modifier les principes de sa tarification. L’année dernière, l’entreprise s’était engagée par courrier à modifier ses tarifs pour 2018, ce qu’elle n’a pas fait, contrainte par Bercy de maintenir un niveau de recettes suffisant.

Il vaudrait mieux que l’entreprise définisse les exigences de la tarification, formule des hypothèses et simule des résultats, avant de négocier avec l’État. La loi de 2014 nous demandait de suivre la trajectoire financière de SNCF Réseau, or ce n’est toujours pas possible deux ans après : si l’État ne respecte pas ses engagements, SNCF Réseau en pâtira. Le contrat doit être équilibré entre les deux partenaires. La loi du 4 août crée une règle d’or : dès que le ratio est dépassé, tout projet demandé à SNCF Réseau doit être financé par celui qui le demande. Le ratio, rapport de la dette sur la marge opérationnelle, qui ne devrait pas dépasser 18, a atteint 22 l’année dernière – d’où notre avis négatif sur la liaison CDG Express, après l’échec des appels d’offres et une rentabilité non assurée. La société comprendrait Aéroports de Paris et SNCF Réseau à son capital, mais devrait investir lourdement. L’État devra donc attribuer à SNCF Réseau une subvention d’un montant équivalent à celui que SNCF Réseau devrait apporter au capital, en raison du dépassement du ratio. Il semblerait que la règle d’or soit en train d’être précisée ; j’espère qu’on n’essaiera pas de la contourner par un calcul biaisé, sans quoi le régulateur le signalera. Nous ne sommes pas en harmonie avec les différents partenaires de SNCF Réseau.

La loi du 4 août prévoyait la stabilisation de la dette du réseau, sachant que l’ambition initiale était de la réduire. L’année dernière, la dette a augmenté de 3 milliards d’euros : on est déjà hors des clous ! La dette augmente, il n’y a pas de contrat avec l’État : les objectifs fixés par le Parlement ne sont donc pas atteints, même si la loi a permis la réunification intéressante de Réseau Ferré de France (RFF), de la direction de la circulation et de SNCF Infra ; cela ne règle pas tout.

M. Charles Revet. – Très intéressant !

M. Pierre Cardo. – Nous émettons aussi des avis sur la tarification du fret. Jamais une somme ne doit servir à deux objets en même temps. Pour stabiliser sa dette, les responsables de la SNCF s'étaient engagés à réaliser trois fois 500 millions d'économies, soit 1,5 milliard d'euros. L'État s'engageait à ne pas percevoir l'équivalent de 500 millions d'euros de dividendes ou d'impôt sur les sociétés et à les faire redescendre à la SNCF pour stabiliser la dette. Mais cela supposerait déjà qu'il existe un résultat ! La tarification du fret repose sur la double notion de coût direct ou marginal – faire rouler un train – et de coût complet – incluant l'investissement et l'amortissement du capital. Pour le fret ferroviaire, il n'est pas nécessaire de couvrir le coût complet. La tarification rapporte toutefois moins de 40 % du coût direct – montant en cours de recalcul. Il serait en baisse, à environ 3 centimes par voyageur par kilomètre. Les entreprises paient environ 2 centimes, le différentiel reste donc à combler. L'État a obtenu de l'Union européenne l'autorisation de verser une subvention pour atteindre le coût marginal – soit environ 200 millions d'euros. Chaque année, vous autorisez l'État à verser cette subvention mais il gèle les crédits ; SNCF Réseau ne peut donc pas atteindre le coût marginal.

Après des échanges tendus avec le ministère, nous avons fait remarquer qu'une partie des dividendes versés par SNCF Mobilités – 500 millions d'euros – sera utilisée pour atteindre le coût marginal, afin de compenser l'absence de subvention, alors qu'elle aurait dû réduire la dette du réseau. Au-delà de la loi, voilà la réalité.

Nous n'avons pas encore émis d'avis sur la tarification de la Sûreté. Nous attendons les conclusions imminentes d'un audit.

Nous avons donné un avis sur les infrastructures de service. Des acteurs régionaux – comme le Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif) – sont à l'origine de contentieux sur la tarification des gares définie par Gares et Connexions, notamment sur le taux de rémunération du capital. La SNCF est en quasi-monopole hormis pour le fret, le risque est donc réduit ! Nous avons tranché mais SNCF Réseau et SNCF Mobilités ont interjeté l'appel.

La régularité des trains est, davantage que le prix, un élément de choix des utilisateurs : les sillons sont attribués deux ans à l'avance, mais des perturbations peuvent intervenir entretemps. Des itinéraires de déviation peuvent être prévus, mais parfois les trains connaissent des retards importants et fréquents, ce qui rend par exemple difficile l'approvisionnement des grandes surfaces. Après concertation, nous avons donc expérimenté un système incitatif avec des pénalités, d'une part pour les opérateurs réservant des sillons sans les utiliser et les rendant trop tard pour que la SNCF puisse les réallouer, d'autre part pour SNCF Réseau si une plage de travaux bloque brutalement un sillon pendant une période donnée alors qu'il avait été garanti au client. Résultat : les entreprises ont essayé de ne pas trop réserver de créneaux, tandis que SNCF Réseau pourrait devoir payer environ 15 millions d'euros de pénalités, ce qui lui a paru excessif. Nous avons obtenu gain de cause en première instance et en appel, et nous attendons le résultat de la cassation demandée par SNCF Réseau. Je regrette ces pourvois : nous n'en étions qu'au stade expérimental, le système aurait pu être aménagé, et les pénalités sont dérisoires par rapport à la dette. Il était essentiel que les comportements soient plus prévisibles, respectueux, qu'ils optimisent l'utilisation du système ferroviaire et garantissent le service public. Une surréservation par SNCF Infra de sillons ni utilisés ni rendus dans des délais raisonnables est un manque à gagner pour l'entreprise.

Nous avons été interpellés par les rapports de l'Autorité de la concurrence sur la régulation du système routier après l'ouverture à la concurrence pour les autocars des liaisons supérieures à 100 kilomètres. Entre deux arrêts distants de plus de 100 kilomètres, il peut

exister des arrêts intermédiaires qui ne peuvent être commercialisés. Ainsi, sur une liaison Paris-Le Havre, un car peut s'arrêter à Rouen, mais sans commercialiser le billet. Nous avons enregistré 116 déclarations pour des services entre deux arrêts distants de moins de 100 kilomètres, et avons été saisis par les AOT d'une demande de limitation du service ou d'interdiction pour 24 d'entre eux. Dans certains secteurs, les AOT n'ont pas fait de recours. C'est tout nouveau : nous évaluons l'impact de l'ouverture des lignes d'autocar en parallèle des lignes de trains express régionaux (TER).

La semaine dernière, nous avons été saisis de trois dossiers : pour deux d'entre eux, on n'observe pas de déséquilibre substantiel à la suite de l'ouverture à la concurrence. Pour le troisième, la ligne Paris-Beauvais, nous avons interdit l'ouverture de la ligne : départ et arrivée étaient au même endroit, sur une ligne d'une forte fréquence, avec deux compagnies de cars en concurrence, tandis qu'une convention de service public existait déjà avec l'aéroport de Beauvais. L'impact était très fort. Mais la situation peut évoluer et cela n'interdira pas une éventuelle ouverture de ligne à l'avenir. Globalement, l'ouverture de ces lignes de car a peu d'impact sur la fréquentation des TER, mais davantage sur les trains d'équilibre du territoire (TET), déjà menacés par l'essor du covoiturage.

Nous avons créé un observatoire du marché français du transport terrestre. Nous collectons des informations des opérateurs sur le transport routier et ferroviaire ; j'attends les résultats. Nous publierons régulièrement des informations – sous réserve du secret des affaires – grâce auxquelles le politique aura une idée plus précise de la situation des transports. Cinq personnes en sont chargées. Les premiers chiffres seront publiés le 21 mars, lors d'une conférence de presse.

La loi Macron nous a donné la compétence sur les gares routières, et nous devons rendre des avis. Ce travail assez important donnera lieu au règlement de différends. Jusqu'à présent, les gares routières étant surtout utilisées par des services publics, elles n'étaient pas soumises à tarification.

Nous sommes actuellement submergés par les dossiers d'ouvertures de lignes d'autocar. Nous serons ensuite occupés par les gares routières. Si nous avions attendu qu'elles existent pour ouvrir le secteur des autocars à la concurrence, nous n'y serions toujours pas parvenus. La fonction crée l'organe.

Je n'avais pas demandé la compétence sur les autoroutes. Le législateur n'a pas confié à l'Arafer un rôle de régulation mais de contrôle. Nous tenterons de le remplir malgré les difficultés posées par la loi et les décrets.

L'Arafer doit contrôler les attributions de marchés et notamment l'indépendance de la majorité des membres de la commission d'appel d'offres. Mais le décret ne prévoit pas qu'elle désigne le président de cette commission, ni qu'il soit choisi parmi les membres indépendants. Le concessionnaire pourra ainsi choisir qui il veut. Sachant que seul le président de la commission peut interpeller l'Arafer, il sera délicat pour celle-ci d'effectuer un contrôle idéal – même s'il existe toujours des solutions. En tant que régulateur, j'aurais préféré disposer de moyens spécifiques.

La hausse de la tarification autoroutière, en février, fait suite à des accords passés l'an dernier, la vérification en sera assurée par la Direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM) du ministère des transports. En revanche, un futur avenant sur une concession serait de notre ressort.

Nos rapports sur l'état de santé des concessionnaires serviront aux décideurs politiques.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour cet exposé très concret et intéressant.

M. Charles Revet. – Ce que vous nous présentez nous interpelle énormément. Un monde sépare la mission confiée à l'Arafer par la loi et son application. L'Arafer publie-t-elle chaque année un rapport ? Monsieur le président de la commission, nous avons une mission de contrôle. Ne devrions-nous pas, dans ce cadre, mettre en évidence les dysfonctionnements évoqués ? Pourquoi créer des structures si elles ne peuvent pas fonctionner ?

La délivrance d'un avis non conforme sur la tarification la bloque-t-elle ? Que pensez-vous de la suppression de l'écotaxe et du déficit de 11 à 12 milliards d'euros annoncé par la SNCF ?

La liaison ferroviaire Le Havre-Rouen-Paris pose problème. Que suggérez-vous pour couvrir les frais de fonctionnement ? Le paiement des usagers couvre 40 % des coûts. Comment le calcul est-il réalisé en amont ? Comment procèdent nos voisins ?

M. Pierre Cardo. – Quand nous rendons un avis non conforme, la nouvelle tarification est bloquée et ne peut être exigée ; l'entreprise peut éventuellement appliquer à titre provisionnel la tarification de l'année précédente, mais les opérateurs peuvent aussi décider de ne pas payer. La délivrance d'un avis non conforme fait l'effet d'une bombe atomique ; nous l'évitons, sauf quand les principes ne sont pas respectés.

L'État est schizophrène : il demande à SNCF Réseau à la fois de rénover le réseau en priorité, de construire des lignes à grande vitesse et de ne pas accroître sa dette. Le réseau représente un patrimoine national. En tant qu'autorité publique indépendante, nous devons rappeler les principes.

L'écotaxe devait financer pour partie les investissements de SNCF Réseau. Les sources de financement qui l'ont remplacée ne s'y substituent pas totalement.

En Île-de-France, la part des coûts assurée par les usagers, hors réductions, est de 30 %. En province, elle est en moyenne de 25 %.

Chaque année, le déficit des TET est conséquent. Il faudrait définir des lignes prioritaires et les moderniser. Si l'on ouvre tout ce réseau à la concurrence, avant 2019 ou 2026 selon ce qui sera décidé par l'Union européenne, on devra prendre en compte les besoins d'investissement de celui qui remportera le marché, soit en passant un marché suffisamment long pour qu'il y ait retour sur investissement, soit en louant le matériel roulant. L'État doit en décider. Ce serait faire échouer l'ouverture à la concurrence que de ne proposer que les lignes déficitaires.

Les 12 milliards d'euros évoqués ne sont pas un déficit mais une moindre valorisation des actifs. Le président de SNCF Mobilités a estimé que le TGV était de moins en moins rentable puisqu'il dessert des villes qui ne sont pas des métropoles et doit parfois multiplier les arrêts. Il a donc soustrait plusieurs milliards de valorisation. Quant au réseau, il se dévalorise en vieillissant. La dévalorisation d'actifs de 12 milliards d'euros est probablement justifiée, mais en aucun cas elle n'est qu'une opération de comptabilité sans incidence : les banques ne prêteront pas aussi facilement et au même taux, car les prêts

à SNCF Réseau sont garantis par la valeur des actifs. Cette dévalorisation révèle aussi l'état du réseau.

M. Hervé Maurey, président. – En interrogeant le président de l'Arafer ce matin, nous exerçons notre mission de contrôle. Le 30 mars, nous recevrons le président de SNCF Mobilités. Nous auditionnerons ensuite le candidat à la succession de M. Rapoport, qui a démissionné de la présidence de SNCF Réseau, selon l'article 13 de la Constitution. Hier, nous sommes convenus d'être plus incisifs lors de ces auditions.

M. Charles Revet. – L'exercice de contrôle en commission est très important, mais ce sujet doit aussi être abordé en séance.

M. Hervé Maurey, président. – Commençons par la commission.

M. Jean-Jacques Filleul. – La régulation est un art difficile. Comment ne pas être inquiet ? Les mêmes problèmes s'empilent depuis quarante ans. Il faudrait y voir plus clair.

Lorsque nous avons travaillé sur les concessions autoroutières, nous nous sommes aperçus que l'État était absent du contrôle des contrats et des plans de mise en œuvre, d'où l'intérêt d'instaurer un régulateur. Nous n'avons pas connaissance des décrets dont vous parlez. Il serait ennuyeux qu'ils n'aillent pas dans le sens du législateur. Ce manquement de l'État est dommageable.

La dernière feuille de route ministérielle sur les TET prévoit de mobiliser des moyens pour le matériel. Dans le rapport réalisé avec Philippe Duron, nous avons prévu 3 milliards d'euros. La moitié de la somme a été débloquée, à laquelle s'ajoutent 500 millions. Deux milliards d'euros de nouveau matériel suffiront-ils ? Le coût de production de la SNCF, de 30 % supérieur à ses concurrents, est inquiétant. Quels sont les moyens mis en œuvre pour le réduire ?

N'attendons pas 2019 ou 2026 pour ouvrir les TET à la concurrence. Alors que la ligne Paris-Venise était déficitaire, la compagnie Thello a équilibré ses comptes, et gagne même de l'argent sur la portion française du train Marseille-Nice-Milan. Nous aurions peut-être des surprises positives avec cette ouverture.

Le partage des financements de la régulation du tunnel sous la Manche est compliqué. Eurotunnel ne finance pas l'Arafer, qui pourtant régule la partie française. Réglez-vous le problème avant votre départ ?

Je me suis inquiété du versement de la rallonge budgétaire liée à l'accroissement des attributions de l'Arafer auprès de M. Macron. Il affirme que son versement est en cours, qu'en est-il ? Où en êtes-vous des saisines sur les autocars ?

Le plan de relance autoroutier a été doté de 3,2 milliards d'euros. Je m'en félicite. Il a été décidé que 75 % des travaux devaient être effectués par des entreprises non liées aux concessionnaires. Êtes-vous chargé de ce suivi ?

Monsieur Cardo, vous connaissez l'Arafer mieux que quiconque. Quelles sont les qualités objectives nécessaires pour la diriger ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Puisque l'État fait défaut dans le contrôle autoroutier, il faut bien qu'une autorité indépendante s'en saisisse. Où en est le plan de relance autoroutier ? Qui contrôle qui ?

Une passe d'armes – courtoise – a eu lieu dans le cabinet de la préfète de la Sarthe entre M. Le Foll et le maire du Mans à propos du siège de l'Arafer, installé dans cette ville. Selon M. Le Foll, seules les réunions du conseil d'administration de l'Arafer se tiennent à Paris. Tout ne doit pas s'y dérouler.

M. Michel Vaspert. – On sait depuis longtemps que l'État est schizophrène. Au fur et à mesure des auditions, nous sommes très surpris par le fonctionnement de nos institutions et des entreprises publiques et parapubliques. Je prenais peu le train avant d'être élu sénateur il y a dix-huit mois. Je suis étonné de l'état de détérioration des matériels, du manque d'entretien intérieur et extérieur. Quelle image renvoyons-nous aux touristes étrangers ?

Je suis particulièrement surpris par votre exposé. Les entreprises ferroviaires ont un réel problème de gestion. En tant que président de l'Arafer depuis 2010, quelle organisation pourrait améliorer les performances du groupe SNCF ?

M. Pierre Cardo. – L'État n'avait pas prévu qu'une loi était nécessaire pour revenir sur les compétences de la Commission intergouvernementale (CIG) sur le tunnel sous la Manche. La directive européenne 2012/34 a imposé un seul régulateur par pays, sans préciser lequel. La CIG et l'Arafer ne peuvent pas coexister sur le même sujet. Un projet de loi régularisant la situation doit être bientôt examiné par le Sénat. Pour l'instant, l'Arafer donne des recommandations en accord avec son homologue britannique, sans divergence. Eurotunnel verse cinq millions d'euros directement au régulateur britannique. La moitié est destinée à la France. Le ministre ne s'est pas encore prononcé sur la façon de procéder. Nous avons évalué le coût, pour nous, de 700 000 à 1 million d'euros par an ; le CIG pourrait garder le reste. Mais pour l'instant, nous n'avons pas touché le moindre centime.

En 2009, le Sénat a décidé d'assurer l'indépendance de l'Autorité en imposant que son budget ne dépende pas de l'État mais d'un péage sur les entreprises régulées. Celui-ci devait être de cinq millièmes des redevances d'utilisation du réseau ferré. Nous l'avons voté à 3,7 millièmes. L'État a plafonné ces recettes à 11 millions, pour un produit de plus de 13 millions d'euros par an. Ce plafond n'a pas été modifié.

Les entreprises d'autocars et d'autoroutes versent quant à elles un pourcentage de leur chiffre d'affaires. Au vu des tarifs des premières, l'Arafer n'en tirera pas plus de 150 000 euros. Serait-ce au secteur ferroviaire de payer pour son concurrent ? Comme les autres entreprises régulées, Eurotunnel devrait nous verser directement sa redevance. Il est hors de question que l'argent transite par le compte de l'État.

Alors que l'effectif de l'Arafer devait atteindre 60 membres, au 31 décembre 2010, il était de 15 ; en 2011, de 36 ; en 2012, de 35 ; en 2013, de 36 ; en 2014, de 45. Le recrutement d'experts est très difficile, surtout quand il doit être très rapide, comme sur les autoroutes et les autocars. En 2015, nous comptons 54 salariés. Ils sont actuellement 64 et devraient être 68 à l'été 2016, soit le plafond d'emplois voté.

La difficulté à recruter a poussé l'État à écriéter notre budget dès 2011, le réduisant en 2016 jusqu'à 8,3 millions d'euros. Il y a deux ans, au lieu de rendre l'argent aux

entreprises puisque nous avons 20 millions d'euros de trésorerie, nous avons fixé le niveau de la taxe à zéro. Actuellement, alors que la somme de 11 millions d'euros ne devrait être consacrée qu'au secteur ferroviaire, elle représente le budget total de l'Arafer. J'ai écrit en janvier au ministre pour lui faire part de nos difficultés. En 2015, après discussion, le gouvernement a accepté d'ajouter seulement cinq postes équivalents temps plein à l'effectif total de l'Arafer pour toutes les responsabilités supplémentaires. Comment tout gérer ? La loi Macron demande beaucoup d'analyse.

Je comprends le souhait de répartir les lieux de décision afin d'aménager le territoire. Le problème est celui du recrutement. Le bassin d'emploi du Mans est intéressant pour pourvoir des postes de siège, de greffe et de services généraux. En revanche, les experts sont en région parisienne. Ce sont des ingénieurs des Ponts ou de Polytechnique, des microéconomistes expérimentés, des personnes qui ont déjà travaillé dans la régulation, des experts ferroviaires et des juristes spécialisés en droit de la concurrence ou en droit européen. Je n'ai rien contre le Mans – j'ai ma famille dans cette région. Mais je n'arrive pas à recruter d'experts prêts à faire le trajet tous les jours ou à s'installer là-bas. J'habite moi-même Chanteloup-les-Vignes, en Île-de-France. Je mets entre deux heures et demie et trois heures pour rejoindre Le Mans.

Si douze à quinze personnes travaillent au Mans, les services d'instruction sont à Paris, comme les grandes entreprises autoroutières et ferroviaires. Sinon, les effectifs seraient encore de 45 personnes, ou ne réuniraient que des débutants. En face, la SNCF dispose d'une armée de juristes. L'Arafer est installée à la gare Montparnasse pour être le plus près possible du Mans. Les employés qui y habitent peuvent aujourd'hui y rester deux jours par semaine. La décision d'installer le siège de l'Arafer au Mans par décret ne respectait pas le caractère indépendant de l'autorité. Le déplacement de la localisation des services a été autorisé par la loi Macron. Je l'ai décidé pour que le travail de l'autorité soit efficace.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Il serait utile que le prochain président soit sarthois !

M. Pierre Cardo. – Je n'ai pas de compétence particulière sur le plan de relance autoroutier, ni d'éléments précis sur la proportion de 75 %. S'agit-il des entreprises qui répondent directement aux appels d'offre ou des sous-traitants ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Il s'agit, en principe, de petites entreprises, sans sous-traitance.

M. Pierre Cardo. – Nous rédigerons un rapport pour vous apporter de la transparence. En revanche, le respect de cet accord ne relève pas de nos compétences.

Nos économistes ont défini une doctrine afin de juger s'il y a atteinte substantielle à l'équilibre économique de services publics par de nouvelles lignes d'autocars. Les AOT peuvent intenter un recours contre nos avis, ce qui développera une jurisprudence utile pour faire évoluer les choses.

Les Allemands ont ouvert le ferroviaire à la concurrence il y a longtemps, ce qui a réduit le coût des trains régionaux de 25 à 30 %. J'espère que notre observatoire fournira des éléments plus précis sur la France et les autres pays.

Je ne peux pas conseiller de mode d'organisation à la SNCF ; je peux seulement regretter son manque d'ingénieurs. En France, elle a perdu beaucoup de parts de marché de fret alors que VFLI, qui est une filiale de la SNCF, prévoit une progression à deux chiffres l'an prochain, selon la presse. Face aux difficultés de SNCF Réseau, tant sur la tarification que l'organisation, il faut un patron industriel, comme l'a été M. Rapoport, et que l'État arrête d'être schizophrène. La matière grise de SNCF Réseau n'est pas divisible à l'infini. Définissons de vraies priorités au lieu de dépenser de l'énergie dans ce qui ne le mérite pas.

Je laisse le politique décider du profil de mon successeur. Quand je suis arrivé, il m'a fallu un décodeur. Pourquoi un ingénieur n'avait pas été choisi à ma place ? On m'a rétorqué qu'un profil tel que le mien était appréciable car objectif.

M. Charles Revet. – C'est important !

M. Pierre Cardo. – À l'époque, le Sénat avait demandé un profil indépendant et en fin de carrière. Cette sagesse devrait être maintenue. En tant que politique, j'ai eu à cœur que toutes les décisions du collège de l'Arafer, depuis cinq ans et demi, soient prises à l'unanimité – ce qui n'a pas été simple : les membres du collège ont été nommés par des ministères et des assemblées de différents bords. Je suis le seul survivant de la première nomination. J'ai beaucoup appris, j'ai été très heureux. Je ne peux que remercier ceux qui m'ont nommé.

M. Charles Revet. – Le mandat de président peut-il être renouvelé ?

M. Pierre Cardo. – Le président ne peut pas être démis et son mandat est non renouvelable, sauf si son premier mandat a duré moins de deux ans.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie pour la qualité de votre intervention et pour ces informations qui nous seront très précieuses.

La réunion est levée à 12 h 20.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 10 février 2016****- Présidence de M. Vincent Delahaye, vice-président -****Groupes de travail – Désignation de membres**

MM. Éric Bocquet, Michel Bouvard, Michel Canevet, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, André Gattolin, Charles Guené, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier sont désignés membres du groupe de travail sur les assiettes fiscales et les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial, MM. Vincent Capocanellas, Yvon Collin, MM. Thierry Foucaud, Roger Karoutchi, Mme Fabienne Keller, MM. François Patriat et Daniel Raoul sont désignés membres du groupe de travail sur le financement des infrastructures de transport.

MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, Mme Marie-France Beaufiles, MM. Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, François Marc et Jean-Claude Requier sont désignés membres du groupe de travail sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

M. Vincent Delahaye, président. – Nous sommes tous d'accord pour que le rapporteur général, qui a bien d'autres activités et ne peut faire partie de tous les groupes de travail, puisse participer à leurs travaux en tant que de besoin.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Souhaitons que l'administration fasse preuve de bonne volonté dans la transmission des simulations pour la DGF.

M. Vincent Delahaye, président. – La ministre Marylise Lebranchu nous a assuré lors de son audition la semaine dernière que nous disposerions de toutes les simulations souhaitées. Je ne doute pas que notre rapporteur général, membre de droit, en sa qualité, du groupe de travail, saura y veiller.

Mercredi 2 mars 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

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 Puyperoux, 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)

La commission entend enfin, 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 Puyperoux, 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), sur les moyens et priorités du contrôle fiscal.

Mme Michèle André, présidente. – Le contrôle fiscal a connu d'importantes évolutions ces dernières années. S'agissant des grandes entreprises, les vérificateurs peuvent désormais s'appuyer sur de nouveaux éléments, par exemple une documentation détaillée sur les prix de transfert. Les choses avancent très vite dans le cadre du projet « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : la semaine prochaine, nous recevrons d'ailleurs Pascal Saint-Amans, le responsable du projet BEPS, pour évoquer ce sujet.

Mais les enjeux portent aussi sur les contribuables plus petits, et notamment tout notre tissu de petites et moyennes entreprises (PME). De nombreuses questions se posent : l'organisation des services chargés du contrôle fiscal est-elle adaptée ? Quelles sont les priorités, compte tenu de la contrainte qui pèse sur les moyens ? Quelle est, d'une manière générale, le « climat » de la relation entre contribuables et administration ? Quelle est la place laissée à la conciliation et au dialogue, avant de porter les désaccords au contentieux ?

Pour nous éclairer sur le sujet, nous avons le plaisir d'accueillir 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 Puyperoux, 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 d'Olivier Sivieude, chef du service du contrôle fiscal.

Je laisse dans un premier temps la parole à Raoul Briet, qui nous présentera les principales conclusions et recommandations de l'insertion consacrée à la lutte contre la fraude fiscale au sein du rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – La Cour des comptes vient de publier une insertion de suivi sur les méthodes et les résultats

du contrôle fiscal – avec la couleur « orange », ce qui correspond à un constat de progrès... à poursuivre.

Depuis 2010, d'abord, la lutte contre la fraude fiscale fait l'objet d'une priorité politique forte à l'échelle nationale comme internationale : en cinq ans, il en a été fait davantage pour durcir les règles et améliorer les outils de contrôle, que dans le quart de siècle précédent – je pense en particulier aux règles définies par l'OCDE, à celles de la Commission européenne sur la TVA ou encore à la législation nationale ; la lutte internationale contre la fraude fiscale bénéficie d'un environnement moins défavorable que dans le passé.

La mise en œuvre du contrôle fiscal par l'administration a connu des progrès certains, sans que celle-ci soit allée cependant au bout des évolutions nécessaires. La coordination s'est améliorée, en particulier *via* la mission du contrôle fiscal au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et les outils informatiques ont été modernisés, avec le recours à l'analyse des données, ou *data mining*. Toutefois, les infractions les plus simples représentent encore 30 % des dossiers, le contrôle se focalise sur des dossiers simples, et pas suffisamment sur les fraudes complexes. Le pilotage des contrôles est encore imprécis, en particulier au plan local, du fait de l'absence de lien entre les directions interrégionales (DIRCOFI) et les agents du contrôle fiscal départemental. Cette rupture dans la chaîne décisionnelle fait perdre en efficacité. Enfin, l'allocation des moyens est loin d'être optimale, il faut l'adapter davantage aux besoins des territoires et des dossiers complexes, redéployer les emplois de vérificateurs, dont la répartition actuelle est un héritage de l'histoire et des préférences des agents. L'efficacité commande d'affiner le recrutement par profil de poste mais aussi d'imposer une durée plus longue dans certains d'entre eux : les agents ne doivent pas « tourner » trop vite parce qu'il leur faut du temps pour appréhender des situations souvent complexes.

Enfin, troisième temps de notre insertion de suivi, les résultats du contrôle fiscal et le recouvrement sont trop mal documentés et encore insuffisants. L'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances donne une vision trop partielle du contrôle fiscal, et les données du recouvrement sont trop parcellaires. La Cour des comptes recommande en conséquence de compléter les informations sur les droits rappelés et sur le taux de recouvrement, en intégrant notamment celles de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Les droits rappelés progressent entre 2012 et 2014, mais ce progrès tient en fait à l'intégration de 1,9 milliard d'euros issus du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR).

En outre, sur les 19 à 20 milliards d'euros de droits rappelés, seule la moitié est effectivement recouvrée. Ces résultats ne sont pas à la hauteur des progrès de méthode et des moyens engagés. Il faut certes compter avec le décalage dans le temps entre les nouvelles mesures et les recouvrements effectifs, mais ce problème appelle à une certaine vigilance et nous devons y revenir, en particulier pour examiner de près le moindre recouvrement des contrôles locaux par rapport à ceux qui sont pilotés par l'échelon national.

Mme Michèle André, présidente. – La parole est maintenant à Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la CGPME. Comment la CGPME perçoit-elle l'état actuel des relations entre les entreprises et l'administration ? Quels sont les points positifs, et les points à améliorer ?

M. Gérard Orsini, président de la commission juridique et fiscale de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME). –

Les petites et moyennes entreprises (PME) subissent les mêmes règles que les grandes entreprises alors qu'elles n'ont pas les mêmes moyens, alors même qu'elles développent l'emploi sur notre territoire. Face à des règles fiscales toujours plus complexes et changeantes, les chefs d'entreprises n'ont pas d'autres choix que de recourir à des tiers, experts-comptables et avocats fiscalistes : ils se sentent déresponsabilisés à l'occasion d'un contrôle fiscal, alors qu'ils prennent les décisions pour la vie de l'entreprise. L'administration leur demande toujours plus d'éléments, exige la télédéclaration et le télépaiement ; le chef d'entreprise ne maîtrise pas ces processus, mais c'est bien lui qui se trouve en première ligne en cas de contrôle fiscal. Sa première réaction, c'est généralement de se demander : « pourquoi moi ? ». On peut parfaitement accepter le principe du contrôle fiscal, ne serait-ce que pour assurer une concurrence dans les meilleures conditions, mais quand le contrôle vous tombe dessus alors que vous ne maîtrisez pas les arcanes de la réglementation fiscale, votre première réaction est celle du désarroi, renforcé par le fait que vous devez vous en remettre à ces experts extérieurs.

Le chef d'entreprise ne connaît généralement pas l'organisation de l'administration fiscale, qui reste ce monstre froid qu'il rencontre soudain au cours de sa vie quotidienne ; certes, le contact avec les vérificateurs et contrôleurs s'est amélioré ces dernières années, il est devenu plus aimable, mais quand le chef d'entreprise passe d'un échelon à l'autre dans le processus de contrôle, il a souvent le sentiment d'être incompris. Il est généralement prêt à reconnaître ses erreurs, il peut vouloir encore s'expliquer, présenter son analyse de la réalité de la vie de l'entreprise, mais la sanction semble déjà décidée et demeure souvent intangible. Pour le chef d'entreprise, bien souvent, l'administration l'écoute mais elle ne l'entend pas.

Les garanties des contribuables existent formellement, sur le papier, mais on peut en améliorer la mise en œuvre. Par analogie avec le service de traitement des déclarations fiscales rectificatives, nous proposons l'idée d'une sorte de « cellule de dégrisement », de confessionnal, où le chef d'entreprise pourrait être remis dans le droit chemin s'il s'en est éloigné, au lieu que les échanges se limitent à l'énoncé des sanctions et pénalités.

Il ne faut pas perdre de vue que si le recouvrement est difficile, c'est aussi parce que la pression fiscale est forte et l'équilibre économique précaire, et que l'impôt n'est pas toujours facile à payer – un peu comme sur la route, où l'on voit que les feux tricolores sont moins respectés lorsqu'ils se multiplient à outrance. C'est pourquoi il faut prévoir une porte de sortie réaliste pour les finances de l'entreprise.

Une remarque nous est souvent faite : il est devenu plus difficile de joindre les agents des impôts par téléphone. Il y a certes la possibilité du courriel, mais cela se fait au détriment du contact humain, il faut y faire très attention.

Le contrôle fiscal représente un coût pour l'entreprise : un coût financier d'abord, mais aussi une pression psychologique certaine pour le chef d'entreprise et une contrainte en temps pour justifier la gestion adoptée – ce coût pourrait être diminué par une meilleure organisation, par davantage de dialogue.

Pour le chef d'entreprise, les différentes étapes du recours n'ont pas la même valeur. Le recours hiérarchique est perçu comme de pure forme et de peu de conséquences : dans la quasi-totalité des cas, le chef de brigade adopte la même analyse que le vérificateur, et ne revient pas sur la rectification proposée. L'interlocution départementale prend un peu de distance, mais l'interlocuteur de l'administration fiscale déjuge très rarement ses subordonnés, et se contente le plus souvent de « botter en touche » en renvoyant à l'avis de la commission

départementale des impôts (CDI) – qui peut être saisie avant ou après l’interlocution. C’est à cet échelon seulement que le chef d’entreprise a le sentiment de pouvoir enfin « refaire le match » et présenter vraiment son analyse ; mais cela aboutit, malheureusement, à des réunions qui s’éternisent, et l’on gagnerait à prendre en compte ces éléments plus en amont. Reste que les CDI demeurent des instances très appréciées. Au-delà, la procédure contentieuse fonctionne bien dans notre pays, mais avec un horizon qui dépasse très souvent le quotidien d’une PME, puisqu’il faut jusqu’à douze ans pour obtenir une décision définitive en Conseil d’État...

Le dialogue entre l’administration fiscale et les PME peut donc être amélioré, les chefs d’entreprises constatent que les baisses de rectification sont rares et que tout le temps passé à s’expliquer ne sert bien souvent pas à grand-chose.

Les progrès de l’automatisation et du contrôle informatisé de la comptabilité sont une source de difficultés. Les entreprises confient leurs données puis l’administration utilise des programmes informatiques pour contrôler, établir les valeurs et rectifier. Mais cette matrice technique, présentée comme objective et ne souffrant pas la critique, apparaît en fait décalée aux yeux du chef d’entreprise, qui connaît, lui, la réalité des choses. Chacun sait que ces programmes informatiques sont construits, qu’ils procèdent de choix, par exemple pour reconstituer les prix et établir un chiffre d’affaires – et c’est précisément ces choix sous-jacents que le chef d’entreprise peut critiquer à bon escient sans pouvoir être entendu. Il faudrait dès lors plus de souplesse dans l’application de ces programmes ; et que l’administration admette une marge d’erreur de quelques points, ce qui serait plus conforme à la réalité et plus utile au dialogue.

Un mot sur l’obligation faite aux entreprises de livrer leur comptabilité complète sur support numérique : cette obligation cristallise les mécontentements, car les chefs d’entreprise ne maîtrisent pas les données comptables et se sentent dépossédés. S’agissant de la lutte contre les logiciels de caisse « permissifs », les chefs d’entreprise comprennent parfaitement leur utilité, car il y a des abus, mais cette obligation détériore souvent le dialogue avec l’administration fiscale.

Mme Michèle André, présidente. – Nous nous sommes saisis de la question des logiciels permissifs, qui a fait l’objet d’une disposition dans la loi de finances pour 2016.

La parole est maintenant à Patrice Puypéroux, membre élu de la chambre de commerce et d’industrie de région Paris-Ile-de-France, qui représente les contribuables au sein de la commission départementale des impôts (CDI). Il est également l’auteur d’un rapport sur la « relation de confiance » lancée en 2013 par l’administration fiscale.

M. Patrice Puypéroux, membre élu de la chambre de commerce et d’industrie de région Paris Île-de-France, sur les moyens et priorités du contrôle fiscal. – Je me présenterai brièvement pour que l’on puisse comprendre d’où je parle. Depuis une trentaine d’années à la tête d’une entreprise familiale de second œuvre dans le secteur du bâtiment, je vous parlerai du ressenti d’un chef d’entreprise qui a connu bien des contrôles fiscaux : mon entreprise, soit 150 salariés au total, compte trois filiales régionales et chacune est contrôlée tous les sept ans environ. Je suis par ailleurs élu dans plusieurs instances de la Fédération française du bâtiment et de la CCI de Paris-Île-de-France.

L’arrivée du contrôleur est toujours un stress, elle est d’abord vécue avec méfiance et inquiétude parce que l’administration recherche avant tout les failles dans la

gestion. De plus, le contrôle, comme par un « fait exprès », tombe toujours au mauvais moment – on n’a pas beaucoup de temps dans une PME, chaque poste est sur-occupé mais il faut faire une place au contrôleur, se rendre disponible pour lui expliquer la gestion, la vie de l’entreprise, à quoi s’ajoutent les réunions avec l’expert-comptable, voire avec l’avocat fiscaliste.

Les chefs d’entreprise, après une amélioration entre 2009 et 2011, ressentent une pression plus forte de l’administration fiscale – aussi bien que de l’Urssaf – depuis 2012. Les contrôles sont plus nombreux. Lors des assises de la fiscalité organisées en 2014, il a été dit que des pénalités pour manquement délibéré, c’est-à-dire des pénalités de 40 % ou 80 %, représenteraient 90 % des pénalités prononcées, contre 10 % il y a vingt-cinq ans : je ne sais pas si cette statistique est vraie, mais elle donne la tonalité. Les chefs d’entreprise sont traités comme des délinquants en puissance. Or la complexité du droit fiscal est effrayante, nous n’avons pas, au sein des PME, la culture nécessaire pour maîtriser ces règles si spécialisées. C’est bien cette complexité qui est à la source de la plupart des problèmes. Les choses empirent parce que les règles sont toujours plus complexes, mais aussi parce que l’administration se décharge toujours plus sur nous, en nous demandant littéralement de faire de la collecte et des contrôles à sa place. Je pense par exemple aux obligations nouvelles de contrôle des sous-traitants, à l’autoliquidation de la TVA, et demain peut-être au prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu...

Pour avancer, j’ai décidé d’engager mon entreprise dans l’expérimentation de la « relation de confiance » lancée en 2013 avec l’administration fiscale. Celle-ci concerne une quinzaine d’entreprises seulement, dont deux PME. Le principe est celui d’un audit en cours d’exercice comptable, avec la définition préalable et commune de points de contrôle, afin de rectifier les anomalies, s’il y en a, avant la clôture des comptes. Le contrôle est ainsi concerté et reste en prise avec la réalité économique de l’entreprise, il s’y adapte et fait même une place aux cas d’école, aux exceptions – et il y en a toujours, vous êtes bien placés pour savoir que la loi ne peut pas tout prévoir. Cette expérimentation est intéressante, je crois qu’il faudrait généraliser ce mécanisme car il prend véritablement en compte la vie de l’entreprise, tout en demeurant dans le registre du contrôle fiscal.

Les commissions départementales des impôts (CDI) – et la commission nationale – offrent un recours essentiel pour les entreprises. Plus de 50 % des litiges y sont tranchés en faveur de l’entreprise. Leur fonctionnement paritaire, avec des représentants de l’administration fiscale et des représentants des entreprises, est tout à fait primordial. En Île-de-France, il y a dix-sept commissions, et quelque deux cent chefs d’entreprises désignés par la CCI y participent. C’est là que l’on peut échapper aux seuls débats d’experts et rechercher le consensus, dans l’intérêt général. Il est peut-être temps d’en élargir les compétences. Par exemple, le crédit d’impôt recherche (CIR) ne fait pas partie de leur champ de compétences, au motif qu’il implique de discuter de secrets de fabrication. Le CIR relève d’une commission *ad hoc* associant l’administration fiscale et le ministère de la recherche. L’argument du secret ne tient guère, sachant que les CDI ont connaissance des prix de transferts, qui relèvent du secret des affaires... Ce point avait été signalé par la commission d’enquête sur le CIR présidée par Francis Delattre.

Les relations avec l’administration fiscale sont donc en progrès, mais le problème majeur reste la complexité et l’opacité des règles fiscales. Ce climat d’insécurité juridique est déstabilisant pour les chefs d’entreprises. Le législateur y a sa part de responsabilité, avec l’administration fiscale, laquelle a toujours le dernier mot – comme pourrait l’illustrer l’organisation même de notre débat aujourd’hui !

Mme Michèle André, présidente. – Les membres du Parlement savent aussi se faire entendre par l'administration. Cependant, nous mesurons très bien l'importance de ce que vous nous dites, ce sentiment d'impuissance face à l'administration est inquiétant. Comme me l'a dit un jour un élu des Hautes-Pyrénées : « En pays Toy, on ne craint que Dieu, le tonnerre et l'avalanche... et depuis peu, l'administration ! ».

La parole est maintenant à Bruno Parent, directeur général des finances publiques, qui pourra nous présenter les grands axes de la politique du contrôle fiscal, et peut-être répondre aux observations qui viennent d'être faites.

M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques. – Les interventions que nous venons d'entendre illustrent très bien les injonctions parfois contradictoires que l'on adresse au contrôle fiscal : être efficace, avoir un rendement élevé, mais aussi tenir compte des réalités économiques, de la vie de l'entreprise, appliquer l'intégralité du droit et des sanctions prévues tout en entretenant des relations de confiance et en étant toujours aimable... Notre métier, c'est de remplir tous ces objectifs, donc de les concilier. Nous devons, pour cela, séparer le bon grain de l'ivraie. C'est ce que nous faisons au quotidien, en distinguant la situation du chef d'une PME qui s'est trompé dans son analyse – et vous avez bien raison, la complexité des règles est une source d'erreurs tout à fait involontaires, notre devoir est d'expliquer le droit, de remettre chacun « dans le droit chemin », comme je l'ai entendu –, et la situation du fraudeur délibéré. Nous y sommes très attentifs et soyez assurés que nous n'avons pas du tout le même comportement et que nous ne déployons pas les mêmes moyens dans l'un et l'autre cas. Je suis heureux, ensuite, de vous entendre constater que le comportement des vérificateurs s'est amélioré sur longue période, qu'ils sont à l'écoute, car le dialogue est une condition de l'acceptation du contrôle fiscal : par nature, le contrôle est intrusif et dérangeant, nous devons prendre des précautions.

La réglementation fiscale est complexe, les contribuables ont besoin d'informations, de conseils : nous travaillons dans ce sens, nous développons des outils qui éclairent sur le droit applicable, en premier lieu le rescrit fiscal, dont je rappelle qu'il est gratuit, ouvert à tous les contribuables, et délivré dans des délais tout à fait raisonnables et même généralement salués. Sur longue période, le recours au rescrit a d'ailleurs beaucoup progressé.

Le contribuable contrôlé se demande inévitablement : « pourquoi moi ? ». Nous le savons et nous travaillons à plus de transparence, pour que le vérificateur indique dès le début quels seront ses axes d'investigation. Dans leur conférence de presse du 1^{er} avril dernier, le ministre des finances, Michel Sapin, et le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, ont même dit que cette pratique serait dorénavant érigée en règle nationale. Nous ne choisissons pas au hasard les entreprises qui font l'objet d'un contrôle, nous disposons d'une série de dispositifs qui nous permettent d'aller là où nous pensons trouver des fraudes ou des erreurs – même si nous pouvons nous tromper.

Faudrait-il une « cellule de dégrisement » pour les PME ? Je ne reprendrai pas la formule à mon compte, mais j'en comprends l'esprit et je rappelle que tout contribuable peut modifier sa déclaration lorsqu'il s'aperçoit qu'il s'est trompé ; la sanction éventuelle en tient compte. Nous publions également en ligne depuis cette année un certain nombre de pratiques, de montages, de situations fiscales que nous sommes amenés à redresser, afin que le droit soit connu de tous et que chacun puisse corriger ses erreurs éventuelles. Nous veillons, autant que possible, à ce qu'il y ait le moins de redressements « novateurs » – mais il y en aura toujours, du fait même de l'inventivité sans limite des conseillers fiscaux.

Je vous confirme que le chiffre de 90 % des contrôles donnant lieu à une pénalité de 40 % ou 80 % est tout à fait erroné, et je vous remercie de me donner l'occasion de le dire. La pénalité de 80 % correspond essentiellement à l'abus de droit, qui est relativement peu fréquent. La pénalité de 40 % correspond au manquement délibéré : la charge de la preuve pèse sur l'administration, et le juge regarde ce point avec une grande attention. En réalité, environ 30 % des contrôles débouchent sur une pénalité, étant entendu qu'il y a la plupart du temps plusieurs chefs de redressement au sein d'un même contrôle, et que la pénalité ne porte pas sur la totalité d'entre eux.

S'agissant de l'organisation de nos services, nous tâchons de faire de l'échelon interrégional le pilote de notre réseau de recherche et de contrôle fiscal externe. C'est également vrai en matière de poursuites correctionnelles : nous faisons des efforts pour attribuer un rôle extrêmement fort au niveau interrégional en la matière, et pour diversifier davantage les dossiers que nous soumettons à la commission des infractions fiscales (CIF) – même si nous reconnaissons que des progrès restent à faire. L'échelon interrégional a aussi toute sa place à prendre dans la programmation des contrôles, avec les techniques les plus modernes telles que l'analyse de données par des spécialistes. Il en va de même pour le recouvrement : ici encore, nous renforçons la place de l'échelon interrégional, notamment pour les dossiers les plus importants, qui relèvent de la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF). Il faut y ajouter le redéploiement des moyens dans les territoires, en fonction de l'évolution des enjeux et des besoins. Les choses sont en cours en 2016, et seront bien entendu poursuivies en 2017.

La question des voies de recours, protectrices des garanties des contribuables, doit être appréciée de manière globale. Recours gracieux, interlocution, commission départementale des impôts – il peut certes arriver qu'un maillon soit perfectible, que tel agent ne s'éloigne pas de l'avis d'un autre, mais ce qui importe surtout, c'est que cette chaîne fonctionne. Vous constaterez d'ailleurs qu'il y a peu de domaines du droit où les possibilités de recours sont aussi nombreuses. Vous noterez par exemple que l'administration n'est pas liée par l'avis de la commission départementale, mais qu'en pratique elle le suit dans l'immense majorité des cas : c'est aussi un signe du dialogue. Notre droit prévoit et met en œuvre des garanties tout à fait substantielles, c'est cela qui compte d'abord. Le revers de la médaille, qui en est indissociable, est que le recouvrement s'en trouve bien sûr retardé.

Il est faux de dire que l'administration fiscale ne rechercherait que les failles dans les déclarations et la gestion des entreprises. Cela ne correspond pas à la culture des agents, ni aux instructions qui sont données, même si c'est peut-être parfois la pratique. Il n'est pas rare que dans un contrôle, nous redressions des erreurs faites au détriment du contribuable, que nous lui accordions des dégrèvements : cela fait aussi partie de notre devoir.

Nous sommes très attachés à la qualité du dialogue avec les contribuables, qui est la condition de l'acceptation du contrôle fiscal. Le civisme fiscal n'est pas une donnée immédiate de la conscience humaine : il s'entretient par une relation apaisée avec l'administration fiscale. C'est aussi pourquoi nous sommes très actifs contre les fraudes les plus graves – en particulier contre les logiciels frauduleux. Je n'ai guère de latitude de vous en dire davantage dans une audition publique, mais sachez que contre les fraudeurs délibérés, nous n'avons pas du tout la même attitude qu'envers les contribuables qui font des erreurs involontaires.

Mme Michèle André, présidente. – En loi de finances pour 2016, nous avons adopté une obligation de mise en conformité des logiciels de caisse permissifs dans un délai de deux ans, à échéance 2018. Aujourd’hui, enregistre-t-on des plaintes au pénal ?

La question du recouvrement, aujourd’hui en partie regroupé dans des pôles spécialisés, suggère l’idée d’un service dédié aux créances complexes et à fort enjeu : qu’en pensez-vous ?

Les commissions départementales des impôts fonctionnent-elles de façon satisfaisante ?

Enfin, les contribuables semblent de plus en plus tentés de porter devant la justice leur contentieux fiscal : on recense 18 572 affaires en 2014, contre 15 532 en 2012... Y a-t-il là l’indication d’une tendance de fond, ou une fluctuation due au hasard ?

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». – Le système déclaratif a pour contrepartie le contrôle. Avec le pilotage national et la programmation, le service du contrôle fiscal assume un rôle accru : comment vous organisez-vous ?

S’agissant de la couverture du tissu économique par le contrôle fiscal, Patrice Puypéroux parle d’un contrôle tous les sept ans environ dans ses entreprises. Pouvez-vous nous en dire un plus sur la fréquence des vérifications ? Qu’en est-il, notamment, des écarts entre les départements ?

La dématérialisation et le e-commerce imposent une approche très nouvelle à l’administration. Est-ce une priorité dans la programmation, ou menez-vous plutôt des contrôles ponctuels ?

Quel est l’apport de la direction nationale d’enquêtes fiscales (DNEF) au résultat du contrôle fiscal ? Et celui des échanges automatiques d’informations fiscales entre différents pays ?

Quelles sont, enfin, les orientations assignées à la « relation de confiance » avec les entreprises : peut-on dire qu’il s’agit de passer d’un contrôle *a posteriori* à un contrôle *a priori* ?

M. Éric Doligé. – Le rapporteur général, qui est absent ce matin, aurait souhaité vous poser certaines questions que je vous sou mets. L’idée suggérée par la Cour des comptes de confier aux directions interrégionales du contrôle fiscal (DIRCOFI) le rôle de pilotage vous semble-t-elle pertinente ?

Quels sont les obstacles à la formation et la spécialisation des agents ? Dans les fraudes complexes, est-il envisageable faire appel à des compétences extérieures, en recrutant par contrat des spécialistes sur des domaines très précis, par exemple des fiscalistes ou des experts-comptables ?

Une annexe aux comptes des entreprises détaille l’emploi du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) par les entreprises. Certaines hésitent à demander ce crédit d’impôt par crainte d’un contrôle fiscal. Ont-elles tort ? La DGFIP contrôle-t-elle l’utilisation qui est faite du CICE ?

Que préconisez-vous pour améliorer le taux de recouvrement ? Faut-il, notamment, généraliser les pôles de recouvrement spécialisés ?

Pourquoi le nombre de transactions a-t-il reculé de 39 % en 2015 ? Pourquoi le nombre des réclamations contentieuses a-t-il lui aussi diminué ?

La voie pénale est-elle une solution contre la fraude fiscale ? Elle semble rare : concerne-t-elle essentiellement des affaires simples ?

Encore un mot, cette fois en mon nom propre : avec les contrôles fiscaux, les contrôles de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ceux des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), ceux de l'inspection du travail, les chefs de petites et moyennes entreprises perdent beaucoup de temps à gérer le contrôle permanent... Personnellement, lorsque je dirigeais une entreprise, j'ai subi de nombreux contrôles fiscaux, mais jamais de redressement : j'ai coûté cher au fisc, finalement ! Soit l'administration était mal informée, soit j'étais meilleur que les vérificateurs. Je le dis comme une boutade mais croyez-moi, quand on fait bien son travail, la visite des agents du fisc est douloureuse à vivre. Bien sûr, aujourd'hui, les relations sont plus aimables. Du reste, nous autres hommes politiques sommes contrôlés aussi – différemment, avec notamment la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Mme Michèle André, présidente. – Désormais, les parlementaires ont un contrôleur affecté, à la direction régionale.

M. Éric Bocquet. – La télétransmission a-t-elle modifié les conditions de travail des agents ? Quel est l'impact sur le recouvrement ?

La HATVP est chargée des « PEP », ou personnalités exposées politiquement. Quelle articulation y a-t-il entre ses services et ceux de la DGFIP ?

Les fonctionnaires doivent signaler toute situation suspecte, en application de l'article 40 du code de procédure pénale. Mais on sait les difficultés rencontrées par l'inspecteur des finances publiques Rémy Garnier lorsqu'il a décelé certaines irrégularités dans les déclarations fiscales d'un ministre du budget. Qu'en est-il vraiment ? Les agents de la DGFIP ont-ils vraiment toute latitude pour signaler et traiter les abus ?

La Cour des comptes dénonce l'insuffisance des moyens informatiques et humains. La loi fiscale se durcit mais comment peut-elle être mise en œuvre, quand des centaines de postes sont supprimés chaque année ?

Les contrôles ne visent-ils pas surtout les fraudes les plus simples ? Les fraudes complexes ne sont-elles pas négligées ? N'y a-t-il pas une rupture d'égalité devant l'impôt entre les grands groupes, qui ont un taux d'imposition très faible, et les TPE ?

M. Marc Laménie. – La complexité est telle dans ces matières que les chefs de petites entreprises sont obligés de travailler sept jours sur sept et de payer des spécialistes en externe. Par ailleurs, il est souvent impossible de joindre un agent au téléphone.

Du reste, le particulier ou le maire d'une petite commune sont dans la même situation : quand on est à la tête d'une modeste commune de 170 habitants, il faut tout de même envoyer d'innombrables papiers en recommandé avec accusé de réception. Mais à

quelles malversations pourrions-nous bien nous livrer ? Nous respectons les administrations de l'État, mais faisons face à une grande complexité...

Mme Fabienne Keller. – On a vu avec l'exemple grec la difficulté à lever l'impôt dans certains pays. Nous n'en mesurons que mieux l'importance de disposer des moyens d'appliquer la loi fiscale. Dispose-t-on de comparaisons entre pays sur le stress suscité par les contrôles fiscaux ? Peut-on envisager que le contrôle prenne davantage la forme d'un accompagnement, de recommandations, surtout auprès des PME, qui ont peu de moyens ?

Le rescrit se pratique beaucoup au Luxembourg ou en Suisse, y compris pour les dettes sociales. Certaines entreprises françaises préfèrent s'établir de l'autre côté de la frontière, quitte à payer un peu plus leurs employés, car elles disposeront d'une prévision à dix ans. Dispose-t-on de comparaisons à cet égard ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – La programmation est-elle systématique ? Les entreprises utilisant le CIR ou un autre dispositif spécifique sont-elles ciblées ?

Est-il exact que le contrôle prend un tour de plus en plus juridique, les vérificateurs étant plus familiers des aspects juridiques que des volets comptables ?

La principale garantie pour le contribuable demeure la charge de la preuve, qui revient à l'administration. Cela est-il vrai à tous les stades de la procédure ?

M. François Marc. – Les droits et pénalités se sont montés à 19,3 milliards d'euros en 2014, dont 40,5 % seulement ont été recouverts. Pourquoi ? On sait que cela s'explique notamment par des sociétés éphémères, par l'insolvabilité organisée, par des procédures contentieuses et remises gracieuses. Par ailleurs, on observe des écarts surprenants d'une année sur l'autre dans les taux de recouvrement : à quoi sont-ils dus ?

M. Francis Delattre. – L'initiative des poursuites pénales revient au ministre. Avec la logique de régionalisation du contrôle fiscal, qui les déclenchera ?

Le CIR est en théorie évalué conjointement par un inspecteur des impôts et un scientifique, désigné par le ministère de la recherche, mais qui n'est jamais présent. Or la commission d'évaluation ne conduira pas non plus un débat contradictoire. C'est un problème.

Après le fichier d'UBS, le fichier de HSBC a-t-il produit ses premiers effets ?

M. Charles Guené. – La « relation de confiance » et le rescrit sont appelés à se généraliser. Qu'en pensent les représentants des entreprises ? La tendance au *benchmarking*, au plan international, favorise-t-elle les échanges sur les problèmes rencontrés par les administrations des divers pays, sur les méthodes ? Ou bien est-ce la concurrence qui règne ?

M. Bernard Lalande. – La confiance sur laquelle repose le système déclaratif n'exclut pas le contrôle. Et puisque celui-ci rapporte des recettes, c'est que toutes les déclarations ne sont pas exactes... L'absence de contrôle, dès lors, reviendrait à entretenir une concurrence faussée.

Les spécialistes du chiffre et du droit qui assistent les entreprises n'ont pas d'obligation de résultat. Toutefois, s'ils ont mal conseillé leur client, leur assurance professionnelle peut contribuer à assumer le redressement fiscal. Cela me semble judicieux.

Le rescrit présente un avantage : faire valider des innovations fiscales.

Quant à l'économie numérique, je crois que l'administration s'est beaucoup interrogée sur les évolutions, voire les révolutions à mener, en ce qui concerne la perception de la taxe comme sur les contrôles. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

M. Raoul Briet. – Le contrôle fiscal, ne l'oublions pas, a d'autres finalités que budgétaires. La concurrence égale en est une.

Les effectifs du contrôle fiscal sont depuis longtemps sanctuarisés, ce qui est une exception parmi les administrations françaises. Le contrôle fiscal repose pour beaucoup sur la gestion des ressources humaines, l'optimisation des interventions selon les territoires. Il est évident que cette administration doit s'ouvrir plus largement à des expertises et des talents nouveaux.

J'avais rédigé un rapport il y a quinze ans sur la question de l'échelon régional : la réforme actuelle va dans le sens que je préconisais déjà.

Les systèmes d'information actuels ne sont guère adaptés pour mesurer les taux de recouvrement : faute de suivi au-delà de deux ans, on ne connaît pas la fin de l'histoire ! L'amélioration du taux de recouvrement va de pair avec une bonne programmation et une agilité du contrôle fiscal – lorsque l'on a affaire à une entreprise dont la vie économique est compromise, le recouvrement l'est aussi.

Les transactions étaient insuffisamment justifiées par la DGFIP mais des dispositions internes ont été prises pour y remédier. Ceci dit, il ne faut pas imposer des procédures trop lourdes, qui dissuadent les inspecteurs d'opter pour une telle démarche, ce qui explique la baisse constatée en 2015. Le cap a été rectifié depuis lors.

Enfin, les chefs d'entreprise qui ont des établissements en France et en Allemagne le disent, en ce qui concerne les relations avec l'administration fiscale, la comparaison n'est pas en défaveur de la France.

M. Gérard Orsini. – L'impôt rentre bien dans les caisses de l'État, ce qui prouve que le système déclaratif fonctionne. Le contrôle est une contrepartie légitime et admise comme telle.

Le décalage entre la notification du redressement et le recouvrement s'explique notamment par la phase de contestation, qui peut durer jusqu'à douze ans !

Les contraintes économiques sont à mon sens insuffisamment prises en compte. J'évoquerai par exemple le comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, qui est saisi des recours gracieux les plus importants : il pourrait être opportun qu'y siègent des parlementaires, le cas échéant membres des commissions des finances, car *in fine* le problème est budgétaire. On pourrait envisager la possibilité de remises fiscales pour raisons économiques.

Le rescrit suppose une démarche active auprès de l'administration, mais les chefs d'entreprise y sont souvent réticents, par crainte d'une réponse négative. Le *ruling* fiscal qui se pratique à l'étranger est sensiblement différent, c'est un véritable traitement fiscal personnalisé pour le contribuable. Il existait par ailleurs le « régime du forfait » qui pouvait être sollicité par les entreprises naissantes pour déterminer de manière forfaitaire avec

l'administration le bénéficiaire imposable leurs deux premières années d'activité, et qui était renouvelable tous les deux ans pour les très petites entreprises (TPE). L'avantage de cette formule était la rencontre avec l'administration fiscale. Ceci peut être très utile, sur le plan pédagogique, notamment pour des chefs d'entreprise étrangers peu familiarisés avec la culture fiscale française.

Il importe de confier à l'administration fiscale un rôle autant pédagogique que répressif. Lorsque l'on parle d'une pénalité de 40 %, n'oublions pas le poids que cela représente pour une petite entreprise : elle peut « tuer » un contribuable défaillant.

M. Patrice Puypéroux. – Il me semble que tous les chefs d'entreprise sélectionnés pour expérimenter les « relations de confiance » en ont parlé très positivement, c'est ce qui m'a convaincu de les rejoindre. C'est une démarche très réconfortante, à laquelle nous ne sommes pas habitués.

La complexité est mère de tous les ennuis. Toutes ces règles qui s'entrechoquent sont ingérables pour une PME, et font la part belle aux conseils extérieurs, à qui on va d'ailleurs demander les moyens de les contourner. Ces règles engendrent donc un *business* à mon sens lamentable, qui est l'une des grandes raisons de notre manque de compétitivité.

M. Bruno Parent. – La présidente a évoqué l'idée d'un service dédié aux créances complexes au niveau national. Dans les faits, ce service existe même s'il n'en porte pas le nom, et quelques dossiers célèbres en témoignent. Dans ces cas-là, les services centraux du ministère – « Bercy » – sont forcément à la manœuvre dans les affaires les plus complexes, celles qui posent des questions de droit nouvelles, qui exigent une concertation avec la Chancellerie, qui suivent des jurisprudences fluctuantes etc. Nous avons des spécialistes, non seulement des procédures, mais aussi du droit civil ou encore du droit commercial.

S'agissant du e-commerce, vous savez que le député Pascal Terrasse a récemment remis au Premier ministre un rapport sur le sujet. Nous ne restons pas inertes en la matière. Tout d'abord, nous utilisons le nouveau droit de communication non nominatif adopté par le Parlement l'année dernière ; il s'agit d'une percée très importante, qui permet d'interroger des entreprises en caractérisant une situation, mais sans avoir besoin de préciser l'identité des personnes que, par définition, nous ignorons. Nous sommes également loin d'être inactifs sur le sujet des « établissements stables », c'est-à-dire des entités qui font des affaires en France mais estiment ne pas y avoir de base taxable. Même si le secret fiscal m'interdit d'en dire davantage, nous nous attachons à démontrer qu'une plateforme Internet située à l'étranger peut générer un chiffre d'affaires imposable en France, y compris par le recours à des perquisitions fiscales.

S'agissant de la spécialisation accrue des vérificateurs, notre position est plutôt que ceux-ci doivent conserver une perspective générale, mais qu'ils puissent recourir à des experts en soutien. C'est vrai en matière informatique, en matière financière, et dans d'autres domaines. Faut-il, parfois, avoir recours à des tiers pour des compétences que notre administration ne possède pas aujourd'hui en interne ? La réponse est oui : je n'ai pas d'états d'âme de principe. Mais nous devons respecter le cadre de la fonction publique, et garder à l'esprit que le contrôle fiscal répond à des exigences légales précises. Nous sommes prudents mais déterminés. Gardons par ailleurs à l'esprit que la DGFIP a apporté une contribution très forte au redressement des finances publiques – 30 000 emplois supprimés depuis la fin des années 1990 –, et il importe de trouver un équilibre entre nos contraintes financières et le

recrutement d'expertises extérieures. Dans le domaine du *data mining*, le recours à des experts pointus est indispensable.

L'administration fiscale contrôle-t-elle l'usage qui est fait du CICE ? La réponse tient en un mot : non.

M. François Marc. – Bravo.

M. Bruno Parent. – Je le dis d'autant plus fortement que j'ai compris le malentendu qui existait pour certains chefs d'entreprise, et qui expliquerait en partie, selon certains analystes, le recours supposé plus modéré que prévu au CICE en 2014. Ce crédit d'impôt étant monté en régime, il est possible qu'il soit davantage entré dans le champ de contrôles fiscaux effectués, mais je le répète ici : l'administration fiscale n'est pas chargée de contrôler l'usage du CICE.

Une transaction est un contrat : il y a transaction quand les intérêts des deux parties poussent en ce sens. Pour faire simple, l'intérêt de l'administration est de faire rentrer l'argent plus vite, et l'intérêt des chefs d'entreprise est de payer un montant un peu moindre, et de retourner plus rapidement à leur cœur de métier. C'est donc un bon système, salubre dans son principe. Sous l'effet de diverses circonstances, et notamment suite à un rapport de la Cour des comptes, le système a été durci et la pratique s'en est érodée : décision a été prise il y a un an de la relancer. Le fruit en apparaîtra bientôt et la courbe statistique, qui a connu une chute très spectaculaire, se redressera en conséquence.

Il existe une articulation forte entre la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et nos services, puisque la loi nous prescrit de répondre aux demandes qu'elle nous fait concernant le patrimoine et la situation des ministres, des parlementaires etc. Notre collaboration est étroite et se fait en confiance, comme l'a voulu le législateur.

Vous avez évoqué les latitudes de décision aux divers échelons de l'administration. En haut, les choses sont simples désormais : seule l'administration fiscale connaît des décisions fiscales individuelles – les ministres ne souhaitent pas et n'ont pas à en connaître. L'échelon ultime dans la hiérarchie est le directeur général des finances publiques et le chef du service du contrôle fiscal. Cela est également vrai au niveau local. Cela dit, la législation est complexe, comme cela a été dit ; aussi, les vérificateurs ne travaillent bien sûr pas seuls, mais au sein d'une brigade dont l'inspecteur principal vise les notifications, ce qui est la garantie d'un contrôle de qualité et de sanctions proportionnées et motivées.

Non, l'administration fiscale ne s'intéresse pas seulement aux petits dossiers, aux vérifications faciles, au « tout cuit » – c'est même le contraire. Les grandes entreprises, qui relèvent de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), représentent 50 % du produit national du contrôle fiscal en entreprise. Or, chacun le sait, les grandes entreprises ont des moyens importants : les redressements sont très complexes, au point d'ailleurs de nous conduire à de longs contentieux, d'avoir recours à l'assistance internationale etc. Nous intervenons dans toutes les entreprises, quelle que soit leur taille.

Pour le rescrit, il faut être deux. Il faut le distinguer du système de *ruling* en vigueur dans d'autres pays, qui se traduit par des facilités et une sécurité données sur une dizaine d'années, ce que le droit français ne prévoit pas. L'enquête menée par la Commission européenne a d'ailleurs montré des différences de pratiques, notamment entre la France et d'autres pays pas si lointains.

Je voudrais insister sur les entreprises naissantes. Nous essayons ces dernières années de leur offrir un service d'accompagnement. Nous leur adressons des courriers, afin qu'elles prennent contact avec nous, pour la fiscalité mais aussi pour la gestion, les formalités, la télétransmission etc. Nous sommes encore en deçà des possibilités. Pourquoi ? Peut-être certains pensent-ils encore que pour vivre heureux, il faut vivre caché ? Ils craignent que l'administration leur donne tort s'ils posent une question. Nous travaillons à tout ce qui peut donner davantage de confiance aux contribuables : la prévention est toujours préférable au contrôle. Il faut être honnête : nous n'y sommes pas encore.

Peut-être les contribuables sont-ils d'ailleurs incités par certains à ne pas se tourner vers nous ? Comme je l'ai rappelé, les rescrits, eux, sont gratuits...

Nous répondons au téléphone, notamment *via* des plateformes spécialisées. Et les choses ne se passent pas si mal, comme le montrent par exemple les enquêtes Marianne. Mais, c'est vrai, une administration ne peut pas perdre 30 000 emplois sans conséquences. Nous avons donc en parallèle développé les échanges par courriels, qui ont par ailleurs l'avantage de la traçabilité – or lorsque l'administration fait une réponse, elle s'engage, et l'écrit permet d'en conserver la preuve. Nous expérimentons un centre de contact téléphonique plus perfectionné à Chartres : les téléopérateurs ont sous les yeux l'ensemble du dossier du contribuable qui les interroge, et peuvent effectuer les démarches en temps réel et de manière traçable, comme cela existe dans le secteur privé.

Les variations annuelles du taux de recouvrement s'expliquent notamment par la concentration sur quelques dossiers de montants considérables : une seule notification d'un milliard d'euros, ou même de 500 millions d'euros, peut avoir une influence sensible sur le résultat national de l'année.

La situation économique est également un facteur d'explication, les entreprises pouvant bien entendu défendre leurs droits, demander des délais de paiement etc. Le taux de recouvrement est forcément amoindri par le caractère évanescent de certaines entreprises : dans le cas des carrousels de TVA, qui peuvent porter sur des sommes importantes, les responsables disparaissent sans laisser aucune trace. L'organisation du recouvrement pourrait-elle être meilleure ? Des progrès sont sans doute possibles, mais au niveau de l'Union européenne et de l'OCDE, nous n'avons pas à rougir des comparaisons internationales.

Il est inévitable que le taux de recouvrement soit plus élevé pour les grandes entreprises, qui sont naturellement plus solvables. En revanche, les remises gracieuses ne comptent pas pour grand-chose dans l'explication du faible taux de recouvrement.

La Cour des comptes demande un suivi plus serré du recouvrement : nous le ferons – dans la limite du système d'information existant bien sûr.

Le comité consultatif pour le CIR entendra les chefs d'entreprise, la procédure est donc bien contradictoire. La législation date de la fin de l'année dernière, les textes d'application sont prêts, il sera installé en milieu d'année et nous tirerons dans l'avenir un bilan de son activité. Le CIR entraîne-t-il automatiquement un contrôle fiscal ? La réponse à cette question récurrente est : non.

M. Francis Delattre. – Notre commission d'enquête l'a d'ailleurs confirmé.

M. Bruno Parent. – D’ailleurs, comment pourrions-nous matériellement contrôler toutes les entreprises qui y ont recours ? En revanche, si nous ne nous penchions pas aussi sur cet aspect de la comptabilité, ce serait une défaillance de notre part. L’utilisation du CIR se développe, les sommes en cause augmentent, la dépense publique aussi, nous avons logiquement suivi cette évolution. Mais la programmation repose toujours sur un faisceau d’indices, et le CIR est un élément parmi d’autres. On ne me croit pas toujours lorsque je le dis, tant cette idée résiste, comme naguère l’affirmation, également fausse, d’une rémunération au rendement pour les vérificateurs.

La « relation de confiance » concerne seulement une vingtaine d’entreprises, qui n’ont pas été extrêmement nombreuses à se porter volontaires, mais qui forment un panel diversifié. Les effectifs que la DGFIP y consacre ne sont donc pas très nombreux. C’est pour l’instant une expérimentation, nous n’en sommes pas au stade de la généralisation. Le bilan en sera tiré début 2017. Il faudra trouver un équilibre entre cette forme de contrôle volontaire – où c’est, pour ainsi dire, l’entreprise qui « préempte » les moyens de l’administration – et les contrôles conduits à notre initiative.

La réunion est levée à 12 h 55.

Mercredi 9 mars 2016

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 10

**Mise en œuvre des recommandations du projet BEPS (« *Base Erosion and Profit Shifting* », érosion de la base d’imposition et transfert de bénéfices) -
Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et
d’administration fiscales de l’OCDE (sera publiée ultérieurement)**

La commission entend tout d’abord 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).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Évolutions de la banque de détail - Audition 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 (sera publiée ultérieurement)

Puis la commission procède à une audition conjointe avec la commission des affaires économiques de Mme Marie Cheval, directrice générale de Boursorama, MM. Sébastien Declercq, associé chez AT Kearney, Mathieu Escot, responsable du

département des études de UFC-Que choisir, Jean-Yves Forel, directeur général en charge de la banque commerciale et de l'assurance au groupe BPCE, et Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général à la direction générale du Trésor.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12 h 40

COMMISSION DES LOIS

Mardi 8 mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05

Permettre le maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle - Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine les amendements sur son texte n° 433 (2015-2016) 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. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur M. Grosdidier étant retardé, je vous propose, avec son accord, de présenter ses avis sur les amendements.

Il nous propose tout d'abord un nouvel amendement.

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel n° 11 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Nous en venons à l'examen des amendements au texte de la proposition de loi.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié quinquies.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 3 rectifié, 4 rectifié, 2 rectifié et 5 rectifié.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 10 est irrecevable.

Il pose un problème de constitutionnalité, notamment parce qu'il remet en cause la décision du Conseil constitutionnel du 20 juin 2014 dite commune de Salbris. Il n'a en outre pas de lien, même indirect, avec l'objet de la proposition de loi.

L'amendement n° 10 est déclaré irrecevable au regard de l'article 48-3 du Règlement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6 rectifié.

Article 2

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 7 porte sur le régime de désignation des délégués sénatoriaux des communes nouvelles durant la période transitoire de composition de leur conseil municipal : le Gouvernement reprend ce que notre commission

avait arrêté la semaine dernière en clarifiant la rédaction. Notre rapporteur propose donc un avis favorable, sous réserve de l'adoption de son sous-amendement n° 12. Le Gouvernement limite le système transitoire au 31 décembre 2025, or il s'éteindra de lui-même après le deuxième renouvellement du conseil municipal quelle que soit la date de création de la commune nouvelle, c'est-à-dire pour celles créées cette année au plus tard en mars 2026. Ce sous-amendement apporte aussi quelques précisions rédactionnelles.

M. René Vandierendonck. – Très bien.

Le sous-amendement n° 12 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 7 ainsi sous-amendé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 9 de M. Collombat porte sur l'intitulé de la proposition de loi. Notre rapporteur en demande le retrait.

M. Alain Richard. – Il est pourtant justifié.

M. Philippe Bas, président. – Notre commission a déjà modifié le titre de la proposition de loi dans un sens analogue. Nous aurons le débat en séance : ne nous disputons pas pour si peu !

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 9.

La commission donne les avis suivants

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Maintien des communes associées sous forme de communes déléguées en cas de création d'une commune nouvelle		
M. GROSDIDIER, rapporteur	11	Adopté
Article 2		
M. GROSDIDIER, rapporteur	Sous-amt 12 à l'amdt 7	Adopté

AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
Mme N. GOULET	1 rect. <i>quinquies</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUENÉ	3 rect.	Favorable
M. GUENÉ	4 rect.	Favorable
M. GUENÉ	2 rect.	Favorable
M. GUENÉ	5 rect.	Favorable
M. POINTEREAU	10	Irrecevable
M. GUENÉ	6 rect.	Favorable
Article 2 Coordinations pour la détermination du nombre de délégués sénatoriaux de la commune nouvelle durant la période transitoire de la composition de son conseil municipal		
Le Gouvernement	7 rect.	Favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement de la commission
M. COLLOMBAT	8	Défavorable
Intitulé de la proposition de loi		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. COLLOMBAT	9	Demande de retrait

Augmenter de deux candidats remplaçants la liste des candidats au conseil municipal - Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine les amendements sur son texte n° 435 (2015-2016) 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.

Article additionnel avant l'article unique

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

Article additionnel après l'article unique

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 3 n'a pas de lien direct avec l'objet de la proposition de loi. Notre rapporteur en demande donc le retrait.

M. Alain Richard. – Je loue votre cohérence et votre souci du rythme de nos travaux, mais la question posée par cet amendement mérite notre considération. Nous avons étendu les incompatibilités entre le statut de salarié d'une commune et celui d'élus à son conseil municipal : désormais, tout salarié d'une commune membre ne peut plus être membre du conseil communautaire de l'EPCI à laquelle la commune est membre, ce qui interdit pratiquement à un salarié de la fonction publique territoriale d'être élu au conseil communautaire. Certes, l'amendement de M. Grand a peu de lien avec l'objet de la

proposition de loi, mais n'enterrons pas la question sans avoir examiné toutes les conséquences de cette extension des incompatibilités.

M. Philippe Bas, président. – Nous désignerons demain un rapporteur sur la proposition de loi présentée par M. Jacques Mézard modifiant la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour allonger d'un an le délai d'entrée en vigueur des nouvelles intercommunalités. Ce sera l'occasion d'avoir ce débat.

M. René Vandierendonck. – M. Darnaud et moi-même avons été chargés d'une mission d'information et de contrôle sur la mise en œuvre de cette loi. Attendons les conclusions de cette mission au lieu de déposer des propositions de loi pour modifier la loi à la sauvette, hors contexte et à rebours de toute méthodologie participative et collective !

M. François Pillet. – C'est le bon sens.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons décidé que dans les communes de moins de 1 000 habitants, les indemnités de fonction soient automatiquement attribuées aux maires à leur taux maximal, sans vote du conseil municipal, afin d'éviter des débats illégitimes, compte tenu de la charge de travail fournie par ces élus et de la modicité des sommes en cause. Cela pose un problème dans ces communes, où certains maires souhaitent ne pas percevoir leur indemnité de fonction ou n'en percevoir qu'une partie – ce que la loi ne permet pas aujourd'hui. Bien sûr, ils peuvent la reverser au centre communal d'action sociale (CCAS), mais cela oblige la commune à payer des charges sociales... L'amendement n° 2 prévoit donc que dans les communes de moins de 1 000 habitants, les indemnités de fonction de maire demeurent de plein droit fixées à leur taux maximal, sauf délibération du conseil municipal, à la demande du maire lui-même, pour en baisser le montant.

M. Jean-Pierre Sueur. – À la suite des états généraux de la démocratie locale d'octobre 2012, Mme Gourault et moi-même avons préparé deux propositions de loi, dont l'une comportait – à la demande expresse de l'Association des maires de France (AMF) – la disposition en question. Elle a été adoptée unanimement au Sénat et à l'Assemblée nationale, et l'AMF s'en est publiquement réjouie. Et voilà que quelques protestations sporadiques l'amènent à nous demander d'y revenir ? Curieuse méthode !

M. René Vandierendonck. – Nos murs résonnent encore du scepticisme que vous aviez exprimé, monsieur le Président, lorsque ce texte a été voté. Son application fait l'objet de notre mission. N'allons donc pas prendre de décisions à ce sujet ! Il serait indigne de nous que des propositions de lois ou des amendements jaillissent à l'approche des élections sénatoriales pour amodier ce texte.

M. François Pillet. – Entièrement d'accord. Ne nous laissons pas trop influencer par « Radio Mairie ». Il est inexact de dire que de nombreux maires de petites communes demandent à ne pas percevoir leurs indemnités de fonction. Ils ne sont qu'une minorité dans ce cas. Souvent, c'est qu'ils ont une activité professionnelle ou qu'ils touchent une retraite qui leur permet d'exercer leur mandat à titre totalement bénévole...

Mme Jacqueline Gourault. – Ou qu'ils sont parlementaires !

M. François Pillet. – Pour un agriculteur retraité, les quelque 500 euros d'indemnités ne sont pas superflus, d'autant qu'il ne demande généralement pas à être remboursé de ses frais d'essence pour se rendre à la sous-préfecture ou aux multiples réunions imposées par le millefeuille territorial. Nous avons pris cette décision pour empêcher les débats populistes et démagogiques. Que ceux qui veulent renoncer à leurs indemnités les reversent à leur CCAS ! Elles seront même déductibles fiscalement.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je vous propose d'émettre un avis de sagesse. L'amendement n'enlève rien aux dispositions actuelles, il ouvre une possibilité, demandée par des élus de très petites communes. Nous devons traiter ce problème avant le prochain renouvellement ; dans le présent texte, c'est effectivement un cavalier.

M. Alain Richard. – Considérons simplement que cet amendement relève du code général des collectivités territoriales, quand la proposition de loi concerne le code électoral. Il est donc irrecevable, faute de lien avec l'objet du texte.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Certes, l'élu peut toujours reverser son indemnité à la commune, mais cela suppose de la budgétiser, de payer des cotisations. Il existe, je crois, une dotation de l'État... Est-elle versée si l'élu renonce à son indemnité ?

Mme Jacqueline Gourault. – La dotation de l'élu local est versée automatiquement, sous certaines conditions fiscales.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette question mérite d'être approfondie avant les prochaines élections municipales. En tout état de cause, l'amendement n'a pas de lien direct avec le texte.

M. François Pillet. – Il convient de se rallier à l'avis, procédural mais astucieux, d'Alain Richard, et de ne pas nous prononcer sur ce cavalier, en attendant les conclusions de la mission Darnaud-Vandierendonck. Pour ma part, je n'ai entendu aucun maire demander une telle mesure. La grande majorité des maires est parfaitement satisfaite par la réforme ! Pourquoi changer une loi toute récente sous la pression – démagogique – de quelques-uns ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je préconise que la commission émette un avis défavorable. Ne légiférons pas par foucades ! Je n'ai pas non plus entendu la moindre réaction, dans mon département, de la part des maires de petites communes. Revenir sur ce que nous avons voté il y a un an ne serait pas du bon travail législatif. S'il y a un vrai problème, nous le traiterons posément, après avoir entendu les conclusions de la mission.

Mme Jacqueline Gourault. – Je rejoins MM. Pillet et Sueur. La difficulté vient surtout de ce que cette réforme a été introduite en cours de mandat...

M. Jean-Pierre Sueur. – La faute à l'Assemblée nationale, qu'il a fallu supplier d'inscrire notre proposition de loi à son ordre du jour !

Mme Jacqueline Gourault. – J'avais déposé naguère une proposition de loi semblable, à la demande de l'AMF, dont j'étais vice-présidente. Elle n'avait pas prospéré à l'Assemblée nationale, mais le Sénat l'avait votée à l'unanimité – déjà !

M. Yves Détraigne. – Je préside l’association des maires de mon département : aucun ne m’a jamais dit souhaiter une mesure telle que celle proposée dans cet amendement.

Mme Catherine Di Folco. – Cette question avait fait dériver le débat de la proposition sur le droit individuel à la formation des élus. En tant que rapporteur, je m’étais engagée à y retravailler, par exemple avec MM. Darnaud et Vandierendonck, mais pas voter un tel amendement dans l’urgence.

M. Philippe Bas, président. – Il semble que la commission s’oriente donc vers un avis défavorable – qu’il faudrait motiver par notre souci d’évaluer la mise en œuvre d’un dispositif dont l’encre est à peine sèche.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je motiverai cet avis défavorable en soulignant que le lien tenu de l’amendement avec la proposition de loi et en indiquant que, sur le fond, un bilan s’impose avant les prochaines élections municipales. Reste que l’amendement ne fait qu’ouvrir une possibilité : l’indemnité de fonction des maires demeure fixée automatiquement à son taux maximal. Renvoyons cette question à un texte traitant du statut de l’élu.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 2.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons modifié la présente proposition de loi pour viser également les démissions contraintes pour cause de cumul. Or l’incompatibilité sera effective dès 2017, alors que la loi ne sera opératoire qu’à partir de 2020. L’amendement n° 5 de M. Maurey est pertinent, en ce qu’il propose, durant la période transitoire, que le conseil municipal est réputé complet et peut procéder à l’élection du maire si moins d’un dixième des sièges du conseil municipal est vacant.

Mme Catherine Di Folco. – Le dixième d’un conseil municipal de 23 membres, cela donne 2,3 sièges... Retient-on l’entier inférieur ou supérieur ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Inférieur : le dixième est une limite.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 5.

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l’article unique		
M. MASSON	1	Défavorable
Article additionnel après l’article unique		
M. GRAND	3 rect.	Demande de retrait, à défaut avis défavorable
M. GRAND	4 rect.	Défavorable
M. LEMOYNE	2	Défavorable
M. MAUREY	5	Favorable

La réunion, suspendue à 9 h 25, est reprise à 9 h 30

Protection de la Nation - Audition de M. Manuel Valls, Premier ministre, et de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice

La commission entend M. Manuel Valls, Premier ministre, et M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Philippe Bas, président. – Je salue M. le Premier ministre et M. le garde des sceaux et vous propose de nous exposer les raisons qui ont conduit le Président de la République à prendre l’initiative de cette révision constitutionnelle ainsi que son contenu.

M. Manuel Valls, Premier ministre. – Notre pays fait face à une menace terroriste d’une ampleur sans précédent, plus forte encore qu’en janvier et novembre derniers. Il n’est pas le seul – la Tunisie, ce pays si proche de nous, vient encore d’être frappée. En attaquant la Tunisie, les terroristes s’en prennent à la transition démocratique unique dans le monde arabe ; ils s’attaquent aux valeurs de liberté et d’ouverture que porte ce peuple ami. Nous avons un devoir : ne jamais laisser tomber la Tunisie et combattre, ensemble, le terrorisme.

Face à cela, au djihadisme, à l’islamisme radical, à cette contestation totale de ce qui fait notre humanité, la France ne doit à aucun moment baisser la garde. Faiblir serait faillir. Notre responsabilité à tous est donc immense. Nous sommes entrés dans une nouvelle époque. Nous avons changé de monde. Face à nous se dresse une armée, avec ses bastions au Levant et au Sahel. Elle contrôle des territoires, se structure comme un État. Elle a sa stratégie d’embrigadement, d’expansion, d’asservissement des peuples, et ses sources de financement.

Face à nous, il y a aussi des individus isolés, qui basculent dans la radicalisation, agissant de manière plus ou moins autonome, avec la volonté de frapper au cœur même de nos sociétés, de retourner les armes contre leur propre pays. Daech, comme les succursales les plus actives d’Al Qaida, dispose de cellules de planification d’attentats chargées de sélectionner et de préparer les terroristes. L’implantation de plus en plus forte de l’État islamique au Maghreb et en Libye, la dégradation sérieuse de la situation dans ce pays et l’enracinement djihadiste à Syrte constituent une source de très grande préoccupation.

Face à ce totalitarisme nouveau, nous devons renforcer nos moyens d’action et veiller à l’unité de notre Nation. N’ayons pas la mémoire courte ! Nous avons une propension à oublier les événements et les propos qu’ils nous ont fait tenir. Renforcer notre efficacité, garantir notre unité : c’est le but de cette réforme constitutionnelle, annoncée le 16 novembre dernier par le Président de la République devant le Congrès. Une réforme qui arrive devant le Sénat après son adoption, à plus des trois cinquièmes, par l’Assemblée nationale.

Alors que vos travaux en commission débutent, je veux insister sur l’exigence qui s’impose à nous. Dans un monde où l’événement a trop tendance à chasser l’événement, nos compatriotes n’ont rien oublié de l’horreur, des 149 vies qui ont été volées, ni des centaines de blessés, qui le seront à jamais. Nos compatriotes attendent de nous que nous soyons, collectivement, à la hauteur, que nous n’hésitions pas dans les réponses que nous apportons.

L’article 1^{er} de ce projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation vise à inscrire l’état d’urgence dans notre Constitution. Il s’agit d’une mesure à l’effet juridique

utile, selon l'avis du Conseil d'État du 11 décembre dernier, et j'ajouterais même nécessaire. Le comité de réflexion constitutionnelle présidé en 2007 par Édouard Balladur l'avait déjà proposée, car les deux régimes particuliers destinés à faire face aux situations les plus graves – l'article 16 et l'article 36 sur l'état de siège – ne correspondent pas au type de crises que la France a traversées – et peut traverser à nouveau.

Oui, le régime de circonstances exceptionnelles le plus fréquemment utilisé sous la V^{ème} République doit figurer dans notre Constitution. Inscrire l'état d'urgence dans la norme suprême permettra également d'encadrer davantage son application, de la subordonner au droit et à la proportionnalité. En gravant dans le marbre le caractère exceptionnel de l'état d'urgence – c'est la définition même de l'État de droit – nous garantissons que ses conditions de déclenchement et de contrôle ne pourront être allégées, demain, sans l'accord d'une majorité qualifiée au Parlement.

Le débat parlementaire a permis d'enrichir ce projet de révision constitutionnelle sur plusieurs points. Plusieurs garanties fondamentales ont ainsi été introduites à l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement : la limitation à quatre mois maximum de toute autorisation législative de prorogation, l'obligation pour le Gouvernement d'informer le Parlement sans délai des mesures prises, la constitutionnalisation des pouvoirs de contrôle du Parlement et la possibilité pour le Parlement de siéger de plein droit pendant toute la durée de l'état d'urgence. Chaque prolongation devra se traduire par un projet de loi, examiné au préalable par le Conseil d'État et pouvant faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel. Ce projet de révision met donc en place des mécanismes de contrôle très stricts, sur le plan politique comme sur le plan juridictionnel.

La loi de 1955 sur l'état d'urgence pourra elle aussi être précisée. Nous l'avons déjà améliorée ensemble, en l'adaptant à la menace terroriste tout en préservant la liberté de la presse et du débat public. Vous avez, le 20 novembre dernier, adopté ce texte de modernisation à l'unanimité et les décisions récentes, intervenues par le biais de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), ont enrichi encore la jurisprudence. Mais il était difficile de fonder un régime de saisie administrative sans mention préalable de l'état d'urgence dans la Constitution. La décision de censure partielle prise par le Conseil constitutionnel le 19 février, suite à une QPC, étaye notre position.

Le Gouvernement a donc préparé un avant-projet de loi pour compléter notre texte sur l'état d'urgence, qu'il a rendu public par souci de transparence. Il comportera une disposition supplémentaire pour répondre au cas précis de la copie de données informatiques. Le Conseil constitutionnel a en effet décidé d'étendre à ces copies le régime protecteur applicable aux saisies – et le Gouvernement se conformera pleinement à cette décision –, alors même qu'il n'est pas toujours matériellement possible d'exploiter certains documents dans le temps très réduit d'une perquisition, surtout lorsqu'ils sont écrits dans une langue étrangère. Le projet vous sera transmis officiellement à l'issue de la procédure de révision constitutionnelle.

Un tel sujet doit nous réunir. C'est dans cet esprit de rassemblement que le Gouvernement a accueilli la proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la lutte antiterroriste, déposée par le président Bas et les sénateurs Retailleau, Mercier et Zocchetto. Nous continuerons le dialogue dans le cadre du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, qui devrait être adopté par l'Assemblée nationale cet après-midi.

Le 10 février dernier, l'Assemblée nationale a également voté l'article 2 du projet de loi de révision constitutionnelle, tel qu'amendé par le Gouvernement. L'article 34 de la Constitution ainsi modifié permettra à la loi d'organiser les conditions dans lesquelles une personne française peut être déchue de sa nationalité ou des droits qui y sont attachés, lorsqu'elle a été condamnée pour crime ou délit portant gravement atteinte à la vie de la Nation.

Le Gouvernement vous invite, dans le respect de la parole donnée par le Président de la République, à adopter l'article 2 de cette révision constitutionnelle dans les mêmes termes. L'enjeu est d'inscrire au cœur de notre Constitution une garantie nécessaire. Face à la barbarie des 7, 8 et 9 janvier et du 13 novembre, face à la menace, omniprésente, durable, face au risque que la France soit à nouveau frappée, nous devons faire preuve de la plus grande fermeté et de la plus grande détermination. Alors que des Français frappent d'autres Français et déchirent le pacte républicain, l'État doit rappeler ce que signifie être une Nation, être français : non pas une origine mais une exigence, celle de défendre l'égalité, la liberté, la fraternité, la laïcité. Être citoyen français, c'est partager les mêmes valeurs, les mêmes droits et les mêmes devoirs. Partager une même envie de construire l'avenir ensemble, un même destin, un même amour de la patrie. L'État, en ces temps difficiles, doit réaffirmer ce qui nous rassemble.

C'est pour cela que ceux qui résident sur le sol français et se comportent comme des Français doivent pouvoir devenir français – et j'ai œuvré, comme ministre de l'intérieur, à ce que l'accès à la naturalisation soit garanti à tous ceux qui, durablement installés sur notre sol, remplissent les conditions. Ces décisions ont bénéficié à des milliers de personnes, devenues nos compatriotes, pour beaucoup binationales. Mais c'est aussi pour réaffirmer ce qui fait notre communauté nationale que des terroristes condamnés, tentant de briser notre destin commun, doivent être déchus de leur nationalité. Nous savons qui nous visons.

Le débat sur cet article a été riche, et le Gouvernement – qui avait respecté l'avis du Conseil d'État – a fait évoluer son projet pour en tenir compte, avec l'accord du Président de la République. Parce que la Constitution a une force solennelle, le Gouvernement s'est rallié à une écriture qui ne distingue aucune catégorie de Français par rapport à une autre. Pour que la déchéance de nationalité rassemble la communauté nationale contre les terroristes, il fallait qu'elle s'applique à tous les Français. Pour qu'il y ait responsabilité égale de chacun, il doit y avoir égalité devant la sanction. L'exigence républicaine ne peut être à géométrie variable. Or notre droit ne répond pas pleinement à cette exigence républicaine d'égalité responsabilité. L'article 25 du code civil fait ainsi une distinction entre les Français selon qu'ils sont nés français ou ont acquis la nationalité française : seuls ceux qui ont été naturalisés peuvent être déchus de leur nationalité.

Pour pouvoir en déchoir, aussi, une personne née française, le Conseil d'État a indiqué clairement, dans son avis du 11 décembre 2015, qu'il fallait une loi constitutionnelle. Il est légitime qu'une mesure d'une telle gravité relève de notre premier texte juridique. J'entends qu'il s'agirait d'une remise en cause du droit du sol... Balivernes ! C'est une erreur. Remettre en cause le droit d'un Français de naissance à conserver sa nationalité s'il prend les armes contre son propre pays n'est pas une remise en cause du droit du sol. C'est une remise en cause du droit du sang, et cela, je l'assume. Car notre Nation n'est fondée ni sur le droit du sol, ni sur celui du sang : elle est fondée sur un pacte citoyen de valeurs républicaines.

L'article 25 du code civil fait aussi une distinction entre ceux qui disposent d'une autre nationalité et ceux qui n'en disposent pas, seuls les premiers pouvant être déchus. Pallier

ces manques de notre droit, c'est le sens de la rédaction de l'article 2 que le Gouvernement vous propose d'adopter. Je sais qu'elle suscite des interrogations, en raison du risque d'apatridie qui sera, en conséquence, encouru. Mais face à une menace en constante évolution, il faut constamment faire évoluer nos réponses – avec sang-froid, dans le respect de nos valeurs et de l'État de droit. La formulation adoptée par l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, est, en tous points, compatible avec la position historique de votre assemblée. Les débats tenus aussi bien dans votre commission en décembre 1997 que dans l'hémicycle en janvier 1998 en témoignent. Ce doit être un gage de sérénité de nos débats collectifs, et, je l'espère, de convergence presque complète.

Priver un individu de sa nationalité, élément constitutif de la personne, consacrant son appartenance à la communauté nationale, est par essence une décision grave. C'est pour cela que cette rédaction exige une condamnation pénale préalable : pas de déchéance de nationalité sans l'intervention préalable du juge pénal et un procès équitable. C'est aussi pour cela que l'article 2 limite la déchéance aux seuls crimes et délits constitutifs d'une atteinte à la vie de la Nation – atteinte qualifiée, de surcroît, de grave. C'est pour cela, enfin, que nous proposons la possibilité de déchoir non seulement de la nationalité, mais aussi des droits qui y sont attachés. Nous agissons, ce faisant, dans le strict respect de nos engagements internationaux comme des libertés fondamentales garanties par la convention européenne des droits de l'homme.

L'avant-projet de loi ordinaire définit, d'abord, ce qui constitue une atteinte à la vie de la Nation, c'est-à-dire les crimes et délits constitutifs d'actes terroristes ou attentatoires aux intérêts fondamentaux de la Nation, prévus au livre 4 du code pénal. Seuls ont été retenus les délits les plus graves, qui encourent une peine de dix ans d'emprisonnement. C'est cohérent avec les six déchéances prononcées depuis 2014, pour des délits d'association de malfaiteurs à visée terroriste – déchéances qui n'ont pas suscité de protestations, d'ailleurs. Elles ne concernaient que des binationaux ayant acquis la nationalité française. Pourquoi cette inégalité ? Ces binationaux sont aussi français que les autres. Certains peuvent même devenir Premier ministre !

Le texte d'application modifie, ensuite, le régime de la déchéance. Nous proposons ainsi que la compétence de prononcer cette sanction, qui revient aujourd'hui à l'autorité administrative après avis conforme du Conseil d'État, revienne à l'autorité judiciaire. Plusieurs raisons à ce choix, qui renoue avec notre tradition républicaine. D'abord, un souci d'efficacité : cette peine sera prononcée immédiatement, au moment de la condamnation. Deuxième raison, le respect de l'exigence d'individualisation de la peine : la déchéance de nationalité est une peine lourde de conséquences, qui nécessite un examen rigoureux et approfondi, au cas par cas. Il n'y aura, comme dans le droit actuel, aucune automaticité. La dernière raison, c'est la volonté de construire une sanction globale, prononcée en même temps que la peine principale, par des juges disposant de tous les éléments de fait et de droit.

Lorsque la déchéance de la nationalité ne sera pas souhaitable, le juge pénal pourra déchoir la personne condamnée des droits attachés à la nationalité. Si ces privations de droits existent déjà dans le code pénal, mais souvent avec des durées limitées, nous proposons de leur conférer un caractère définitif – avec une possibilité de relèvement au terme d'un délai de dix ans. Contrairement à la déchéance de nationalité, cette sanction ne privera pas les personnes concernées du droit d'entrer et de séjourner en France.

Cette révision constitutionnelle nous permet, en un mot, de réaffirmer des principes simples mais essentiels à la définition de ce que nous sommes. Être français est une exigence républicaine : défendre les valeurs de notre devise nationale. C'est l'inscription assumée dans un destin commun. Et être français est une exigence, un devoir auquel rien, pas même le droit du sang, pas même la naissance, ne doit permettre de se soustraire.

Voilà, au terme de débats qui ont été très riches à l'Assemblée nationale, l'état de la réflexion du Gouvernement. Je ne doute pas que les débats ne soient aussi particulièrement riches au Sénat, dont je connais l'attachement aux libertés, et qu'ils aboutiront à un accord. C'est l'exigence des Français.

M. Philippe Bas, président. – Merci. Je crois pouvoir dire que, pour l'essentiel, vos conceptions et vos convictions sont voisines des nôtres. Le Sénat a su marquer son émotion et son désir de rassemblement après les actes de barbarie que nous avons subis en 2015. Nous n'oublions pas. Le Sénat a constamment manifesté sa volonté de renforcer les instruments de lutte contre le terrorisme. Il a répondu présent pour adopter la loi de novembre 2014 et a assumé ses responsabilités lors du débat sur celle relative au renseignement. En novembre 2015, le Sénat a prorogé l'état d'urgence et étendu les pouvoirs du ministre de l'intérieur et des préfets dans sa mise en œuvre. Dès février 2015, je vous ai fait des propositions écrites, qui ont donné lieu à la proposition de loi que j'ai déposée avec MM. Retailleau, Zocchetto et Mercier. Nous avons travaillé avec le garde des sceaux dans d'excellentes conditions, et je me réjouis d'en voir les dispositions largement reprises dans le texte qui vient d'être délibéré par l'Assemblée nationale.

L'essentiel pour nous est de fournir à l'État, dans le respect de l'État de droit, des instruments d'action supplémentaires lorsqu'ils sont nécessaires. Vous nous demandez d'être à la hauteur : nous n'avons pas l'habitude de nous dérober. L'efficacité de la lutte contre le terrorisme nous préoccupera tout autant que la défense des droits et libertés, vocation du Sénat. Nous ne souhaitons pas donner au législateur de demain des pouvoirs que nous pourrions nous reprocher d'avoir inscrits dans la Constitution s'ils devaient lui permettre de limiter certaines garanties fondamentales.

Dans une révision constitutionnelle, aucune des deux chambres n'a à se conformer au vote de l'autre. Nous ferons notre travail dans un esprit constructif, en nous inscrivant dans la volonté exprimée par le Président de la République de nouer un pacte national dans la lutte contre le terrorisme, et sans nous écarter de la ligne tracée le 16 novembre.

Mme Éliane Assassi. – Merci de votre présence. Nous sommes tous attachés à la protection de notre pays et de son peuple, et convaincus de la nécessité de prendre les mesures adaptées pour l'assurer de façon constante. Pour autant, je ne peux adhérer à ce projet de loi constitutionnelle. Il ne s'agit nullement de posture ou de positionnement moral, mais bien d'un désaccord politique de fond. D'ailleurs, je n'ai pas voté la prolongation de l'état d'urgence. Son inscription dans la Constitution comme celle de la déchéance de nationalité ne sont pas des idées de gauche. L'une des mesures de ce texte a été proposée en son temps par le Front national ! Il y a eu, dans notre histoire, des individus pour résister, pour dire non. Avec mes camarades, je dis non à ce texte. Nombre de juristes, de constitutionnalistes, d'historiens, de sociologues et de simples citoyens partagent notre avis.

Inscrire l'état d'urgence dans la Constitution est dangereux, car cela crée une possibilité large de déroger au fonctionnement normal des pouvoirs dans la durée, hors du contrôle du juge judiciaire. Le cas de « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre*

public » traduit une volonté d'instaurer un régime permanent d'exception. Pourtant, en janvier 2015, vous aviez affirmé que l'État ne plierait jamais, qu'il prendrait des mesures exceptionnelles mais pas des mesures d'exception.

Pourquoi n'avoir pas remplacé le cas de péril imminent par celui d'attaque contre le sol français ou de danger clair et présent, comme cela vous a été proposé par des juristes ? Ces conditions seraient plus objectives. Quant à la déchéance de nationalité, M. Badinter a tout dit en demandant : « *Comment la France, qui s'était honorée en supprimant la peine de mort, peut-elle aujourd'hui créer une mort civile avec la déchéance de nationalité ?* » La déchéance de nationalité a été appliquée avant ou pendant des conflits – même des communistes en ont fait les frais. Vous proposez la déchéance pour tous, au risque de créer des cas d'apatridie. Certes, la France n'a pas ratifié la convention de 1961 ni celle de 1997, mais l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « *tout individu a droit à une nationalité* » et que « *nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité* ». Cette déclaration n'a pas de valeur juridique, certes, mais elle a une portée internationale que vous ne retenez pas.

Enfin, la déchéance de nationalité est une sanction qui s'ajoute à celles déjà prévues dans le code civil et dans le code pénal à l'encontre des terroristes. Pourquoi inscrire une sanction dans la Constitution ?

M. Jean-Yves Leconte. – Dans la mesure où la menace contre la Nation est urgente et importante, nous ne pouvons pas nous disperser. Comment, dans ces conditions, l'article 2 nous protège-t-il ? Comment sert-il la coopération internationale en matière de terrorisme ? Il s'inscrit en complète contradiction avec les principes et fondements du droit que nous avons construit en Europe et dans le monde depuis la deuxième guerre mondiale, pour ne plus avoir d'apatrides et pour constituer des droits pour tous. Comment appeler à la coopération internationale en matière de terrorisme si nous renvoyons aux pays avec lesquels nous coopérons les binationaux que nous aurons déchus ? Bref, comment coopérer si le reste du monde devient la poubelle de la France ? La force d'une nation est d'assumer ses criminels plutôt que de les renvoyer dans la nature.

Vous présentez la déchéance de nationalité comme une peine complémentaire. Or l'article 2 ne prévoit que la possibilité de cette déchéance. La manière dont la peine s'appliquera sera fixée par la loi ordinaire : rien ne garantit qu'elle sera prononcée par le juge judiciaire. En ajoutant les délits – champ bien plus large que les actes de terrorisme, et qui dépendra, qui plus est, du législateur ordinaire ! –, l'Assemblée nationale a affaibli le lien entre les citoyens et la Nation. C'est dangereux dans les circonstances actuelles.

Le Conseil constitutionnel n'a pas considéré comme une inégalité la différence de statut entre les Français naturalisés et les autres : une naturalisation n'est pas un constat d'assimilation, mais un pari sur l'intégration. Enfin, l'article 23-7 du code civil rend déjà possible la déchéance de nationalité : vous ne l'avez pas évoqué.

M. Jacques Mézard. – Je ne voterai pas ce texte, pas plus celui du Gouvernement que celui qui résulterait des amendements proposés par la commission. Je ne veux ni hurler avec les loups, ni bêler avec les moutons.

Monsieur le Premier ministre, je respecte votre position. Ce texte porte un message politique pour rassurer les Français et pour les rassembler, ce qui est légitime de la

part du Gouvernement, même s'il n'a pas choisi le meilleur moyen. Je souhaiterais que l'on respecte aussi la position de ceux qui ne sont pas d'accord.

J'ai été rapporteur de votre premier texte sur le terrorisme, quand vous étiez ministre de l'intérieur, et je ne le regrette pas. Toutes les nations doivent se donner les moyens de combattre le terrorisme et ce qui menace leur sécurité, y compris les moyens financiers et humains, à condition que cela se fasse dans le respect des libertés. Quant à l'état d'urgence, s'il est constitutionnalisé, on pourra y recourir à chaque fois que les services de sécurité considéreront que la situation relève du péril imminent. Cela pose problème, comme l'ont montré un certain nombre d'universitaires et de juristes. Enfin, sur la déchéance de nationalité, la position de Robert Badinter est parfaite, c'est la voix de la sagesse.

M. Michel Mercier. – Merci, Monsieur le Premier ministre, de nous avoir expliqué votre choix de la voie constitutionnelle, après les attentats que notre pays a subis. Le Sénat a toujours veillé à aider l'exécutif à s'armer contre le péril terroriste. Faut-il aller jusqu'à une révision constitutionnelle ? Le droit constitutionnel est aussi un droit politique. Il y a deux façons d'organiser notre vie en commun : en donnant des signes et en prévoyant des dispositions juridiques.

Le Conseil constitutionnel vient de répondre aux questions sur la constitutionnalité des mesures liées à la mise en œuvre de l'état d'urgence. Inscrire l'état d'urgence dans la Constitution n'ajoute donc pas grand-chose, mais je reconnais que l'état de siège n'est plus que symbolique et que l'article 16 est peu pratique pour lutter contre la guérilla terroriste. Il ne serait par conséquent pas anormal d'inscrire l'état d'urgence dans la Constitution.

Nous avons eu l'occasion d'entendre à plusieurs reprises le premier président de la Cour de cassation rappeler son interprétation de l'article 66 de la Constitution. Je sais que le juge administratif est le juge des libertés publiques, depuis longtemps, mais il n'en reste pas moins nécessaire de réaffirmer le rôle de l'autorité judiciaire comme gardienne de la liberté individuelle. C'est ainsi que l'on retrouvera l'unité de la Nation.

La déchéance de nationalité existe depuis longtemps dans notre droit. Depuis la première guerre mondiale, il y a toujours eu des textes relatifs à la déchéance ou à la perte de la nationalité ; pour le Conseil d'État, l'une comme l'autre est une sanction. Il est normal de priver de la protection de l'État un Français qui lui manquerait de loyauté. L'article 25 du code civil vise uniquement la catégorie des binationaux qui ont acquis la nationalité française. Je partage votre souci de ne pas distinguer entre binationaux, car nos principes juridiques impliquent que nous traitons tous les citoyens de la même manière. Le texte issu de l'Assemblée nationale n'est pas d'une clarté extrême sur ce point. Il ne mentionne pas la possibilité de déchoir de leur nationalité ceux qui n'ont que la nationalité française. Vous avez habilement renvoyé ce point à la ratification d'un texte international. En effet, en matière d'apatridie, la France n'a pas d'obligation juridique internationale ; il n'existe qu'une mesure de droit interne.

Selon l'article 34 de la Constitution, le Parlement fixe les règles en matière de nationalité. Si la réforme est votée, le Parlement verra son rôle limité, puisque l'article 34 précisera les circonstances dans lesquelles la déchéance de nationalité pourra s'appliquer. Si vous ne prévoyez pas explicitement la possibilité de l'apatridie, vous imposerez au Parlement un contrôle de conventionalité qui s'ajoutera au contrôle de constitutionnalité. Cela fait beaucoup.

La nationalité est une manifestation de l'État, qui décide des conditions de son attribution ou de son retrait. C'est pourquoi l'idée de faire de la déchéance une peine complémentaire ne me convainc pas. Une fois prononcée la condamnation définitive, il appartient au pouvoir exécutif de prononcer la déchéance de nationalité, après avis conforme du Conseil d'État, car cela relève des attributions de l'État. Il n'est pas souhaitable d'inscrire dans la Constitution une peine complémentaire qui s'apparente à une *diminutio capitis* et qui met en cause la puissance et l'*imperium* de l'État.

M. Alain Richard. – J'ai écouté avec intérêt et respect mes collègues exprimer leur désaccord avec le texte du Gouvernement. En ce qui concerne l'état d'urgence, il est vrai que nous pourrions conserver la loi de 1955 avec tout ce qu'elle comporte de souvenirs et d'effets de circonstances. Elle a déjà été modifiée pour effacer les séquelles liées à une situation de guerre interne où la censure, par exemple, était autorisée. Cette loi continuera à évoluer, car elle constitue une réponse efficace aux menaces. L'enserrer dans un cadre constitutionnel pour en alourdir les effets, quand bien même cela limiterait la marge d'initiative du législateur, me paraît être un acte favorable aux libertés. On peut y introduire des dispositions limitatives, à l'image de ce qu'a fait l'Assemblée nationale.

Quant aux conditions d'ouverture de l'état d'urgence, faut-il substituer une expression plus précise à celle de « *péril imminent* » ? Le débat mérite d'être poursuivi. Pour l'instant, les expressions proposées n'apportent pas un cadre juridique plus contraignant. La notion de « *péril grave imminent* » a le mérite d'être claire. On peut introduire des mesures supplémentaires d'encadrement du législateur. Fixer des bornes à l'action de l'exécutif pendant l'état d'urgence, telle est la mission première de la Constitution. Qu'une loi ordinaire traite des pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'exécutif, comme nous l'avons fait avec la loi du 20 novembre 2015, est d'ailleurs une anomalie !

Je reste préoccupé par les conséquences qui pourraient être tirées des positions de la conférence des premiers présidents de cours d'appel, portées par la voix du premier président de la Cour de cassation : on pourrait aller jusqu'à faire disparaître la notion de police administrative ! Si l'on place la protection des correspondances sous l'autorité du juge judiciaire, il n'y aura plus d'écoutes administratives possibles autrement que par l'autorisation d'un juge. J'invite mes collègues à se montrer conséquents.

Enfin, la déchéance de nationalité est une mission de l'État souverain. Je diverge de la position de Michel Mercier en ce que, de mon point de vue, l'autorité judiciaire s'exprime aussi au nom de l'État.

M. Michel Mercier. – Si je suis parvenu à vous le faire dire, c'est parfait !

M. Alain Richard. – L'État peut-il prendre la décision de priver ses ressortissants de leur nationalité ? Certains d'entre nous sont convaincus que oui. La nationalité n'est pas seulement un support administratif, mais l'adhésion à des valeurs et à des exigences. Peut-on aller jusqu'à créer un cas d'apatridie ? Au premier alinéa de l'article 15 la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est indiqué que tout homme doit avoir une nationalité. Le deuxième alinéa précise qu'on ne peut priver arbitrairement quelqu'un de sa nationalité – c'est reconnaître, implicitement, qu'une procédure légitime le peut. La convention de l'ONU dit qu'un État peut conserver la faculté de priver un individu de sa nationalité en cas de manque de loyalisme ou de comportement portant préjudice grave aux intérêts de l'État.

Une autre convention des Nations unies prévoit un socle de droits pour les apatrides. Il est par conséquent inexact de prétendre que nous créerions des êtres sans droits, comme l'a dit Patrick Weil la semaine dernière. Peut-être serait-il bon de préciser la situation des apatrides en droit français. Dans les moments les plus dramatiques de notre histoire, il a toujours paru légitime de priver un citoyen de sa nationalité en cas de préjudice grave contre l'État. Reste évidemment le débat sur crime ou délit...

Mme Éliane Assasi. – Eh oui !

M. Alain Richard. – En tout cas, aucun texte des Nations unies n'exige que l'on s'abstienne de créer des cas d'apatridie. Preuve en est la convention de 1961 qui porte sur la « réduction » des cas d'apatridie. À l'époque, il s'agissait d'un fait collectif, qui résultait des changements de territoires. Le débat actuel concerne une sanction individuelle contre des gens que l'on souhaite mettre au ban d'une société démocratique.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je remercie les parlementaires pour la qualité de ces échanges. M. Mercier a évoqué la place de l'autorité judiciaire. Un certain nombre de magistrats ont pris part aux échanges, j'entends les inquiétudes.

Les articles 64 et 66 de la Constitution ne sont pas anodins : pour la première fois dans l'histoire de la Constitution française, on a inscrit l'indépendance de l'ordre judiciaire au rang le plus haut. C'est le 4^o de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui dote l'autorité judiciaire d'une mission – protéger la liberté individuelle – assise sur une garantie – l'indépendance de l'autorité judiciaire. C'est l'*Habeas corpus* à la française. Le Gouvernement propose de conforter l'indépendance de l'autorité judiciaire en inscrivant à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le 6 avril prochain, le texte adopté par le Sénat pour la révision constitutionnelle relative au Conseil supérieur de la magistrature, et le Président de la République a affirmé, lors de sa visite à l'École nationale de la magistrature, qu'il souhaitait un vote conforme de l'Assemblée. Cela manifeste tout son respect pour l'autorité judiciaire.

Notre histoire juridique voit les deux ordres de juridiction cheminer parallèlement. On n'est jamais trop nombreux pour préserver les libertés ! Je crois au dialogue des juges plus qu'à leur affrontement. Personne n'envisage de réviser l'article 66 de la Constitution. L'autorité judiciaire est bien la gardienne des libertés – même si l'on peut toujours avoir des débats byzantins pour savoir s'il faut mettre le mot « liberté » au singulier ou au pluriel. Le Sénat organise prochainement un débat sur la place des juges, avec le premier président de la Cour de cassation. Le Gouvernement sera ravi d'y contribuer.

M. Manuel Valls, Premier ministre. – En effet, monsieur le président Bas, le Sénat a toujours pris ses responsabilités : qu'il s'agisse des deux lois antiterroristes, de la mise en œuvre de l'état d'urgence ou de vos propositions – que l'on retrouve dans le texte défendu à l'Assemblée nationale par M. Urvoas –, le Sénat s'est toujours montré un défenseur intransigeant des droits et des libertés fondamentales. Les textes que j'ai défendus en matière de sécurité ou d'immigration en ont également donné la preuve. Une révision constitutionnelle implique que toute modification votée par le Sénat, aussi légitime soit-elle, puisse être approuvée par l'Assemblée nationale. Traçons ce chemin ensemble.

Madame Assasi, je sais que vous n'exprimez pas une posture mais une conviction. Dire que la déchéance de nationalité n'est pas une mesure de gauche est inexact

au regard de l'histoire. Il suffit de rappeler 1848 et toute la première partie du XX^{ème} siècle, l'ordonnance de 1945 qui instaure un régime républicain de déchéance de nationalité, les lois de 1973 et de 1993 qui définissent le régime actuel, celles de 1996, de 2003 et de 2006 qui le modifient. Toutes sont des lois de la République et la République transcende le clivage entre gauche et droite. Vous avez fait allusion à la proposition de M. Sarkozy de déchoir de leur nationalité les auteurs de crimes contre des policiers et gendarmes. La déchéance de nationalité est une arme à utiliser avec précaution. Si elle est employée contre ceux qui rompent avec la Nation, elle ne peut plus sanctionner d'autres crimes, aussi atroces soient-ils. Lorsqu'elle s'applique contre les terroristes, la mesure n'est ni de gauche, ni de droite. La gauche se confond aussi avec l'histoire de la République !

La déchéance de nationalité n'est pas une « mort écrite » : c'est une mise à l'écart de la République, à titre de peine complémentaire, qui peut être levée au bout de dix ans. Malgré tout le respect que j'ai pour M. Badinter, elle n'a rien à voir avec la peine de mort. L'avis du Conseil d'État du 11 décembre 2015 est clair : pour pouvoir prononcer la déchéance de nationalité contre des personnes nées françaises, il faut l'inscrire dans la Constitution.

La notion de « *péril imminent* » vous paraît floue. Les juristes du Conseil d'État ont rappelé qu'il était préférable de conserver des notions stabilisées, dotées d'une valeur sémantique et juridique forte. Je fais confiance au Conseil constitutionnel pour enrichir et préciser sa jurisprudence.

Monsieur Leconte, la déchéance de nationalité a un objectif de principe, celui du droit de la Nation à sanctionner celui qui se retourne contre elle. Elle n'est pas pour autant dépourvue d'efficacité en matière de lutte contre le terrorisme international. La coopération internationale, les lois que nous votons, les moyens donnés aux armées, à la justice, à nos services de renseignement, à la pénitencière restent essentiels. Il n'en reste pas moins que la Nation a symboliquement le droit de se défendre. Une nationalité est un droit inconditionnel à voyager, à entrer ou à sortir de France. La privation de nationalité ne fait pas obstacle à l'intégralité du parcours pénal et pénitentiaire. Nous combinons le régime de la déchéance avec les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme.

Nous assumons parfaitement nos criminels. La coopération judiciaire et policière internationale nous aide à les combattre. La déchéance de nationalité est une sanction qui intervient au terme d'un processus de coopération qu'elle ne compromet pas.

Quant à la notion de peine complémentaire, il faudra en débattre. L'article 2 ne la mentionne pas, mais elle apparaît dans l'avant-projet de loi. Je ne vois pas d'inconvénient à ce que l'on précise les choses, dans le cadre d'un débat transparent.

Le Conseil d'État nous a proposé de retirer les délits, qui figuraient dans le texte initial, inspiré du code civil, créant ainsi des régimes différents entre crimes et délits. À l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accepté un amendement qui les réintroduit pour satisfaire une demande de l'opposition. Je comprends vos interrogations, et nous pourrions avancer ensemble sur cette question. Depuis 2012, la déchéance de nationalité a été prononcée sur la base de délits terroristes.

MM. Mercier et Richard ont mentionné la convention du 30 août 1961, dont l'article 8 *ter* autorise un État à se réserver le droit de créer des apatrides, notamment en cas d'atteinte à ses intérêts essentiels ou d'allégeance à un autre État. L'apatridie a été au cœur du débat ; nous avons évolué collectivement pour sortir d'une contradiction : soit nous visions

expressément les binationaux, soit nous interdisions toute possibilité d'apatridie, avec le même résultat implicite. Si l'on souhaite que la déchéance de nationalité puisse s'appliquer à tout terroriste, qu'il soit plurinationnel ou non, cela implique que nous acceptions de créer des apatrides, dans la limite des traités internationaux. Toute la question consiste à savoir si l'État réitérera ou pas les réserves permises par l'article 8 *ter*, en ratifiant la convention de 1961. C'est la question que vous m'avez posée, Monsieur Bas, dans le courrier que vous m'avez adressé – et à laquelle je n'ai toujours pas répondu.

M. Philippe Bas, président. – En effet...

M. Manuel Valls, Premier ministre. – Première solution : nous indiquons que la France ne réitérera pas la déclaration de 1962 en ratifiant la convention de 1961, ce qui serait contradictoire avec le compromis voté à l'Assemblée nationale. On consacrerait ainsi le refus de l'apatridie au prix de l'égalité devant la sanction. Deuxième solution : nous indiquons que la France réitérera la déclaration de 1962, en ratifiant la convention de 1961. Nous assumerons alors de créer des apatrides dans certains cas très limitativement énumérés et avec les garanties apportées par le transfert de compétence à l'autorité judiciaire comme prévu par l'avant-projet de loi ordinaire. C'est notre ligne actuelle. Vous pourriez objecter que la Cour de justice de l'Union européenne accepte que le retrait de nationalité ait pour conséquence l'apatridie, dès lors que les juges ont respecté l'exigence de proportionnalité : c'est l'arrêt Rottmann. Parmi les 65 États qui ont ratifié la convention de 1961, beaucoup l'ont accompagnée de déclarations. La Belgique, en juillet 2014, s'est réservé la possibilité de créer des apatrides quand la personne a été condamnée pour certains crimes et délits allant de l'attentat contre la famille royale jusqu'aux actes terroristes en passant par la violation du droit humanitaire, les vols en matière nucléaire, la traite des êtres humains, *etc.* C'est aller beaucoup plus loin que nous ! En exigeant une condamnation pénale préalable, la France ajoute une garantie au texte de 1961, qui se contente de mentionner un « *comportement* ».

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. – J'insiste sur ce point. Le compromis adopté à l'Assemblée nationale est beaucoup plus restrictif que le texte préalable : alors qu'un comportement suffisait à justifier l'apatridie dans le texte de 1961, il faudrait désormais une condamnation.

M. Manuel Valls, Premier ministre. – Troisième solution : nous indiquons que la France, en ratifiant la convention de 1961, réitère cette déclaration, et nous proposons de constitutionnaliser l'intervention judiciaire pour prononcer la déchéance de nationalité. Voilà où nous en sommes dans notre réflexion. Je comprends vos interrogations sur l'article 2.

MM. Mercier et Richard ont rappelé l'essentiel sur l'article 1^{er}. En constitutionnalisant l'état d'urgence, nous apportons une garantie supplémentaire. Je ne comprends pas que l'on puisse rejeter cette idée au nom des libertés publiques. Le Gouvernement vient devant vous avec la volonté de trouver le bon chemin.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le Premier ministre, monsieur le garde des sceaux, nous vous remercions.

La réunion est levée à 11 h 10

Mercredi 9 mars 2016

- Présidence de M. Philippe Bas -

Nomination de rapporteurs

Mme Catherine Troendlé est nommée 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.

M. Patrick Mascret est nommé 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° 2015-991 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.

M. Philippe Bas, président. – J'ai moi-même déposé une proposition de loi sur ce point, qui n'est pas encore inscrite à l'ordre du jour : un signe de convergence entre M. Mézard et moi-même !

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons un problème d'hémisphère dans la désignation des rapporteurs.

M. Philippe Bas, président. – Je n'ai pas le sentiment de favoriser un quelconque hégémonisme, d'autant qu'il y a eu dernièrement une très large distribution des rapports.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je prends date pour l'avenir.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

Protection de la Nation - Examen du rapport

La commission examine le 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.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Quelques rappels sur ce texte que nous connaissons tous.

Devant la gravité de la situation à laquelle nous sommes confrontés depuis les attentats de janvier puis de novembre 2015, l'état d'urgence a été déclaré et le Président de la République a réuni la représentation nationale à Versailles. Dans son discours, il a annoncé une révision constitutionnelle pour permettre « *aux pouvoirs publics d'agir contre le terrorisme de guerre, en conformité avec les principes de l'État de droit* ». Jugeant l'article 16 et l'état de siège inadaptés à la situation, il a considéré que « *cette guerre d'un autre type, face à un adversaire nouveau, appelle un régime constitutionnel permettant de gérer l'état de crise* ». Il fallait « *disposer d'un outil approprié afin que des mesures exceptionnelles puissent être prises pour une certaine durée, sans recourir à l'état d'urgence ni compromettre l'exercice des libertés publiques* ».

Dans le même discours, le Président a annoncé – sans envisager, alors, de l’inclure dans une révision constitutionnelle – sa décision de proposer au Parlement l’extension de la peine de déchéance de nationalité pour actes de terrorisme aux Français de naissance possédant une autre nationalité. Il a décidé, postérieurement, que la révision porterait également sur cette question.

C’est sur cette base que le Conseil d’État a été saisi par le Premier ministre. Ses travaux ont conduit à ne pas retenir la proposition présidentielle de mettre en place un « *outil approprié* » permettant de prendre des mesures exceptionnelles sans recourir à l’état d’urgence. Dès lors, ne restait plus que la constitutionnalisation de l’état d’urgence, mis en place par la loi de 1955.

En revanche, le Conseil d’État a statué favorablement sur la question de la déchéance de nationalité. Le projet de révision constitutionnelle présenté au conseil des ministres est par conséquent double : constitutionnalisation de l’état d’urgence d’une part, possibilité de prononcer la déchéance de nationalité pour les Français de naissance détenteurs d’une autre nationalité d’autre part. L’inscription de ces deux dispositions dans le texte fondamental qui unit tous les Français est une initiative prise par le Président au nom de la lutte contre le terrorisme. Le texte a ensuite évolué devant l’Assemblée nationale, j’y reviendrai.

Première question : cette révision constitutionnelle est-elle nécessaire ? Si nous étions des universitaires appelés à donner un point de vue juridique, nous aurions les plus grands doutes. Mais il ne s’agit pas ici que de droit. Une révision constitutionnelle peut n’être pas nécessaire, mais utile. Il convient par conséquent d’élargir notre point de vue.

Je dois cependant développer les points de droit soulevés par ce texte.

D’abord, l’état d’urgence. Lors du débat sur la première loi de prorogation de l’état d’urgence, j’avais demandé au Premier ministre de saisir le Conseil constitutionnel afin de s’assurer que le système mis en place par la loi de 1955, et modifié depuis, était conforme à la Constitution. On aurait ainsi vidé d’emblée le débat sur cette question. Le Premier ministre a refusé. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a depuis été saisi à trois reprises par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité. Il avait, auparavant, déjà estimé que la Constitution de 1958 n’avait pas pour effet implicite d’abroger l’état d’urgence ; cette fois, il a jugé conformes à la Constitution les mesures prises dans le cadre de l’état d’urgence depuis novembre, qu’il s’agisse des assignations à résidence, des limitations apportées à la liberté de réunion et de manifester ou des perquisitions ; seule la possibilité de saisir des données informatiques a été censurée car jugée trop intrusive.

Par conséquent, l’état d’urgence ne présente clairement aucun risque d’inconstitutionnalité. Et pourtant, le comité Vedel en 1993 puis le comité Balladur en 2007 ont proposé son inscription dans la Constitution. Il est vrai qu’y figure l’état de siège : soit l’état de siège est de trop, soit l’absence de l’état d’urgence est problématique. C’est avant tout une difficulté de nature intellectuelle.

Notre Constitution comprend des dispositions dont la présence s’impose pour des raisons non pas juridiques mais politiques. Dans les circonstances actuelles, on peut considérer qu’il y a un intérêt à constitutionnaliser l’état d’urgence – non pas pour donner des armes au Gouvernement dans la lutte contre le terrorisme, paradoxalement, mais au contraire pour mieux encadrer l’état d’urgence et empêcher que l’on déroge à un certain nombre de

garanties fondamentales. C'est la seule raison qui me pousse à vous proposer d'admettre son inscription dans la Constitution – outre l'exigence politique de marquer le rassemblement des Français et l'unité de la représentation nationale par un acte symbolique fort.

Estimant que le texte de l'Assemblée nationale n'apportait pas assez de garanties, j'ai déposé plusieurs amendements pour en apporter de nouvelles.

La question de la déchéance de nationalité est plus délicate. Comme pour l'état d'urgence, on peut la trancher en invoquant l'absence de nécessité juridique. Le Conseil d'État s'est borné à soulever un risque d'inconstitutionnalité ; seul le Conseil constitutionnel en est juge. À la vérité, je crois ce risque faible. L'audition des professeurs de droit constitutionnel comme celle de Patrick Weil nous ont confirmé que la déchéance de nationalité des Français de naissance possédant une autre nationalité ne dérogeait pas aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République : en témoignent une loi de 1848, souvent modifiée, et plusieurs textes du début du XX^{ème} siècle permettant le retrait de la nationalité comme sanction d'un comportement, qui n'ont jamais été contestés – et sont, au demeurant, peu appliqués.

Je n'ignore pas la discussion juridique sur la conformité de cette mesure à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « *toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». La nationalité, qui fait partie de l'identité du citoyen, ferait partie de ces droits essentiels. Je ne crois pas à cette appréciation, dès lors que la jurisprudence reconnaît certains comportements – trahison, fait de rejoindre une armée étrangère en temps de guerre – comme incompatibles avec le maintien de la nationalité. L'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme limite la déchéance de nationalité, mais ne l'interdit pas.

Par conséquent, l'inscription de cette mesure dans la Constitution ne répond pas à un besoin. Le 16 novembre, le Président lui-même ne l'envisageait pas, alors qu'il lui aurait été aisé de l'associer dès le départ à l'état d'urgence dans le projet de révision.

Je suis donc plus embarrassé pour la déchéance de nationalité que pour l'état d'urgence : admettre son inscription dans la Constitution me demande un effort.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ne vous faites pas du mal !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il est de la responsabilité politique du Sénat de ne pas être un frein à l'adoption d'une révision constitutionnelle présentée au pays comme un moyen de nous rassembler dans la lutte contre le terrorisme. Mais l'une des raisons de ma réticence est que, si la constitutionnalisation de l'état d'urgence augmentera les garanties relatives aux libertés publiques, une mesure analogue pour la déchéance de nationalité apporterait, de l'aveu même du Conseil d'État et du Gouvernement, des restrictions à des principes fondamentaux de la République. Je n'en ai pas l'habitude, et les révisions constitutionnelles du passé n'offrent pas l'exemple de telles restrictions.

Je ne peux pas vous dire à la fois que l'inscription dans la Constitution de la déchéance de nationalité ne s'imposait pas pour des raisons juridiques – puisqu'elle ne contredit ni les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ni l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – et que son inscription dans la Constitution va limiter ces principes. Si la déchéance de nationalité est possible par une loi

simple, cela signifie que l'inscrire dans la Constitution ne porte pas atteinte à des principes fondamentaux. Le raisonnement est subtil, mais je fais un gros effort ! Il n'est acceptable qu'à la condition de circonscrire au maximum l'extension de la déchéance de nationalité.

J'avais pensé, dans un premier élan, reprendre la rédaction présentée en conseil des ministres, inspirée de la pensée du Président de la République. Le Conseil constitutionnel ayant validé, dans certaines limites, la déchéance de nationalité des binationaux français par acquisition, la révision constitutionnelle ne devrait en toute logique traiter que des binationaux français de naissance. Mais entrer dans un tel niveau de détail, c'est abaisser la Constitution.

Nourri par mes discussions avec l'ancien garde des sceaux, notre collègue Michel Mercier, j'ai préféré une rédaction plus générale, avec néanmoins une borne : l'apatridie. Il n'est pas digne d'un pays comme la France de créer des apatrides. Le Gouvernement nous a annoncé qu'il réglerait le problème en nous demandant d'autoriser la ratification de la convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Démarche pour le moins étrange, qui consiste à introduire des garanties postérieurement, à travers un texte subordonné, alors qu'il convient de le faire dans la Constitution même. Quelle surprise de constater que le Gouvernement n'est pas du tout décidé à empêcher la création d'apatrides ! Le Premier ministre a dit hier n'avoir pas décidé s'il maintiendrait ou non les réserves apportées par la France à la convention de 1961... C'est pourquoi je proposerai un amendement faisant de l'apatridie un obstacle à la déchéance de nationalité. Le cas peut concerner des Français par acquisition ayant perdu leur nationalité d'origine, par exemple, ou d'anciens apatrides devenus Français. La règle doit être la même pour tous. La France s'honore d'être une terre d'asile et de refuge. Créer des apatrides serait faire offense à des décennies de tradition républicaine.

Je souhaite que le Sénat soit au rendez-vous de cette révision constitutionnelle et se montre coopératif, mais aussi qu'il inscrive la rédaction qu'il soutiendra dans sa tradition, qui est celle d'une assemblée parlementaire gardienne des libertés.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Ce projet de loi constitutionnelle a déjà fait couler beaucoup d'encre. Notre président-rapporteur vient de rappeler la responsabilité de notre assemblée, celle de prendre une position claire sur le texte. Le débat est ouvert.

M. François Pillet. – Ce remarquable rapport nous a fourni les données juridiques et intellectuelles nécessaires à un débat éclairé. Toutes les opinions seront humainement légitimes. La mienne est très réservée quant à l'utilité de cette réforme constitutionnelle.

D'abord, elle nous oblige à nous prononcer sur un texte qui traite de deux questions entièrement différentes. Or, si je veux bien faire preuve de souplesse sur l'état d'urgence, c'est beaucoup moins le cas pour la déchéance de nationalité. Je ne me prononcerai que sur le texte définitif soumis au vote du Parlement. Il serait dommage que les opposants au texte – dont je pourrais être – viennent désavouer l'unité nationale manifestée après le discours du Président de la République.

M. Jacques Mézard. – C'est extraordinaire !

M. François Pillet. – On pourrait, par facétie, relever que les difficultés viennent surtout de la majorité présidentielle... Attendons le texte final pour nous opposer, ou non. La discussion doit continuer, d'autant que je ne désespère pas que nous aboutissions à une rédaction acceptable sur l'état d'urgence.

Ma position n'est pas un blanc-seing. Dans l'esprit du rapporteur, en constitutionnalisant l'état d'urgence, on l'encadre. Cette technique me convient et ses amendements s'inscrivent dans l'histoire de notre assemblée. Je lui sais également gré de proposer sur la déchéance de nationalité une rédaction qui me heurte moins, en apportant des précisions sur des points à propos desquels nous n'avons, à l'heure actuelle, aucune certitude.

L'objet de l'amendement du rapporteur, à l'article 2, m'incite lui aussi à poursuivre ma réflexion. L'apatridie est contraire à tout ce que la France incarne : je ne transige pas sur ce point. De même, il faut supprimer la mention des délits comme motivation possible de la déchéance de nationalité : sinon, on permettrait qu'une loi ordinaire étende la déchéance à des infractions passibles de dix ans de prison au plus ! Enfin, autant le prononcé de la peine est de la compétence du juge judiciaire, autant ses conséquences en matière de nationalité relèvent des prérogatives de la puissance publique : il appartient à l'État et non au juge de prononcer la déchéance de nationalité. L'amendement conforte par conséquent ma position, et je voterai pour les amendements proposés par le rapporteur de sorte que le texte poursuive son parcours.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'ai noté la souffrance de notre rapporteur. Le mieux, pour la faire cesser, est de vous détourner de ce projet de loi !

Sur l'état d'urgence, la rédaction proposée par le rapporteur est incontestablement meilleure que celle du projet gouvernemental, mais le problème subsiste : pourquoi constitutionnaliser un outil qui existe et qui fonctionne bien ? Le ministre de l'intérieur nous a lui-même détaillé tout ce qui avait été fait sous ce régime.

Cela permettrait d'améliorer la précision juridique et le contrôle constitutionnel ? Curieux argument ! Le Gouvernement, s'appuyant sur l'avis du Conseil d'État, invoque le risque d'inconstitutionnalité pour justifier la révision, mais on pourrait tout aussi bien faire valoir qu'en l'état, le Conseil constitutionnel fait son travail : les garanties sont là ! L'argument peut donc être retourné.

On ne constitutionnalise pas l'exception ; l'état d'urgence n'a rien à voir avec l'article 16 ou l'état de siège. Au cours des événements d'Algérie, il y avait des sacs de sable devant les bâtiments officiels : nous en sommes très loin !

Quant à la déchéance de nationalité, la Constitution n'est pas le code pénal. La rédaction du rapporteur n'est pas meilleure, même si elle est plus claire : le texte revient toujours à établir différentes catégories de Français. Certains sont dispensés de déchéance parce que plus exposés au risque d'apatridie... Cela ne tient pas debout. La déchéance de nationalité peut être prononcée au titre du code civil : inutile de la constitutionnaliser.

« *Terroriser les terroristes* » ? Cette mesure de déchéance n'est pas un message adressé aux terroristes, qui ne se reconnaissent pas dans la nationalité française, mais à l'opinion. On dit que c'est un symbole, mais lequel ? J'ai vu un peuple français rassemblé autour de la République : voilà le symbole, pas besoin de gesticulations. Cette mesure ne concernerait que quelques individus ? Le message envoyé est que certains Français le sont moins que d'autres.

Je ne voterai pas ce texte inutile, dont les effets sont beaucoup plus négatifs qu'on ne le croit, notamment vis-à-vis de l'étranger. Nous ouvrons une boîte de Pandore !

M. François Zocchetto. – Le rapporteur nous a livré un exposé complet et éclairant sur un sujet qui nous plonge dans la perplexité. Convaincu initialement que cette révision n'était ni nécessaire, ni utile, j'adhère aujourd'hui aux propos du rapporteur. Le Sénat n'a aucun avantage à abandonner son rôle de constituant en laissant l'état d'urgence dans le champ de la loi ordinaire. Jusqu'ici, le législateur s'est montré bien inspiré, mais les circonstances politiques nous obligent à réfléchir. Je suis désormais acquis à l'idée qu'il vaut mieux une constitutionnalisation de l'état d'urgence inspirée par le Sénat que l'aléa d'une loi ordinaire.

Concernant l'article 2, je pense d'abord qu'il faut faire cesser la discrimination intolérable entre Français de naissance et Français par acquisition. L'amendement proposé y pourvoit. Ensuite, le législateur français ne peut créer d'apatrides. Enfin, je partage l'idée que la nationalité ne relève pas du juge mais du pouvoir exécutif.

Mme Éliane Assassi. – Je remercie le rapporteur de son exposé. Je ne redirai pas ce que j'ai dit hier devant le Premier ministre et le garde des sceaux. Il n'est pas question pour nous de voter ce texte. J'entends que les articles 1^{er} et 2 sont sans lien l'un avec l'autre, mais pour moi le lien existe : il est politique et illustre bien certains choix. Certaines des réserves exprimées par le rapporteur se retrouvent dans les amendements, d'autres non, nous y reviendrons.

Nous voterons contre ce texte inutile et dangereux ; mais en tant que parlementaires de la République – certes communistes...

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous connaissez la déchéance de la nationalité !

Mme Éliane Assassi. – En effet, nous y avons eu droit !

En tant que parlementaires, donc, nous avons décidé de participer pleinement au débat et nous ne nous contenterons pas de proposer des amendements de suppression.

Mme Esther Benbassa. – Je constate avec plaisir que l'intellectualisation des impasses permet de s'en sortir la tête haute. Les politiciens ont en général peu d'égards envers l'intellectualité : raison de plus pour féliciter le rapporteur !

Un rappel historique s'impose. Le 30 mars 1955, au cours des discussions sur le projet de loi instaurant l'état d'urgence, destiné à s'appliquer en Algérie, un député socialiste de l'Aude clame son opposition à ce texte qu'il juge liberticide : « *L'état d'urgence est un état de siège fictif aggravé. C'est une mesure politique qui étend à des territoires entiers les conséquences de l'état de siège véritable.* » En 1878, le garde des sceaux déclarait : « *L'état de siège est une mesure nécessaire mais dangereuse. C'est une dictature.* »

Non seulement nous conservons l'article 16 et l'article 36 sur l'état de siège, mais nous y ajoutons l'état d'urgence, faisant de la Constitution un texte de plus en plus liberticide. Ce n'est pourtant pas son but.

Concernant la déchéance, je comprends les motivations qui poussent le Gouvernement à ces acrobaties rhétoriques, laissant la porte ouverte à l'apatridie. C'est la mesure contre les binationaux qui me choque le plus : c'est une véritable atteinte aux droits de l'homme et à l'égalité des citoyens. Qu'on soit né Français ou Français par acquisition, ce texte est insultant pour ceux, dont je suis, qui ont plusieurs nationalités. La nationalité est une

marque de l'histoire de la personne, de son parcours. Comment imaginer m'enlever ma nationalité française, que j'ai acquise parce que je l'ai aimée ?

Il s'agit de rassurer la population, qui ne comprend rien à nos tergiversations, d'autant plus que les terroristes se moquent bien de leur nationalité. Il serait plus utile et plus symbolique de partager les valeurs de la République entre tous les citoyens.

Je ne suis pas toujours d'accord avec vous, monsieur le président-rapporteur – même jamais ! –, néanmoins je partage votre amour de la liberté et votre libéralisme, au sens des droits de l'homme. Je rejoins vos réflexions sur ce texte, en particulier sur la déchéance de nationalité. Le groupe écologiste votera contre.

M. Jacques Mézard. – Je remercie le président-rapporteur pour la qualité de son rapport, dans lequel j'ai trouvé tous les éléments confortant ma décision de voter contre.

M. André Reichardt. – Ce n'était pas le but !

M. Jacques Mézard. – Après l'horreur des attentats, contraires à toute humanité, commis par des Français, le peuple de France n'a pas eu besoin de texte constitutionnel pour s'unir dans un même élan, pour dire sa solidarité avec les victimes et son opprobre envers les auteurs des attentats, leurs complices et ceux qui les ont manipulés.

Fallait-il cristalliser cette union dans un texte constitutionnel ? Ce texte était-il nécessaire pour mieux lutter contre le terrorisme ? La réponse, sans équivoque, est non. Correspond-il à une demande de nos concitoyens ? Pas davantage.

Ce texte peut répondre à deux objectifs : rassurer et rassembler les Français ou – mais je n'ose l'imaginer – faire passer une opération de politique intérieure, avec à la manœuvre les deux présidents qui se sont succédés depuis 2007, un bal des hypocrites, majorité et opposition cherchant mutuellement à se piéger...

La très grande majorité du groupe RDSE ne voit pas dans ce texte un moyen de rassembler, mais plutôt un instrument pour diviser. Un texte de rassemblement nécessitait rapidité et concertation préalable avec les groupes politiques, et non un consensus ambigu entre MM. Hollande et Sarkozy. Triturer la Constitution pour la modifier en suivant des arguments contestés n'est pas plus rassembleur. Il faudrait arrêter de faire du droit ? Au contraire, quand on abandonne certains de nos principes les plus fondamentaux, je dis : faisons du droit ! En touchant à ce qu'a fait la Nation, ce texte, qui n'est pas de déchéance mais de dégradation, serait une victoire des terroristes.

Sur la constitutionnalisation de l'état d'urgence, je partage l'analyse du professeur Beaud. Que des personnalités comme les présidents Badinter et Mazeaud se soient exprimés contre ce texte devrait nous faire réfléchir ! Le rapporteur nous a donné un argument intéressant en rappelant les trois réponses du Conseil constitutionnel sur l'état d'urgence, faisant ainsi la démonstration de l'inutilité juridique de cette constitutionnalisation.

Sur la déchéance de nationalité, j'ai noté les efforts intellectuels qu'il vous a fallu déployer pour parvenir à votre conclusion...

Nous ne voterons pas davantage les amendements du rapporteur que le texte du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il y a une rationalité à inscrire l'état d'urgence dans la Constitution. J'apprécie à cet égard le travail du président-rapporteur.

La déchéance de nationalité ne concerne que des criminels qui se sont exclus du consensus citoyen, en tournant leurs armes contre leurs concitoyens. Le problème vient de l'effet collatéral de la distinction entre les binationaux et les mononationaux. Des efforts ont été faits, mais ce que nous propose l'amendement du rapporteur – dont la rédaction témoigne d'une grande habileté – a pour effet concret de n'appliquer la mesure qu'aux binationaux, l'apatridie étant formellement exclue.

M. Christophe Béchu. – Je me joins aux félicitations adressées au rapporteur. Même si le projet de loi a été replacé dans le contexte des attentats, il faut l'examiner en droit, sans penser à la guerre d'Algérie, sans se tourner vers le passé, mais vers ce qui est susceptible de se passer à l'avenir. A-t-on besoin de constitutionnaliser l'état d'urgence ? Je pense que oui, en suivant la proposition de Philippe Bas : le limiter à trois mois, accorder une place à l'autorité judiciaire et fournir des garanties absentes de la rédaction de l'Assemblée nationale.

Il est surréaliste de consacrer autant de temps au débat autour de la déchéance de nationalité, qui découle d'une manœuvre politicienne. Le Président de la République a obtenu un effet d'annonce à Versailles en provoquant la sidération des parlementaires, qui n'y avaient pas été préparés. Dans l'émotion, ne pas applaudir le Président de la République, non pour ses propos mais pour sa fonction et pour le symbole de l'unité, aurait été impossible. Or les applaudissements ont été perçus comme un blanc-seing : parce que nous avons applaudi, nous serions tenus de voter le projet de révision ! Si le processus va jusqu'au Congrès, à titre personnel, je ne voterai pas la constitutionnalisation de la déchéance de nationalité.

Je suis extrêmement choqué par la rédaction issue de l'Assemblée nationale et d'abord par la référence aux délits. Soit cette mesure, censée participer de la lutte contre le terrorisme, ne concerne que des actes de la plus grande gravité, soit c'est un cheval de Troie juridique ! Je soutiendrai l'amendement supprimant la référence aux délits.

Le débat sur l'égalité n'est que faux-semblants. Quelle que soit la rédaction, il y aura une inégalité à la fin. Si on mentionne seulement les binationaux dans le texte, ils seront les seuls concernés par la déchéance ; si on prévoit la déchéance pour tous, l'apatridie concernera les seuls mononationaux ! Nous avons le choix entre deux rédactions distinctes, mais qui aboutissent toutes les deux à une situation d'inégalité. Les binationaux et les mononationaux ne sont pas dans la même situation de départ et, quelle que soit la rédaction, ils ne seront pas dans la même situation à l'arrivée. Les deux me rendent mal à l'aise.

Rien ne serait pire que d'avoir à nous prononcer *in fine* sur le texte de l'Assemblée nationale. Dans l'intervalle, je préfère celui qui résulterait des amendements proposés par Philippe Bas, mais je ne transigerai pas sur l'article 2.

M. René Vandierendonck. – Après avoir entendu les deux brillants constitutionnalistes que nous recevions la semaine dernière, je trouve très intéressantes les garanties apportées par le rapporteur pour encadrer l'état d'urgence. Si nous laissons l'état d'urgence dans le champ de la loi ordinaire, n'importe quelle législation pourra revenir sur son contenu. Dès lors que les libertés publiques sont renforcées, il est important de l'inscrire dans la Constitution. Les précisions qu'apporte le rapporteur vont toutes dans le bon sens. Je voterai son texte sans état d'âme.

En revanche, la déchéance de nationalité me pose problème, non comme sanction – qui doit à mon sens être prononcée par le juge, et non relever de l’apanage régalién –, mais parce que j’aurais préféré que l’on renforce d’abord la loi pénale sur ce point, en attendant que le Conseil constitutionnel se prononce le cas échéant, plutôt que de réviser la Constitution.

À Roubaix, j’ai passé beaucoup de temps avec des harkis ou des personnes qui avaient du mal à accéder à la nationalité française. La signification de ce texte dépasse largement son sujet. Sa valeur symbolique fragilise cinq millions de binationaux ! Rappelez-vous, dans *L’Étranger* de Camus, la distinction entre les Français et les Arabes. Le Premier ministre soutient ces jours-ci Kamel Daoud, menacé en Algérie. Celui-ci a su répondre à Camus. Quand on touche à la nationalité, qui fait l’identité de la personne, il faut rester dans le domaine de la loi et faire confiance au juge. Comment expliquer que l’on retire l’état d’urgence de sa gangue algérienne à l’article 1^{er}, pour y revenir à nouveau à l’article 2 ?

Mme Catherine Tasca. – Je remercie le rapporteur pour son travail d’une grande rigueur et d’une grande subtilité. L’article 1^{er} amendé dans le sens qu’il propose me convient, car la constitutionnalisation de l’état d’urgence renforce la protection des libertés.

Sur le reste du texte, je reste dans l’embarras. Je rejoins François Pillet : les deux articles sont contradictoires puisqu’ils visent deux objectifs inconciliables. L’article 1^{er} veut garantir les libertés dans la mise en œuvre de l’état d’urgence tandis que l’article 2 y porte atteinte. La réunion de ces deux objectifs dans un même texte met en péril son adoption.

La responsabilité du Sénat est lourde. À nous de peser dans le dialogue entre les deux assemblées. Il n’est pas possible de compter sur une conclusion rapide donnant la main à l’Assemblée nationale. Je garde confiance en la capacité d’écoute des acteurs.

Certains évoquent les attentes de nos concitoyens. Attention : ils ne comprennent guère nos débats juridiques et sont très divisés sur le plan politique. Ne prétendons pas satisfaire à leur demande : ils n’ont pas attendu la révision constitutionnelle pour exprimer l’unité nationale. Cet argument ne me convainc pas ; il me gêne profondément.

M. Alain Anziani. – Nous sommes tous pour l’unité nationale, tous contre le terrorisme. Y parvient-on en modifiant la Constitution ? Elle fixe des normes, rappelle des valeurs, définit des règles institutionnelles. Je ne suis pas choqué qu’on constitutionnalise l’état d’urgence, qui est la mesure d’exception la plus fréquemment utilisée.

La déchéance de nationalité est une sanction. Or la Constitution n’a pas vocation à énoncer des peines. L’interdiction de la peine de mort est plutôt l’affirmation d’une valeur... C’est à la loi ordinaire de fixer les peines. L’article 25 du code civil règle la question de la déchéance de nationalité, appliquée depuis plusieurs années. Il concerne les crimes et les délits. L’article 23-7 vise les Français de naissance ; sans doute faut-il le réécrire. En droit, la constitutionnalisation de la déchéance de nationalité est inutile. Effraie-t-elle les terroristes ? Personne ne le pense. Est-elle un symbole ? C’est plutôt générateur de divisions. Elle soulève la question de l’apatridie. Bref, je n’y vois que des inconvénients.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci au rapporteur. La Constitution est ce qui nous unit, ce que nous sommes. Quelle que soit l’émotion suscitée par les attentats, notre devoir est de rester rationnels. Je me suis déjà exprimé sur l’article 2, et partage ce qui a été dit.

Constitutionnaliser l'état d'urgence, c'est avoir la capacité de l'encadrer, ce qui est important. On inscrirait dans la Constitution un état d'exception plus proportionné et plus flexible que ceux qui y existent actuellement. L'exécutif pourra répondre à la menace de manière proportionnée et évolutive, sans courir de risque juridique. Le 20 novembre, le Premier ministre a estimé qu'il fallait surtout éviter de passer devant le Conseil constitutionnel. Le pouvoir constituant n'a pas à laisser le juge définir les limites constitutionnelles de telle ou telle mesure. À nous d'encadrer l'état d'urgence.

L'impossibilité de dissoudre l'Assemblée nationale pendant l'état d'urgence a fait l'objet d'allers et retours. La question de la conjugaison entre droit de dissolution et effectivité du contrôle parlementaire de l'état d'urgence se pose.

Actuellement, aucune loi organique n'encadre la police administrative. Ce serait important. L'alinéa 3 de l'article 1^{er} dispose 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* ». Une loi organique suffit-elle pour caractériser les finalités de l'état d'urgence et le périmètre des actions de la police administrative ?

La responsabilité du Sénat serait de constater la relative unanimité autour de l'article 1^{er} et de proposer une réforme constitutionnelle ne portant que sur cet article.

M. Michel Mercier. – Je remercie Philippe Bas de placer le débat au niveau où il doit l'être. Nous sommes légistes mais aussi constituants, parce que le Président de la République l'a voulu en choisissant la voie du Congrès plutôt que celle du référendum. En tant que constituants, nous ne pouvons pas raisonner comme des légistes. Il est vrai que tout est dans la loi – mais nous ne parlons pas de cela !

La déchéance de nationalité est inscrite dans notre droit depuis 1803, quand Tronchet l'a emporté contre Bonaparte. Le constituant ne ferait pas du droit ? Il fait du droit... constitutionnel. C'est ce qui reste dans l'histoire : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, pas la loi créant le tribunal révolutionnaire.

Si la réforme constitutionnelle aboutit, les articles 23 et 25 du code civil devront être revus. Le rapporteur a souligné que nous fixions un cadre constitutionnel affirmant les libertés publiques et leur exercice. À l'article 1^{er}, nous précisons les relations entre le Parlement et le Gouvernement dans la mise en œuvre de l'état d'urgence, que la loi de novembre 2015 a traitées au mauvais échelon : ce doit être dans la Constitution.

La déchéance de nationalité relève d'une loi ordinaire depuis 1803, sans que personne ne s'en soit offusqué. L'exercice de ce pouvoir sera encadré : la déchéance sera impossible sans condamnation définitive. Cela n'a pas toujours été le cas, à certaines périodes de l'histoire... Le rapporteur propose d'empêcher la création d'apatrides. Qui voudrait en créer ?

Faire du droit, c'est aussi classer. Les lois ordinaires peuvent être modifiées à l'intérieur du cadre constitutionnel. Disposer d'une part du pouvoir constituant est un privilège rare ! Au Moyen Âge, le Parlement de Toulouse s'est déclaré *pars corporis regis*, membre du corps du roi, déterminant les règles fondamentales du royaume. Le Parlement de Paris l'a fait juste après. Nous faisons pareil ! Si la réforme aboutit, nous aurons encadré le pouvoir législatif.

M. Alain Vasselle. – N'étant pas juriste de formation, contrairement à d'autres membres de cette commission, je réagis avec mon bon sens.

Cette réforme constitutionnelle était-elle nécessaire ? Je remercie Michel Mercier de sa réponse claire et pédagogique. J'adhère totalement aux amendements pertinents du président-rapporteur sur la constitutionnalisation de l'état d'urgence.

Je suis plus interrogatif sur l'article 2. La loi constitutionnelle précisera que la déchéance de nationalité ne s'appliquera qu'après une condamnation définitive, ce que la loi civile ne prévoit pas expressément. Une modification de la Constitution est-elle nécessaire pour apporter cette précision ? Le Président de la République ne cherche-t-il pas à mener une pure opération de communication ?

Nos concitoyens veulent être protégés. La loi constitutionnelle le garantit-elle ?

Le président-rapporteur a-t-il connaissance de mesures d'accompagnement pour l'application effective de ces dispositions ? Quelle sera l'effectivité du contrôle judiciaire d'un condamné pour délit ou crime terroriste, son expulsion du territoire n'étant pas toujours possible ? Si je vote cette réforme constitutionnelle, ai-je l'assurance que la protection qu'attendent nos concitoyens sera effective ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Dans sa démonstration, le président-rapporteur a apporté de nombreuses réponses à vos questionnements.

M. André Reichardt. – Comme M. Béchu, j'ai d'abord vu dans ce projet de loi constitutionnelle une manœuvre de politique politicienne, un écran de fumée. Je n'envisageais en aucun cas de le voter – mais il y a une ardente nécessité pour le Sénat de se positionner clairement, de faire son travail. Je remercie le président-rapporteur de nous proposer d'enrichir un texte qui, dans l'état actuel, ne correspond pas aux « standards » du Sénat. J'approuve sans réserve ses amendements. À ce stade, tous les membres de la commission doivent enrichir le texte, dans le sens de nos valeurs.

Pour autant, mes réserves restent grandes sur l'article 2. Tous les cas de figure aboutissent à une inégalité. Chaque chose en son temps : je voterai les amendements du rapporteur, mais cela ne signifie pas que je voterai *in fine* l'article 2, même modifié.

M. Yves Détraigne. – N'étant pas aussi fin juriste que la plupart des membres de cette commission, je n'avais pas prévu d'intervenir.

Je suis surpris : alors qu'à Versailles, nous étions unanimes pour applaudir le Président de la République, voilà que nous retombons dans nos chamailleries habituelles. Bien sûr, certains arguments ont leur valeur. Rappelons-nous cependant que, sur ce texte, nous ne sommes pas des législateurs ordinaires mais des constituants. Le message que nous adresserons à la Nation ne peut aller à rebours de celui que nous avons envoyé à Versailles. Nous assumons notre rôle en proposant des amendements. Si nous jetons tout par-dessus bord, nous ne serons pas à la hauteur de notre rôle de constituant et nous décevrons nos concitoyens par rapport à la belle unanimité affichée à Versailles.

Mme Sophie Joissains. – Ce texte est catastrophique. Je suis fermement opposée à la constitutionnalisation de l'état d'urgence et encore plus à la déchéance de nationalité. Je salue cependant l'excellent travail du rapporteur. Je voterai *in fine* contre les deux versions du texte, même si celle du président Bas, meilleure, mériterait d'avoir une chance de prospérer.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je considère toutes vos interventions comme déclaratives. Vous avez tous été destinataires des amendements.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Merci pour ce débat de haute tenue. Je répondrai à certaines de vos observations lors de l'examen des amendements. De manière générale, c'est la déchéance de nationalité qui suscite le plus de difficultés. L'analyse faite par M. Béchu est la bonne : la question de l'égal traitement de tous les criminels terroristes français au regard de la déchéance de nationalité est impossible à résoudre.

Si on l'applique indistinctement aux mononationaux et aux binationaux, leur situation restera inégale, puisque les uns continueront à bénéficier de la protection d'un État, mais pas les autres. On ne règle le problème qu'en excluant l'apatridie. En dépit des propos du Premier ministre sur la convention de 1961, le texte ordinaire proposé par le Gouvernement prévoit explicitement que la déchéance de nationalité n'est pas possible si elle entraîne l'apatridie. Mieux vaudrait inscrire cette garantie fondamentale dans la Constitution. Elle crée cependant une nouvelle inégalité de traitement, entre binationaux et mononationaux. Nous ne pourrions y échapper : il nous faut choisir entre deux inégalités. La France s'honore à ne pas créer d'apatrides.

Il faut exercer jusqu'au bout nos capacités de dialogue avec l'Assemblée nationale, a dit Mme Tasca. Je vous prends au mot : donnons une chance à ce dialogue, en adoptant un texte qui en permette la poursuite.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est beau, le dialogue !

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – En 1955, le Gouvernement souhaitait montrer que l'état d'urgence n'était pas seulement destiné à faire face aux événements d'Algérie. D'où l'introduction d'une référence aux « *calamités publiques* », que nous n'avons aucune raison de faire figurer dans la Constitution. Cela ne mérite pas tant d'honneurs. Par conséquent, mon amendement n° 6 supprime cette référence.

M. Alain Marc. – Cela signifie-t-il qu'on ne pourra déclencher l'état d'urgence qu'en cas d'attentat constaté ? Que se passera-t-il si les services de renseignements ont des indices graves et concordants, sans qu'un attentat ait eu lieu ? Tel que l'amendement est rédigé, on ne pourra pas décréter l'état d'urgence.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'écriture, strictement reprise de la loi de 1955, est suffisamment large pour avoir permis de décréter l'état d'urgence après des émeutes en banlieue. C'est une question d'appréciation.

M. Alain Marc. – Que se passe-t-il quand il n'y a rien de visible, ni émeute, ni attentat, mais seulement des indices graves et concordants de péril imminent ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – D'autres moyens que l'état d'urgence existent pour faire face à un péril imminent. On peut arrêter ceux qui complotent. Le texte est assez large pour permettre toute initiative du Gouvernement, pour peu qu'elle soit nécessaire.

M. Jacques Mézard. – Sans remettre en cause notre position de fond, nous considérons que vos amendements sur l'état d'urgence améliorent le texte de l'Assemblée nationale et celui du Gouvernement.

Monsieur Détraigne, ce n'est pas parce qu'on se lève et qu'on chante la *Marseillaise* au Congrès qu'on est en totale harmonie avec ce qui y est dit. Je n'avais pas eu connaissance au préalable des annonces du Président de la République, mais j'avais clairement exposé ma position à Versailles, en me disant opposé à tout nouveau texte sur la lutte contre le terrorisme. Ma position n'a pas changé.

M. Jacques Bigot. – L'Assemblée nationale a soulevé la question de la calamité publique sous un angle particulier : celui du péril imminent lié à une catastrophe naturelle gravissime, entraînant la nécessité de prendre des mesures d'exception sur une partie du territoire. De ce point de vue, la motivation de votre amendement est insuffisante.

M. Alain Vasselle. – De très nombreux réfugiés entrent actuellement sur notre territoire. Les contrôles aux frontières ne nous garantissent pas contre une éventuelle infiltration de terroristes en leur sein. Peut-on faire valoir ces circonstances pour déclencher l'état d'urgence ?

Mme Cécile Cukierman. – Ce débat montre toute la difficulté qu'il y a à modifier la Constitution alors que nous sommes encore dans l'émotion. Les amendements à l'article 1^{er} améliorent le texte de l'Assemblée nationale – ou le rendent moins pire... Nous restons opposés à la constitutionnalisation de l'état d'urgence et au principe de la déchéance de nationalité. Par conséquent, nous ne prendrons pas part au vote. L'argument selon lequel on valoriserait le Sénat en produisant un texte coûte que coûte ne nous convainc pas.

M. Alain Richard. – La question posée par Alain Marc est judicieuse. La notion d'atteinte grave à l'ordre public doit-elle forcément recouvrir des faits publics ? Si un service de police avait eu connaissance de la préparation des attentats du 13 novembre, cela aurait-il constitué une base légale suffisante pour déclencher l'état d'urgence ? J'aurais tendance à répondre que oui. L'ordre public est une notion vaste. Les préparatifs d'un attentat, qui se manifestent par des actes, peuvent être qualifiés d'atteinte grave à l'ordre public. Il serait judicieux que cette question fasse l'objet d'un dialogue interprétatif entre le rapporteur et le Gouvernement lors de la séance publique.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous ne sommes pas dépourvus de moyens d'action pour faire face aux calamités publiques. Jusqu'ici, l'État n'a jamais eu besoin de recourir à l'état d'urgence face à une catastrophe naturelle. En outre, l'autorité publique a toujours la possibilité de déroger au droit commun en application de la théorie des circonstances exceptionnelles. Je remercie Alain Richard de sa réflexion précise sur le périmètre très large de la notion d'ordre public. Je suis d'accord pour demander au Gouvernement de préciser son interprétation sur ce point en séance publique.

Bien sûr, les flux migratoires peuvent faciliter l'entrée sur le territoire de personnes mal intentionnées. La création de *hotspots* en Grèce, que nous avons vus récemment, sert à renforcer la surveillance aux frontières. L'état d'urgence n'a pas réponse à tout. Il est d'ailleurs provisoire, alors que les flux migratoires sont continus...

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 7 apporte une garantie importante. Nous ne l'inventons pas, puisque c'est le rôle du Conseil constitutionnel, lorsqu'il est chargé d'apprécier la constitutionnalité de la législation en matière d'état d'urgence, de vérifier que les mesures susceptibles d'être prises à ce titre sont strictement adaptées, nécessaires et proportionnées. Mais les principes dégagés par la jurisprudence seront encore mieux garantis, et intangibles, s'ils sont inscrits dans la Constitution.

M. Alain Richard. – Je n'ai pas d'objection à ces termes, qui sont usuels en matière d'encadrement des mesures de contrainte. Cependant, il est curieux de ne pas reprendre explicitement la notion de mesures de police administrative, dans la mesure où l'état d'urgence ne permet en réalité que cela ! Sans doute a-t-on estimé que ce n'était pas nécessaire. Mieux vaut toutefois s'assurer que nous sommes bien d'accord, d'autant qu'un autre amendement porte sur le maintien du périmètre d'intervention du juge judiciaire. La dernière décision du Conseil constitutionnel sépare clairement les mesures restrictives des mesures privatives de liberté. La jurisprudence constitutionnelle est claire : les mesures de police administrative ne font pas l'objet d'une censure par le magistrat de l'ordre judiciaire. Confirmez-vous bien cette lecture ?

M. Jacques Bigot. – Cette nouvelle rédaction est intéressante, mais pourquoi supprimez-vous l'alinéa 3 ? Nous pourrions le maintenir en l'enrichissant des précisions que vous souhaitez apporter.

M. Jean-Yves Leconte. – Il serait encore plus précis de dire que les mesures de police administrative sont prévues par la loi organique.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je réponds oui à Alain Richard.

Monsieur Bigot, vous êtes libre de présenter un amendement pour rétablir l'alinéa 3. À mon sens, de même que la Constitution n'a pas à établir de sanction pénale, elle n'a pas non plus à entrer dans de tels détails. L'alinéa 3 n'apporte pas de garantie particulière.

L'amendement n° 7 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 8 peut donner lieu à des débats sans fin... Depuis la loi sur le renseignement jusqu'à celle sur l'état d'urgence en novembre dernier, le Sénat a toujours veillé à ce que la frontière entre autorité judiciaire et autorité administrative soit strictement respectée. Il convient de le réaffirmer de la manière la plus nette possible. L'article 66 pourrait se suffire à lui-même. Cependant, notre exercice actuel consiste à inscrire dans la Constitution des éléments qui ne sont pas indispensables juridiquement, mais qui sont essentiels pour trancher des débats qui n'ont que trop duré. Les mesures restrictives des libertés relèvent de la police administrative et du Conseil d'État. Les mesures privatives de liberté relèvent de la police judiciaire et de la Cour de cassation. Saisissons l'occasion de le réaffirmer clairement.

M. Alain Richard. – Utile réponse à une récente déclaration...

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mes amendements n° 9, 10 et 11 défendent les prérogatives du Parlement pendant l'état d'urgence. Ils donnent une portée effective à l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui se borne à dire que « *le Parlement se réunit de plein droit* ». Or cela ne veut rien dire...

M. Alain Richard. – Cela signifie qu'on est en session.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Oui, mais qu'y fait-on ? C'est très variable. Quand le Parlement s'est réuni de plein droit au titre de l'article 16, le président de l'Assemblée nationale a considéré que les parlementaires n'avaient pas le droit de légiférer, dans la mesure où le Président de la République ne disposait pas du pouvoir de dissolution – ce qui interdisait de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, qui en est le corollaire. Par conséquent, comment garantir que le Parlement pourra contrôler l'application de l'état d'urgence à tout moment ? Pendant les sessions extraordinaires, nous ne pouvons faire délibérer de propositions de loi puisque l'ordre du jour est fixé par le seul Gouvernement. Les amendements n^{os} 9 et 10 garantissent que les parlementaires pourront toujours examiner et voter une proposition de loi pour mettre fin à l'état d'urgence, quelle que soit la saison, y compris en session extraordinaire.

M. Jean-Yves Leconte. – Comment la possibilité de dissolution se conjugue-t-elle avec le contrôle parlementaire ?

M. Alain Richard. – Cette disposition précise le déroulement des procédures pré-législatives d'entrée dans l'ordre du jour pendant l'état d'urgence. Il s'agit du règlement des rapports entre le Gouvernement et le Parlement. On crée un droit de priorité autre que ceux qui existent déjà dans l'article 48. Ne faudrait-il pas prévoir un dispositif de coordination avec l'article 48 ?

M. Yves Détraigne. – Je comprends l'intérêt de la disposition, mais la rédaction est alambiquée, avec la mention de la Conférence des présidents. Peut-on l'améliorer ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Dans la mesure où il n'y a pas d'inscription à l'ordre du jour de plein droit, la Conférence des présidents doit délibérer.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Pour répondre à Alain Richard, le dernier alinéa de l'article 42 mentionne les états de crise et régit la procédure de discussion des textes. Quant à l'article 48, il régit l'ordre du jour. Mon amendement n^o 13 est en miroir de l'amendement n^o 9, de sorte qu'on n'a pas d'angle mort. Monsieur Détraigne, il est vrai que l'écriture n'est pas très élégante. En matière de procédure législative, c'est la précision qui compte. Même si nous voulons échapper à la tyrannie de l'ordre du jour prioritaire, il faut obligatoirement passer par la Conférence des présidents.

M. Yves Détraigne. – Si une proposition de loi est déposée, elle est prioritaire ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Elle le devient si la Conférence des présidents en décide ainsi.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Elle peut être inscrite à l'ordre du jour de la discussion parlementaire, quelle que soit la session, sur décision de la Conférence des présidents. On ne peut pas considérer que toute proposition de loi relative à l'état d'urgence devrait être inscrite d'office à l'ordre du jour.

M. Michel Mercier. – Il s'agit de faire échec à la règle selon laquelle seuls les textes énumérés par le décret de convocation peuvent être discutés au cours de la session extraordinaire.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Monsieur Leconte, la dissolution peut être dans certains cas le moyen de dénouer une crise très grave coïncidant avec l'état d'urgence. Nous ne savons pas ce que l'histoire nous réserve ! Il serait imprudent d'interdire la dissolution pendant l'état d'urgence. En 1961, M. Chaban-Delmas considérait qu'interdire la dissolution impliquait d'interdire également l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Or le contrôle du Gouvernement pendant l'état d'urgence peut aboutir à une motion de censure. Si l'on veut pouvoir mettre en cause la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, il faut préserver la faculté de dissoudre.

M. René Vandierendonck. – Vous avez raison.

M. Jean-Yves Leconte. – Il y a tout de même une possibilité de suspension du contrôle parlementaire.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Et le Sénat demeure en cas de dissolution de l'Assemblée nationale.

M. Jacques Mézard. – Actuellement, la majorité de l'Assemblée nationale n'est pas la même que celle du Sénat. Il peut arriver qu'elles coïncident. Dans ce cas, il serait bon de permettre à un ou deux groupes de demander l'inscription prioritaire de cette réunion à l'ordre du jour. Je déposerai un amendement en ce sens.

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est une initiative tout à fait intéressante.

Les amendements n^{os} 9 et 10 sont adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Inscrire l'état d'urgence dans la Constitution nous permet d'apporter des garanties. L'Assemblée nationale a fixé à quatre mois le délai maximal de prorogation de l'état d'urgence par le législateur. Il n'y a actuellement aucune règle. Mon amendement n° 11 réduit ce délai à trois mois, comme nous l'avons fait en novembre puis en février derniers.

L'amendement n° 11 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – En novembre, le Premier ministre n'avait pas voulu saisir le Conseil constitutionnel avant la promulgation de la loi étendant les pouvoirs de l'état d'urgence. Nous n'avons eu le verdict du Conseil qu'à la faveur de QPC. Pour éviter que la situation se reproduise, je préfère que la loi soit dorénavant organique, ce qui suppose la saisine obligatoire du Conseil constitutionnel. C'est une garantie importante qu'apporte mon amendement n° 12.

M. Alain Richard. – Le terme de « loi organique » ne procède que de la Constitution de 1958. Il désigne un dispositif d'application d'une règle constitutionnelle strictement nécessaire au fonctionnement des institutions. Il doit y avoir une limite claire entre ce qui relève de la loi ordinaire, dans la limite de l'article 34, et ce qui entre dans le champ de la loi organique, objet d'une habilitation expresse de la Constitution.

Les mesures de la loi de 1955 sur les modalités d'application de l'état d'urgence – perquisition, assignation à résidence – n'ont guère le caractère de dispositions organiques. Bien sûr, on s'assurerait ainsi de la saisine du Conseil constitutionnel. Lorsque celui-ci est saisi d'une loi ordinaire, il a pris l'habitude de ne statuer que sur les arguments développés, ce qui laisse ouverte la possibilité d'une contestation sur d'autres bases, via la QPC. En

revanche, dans le cas d'une loi organique, le Conseil constitutionnel est tenu à l'exhaustivité. Le Premier ministre, les présidents des deux chambres ou soixante parlementaires peuvent saisir préventivement le Conseil constitutionnel de la loi ordinaire réorganisant l'état d'urgence après la réforme constitutionnelle. En faire une loi organique uniquement pour obtenir l'assentiment préalable du Conseil n'est pas vraiment dans l'esprit des institutions de 1958.

M. Philippe Bas, rapporteur. – La Constitution détermine ce qui relève ou pas de la loi organique. Il existe des précédents de lois organiques là où une loi ordinaire aurait suffi : les garanties offertes aux magistrats, par exemple, ou la procédure des QPC. S'agissant d'une législation qui déroge au droit commun et qui est potentiellement attentatoire aux libertés, il n'est pas excessif de prévoir une intervention préventive du Conseil constitutionnel...

M. Jacques Bigot. – Nous sommes tous convaincus de la nécessité d'entourer ces dispositions exceptionnelles des plus grandes précautions. Cependant, passer par une loi organique prendra plus de temps. N'est-ce pas antinomique avec la mise en place de mesures d'urgence ?

M. Jean-Yves Leconte. – Je souscris à ce qu'a dit le rapporteur. Cependant, vous auriez pu inscrire cela à l'alinéa 3, qui aurait ainsi encadré préventivement toutes les mesures de police administrative. Autrement, on ne pourra plus comme en novembre adapter les dispositions ou n'en autoriser qu'une partie. On perd en flexibilité.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'objectif est précisément d'éviter un excès de flexibilité. Je préfère que la législation sur l'état d'urgence ne soit pas indéfiniment enrichie de mesures restrictives des libertés : elle a aujourd'hui atteint sa maturité, me semble-t-il. C'est un choix politique.

J'ai placé cette disposition au dernier alinéa, car c'est l'usage dans la Constitution. La hiérarchie des normes est respectée : Constitution, loi organique, loi de prorogation de l'état d'urgence, chacun est à sa place dans le dispositif que je propose.

M. Alain Richard. – Sauf que la loi ordinaire n'est plus mentionnée. La mise en jeu de l'état d'urgence relève entièrement d'une loi organique.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Non. L'alinéa 6 reste inchangé sur ce point : la prorogation de l'état d'urgence ne peut être décidée que par la loi ordinaire.

M. Alain Richard. – Donc toutes les conditions d'application relèvent de la loi organique – sauf celle-là !

M. Philippe Bas, rapporteur. – La loi organique détermine le régime d'application de l'état d'urgence. Au moment de sa prorogation, la loi autorise le maintien de tout ou partie des mesures décrétées au titre de l'état d'urgence. Ce qui détermine le périmètre et les mesures de l'état d'urgence, c'est le décret d'application, puis la loi de prorogation.

M. Jean-Yves Leconte. – Le décret ne fait que définir l'espace où s'applique l'état d'urgence.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il précise aussi les mesures mises en œuvre.

M. Jean-Yves Leconte. – Où cela figure-t-il ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cela sera dans la loi organique qui reprendra, j’imagine, le dispositif de la loi de 1955, lequel prévoit des mesures appliquées sur l’ensemble du territoire national et d’autres qui ne sont appliquées que sur une partie du territoire après décision particulière.

L’amendement n° 12 est adopté.

Article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 13 évite qu’une éventuelle proposition de loi mettant fin à l’état d’urgence se voie opposer le délai de six semaines entre son dépôt et sa discussion en séance publique, pour rendre effective la priorité d’inscription à l’ordre du jour que nous avons votée.

L’amendement n° 13 est adopté.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 14 m’a demandé un effort considérable. La rédaction de l’Assemblée nationale s’écarte très largement de ce que le Président de la République a proposé au pays le 16 novembre, tout comme du texte adopté en conseil des ministres le 23 décembre, conformément à l’avis du Conseil d’État. Qui plus est, il ouvre au législateur un champ de prérogatives considérable que je ne souhaite pas lui donner, car nul ne sait qui sera le législateur de demain. Il est excessif d’autoriser le législateur à prononcer la déchéance de nationalité et des droits qui y sont attachés pour des délits. Aucune limite n’est fixée pour empêcher qu’un Français devienne apatride. Je souhaite restreindre la portée de cet article. Mon amendement prévoit en outre que la déchéance de nationalité ne peut être prononcée que par une décision de souveraineté, prise par l’autorité gouvernementale, comme c’est le cas dans la législation actuelle.

M. Alain Vasselle. – Je voterai cet amendement, mais je réserve mon vote final, car j’ai des doutes sur la pertinence de réformer notre Constitution sur ce point. La loi ordinaire suffirait.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis contre cet amendement. Nonobstant les efforts rédactionnels, il aboutit à ce que la déchéance de nationalité ne s’applique qu’aux binationaux. Je ne développe pas davantage.

M. Alain Richard. – Je n’ai pas cru nécessaire de participer au débat général. Je reconnais la clairvoyance de Christophe Béchu : dans un cas comme dans l’autre, la déchéance de nationalité entraîne une différenciation – à chaque fois justifiable, puisque le principe d’égalité ne s’applique qu’aux personnes placées dans des situations comparables.

Après avoir écouté les arguments, eu égard à la dureté des menaces terroristes qui pèsent sur notre pays et au droit de notre Nation à disposer de sa nationalité dans les cas les plus extrêmes, je considère qu’il est soutenable d’admettre le cas d’apatridie par décision judiciaire mûrement réfléchi. Par conséquent, je ne soutiens pas cet amendement.

L’amendement n° 14 est adopté.

Article additionnel après l'article 2

L'amendement de coordination n° 15 est adopté.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous n'adoptons pas le texte de la commission, en vertu de l'article 42 de la Constitution qui nous impose de délibérer en séance publique sur le texte de l'Assemblée nationale, en cas de projet de révision constitutionnelle. Nous y défendrons donc les amendements adoptés par la commission ce matin.

M. Alain Richard. – Y aura-t-il un vote sur l'ensemble du texte en séance publique ? L'Assemblée nationale et le Sénat doivent arriver à un texte identique. Le vrai vote sur l'ensemble sera validé par la convocation du Congrès ou par le référendum.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il y aura, bien sûr, un vote sur l'ensemble du texte en séance publique.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le Président de la République n'a pas choisi la voie de l'article 11 pour réviser la Constitution. Pour autant, la procédure de droit commun de l'article 89 n'est pas la réunion du Congrès, mais le référendum. À ce jour, le Président de la République ne s'est pas prononcé publiquement sur le choix qui s'offre à lui de suivre la voie normale de l'article 89 ou d'y déroger en réunissant le Congrès. Ce n'est pas tout à fait un point de détail.

M. Jacques Mézard. – Excellente remarque.

Questions diverses

M. Christophe-André Frassa. – Outre la nôtre, le projet de loi pour une République numérique intéresse quatre autres commissions qui se sont saisies pour avis : la commission des affaires économiques, la commission de l'aménagement du territoire, la commission de la culture et la commission des finances.

Je vous propose de leur déléguer au fond les articles qui ne relèvent manifestement pas du domaine de compétence de la commission des lois. Nous pourrions nous en remettre à leur position sur les articles délégués au fond et, le cas échéant, intégrer leurs amendements dans le texte que nous adopterons. Ces propositions de délégation concernent 23 articles sur 99 et ne suscitent pas de conflits de compétence ou de contestations de la part des autres commissions. Notre commission resterait compétente sur 76 articles. Vous en trouverez la liste dans le document qui vous a été remis.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 12 h 10

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION
DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME
PROSTITUTIONNEL**

Mercredi 9 mars 2016

- Présidence de M. Alain Gournac, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 30

Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine les 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.

M. Alain Gournac. – vice-président. – Nous allons d'abord examiner l'amendement présenté par notre rapporteure.

Article 3

L'amendement de coordination n°10 est adopté.

M. Alain Gournac, vice-président. – Nous passons aux autres amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS EXTÉRIEURS

Article 3

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – L'amendement n° 9 donne une base légale à l'aide prévue par l'article 3. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 9.

Article 16 (Supprimé)

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les amendements identiques 1 rectifié bis, 4 et 6 rétablissent l'article 16 relatif à l'incrimination des clients de personnes prostituées. Avis favorable.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Nous arrivons à la fin du parcours de ce texte. À la suite de la présentation par Mme Benbassa de son amendement de suppression de l'article 16 lors de notre dernière réunion de commission, j'ai bien regardé le code pénal et je pense que l'article 16 rendrait les personnes prostituées susceptibles d'être considérées comme complices d'un délit. Elles pourraient donc encourir les mêmes peines que les clients. Il y aurait là, sur le plan juridique, une ambiguïté extraordinaire : le texte autoriserait la prostitution et le racolage mais la personne qui répondrait positivement au racolage serait en infraction et la prostituée pourrait être poursuivie au pénal pour complicité de délit ! Sur le plan constitutionnel, on est dans l'illisibilité de la loi.

M. Alain Gournac, vice-président. – La lettre du Défenseur des droits va dans le même sens et m'a beaucoup ébranlé.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1 rectifié bis, 4 et 6.

Article 17 (Supprimé)

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Par cohérence, les amendements n^{os} 2 rectifié bis, 5 et 7 tomberont.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 2 rectifié bis, 5 et 7.

Article 18

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Les amendements n^{os} 3 et 8 tomberont.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3 et 8.

La commission adopte les avis suivants :

AMENDEMENT DE LA RAPPORTEURE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Création d'un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle		
Mme Meunier, rapporteure	10	Adopté

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Création d'un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle		
Le Gouvernement	9	Favorable
Article 16 (Supprimé) Création d'une infraction de recours à la prostitution punie de la peine d'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe		
Mme BLONDIN	1 rect. bis	Défavorable
Mme COHEN	4	Défavorable
Le Gouvernement	6	Défavorable

Article 17 (Supprimé) Création d'une peine complémentaire de stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels		
Mme BLONDIN	2 rect. bis	Défavorable
Mme COHEN	5	Défavorable
Le Gouvernement	7	Défavorable
Article 18 Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'application de la proposition de loi		
Mme BLONDIN	3	Défavorable
Le Gouvernement	8	Défavorable

La réunion est levée à 14 h 45.

**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

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente –

La réunion est ouverte 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 (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition de Mme Hanen Rezgui Pizette, présidente de l'association de
sensibilisation, d'information et de défense des consommateurs musulmans
(ASIDCOM)**

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir Mme Hanen Rezgui Pizette, présidente de l'Association de sensibilisation, d'information et de défense des consommateurs musulmans (Asidcom). En plus du halal, cette association est active en matière de pèlerinage, de finance islamique et sur toutes questions de consommation spécifiquement liées à la pratique musulmane.

Vous avez publié un ouvrage intitulé *La République et le halal*, qui fait une large place à la problématique de l'abattage religieux en France. Nous aimerions connaître votre point de vue sur les attentes des consommateurs musulmans vis-à-vis de la filière halal, que plusieurs de nos précédentes auditions montrent assez éclatée, avec des autorités de certification, des labels privés associatifs, des chartes différentes. Il est également question de normes halal en instance d'élaboration sous l'égide de l'Afnor et de l'organisation ISO. Vous paraît-il envisageable et souhaitable d'unifier cette filière en France ?

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo diffusée en direct sur le site du Sénat.

Mme Hanen Rezgui Pizette, présidente de l'association Asidcom. – Je vous remercie. Asidcom a été créée en 2006 par Hadj Abdelaziz Di Spigno au retour de son pèlerinage ; j'en ai pris la tête en 2012. En 2014, notre association a obtenu auprès du préfet du Nord l'agrément d'association de défense des consommateurs. Notre activité est néanmoins à vocation nationale et internationale : nous faisons partie d'un vaste réseau de consommateurs musulmans.

Fruit d'un travail d'investigation, mon livre, qui retrace l'histoire de l'abattage rituel en France après la deuxième guerre mondiale, met en lumière la responsabilité de l'État dans les problèmes du halal.

Le halal est à la fois une obligation et une liberté religieuse. Ses rites sont constitutifs du culte musulman dont l'État est garant. Il se définit à partir des textes sacrés – le Coran et la *sunna* – et ses pratiques se transmettent de génération en génération par voie orale. « Halal » signifie « licite » : c'est une obligation religieuse qui porte, en particulier, sur la source d'un bien – héritage, don ou cadeau. Ce bien est illicite s'il provient de l'intérêt, du vol ou de la corruption. Dans le Coran, le mot *tayyib* désigne, selon une interprétation, une nourriture halal achetée avec un bien licite.

La société industrielle a orienté la recherche sur le licite dans des voies insoupçonnées. Ainsi, voici quelques mois, une marque française spécialisée dans les légumes a reconnu que ses conserves contenaient de la viande en quantité inférieure à 1 % – limite au-dessus de laquelle la mention dans l'étiquetage est obligatoire. Ce type de pratiques pousse les consommateurs de bio, de halal ou les végétariens à se montrer plus attentifs à la traçabilité.

Le halal peut être décrit en termes de facultés. C'est d'abord une faculté sociale, celle de contribuer à la diversité culturelle, ethnique, philosophique, de la France. Vivre ensemble, c'est aussi manger ensemble ! C'est ensuite une faculté fédératrice des responsables musulmans : ainsi, le projet Tayibat a réuni, en 1983, toutes les associations musulmanes – à l'exception de la mosquée de Paris et des associations qui gravitaient autour d'elle – pour organiser le halal en France. Mais en 1985, malgré l'adhésion des industriels, du Bureau de la protection animale et de la Ligue islamique mondiale, le ministère de l'intérieur a mis fin à l'expérience, arguant d'un manque de représentativité.

En 1994, la Grande mosquée de Paris est agréée pour délivrer l'habilitation aux sacrificateurs, suivie en 1996 des mosquées de Lyon et d'Évry. En accordant des pouvoirs similaires et sans distinction à trois des 1 500 mosquées françaises, l'État a fait du halal un facteur de division. Les pouvoirs publics ont ensuite voulu instaurer une norme halal séculière : ainsi, le halal ne relevant plus de la pratique religieuse, les agréments ne seraient plus justifiés. Les acteurs musulmans du halal – y compris les trois mosquées – se sont alors unis pour se faire entendre : le projet de norme halal porté par le Comité européen de normalisation vient d'être interrompu après cinq ans de travaux. Enfin, le Conseil français du culte musulman (CFCM) a joué son rôle en fédérant les acteurs musulmans autour de son projet de charte halal.

Le halal, c'est également une faculté économique, car il ouvre un marché aux efforts d'innovation des jeunes musulmans. Ceux-ci, comme beaucoup de jeunes, ont des difficultés à trouver du travail, et font face, en plus, à des discriminations à l'emploi. La filière de viande halal n'est pas encore bien établie à cause de politiques allant à l'encontre des besoins et exigences des consommateurs.

Sur le plan financier, la première faculté est le financement de l'organisation et la recherche de voies de développement économique. Le halal représente un potentiel de financement de la construction de mosquées et de la gestion des lieux de culte. Les associations préfèrent un financement par les fidèles français, à travers des dons réguliers ou occasionnels. Dans le cadre de cet autofinancement, les commerçants musulmans sont des donateurs de poids. Les musulmans ne s'opposeraient donc pas à une taxe sur le halal pour financer les lieux de culte, à la condition que l'autonomie de la structure chargée de sa gestion et la transparence dans la gestion des fonds soient respectées et garanties.

Le mécanisme de financement le plus adéquat serait un prélèvement au kilo lors de l'abattage, sur la base de l'arrêté du 28 décembre 2011 réglant les dérogations à

l'obligation d'étourdissement, qui prévoit un système d'enregistrement des commandes. La mission commune d'information sur la filière viande préconisait, en 2013, la constitution « d'un outil statistique abattoir par abattoir permettant de connaître les tonnages abattus sans étourdissement et d'éviter les dérives ». Ce financement servirait non seulement à la construction de mosquées, mais aussi à l'enseignement de l'arabe et à l'éducation islamique pour protéger nos enfants des réseaux radicaux.

Pour exploiter ces facultés, il faut respecter l'autonomie des musulmans dans l'organisation du marché halal. Or l'État veut normaliser le halal, les pratiques de l'*Aïd al-Adha*, former les sacrificateurs au bien-être animal, maintenir les agréments pour l'habilitation des sacrificateurs, rapprocher l'abattage religieux des pratiques industrielles suivant les recommandations du code rural, fixer par des règles ministérielles les méthodes d'abattage compatibles, et autoriser les forces de l'ordre à apporter leur concours aux agents de la direction départementale de la protection de la population et même aux militants de la fondation Brigitte Bardot qui veulent intervenir dans les abattoirs. Ces derniers versent de l'eau de Javel sur les carcasses d'agneaux abattus, tentent de sauver les agneaux encore vivants. Enfin, l'État voudrait que les musulmans achètent l'agneau de l'*Aïd* en grande surface.

D'un autre côté, au prétexte que le halal est une pratique religieuse, l'État refuse de contrôler la traçabilité des produits vendus sur le marché français et de traquer les pratiques frauduleuses, ce que les responsables musulmans demandent depuis trente ans.

L'État recourt à cette astuce de scinder le halal entre un volet technique et un volet religieux. En 2008, notre association a organisé à Grenoble une formation des pères de famille au sacrifice portant sur les aspects réglementaires, sanitaires, de bien-être animal. Prévus dans une salle municipale, la formation, à laquelle 50 personnes s'étaient inscrites, a finalement été annulée sous la pression de certaines associations. L'histoire du halal montre que la mainmise de l'État a désorganisé les circuits de distribution. Entre 1970 et 1994, les sacrificateurs ont été soumis à une habilitation administrative, remplaçant les circuits communautaires par des circuits conventionnels et retirant tout contrôle aux musulmans dans leur formation.

Notre association s'intéresse également à la représentation du culte musulman en France, qui a un impact sur certains droits des consommateurs. Le CFCM est mobilisé depuis 2008 pour une organisation durable du marché halal, mais la tâche n'est pas facile. Le premier problème est le monopole d'habilitation des trois mosquées ; le deuxième, le régime totalitaire de la Grande mosquée de Paris dont le président est élu à vie et le conseil d'administration de l'association gérante assiste le président « à titre consultatif » ; le troisième, le fait que la Grande mosquée a été à la tête du CFCM durant sept ans, soit plus de la moitié de l'existence de l'instance ; enfin, la volonté de l'État d'imposer une norme séculière du halal orientée en fonction des pratiques industrielles.

Au niveau local, nous souffrons d'un manque de proximité de certains conseils régionaux du culte musulman, qui sont davantage connectés aux fédérations nationales. Or les consommateurs musulmans ont besoin d'un interlocuteur, en particulier au moment des fêtes. Par ailleurs, l'instance de dialogue a travaillé sur un guide de bonnes pratiques pour l'*Aïd*, or le ministère de l'intérieur estime qu'elle n'a pas vocation à prendre de décisions relatives au culte et les responsables musulmans désignés au sein de cette instance n'ont pas encore eu le courage d'exposer les besoins des familles. Ils ont plutôt recherché dans la jurisprudence musulmane des arguments pour calquer les pratiques des musulmans français sur le modèle juif.

L'islam en France serait-il dérogatoire ? Il a été transmis par la première génération d'immigrés, en fonction de leur propre perception du culte, et développé par les suivantes. Les familles souhaitent transmettre les rites à leurs enfants : la grande distribution n'est pas en mesure de répondre à ce type de besoin.

Les affaires musulmanes sont actuellement gérées en ordre dispersé, entre les principales mosquées, les instances agréées et divers représentants autoproclamés. Une partie de nos affaires sont déléguées à des institutions non musulmanes. L'État instrumentalise le halal et la formation des intervenants musulmans. C'est le symptôme d'un manque de confiance mutuel qui fait mentir la devise de notre République : liberté, égalité, fraternité.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Merci de cette présentation engagée et personnelle.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Dans le cadre de notre mission d'information sur les réseaux djihadistes, nous avons abordé la question du financement du culte – même si hier nous ne faisons aucun lien entre la pratique du culte et le djihad. L'une de nos préconisations était la mise en place d'une taxe pour financer la construction de mosquées et le développement de formations. Nous avons ressenti ce besoin. Nous sommes fondés à répondre à votre demande d'autonomie et de transparence ; mais vous nous indiquez qu'un projet de certification séculière, travaillé pendant plusieurs années, vient d'avorter. Pourtant, une taxe sur le halal pourrait difficilement passer par d'autres canaux.

Voyez-vous une possibilité de sortir de la situation que vous décrivez : monopole des trois grandes mosquées, autorités à géométrie variable, représentants autoproclamés ?

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Qu'est-ce qui vous a conduit à écrire ce livre ?

Vous dénoncez la schizophrénie de l'État ; mais le label halal souffre d'un manque de fiabilité et d'uniformité, alors qu'il existe un label casher reconnu par tous. Quelles seraient vos préconisations pour rendre ce circuit plus transparent financièrement et plus fiable pour le consommateur ? Sans ces conditions, le consommateur peut aisément être trompé. Vous pointez l'ambiguïté des pouvoirs publics ; pour ma part, j'attendais beaucoup de la norme Afnor, qui était aussi demandée à l'étranger, notamment dans les Émirats : c'est une perspective importante pour l'exportation. Jugez-vous possible une reprise de ces travaux ?

Mme Hanen Rezgui Pizette. – Le livre que j'ai publié s'inscrit dans les travaux d'investigation menés par notre association. Le consommateur musulman ne trouve pas de solutions à la quasi-impossibilité de trouver une viande conforme à ses convictions. Nous avons enquêté auprès des organismes de certification, des consommateurs, des boucheries ; nous avons consulté les archives de l'administration et des associations musulmanes pour arriver à un diagnostic de responsabilité de l'État. Ce dernier doit mettre en place une réglementation compatible avec les besoins des consommateurs musulmans et le principe de laïcité.

J'ai participé dès 2010 aux travaux sur la norme Afnor. Nous partagions votre espoir que cette norme fixe une référence et nous aide à défendre les droits des consommateurs. Malheureusement, nous avons rencontré un problème de compatibilité. Deux exemples : le système de normalisation doit recueillir le consensus de toutes les parties prenantes, y compris pour certaines questions religieuses qui se trouvent ainsi soumises à

l'avis de l'État ou d'industriels ; le contrôle d'une norme séculière est effectué par des organismes non musulmans. La question a été portée devant le Conseil européen de normalisation, qui a refusé de prendre en compte les spécificités religieuses dans le fonctionnement du circuit.

Nous tentons par conséquent de développer des solutions alternatives. En 1985, la Ligue islamique mondiale a adressé une lettre au ministère de l'intérieur, lui demandant d'agréer le projet Tayibat et proposant de le promouvoir auprès du monde musulman. Nous travaillons désormais sur la charte halal, dont le potentiel est international. En avril 2015, notre communiqué prenant acte du blocage à l'Afnor a suscité l'organisation d'une réunion à Istanbul en juin. Une autre réunion a été organisée au niveau européen. Notre impact est réel, même si nous nous heurtons toujours au monopole des trois grandes mosquées.

Notre association a choisi d'agir en droit pour réformer la réglementation du halal, qui nous empêche d'avancer. Le code rural comprend certains règlements illégaux. De façon générale, l'usage précède la réglementation. Avant 1962, l'abattage rituel ne faisait l'objet d'aucune réglementation. Ensuite, les usages de la communauté juive ont été imposés comme modèle à la communauté musulmane, alors que ces usages ne correspondaient pas à ses besoins réels. La taxe halal nécessiterait des modifications réglementaires que nous essayons d'obtenir à travers notre procédure devant le Conseil d'État.

M. François Grosdidier. – En matière d'abattage, l'État joue un rôle de formation et de respect des normes sous l'angle sanitaire et sous celui de la protection animale. Les pratiques cultuelles – comme d'ailleurs plusieurs autres pratiques traditionnelles telles que la corrida ou les combats de coqs – font l'objet d'aménagements et de dérogations. L'abattage rituel en fait partie. Beaucoup souhaiteraient que cette dérogation soit limitée à la demande cultuelle.

Vous semblez contester le rôle de l'État dans la définition des règles d'abattage et l'habilitation des sacrificateurs, et vous parlez de dérogation. L'État n'a pas vocation à entrer dans l'interprétation théologique, mais il doit bien délimiter l'espace de dérogation admissible – même si nous comprenons que vous ne souhaitiez pas vous voir imposer les pratiques du judaïsme.

Votre formation à Grenoble était destinée aux pères de familles, dites-vous ; mais l'abattage à domicile est interdit ! De plus, comme me l'ont confirmé des imams, cette pratique peut relever de la tradition mais elle n'est pas une obligation religieuse. De même, l'époque de l'abattage du cochon dans la cour de la ferme est révolue. La République aménage des espaces pour les cultes, mais elle ne reviendra pas à l'abattage à domicile.

Mme Hanen Rezgui Pizette. – Je faisais référence à un régime dérogatoire au sein de l'Islam. L'abattage lors de l'*Aïd* est, d'un point de vue religieux, fortement recommandé. C'est une obligation collective.

M. François Grosdidier. – J'organise moi-même, dans la commune dont je suis maire, un abattoir temporaire pour l'*Aïd*.

Mme Hanen Rezgui Pizette. – La moitié, voire les deux tiers des agneaux sont abattus clandestinement pour l'*Aïd*. Les représentants du culte essaient de s'adapter à une réglementation fondée sur le modèle juif. Quant à l'abattage dans la ferme, il se pratique encore !

M. François Grosdidier. – C'est interdit.

Mme Hanen Rezgui Pizette. – On peut abattre jusqu'à 50 volailles par jour hors des structures agréées. Seul l'abattage rituel à domicile est interdit.

Notre formation à Grenoble ne visait pas à encourager les pratiquants à effectuer l'abattage chez eux, mais à les former à la réglementation. Il est reproché aux trois mosquées agréées, qui n'ont pas été choisies par la communauté musulmane, de ne pas assez former les sacrificateurs musulmans. Auparavant, les sacrificateurs étaient de vrais bouchers musulmans bénéficiant d'une habilitation communautaire spontanée. Les problèmes ont commencé en 1970, lorsque les sacrificateurs ont été habilités par les préfetures et les abattoirs. Dans la communauté juive, le sacrificateur bénéficie d'une formation de trois ans, délivrée par les instances du culte. J'ai moi-même demandé une habilitation à la mosquée de Paris, qui m'a réclamé en réponse une attestation d'employeur, une formation de vétérinaire... et un chèque pour la délivrance de l'habilitation. Sans rendez-vous, sans entretien !

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Vous souhaitez limiter le rôle de l'État dans l'organisation de la filière halal. Quelle est votre opinion sur les contestations de certifications récemment évoquées dans la presse ?

Mme Hanen Rezgui Pizette. – La mosquée de Paris souhaite changer d'organisme de certification, à la suite de révélations d'après lesquelles certains des produits actuellement certifiés seraient non halal. À mon avis, cette politique masque un conflit interne.

J'ai récemment reçu une lettre de la communauté musulmane de Villeneuve-sur-Lot. La société Top Viandes y a été créée en juin 2015 pour répondre à la forte demande de viande halal. Or la société gérant l'abattoir a reçu un courrier des autorités ordonnant l'étourdissement des animaux, faute de quoi l'agrément halal serait supprimé, mettant en difficulté le prestataire. Nous avons pu régler l'affaire. La préfecture nous a indiqué que l'étourdissement des animaux était prescrit dans le mode opératoire de l'abattoir.

Second exemple, l'abattoir municipal d'Alès a été fermé après une polémique lancée par les associations de bien-être animal, pour des manquements relatifs à la contention. Mais on demande aux musulmans d'accepter l'étourdissement pour régler le problème !

Deux guides de bonnes pratiques sur l'abattage halal ont été publiés par les autorités, sans que les musulmans soient associés à leur élaboration. Le ministère de l'agriculture préconise ainsi l'étourdissement, alors que les musulmans, comme les juifs, bénéficient d'une dérogation en la matière. À Villeneuve-sur-Lot, les prestataires se sont entendus dire que leurs méthodes dataient du Moyen-Âge, qu'ils refusaient ce que le Coran acceptait, et d'autres propos encore. Les sacrificateurs des abattoirs sont livrés à eux-mêmes, sans suivi des autorités religieuses.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – Connaissez-vous le tonnage annuel de l'abattage halal ?

Mme Hanen Rezgui Pizette. – Non. Les restrictions sur l'abattage sont de plus en plus fortes, alors que la demande augmente. Il est difficile de trouver de la viande vraiment halal. La quasi-totalité des volailles sur le marché sont issues de l'abattage mécanique avec étourdissement préalable.

Mme Nathalie Goulet, rapporteure. – Nous vous remercions.

La réunion est levée à 16 h 05

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 14 MARS ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 16 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 371 (2015-2016), rejetée par l'Assemblée nationale, en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire (M. Daniel Gremillet, rapporteur) (Deuxième lecture)

Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commissions) : Lundi 14 mars 2016, à 12 heures

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).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 16 mars 2016

à 10 heures

Salle Médicis

à 10 heures :

- Examen du rapport pour avis de M. Philippe Paul sur le projet de loi n° 445 (2015-2016) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi 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).

à 11 heures :

- Audition de M. Hervé Ladsous, secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU (captation vidéo).

Commission des affaires sociales

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mardi 15 mars 2016

à 15 h 45

Salle n° 213

- Audition de MM. Pascal Cormery, président, et Michel Brault, directeur général, de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole sur la protection sociale des exploitants agricoles.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 16 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 245

à 9 h 30 :

- Audition de MM. Gilles Péligon, PDG de TF1, Jean-Christophe Thiery, président du directoire du Groupe Canal+ et Nicolas de Tavernost, président du Groupe M6.

à 10 h 30 :

- Audition de Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions.

à 11 h 30 :

- Audition de M. Christopher Baldelli, président de RTL.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 446 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, en examen conjoint avec la proposition de loi n° 416 (2015-2016) de MM. David Assouline, Didier Guillaume et les membres du groupe socialiste et républicain, relative à l'indépendance des rédactions.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 16 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Jean-Christophe Niel, candidat proposé aux fonctions de Directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

- Vote sur la proposition de nomination du Directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

Commission des finances

Mercredi 16 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi n° 445 (2015-2016) renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

à 10 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2 de la LOLF, sur la journée défense et citoyenneté (JDC) (ouverte aux membres de la commission des affaires sociales).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 16 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination de co-rapporteurs sur la mission d'information « désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe ».

- Examen des amendements éventuels sur le projet de loi constitutionnelle n° 395 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, de protection de la Nation (rapporteur : M. Philippe Bas).

- Examen du rapport de M. André Reichardt et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 105 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 14 mars 2016, à 12 heures

- Communication de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre Yves Collombat et Michel Mercier, co-rapporteurs de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi organique et la proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle

Mardi 15 mars 2016

à 12 h 30

Salle 6566 (2^e étage) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi organique et de la proposition de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Jeudi 17 mars 2016

à 8 h 30

Salle A120

- Exemption du cristal de la directive « limitation de l'utilisation de substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques » : proposition de résolution européenne et avis politique de M. René Danesi.
- Proposition de résolution européenne relative au maintien de la réglementation viticole : rapport de MM. Gérard César et Claude Haut.
- Marchés d'instruments financiers : communication de MM. Eric Bocquet et Jean-Paul Emorine.
- Nomination de rapporteurs.

Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte

Lundi 14 mars 2016

à 16 heures

Salle n° 67

à 16 heures :

- Audition de M. Beddy Ould Ebnou, enseignant de la finance internationale et de la finance islamique à l'Université de Dauphine dans le cadre de *l'executive master* « Principes et pratiques de la finance islamique ».

à 17 heures :

- Audition de M. Bruno Dalles, Directeur de TRACFIN.

Jeudi 17 mars 2016

à 13 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Makhlouf Mamèche, Président de la Fédération nationale de l'enseignement privé musulman (FNEM) et de M. Michel Soussan, conseiller.

Délégation aux entreprises

Jeudi 17 mars 2016

à 8 h 30

Salle 46 D

- Compte rendu, par M. Jérôme Durain, du déplacement en Saône-et-Loire le lundi 7 mars 2016.
- Point d'information sur l'organisation de la Journée des entreprises du 31 mars 2016.
- Nomination d'un rapporteur en vue de l'élaboration d'un rapport d'information sur les entreprises et la réforme du droit du travail.

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Jeudi 17 mars 2016

à 8 h 30

Grande Salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Présentation du tome III du rapport d'information de MM. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard : « Finances locales à l'horizon 2017 : perspectives ».

Délégation à l'outre-mer

Jeudi 17 mars 2016

à 9 h 30

Salle n° 245

Auditions sur la problématique des normes sanitaires et phytosanitaires applicables à l'agriculture des outre-mer

Audition de :

- M. Sébastien Zanoletti, directeur Innovation et développement durable à l'UGPBAN et Consultant pour l'Institut technique tropical (IT2), accompagné par Mme Chloé Bourgoïn, responsable santé végétale à l'IT2,
- Mme Laetitia de La Maisonneuve, chargée des relations avec le Parlement, accompagnée de M. Emmanuel Detter, consultant, EURODOM,

- Mme Olivia Meiffren, consultante agriculture, bioressources et territoire, Blezat Consulting.