

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 3193

- *Proposition de loi relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3193*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 3201

- *Proposition de résolution contenue dans le rapport de M. Jean Bizet, adoptée par la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3201*
- *Questions diverses..... 3206*
- *« L'Europe face au risque de chaos géopolitique : quelle architecture de sécurité ? » - Audition de M. Hubert Védrine (sera publié ultérieurement) ..... 3206*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 3207

- *Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3207*
- *Nomination de rapporteurs ..... 3216*
- *Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité ..... 3216*
- *Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen des amendements de séance ..... 3217*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie - Procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3218*
- *Article 13 de la Constitution - Audition de M. Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé..... 3225*
- *Vote sur cette proposition de nomination et dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées ..... 3234*
- *Désignation de rapporteurs ..... 3234*
- *Dispositifs médicaux - Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé... 3234*
- *Audition de Mme Agnès Buzyn - deuxième partie..... 3242*

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 3249**

- *Audition de MM. Jean Castex, délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024, Nicolas Ferrand, directeur général exécutif de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) et Claude Onesta, en charge de la performance des athlètes français au sein du ministère des sports..... 3249*
- *Proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse – Examen du rapport et du texte de la commission..... 3267*
- *Communications diverses..... 3280*
- *Représentation et visibilité des outre-mer dans l'audiovisuel public - Audition de M. Franck Riester, ministre de la culture ..... 3280*

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 3281**

- *Audition de M. Benjamin Smith, Directeur général du groupe Air France-KLM (sera publié ultérieurement)..... 3281*
- *Désignation de membres du bureau de la commission..... 3281*
- *Désignation d'un rapporteur ..... 3281*

**COMMISSION DES FINANCES..... 3283**

- *Audition de M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France ..... 3283*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 3301**

- *Audition de M. Yves Saint-Geours, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature..... 3301*
- *Audition de Mme Sandrine Clavel, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature..... 3307*
- *Audition de M. Jean Cabannes, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature..... 3313*
- *Audition de Mme Natalie Fricero, candidate proposée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature..... 3320*
- *Votes sur les propositions de nomination, par le Président de la République et le Président du Sénat, de M. Yves Saint-Geours, Mme Sandrine Clavel, M. Jean Cabannes et Mme Natalie Fricero aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature..... 3325*
- *Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président du Sénat, de M. Jean Cabannes et Mme Natalie Fricero aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature ..... 3326*

- *Désignation de rapporteurs* ..... 3327
- *Proposition de loi relative à l'aménagement du permis à points dans la perspective de l'abaissement de la limitation de vitesse à 80 km/h sur le réseau secondaire - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 3327
- *Proposition de loi visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires - Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 3334
- *Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président de la République, de M. Yves Saint-Geours et Mme Sandrine Clavel aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature&*..... 3348
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Patrick Strzoda, directeur de cabinet du Président de la République (sera publié ultérieurement)*..... 3349
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur (sera publié ultérieurement)*..... 3349
- *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)* ..... 3349
- *Proposition de loi tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres et proposition de loi organique tendant à actualiser les dispositions applicables aux élections organisées à l'étranger - Procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement) – Examen du rapport et des textes de la commission*..... 3350

## **COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES**

..... 3373

- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la croissance et la transformation des entreprises - Examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)*..... 3373
- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la croissance et la transformation des entreprises – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)*..... 3373
- *Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises – Examen d'articles selon la procédure de législation partielle en commission (sera publié ultérieurement)* ..... 3373

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES  
SUR MINEURS ..... 3375**

- *Audition de représentants de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice..... 3375*
- *Audition de Mme Marie-Louise Kuntz, vice-présidente du Conseil départemental de la Moselle, et M. Ludovic Maréchal, adjoint au sous-directeur de l'aide sociale à l'enfance du Conseil départemental de la Moselle, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF) (le compte rendu sera publié ultérieurement)..... 3384*
- *Audition de Mme Violaine Blain, directrice du Groupement d'intérêt public Enfance en danger (Giped) et de Mme Agnès Gindt-Ducros, directrice de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) (le compte rendu sera publié ultérieurement) ..... 3384*
- *Audition de M. Jean-Philippe Vinqant, directeur général de la cohésion sociale (DGCS) (le compte rendu sera publié ultérieurement) ..... 3384*
- *Audition du Dr Jean-Philippe Cano, vice-président, et de Mme Ingrid Bertsch, secrétaire de la Fédération française des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (FFCRIAVS) (le compte rendu sera publié ultérieurement) ..... 3385*

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET LA  
REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE ..... 3387**

- *Audition de Mme Gina Miller, présidente de l'association Best for Britain..... 3387*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 14 JANVIER ET A VENIR  
..... 3393**

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 16 janvier 2019****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 10 h 05.***Proposition de loi relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'année 2019 commence avec un calendrier incertain ; nous allons en profiter pour effectuer le suivi de plusieurs lois votées. Je vous présente tous mes vœux de bonheur personnel pour vous, je souhaite la sérénité pour le pays, du travail pour la commission, avec cette précieuse convivialité qui nous permet d'échanger des arguments avec vivacité, mais toujours dans l'intérêt du pays.

Nous commençons l'année avec l'examen du rapport de Dominique Estrosi Sassone sur une petite proposition de loi de suivi de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – La loi ELAN a été définitivement adoptée par le Sénat le 16 octobre dernier. Saisi par soixante députés, le Conseil constitutionnel a censuré d'office 19 articles, au motif qu'il s'agissait de cavaliers législatifs, dont les articles 91 et 121, que la proposition de loi présentée par notre présidente reprend *in extenso*.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi reprend l'article 91 de la loi ELAN. Lors de l'examen de cette dernière, plusieurs députés avaient souligné l'intérêt de permettre aux forces de l'ordre d'avoir un accès permanent aux parties communes des immeubles appartenant aux bailleurs sociaux.

Le député M. Stéphane Peu avait souligné que les procureurs demandaient de renouveler ces autorisations d'accès tous les six mois. C'est pourquoi les députés avaient adopté en séance publique un amendement simplifiant la procédure actuelle et posant le principe selon lequel les organismes HLM accordent à la police et à la gendarmerie, et éventuellement à la police municipale, une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes de leurs immeubles. Cette disposition avait été adoptée sans modification par le Sénat.

Je vous propose de maintenir notre position et d'adopter cet article 1<sup>er</sup> sans modification.

L'article 2 de la proposition de loi reprend les dispositions de l'article 121 de la loi ELAN. Le I de cet article modifie l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation relatif à l'occupation des halls d'immeuble. Les députés avaient en effet souhaité reprendre en partie des modifications apportées au délit d'occupation des halls d'immeubles introduites dans la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté et qui avait été censurées, elles aussi, par le Conseil constitutionnel.

Le I sanctionne un nouveau cas d'occupation abusive des parties communes. Ainsi, l'occupation en réunion des espaces communs ou les toits des immeubles qui nuit à la tranquillité des lieux sera punie des mêmes peines que celles actuellement prévues pour le cas d'occupation abusive des espaces communs.

En outre, la peine d'emprisonnement encourue pour le délit d'occupation abusive est aggravée de 6 mois à un an d'emprisonnement lorsque l'occupation se déroule avec des voies de fait ou des menaces.

Enfin, le juge pourra également prononcer à titre de peine complémentaire une interdiction pour trois ans au plus de paraître dans certains lieux définis par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise.

Le II de l'article reprend des dispositions initialement introduites par le Sénat en matière de résiliation du bail et modifiées par la commission mixte paritaire pour en garantir la sécurité juridique.

Le droit actuel prévoit la possibilité d'introduire une clause prévoyant la résiliation du bail de plein droit pour un motif résultant de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée. Néanmoins, cette disposition a été introduite en 2007 et les contrats de location conclus antérieurement ne mentionnent pas cette disposition rendant plus difficile l'expulsion du locataire qui ne respecte pas son obligation d'utiliser paisiblement son logement.

Le II de l'article propose donc que la clause permettant de résilier de plein droit le bail en cas de condamnation définitive du locataire pour troubles de voisinage soit réputée écrite dès la conclusion du contrat de bail. Ces dispositions s'appliqueront aux résiliations justifiées par des faits commis postérieurement à la conclusion du contrat de bail.

L'article 2 précise en outre que sont assimilées aux troubles de voisinage les infractions relatives au trafic de stupéfiants commises dans le logement, l'immeuble ou le groupe d'immeubles. Le contrat de bail pourra être résilié de plein droit à la demande du bailleur lorsque le locataire ou l'un de ses enfants mineurs sous sa responsabilité légale aura été définitivement condamné pour une de ces infractions commises postérieurement à la conclusion du contrat de bail.

Une disposition en ce sens avait été introduite dans la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté avant d'être censurée par le Conseil constitutionnel qui avait estimé qu'il s'agissait d'un cavalier.

Ces sujets récurrents ont été, à chaque fois, retoqués comme cavaliers législatifs. Si l'Assemblée nationale nous suit, ces dispositifs pourront enfin être inscrits dans la loi, ce qui aidera les bailleurs sociaux à garantir la paix et la tranquillité publique à leurs locataires.

Le trafic de drogue est un véritable fléau pour nos quartiers. Les bailleurs sont souvent démunis face à ces situations et les locataires ne comprennent pas l'inaction du bailleur. La mesure qui est proposée est une mesure utile qui permettra aux bailleurs d'engager plus facilement des actions en résiliation du bail. Les bailleurs pourront ainsi mieux respecter leurs obligations de faire cesser les troubles de voisinage.

Ici encore, je vous propose de maintenir notre position et d'adopter cet article 2 sans modification.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cette proposition de loi est très attendue par les bailleurs...

**Mme Catherine Procaccia.** – ... et par les locataires !

**M. Daniel Dubois.** – Mme la rapporteure a raison. De nombreux collègues centristes ont signé cette proposition de loi pour faire face au fléau que ces comportements représentent pour les habitants des quartiers. On reproche souvent aux organismes HLM de ne pas garantir la tranquillité de leurs locataires. S'il faut pour cela une loi, eh bien votons-la !

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Nous aurions préféré ne pas avoir à le faire, mais c'est ainsi !

**Mme Valérie Létard.** – Face à des situations très complexes, il est utile d'aller au bout des actions de résiliation de bail. D'autres aspects de la loi ELAN me posaient problème, mais pas ceux-là. N'oublions pas, cependant, qu'il faut un équilibre entre prévention et sanctions. Soyons vigilants sur le fait que les actions éducatives et les mesures de prévention de la délinquance soient bien financées. Cela semble évident, mais cela l'est moins lorsqu'il s'agit de le mettre en musique...

**Mme Annie Guillemot.** – Je partage ce que vient de dire Mme Létard notamment sur la prévention de la délinquance. La police pourrait faire beaucoup plus et mieux. Souvent, c'est par manque de moyens, mais parfois, c'est parce qu'un point de fixation dans un quartier permet d'éviter les problèmes en centre-ville... La police doit faire la chasse aux dealers dans un certain nombre de quartiers. L'autorisation permanente d'accès à la police est une bonne chose : les offices n'auront pas à délibérer tous les six mois !

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Le dispositif ne couvre que les logements sociaux...

**Mme Annie Guillemot.** – Il faudrait voir ce qu'on peut faire pour l'étendre au parc privé. Dans certaines copropriétés dégradées, la majorité à l'assemblée générale, nécessaire pour agir, est difficile à trouver.

Sur l'occupation des halls d'immeuble, la situation me semble un peu meilleure. Ce qui est intéressant dans la proposition de loi c'est l'introduction d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître. Il faudra s'assurer que la justice dispose de moyens suffisants pour mettre en œuvre cette mesure. Combien de fois prévoit-on une telle interdiction qui finalement n'est pas appliquée par manque de greffiers.

Notre groupe a en revanche une réticence sur l'application rétroactive de la clause résolutoire, qui nous semble entachée d'inconstitutionnalité, si l'on en croit des décisions récentes du Conseil constitutionnel. Ce dispositif augmente donc le risque d'une censure. C'est le sens de notre amendement. Attention à ce dispositif, qui ne passe pas très bien non plus auprès de certaines associations.

**M. Fabien Gay.** – Ces dispositions sont très attendues. La sécurité et la tranquillité publiques sont de vraies questions dans les quartiers populaires. J'habite en Seine-Saint-Denis, dans une ville très populaire : dans certains quartiers, les habitants nous disent que, passé 18 heures, ils ne peuvent plus rentrer chez eux. C'est insupportable !

Mais attention. Les lois sont de plus en plus répressives depuis 17 ans, et la situation n'est toujours pas réglée. Valérie Létard a raison. Il faut un plan d'ensemble, un plan éducatif, un plan de prévention de la délinquance. On aura un seul amendement pour la séance publique sur la police de la sécurité au quotidien pour avoir le débat. Depuis un an, le Gouvernement nous la vend à grands renforts de communication, mais nous n'avons pas vu un seul policier arriver !

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Même chose à Nice !

**M. Fabien Gay.** – Nous allons voter un arsenal juridique, mais sera-t-il seulement appliqué ? Au commissariat du Blanc-Mesnil, la commissaire de police explique qu'à partir de 18 heures, elle ne dispose plus que de trois policiers, qui doivent donc rester au commissariat. Elle n'a même pas un seul véhicule à faire circuler. De toute manière, dans le quartier des Tilleuls, qui compte 4 000 habitants, il vaut mieux ne pas venir avec un seul véhicule...

Mais admettons que vous fassiez une grande descente, que vous arrêtiez tout le monde ; le tribunal de Bobigny ne peut pas traiter les affaires avant deux ans... Dans tous ces quartiers, c'est la République qui recule.

Quant à l'article 2... nous allons réfléchir... (*Sourires*)

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Rappelez-nous ce que vous aviez voté pendant le débat de la loi ELAN...

**M. Fabien Gay.** – L'arsenal peut être renforcé. Mais encore faut-il que soient réunies les conditions de son application.

**M. Bernard Buis.** – Ce texte est très attendu. Même dans des villes moyennes, il y a des zones de non-droit. Je suis très favorable à cette proposition de loi, mais il faudra bien sûr l'accompagner d'autres mesures.

**M. Franck Montaugé.** – Comme le dit Fabien Gay, les gouvernements se succèdent, les opérations de communications aussi, mais rien ne change dans la réalité. Nos concitoyens ressentent ce décalage, ce qui crée de la frustration.

Un point n'a pas été abordé, difficile à traiter : les politiques de peuplement, qu'il faut travailler non au niveau local, mais à l'échelle du territoire. La dimension sociologique, sinon ethnique, doit être prise en compte. Il n'est pas facile pour des populations installées d'accepter l'arrivée de certaines familles. La République, avec ses valeurs, est capable de les intégrer.

**M. Martial Bourquin.** – Le traitement de la délinquance dans les quartiers prioritaires et dans les copropriétés dégradées est un vrai problème. Les insuffisances législatives incitent les acteurs locaux à relâcher leur volonté de faire régner le droit. Le rôle du Parlement est précisément de combler ces lacunes. Annie Guillemot a donné la position de notre groupe ; mais le problème numéro un reste le couple police-justice. Les groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD) fonctionnent là où ils existent : le procureur, la police et le juge travaillent ensemble, et cela donne des résultats. Mais ils sont en recul, aujourd'hui.

On a besoin des GLTD. Il faudra interroger le Gouvernement en séance sur les insuffisances du droit qui empêchent le maintien de l'ordre républicain dans certains endroits. Quoi qu'il en soit, si on ne rétablit pas les GLTD, l'application du texte, aussi bon soit-il, restera difficile.

J'ai été maire pendant longtemps. Dans certains quartiers, il suffisait d'une ou deux familles pour mettre à mal la vie quotidienne des habitants. Le préfet n'avait pas d'autre solution que de déplacer ces familles, en veillant à ne pas déplacer le problème. Si la police et la justice n'ont pas la possibilité de réagir dans un délai très court, le non droit prévaudra.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – D'autant que ce sont les populations les plus modestes qui sont touchées.

**Mme Cécile Cukierman.** – Notre groupe n'a pas encore déterminé sa position sur le vote final de ce texte. Aux principes que nous défendons, s'oppose la réalité du terrain. La sécurité des personnes doit être assurée, quelle que soit leur situation sociale et territoriale. Quand les habitants de certains quartiers en difficulté sont victimes d'insécurité, ils subissent la double peine.

En ce qui concerne l'article 2, ce n'est pas en renforçant l'arsenal des peines qu'on réduira la délinquance. Voilà des années qu'on élève le plancher des peines. Pourtant, la délinquance ne se réduit pas. Le débat doit être global, ce qui signifie que nous devons prendre en compte la prévention et la présence des forces de police. Ne vendons pas du rêve aux habitants de ces quartiers qui attendent beaucoup en matière de sécurité.

Autoriser l'accès de la police dans les halls d'immeuble ne suffira pas. Dans mon département, il existe des quartiers où la police ne vient pas lorsque les habitants l'appellent, non pas parce que l'accès aux immeubles lui est interdit, mais parce qu'elle n'est pas en capacité de venir. Ce texte ne doit pas être d'affichage. Il doit prendre en compte la situation vécue des habitants.

**M. Marc Daunis.** – Le constat est clair : il faut une politique globale. Je ne crois pas que le droit soit insuffisant dans l'absolu. Mais il l'est par rapport à des situations concrètes de dérive sur le terrain. Ce que nous apportons, ce n'est pas un outil pour régler des situations lourdes dans certains quartiers, mais un outil pour éviter la dégradation qui altérerait la vie d'autres quartiers, faisant monter les exaspérations face à des situations devenues plus lourdes. Nous ne résoudrons pas la question par le renforcement de l'arsenal juridique. Pour autant, nous éviterons ainsi que certaines situations s'enkystent.

Je suis réservé sur la conjugaison de l'automatisme de la clause résolutoire et de son application rétroactive. Ce serait une erreur de lier les deux. Le mieux est l'ennemi du bien et nous risquons de créer une crispation qui fragiliserait la loi. Mieux vaut éviter la rétroactivité et solidifier l'outil dont nous disposons. En enlevant au juge la possibilité de moduler selon les situations, mais aussi celle d'opérer de manière rétroactive, nous risquons de nous heurter à l'opposition du Conseil constitutionnel.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Nous souhaitons continuer à promouvoir le travail accompli lors de l'examen de la loi ELAN. Si les mesures que nous proposons ne suffiront pas à tout résoudre, elles s'inscriront dans une politique globale indispensable. Il serait dommage que les bailleurs sociaux ne puissent pas en bénéficier.

D'autant qu'il faudrait aussi agir dans le parc privé au niveau des copropriétés dégradées, comme l'a justement noté Mme Guillemot.

À chaque fois qu'on a tenté d'introduire ces mesures dans un texte, elles ont été retoquées. Les bailleurs sociaux sont de plus en plus confrontés aux troubles de voisinage. Une minorité de locataires ne respecte pas ses droits et ses devoirs. Pour lui faire face, les bailleurs sociaux sont démunis, ne pouvant pas aller plus loin que la médiation. Quand les faits sont répétés, ils se répercutent sur tout l'immeuble. S'ils sont avérés et jugés définitivement, il faut qu'ils soient sanctionnés par une résiliation du bail. Nous enverrions ainsi un signal positif aux locataires qui se comportent dignement.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

*L'article 1er est adopté sans modification.*

##### *Article 2*

**Mme Annie Guillemot.** – Notre amendement COM-5 supprime l'application rétroactive de la clause résolutoire. La conjugaison de l'automatisme et de la clause résolutoire risque de se heurter à un problème constitutionnel.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Nous avons déjà eu ce débat lors de l'examen de la loi ELAN. Actuellement, le propriétaire peut inscrire dans le contrat de bail une clause permettant de mettre fin au bail de plein droit en cas de troubles de voisinage constatés par une décision de justice passée en force de chose jugée. Cette disposition ayant été introduite en 2007, les contrats de location conclus antérieurement ne mentionnent pas cette disposition, rendant plus difficile l'expulsion du locataire qui ne respecte pas son obligation d'utiliser le logement paisiblement. La proposition de loi pallie cette difficulté. Les locataires pourront ainsi être traités de la même manière, quelle que soit la date de conclusion de leur bail.

J'entends les interrogations de nos collègues, mais le contrat de bail n'est à mon sens pas un contrat comme les autres. Le bail doit respecter un certain nombre de règles fixées par la loi du 6 juillet 1989 relative aux relations entre les bailleurs et les locataires. Ces règles sont d'ordre public. Le contrat de bail s'apparente plus à une situation légale, ce qui permet d'appliquer une loi nouvelle aux contrats en cours.

Le dispositif est doublement encadré. D'une part, l'application de la clause suppose une décision de justice constatant les troubles de voisinage. D'autre part, les résiliations devront être justifiées pour des faits commis après la publication de la présente loi. Demande de retrait ou avis défavorable.

**Mme Annie Guillemot.** – Nous partageons votre diagnostic. Il y a effectivement un trou dans la raquette. Cependant, additionner automatisme de la clause résolutoire et application rétroactive risque de se heurter à la censure du Conseil constitutionnel.

Il y a 25 ans, à Lyon, un arrêt a fait tomber 328 procédures d'expulsion, car les propriétaires expulsaient les locataires en prévenant le mari, mais pas l'épouse. Depuis, dans les baux, il est stipulé que si un locataire se marie, tout ce qui figure dans le contrat de bail est

opposable au conjoint. Le tribunal nous a suivis sur ces 328 expulsions. On peut imaginer que la même logique s'appliquera au dispositif dont nous discutons, qui ne fait pas tomber que les contrats de location, mais qui pose un problème de droit, car il pourra s'appliquer à tous les contrats. Le Conseil constitutionnel ne laissera pas passer cela. Les questions prioritaires de constitutionnalité risquent de pleuvoir.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Un certain nombre de mesures de la loi ALUR qui modifiaient les baux se sont appliquées aux contrats en cours sans que cela pose problème.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Si l'on ôte l'application rétroactive de la clause résolutoire, la mesure n'aura d'effet sur personne.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Le Gouvernement a travaillé à la rédaction de cette mesure lors de la CMP. Il ne s'est pas opposé à la disposition, même si cela ne vaut pas avis du Conseil constitutionnel. En outre, le dispositif est doublement encadré. Il ne sera pas forcément retoqué.

**Mme Annie Guillemot.** – Nous considérons que les offices HLM doivent agir par avenant. Je maintiens mon amendement.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

*L'article 2 est adopté sans modification.*

#### *Articles additionnels après l'article 2*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 proposés par M. Grand reprennent des articles votés dans le cadre de la loi ELAN, adoptés au Sénat et retoqués par le Conseil constitutionnel. Ils concernent respectivement l'accès des huissiers aux boîtes aux lettres, l'accès des agents assermentés du service municipal ou départemental du logement aux parties communes des immeubles et l'accès des agents de l'Insee aux boîtes aux lettres.

Je propose que nous demandions à notre collègue de présenter ses amendements en séance. Nous partageons l'objectif de ces amendements que nous avons votés. Cependant, la position du Gouvernement manque de clarté et n'a rien de définitif. Il serait bon qu'il exprime sa position en séance. Avis défavorable.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Sur ce texte, nous visons l'efficacité, c'est-à-dire l'adoption conforme à l'Assemblée nationale. Pour cela, il nous faut l'accord du Gouvernement.

**Mme Catherine Procaccia.** – C'est un détail, mais les amendements de M. Grand ne portent pas sur les articles 91 et 121.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – D'où le quatrième amendement de M. Grand.

*Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 ne sont pas adoptés.*

***Proposition de loi relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique***

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Ayant rejeté les amendements précédents de M. Grand, avis défavorable à l'amendement COM-4 qui modifie l'intitulé et n'a plus d'objet.

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

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

*La réunion est close à 11 heures.*

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

**Mercredi 16 janvier 2019**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

### **Proposition de résolution contenue dans le rapport de M. Jean Bizet, adoptée par la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Bernard Fournier, rapporteur.** – Lorsque nous avons entendu, il y a un an quasiment jour pour jour, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères sur la situation des chrétiens d'Orient et des autres minorités religieuses au Moyen-Orient, nous avons eu l'occasion de rappeler la vigilance et la mobilisation du Sénat en faveur de ces populations fragilisées par des persécutions qui avaient pris, avec l'apparition du califat de Daech, l'ampleur terrible de crimes de masses.

La mobilisation du Sénat s'est traduite notamment par la création, en juin 2015, du groupe de liaison, de réflexion, de vigilance et de solidarité avec les chrétiens d'Orient, objet qui s'est étendu ensuite à l'ensemble des minorités de la région et aux Kurdes. Ce groupe de liaison compte aujourd'hui 130 sénateurs, issus de tous les groupes politiques du Sénat sans exception.

Nous avons eu l'occasion d'évoquer, il y a un an, les chiffres terribles de l'épuration religieuse et ethnique qu'a connu l'Irak : en une génération, la population chrétienne d'Irak a diminué de 75 %. 20 siècles d'histoire presque balayés en 20 ans !

Et pourtant, il reste aujourd'hui des populations chrétiennes et membres des minorités religieuses, yézidis, shabbaks ou kakaïs notamment, qui tentent de survivre dans leur pays, en particulier au Kurdistan irakien. Une partie des populations qui ont fui l'arrivée de Daech, en particulier dans la région de la plaine de Ninive, aspire à retourner vivre chez elle et c'est bien légitime.

L'objet de la proposition de résolution européenne qui nous est soumise aujourd'hui est précisément de permettre la survie des minorités qui subsistent, et de favoriser leur retour quand elles ont dû fuir leurs foyers.

Cette proposition s'attache en effet à la question de la justice transitionnelle, c'est-à-dire la justice qui permet d'effectuer une transition entre l'état de guerre civile et d'exactions contre les populations, à l'Etat de droit.

L'idée qu'après le traumatisme des crimes commis contre les populations civiles, la société ne peut revenir à un état normal que s'il est fait justice de ces crimes n'est pas nouvelle. Elle était déjà présente dans l'organisation du procès de Nuremberg.

On la retrouve ensuite dans plusieurs pays dans lesquels la démocratie remplace la dictature militaire, avec des procès des principaux responsables des juntes (en Grèce en 1975, en Argentine en 1983).

On en retrouve enfin des versions récentes plus développées, comme, par exemple, la Commission « Vérité et réconciliation » en Afrique du Sud, mise en place en 1995 pour permettre au pays de tourner la page douloureuse de l'apartheid.

Dans tous ces exemples, on voit que l'idée est la reconnaissance des crimes et la désignation des principaux responsables, pour éviter leur occultation et la perpétuation de l'injustice faite aux victimes.

Il ne s'agit pas de régler les comptes du passé, et de prévoir une vengeance ou une revanche, mais bien au contraire de permettre les conditions du vivre ensemble, pour l'avenir. C'est un point important, qui explique à la fois l'intérêt que l'Union européenne porte à ce sujet, et la proposition de résolution qui nous est soumise : la justice transitionnelle vise en même temps le passé, le présent et l'avenir.

Le passé, car il s'agit de nommer les crimes pour ce qu'ils sont, de les établir de façon claire et précise pour éviter qu'ils ne soient plus tard niés ou contestés.

Le présent, car il faut permettre le retour chez elles des populations persécutées. Or cet objectif, déjà ardu, sera presque impossible à atteindre si ces populations ne peuvent avoir confiance dans une forme de justice et être assurées que leurs droits seront reconnus et respectés.

L'avenir, enfin, car comment imaginer que l'Irak puisse se reconstruire pacifiquement s'il n'est pas rendu justice des exactions passées ?

Reconnaître les victimes et ce qu'elles ont subi, c'est aussi réaffirmer leur légitimité à vivre dans leur pays, à retrouver leurs maisons qui ont souvent été détruites ou occupées par d'autres après leur fuite.

Dans le cas des crimes commis en Irak contre les minorités, on rencontre deux difficultés. Premièrement, l'Irak ne reconnaît pas la compétence de la Cour pénale internationale (CPI). Deuxièmement, le droit pénal irakien ne comprend pas, pour le moment, les qualifications de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

C'est pourtant bien à ces qualifications que renvoient la barbarie et l'ampleur des atrocités commises par l'Etat islamique. Je ne m'attarderai pas sur cette sombre réalité qui vous est bien connue. Je rappellerai simplement ce chiffre : un rapport des Nations-Unies de novembre dernier a dénombré en Irak 202 charniers de l'Etat islamique.

Naturellement, il faut rappeler aussi que l'Irak connaît une décrue des combats, et un début de normalisation politique. Si l'Etat islamique n'a pas été éradiqué, il a perdu l'essentiel de son emprise territoriale et ses activistes ont plongé dans la clandestinité dans les zones sous contrôle gouvernemental.

C'est aussi ce début de stabilisation qui rend possible d'envisager la mise en place d'une justice transitionnelle. Cela explique l'intérêt de l'Union européenne pour ce dossier. Il se traduit essentiellement par une communication faite il y a un an par la Commission et par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères, Mme Federica Mogherini, sur la

stratégie de l'Union européenne en Irak après le recul de l'Etat islamique. Cette communication a été validée par le Conseil le 22 janvier 2018.

Parmi les six défis que cette communication identifie pour l'Irak, le troisième est celui de la réconciliation nationale, qui suppose d'assurer la protection des minorités et leur intégration normale dans la société. Pour cette raison, l'Union européenne se fixe notamment comme objectif de favoriser la reconstruction du système judiciaire, sur des bases correspondant à un Etat de droit. Naturellement, cet objectif est d'autant plus ambitieux que la longue dictature de Saddam Hussein, qui a précédé la destruction de l'Irak, n'était en rien un Etat de droit- c'est le moins que l'on puisse dire.

Dans la mesure où l'Irak est un Etat souverain qui ne reconnaît pas la compétence sur son territoire de la Cour pénale internationale, une solution possible serait de recourir à un dispositif proche de celui existant au Cambodge pour juger des crimes commis pendant la guerre civile au Cambodge. Un accord entre le Gouvernement cambodgien et les Nations-Unies a prévu la création de trois tribunaux spéciaux associant des juges cambodgiens et des juges étrangers.

Les auteurs de la proposition de résolution suggèrent donc que l'Union européenne s'engage dans cette direction en proposant à l'Irak un tel dispositif, qui permettrait à la fois de respecter sa souveraineté et de faire bénéficier ces tribunaux de l'expertise de magistrats étrangers spécialisés dans le jugement des crimes de masse.

En deuxième lieu, les auteurs de la proposition de résolution proposent d'utiliser la mission d'expertise de l'Union européenne, *EUAM Irak*, qui vient d'être prolongée et renforcée, pour que celle-ci contribue à ce travail judiciaire, par la formation des forces de sécurité irakienne à la compréhension et à la connaissance de ces crimes, et au recueil des preuves permettant ensuite l'instruction judiciaire.

Enfin, un élément très important du projet de résolution consiste à demander qu'une partie de l'aide apportée par l'Union européenne à la reconstruction de l'Irak soit fléchée en faveur de la mise en place d'une justice transitionnelle. Il s'agit là d'une proposition concrète, qui fait écho à la déclaration de notre collègue Bruno Retailleau, président du groupe de liaison, lors de la création de ce groupe en 2015 : *« il ne faut pas que notre groupe reste au niveau de la réflexion. Il y aurait une incongruité à s'en tenir là. Notre ambition est d'être dans l'action concrète »*. Je sais que beaucoup d'entre nous partagent cette préoccupation. Naturellement, nous devons garder à l'esprit la nature de ce texte, qui a vocation à devenir une résolution du Sénat, et n'a donc pas la portée normative d'une loi. Toutefois, cette résolution peut avoir une portée très concrète, notamment pour guider l'action de l'Union européenne.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de trois amendements que je vous présenterai dans quelques instants, je vous propose d'adopter la proposition de résolution qui nous est soumise.

**M. Bruno Sido.** – L'absence d'efficacité de la CPI et les non-lieux récents rendus au profit du président Gbagbo comme au Kenya nous laissent perplexes quant à cette instance. Quelles pourraient être les autres outils permettant de juger efficacement les djihadistes pour leurs crimes ?

**M. Bernard Fournier, rapporteur.** – Il ne faut pas concentrer notre attention sur ces deux jugements de la CPI. La proposition de résolution ne repose pas, en effet, sur le recours à la CPI, mais sur la mise en place d'un dispositif spécifique de nature à permettre que les crimes commis ne resteront pas impunis. Elle formule le souhait que l'Irak soit accompagné, dans le respect de sa souveraineté, par des experts internationaux.

**M. Christian Cambon, président.** – Je formulerai deux observations, de retour d'Irak où j'accompagnai le ministre de l'Europe et des affaires étrangères : La première est que le pays n'en est pas encore à faire fonctionner normalement son système judiciaire : le gouvernement irakien n'est pas encore complètement constitué. La deuxième est que les Irakiens doivent encore reconstruire leur unité nationale. Cela étant dit, il est bien sûr utile de contribuer à la mise en place d'une justice la plus équitable possible, que la CPI n'est peut-être pas encore en mesure d'apporter.

**M. Bernard Cazeau.** – Il faut être prudent dans ce dossier. Cette proposition met en quelque sorte la charrue avant les bœufs, car, d'une part, l'Irak n'est pas demandeur d'une telle démarche et, d'autre part, le problème du djihadisme n'est pas encore réglé. Par ailleurs, les dispositifs comme celui du Cambodge prennent du temps. L'Union européenne doit dans l'immédiat concentrer son effort sur la reconstruction du pays plutôt que sur la justice transitionnelle. Les besoins de reconstruction sont considérables. Sur le sujet plus spécifique de la justice, je rappelle que la peine de mort existe en droit irakien, ce qui doit inciter aussi à la prudence. Pour ces différentes raisons, je m'abstiendrai.

**M. Bernard Fournier, rapporteur.** – Je voudrais vous rassurer sur la question des moyens potentiellement mis en œuvre pour la justice transitionnelle : ceux-ci restent peu importants par rapport à l'ensemble de l'aide à la reconstruction. Il n'y a donc pas de concurrence entre ces deux objectifs.

**M. Pierre Laurent.** – Je partage l'avis selon lequel les crimes commis par Daech doivent être punis et que cela est une des conditions à la reconstruction politique du pays. Je formule cependant deux remarques. Tout d'abord, cette proposition ne doit pas se limiter à punir les crimes commis contre les minorités chrétiennes ou religieuses mais bien contre l'ensemble de la population irakienne qui en a été victime. En second lieu, il me semble que la priorité doit être portée sur la reconstruction de l'Etat de droit, préalable indispensable à la justice transitionnelle. La question de la souveraineté irakienne est majeure. Les tribunaux mixtes peuvent être une solution, mais seulement si cela s'inscrit plus généralement dans l'affirmation de l'Etat de droit et d'un pays qui a recouvré sa souveraineté. Pour ces deux raisons, notre groupe s'abstiendra.

**M. Yannick Vaugrenard.** – La gravité des crimes commis impose à la communauté internationale d'agir sans attendre. La reconstruction de l'Etat irakien va de pair avec le jugement des crimes commis, et il ne faut pas laisser croire qu'il existerait une impunité juridique. Il ne faut donc pas remettre à après la reconstruction le règlement des questions de droit. Compte tenu de son histoire, l'Europe doit démontrer son exigence humaniste. Par ailleurs, s'il est vrai que l'ensemble de la population irakienne a subi les crimes de Daech, il est aussi incontestable que cette organisation avait pris certaines minorités et communautés pour cibles privilégiées, et c'est à elles que cette proposition renvoie. Enfin, la France a été durement frappée par l'Etat islamique, et il est naturel qu'elle incite l'Europe à l'action dans ce dossier. Notre groupe votera donc cette proposition.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Je souscris naturellement à toutes les intentions louables exposées. Mais il est vrai aussi que la communauté internationale a tendance à habiller de leçons de morale sa faiblesse et son hypocrisie. De plus, la souveraineté de l'Etat irakien est incontestable et la justice est une problématique régaliennne. Je suis assez dubitatif sur la portée concrète des engagements de la communauté internationale dans ce dossier. C'est la raison pour laquelle je m'abstiendrai.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – La France revendique le titre de pays des droits de l'homme, c'est pourquoi la France doit être mobilisée dans ce dossier. Dès 2014, j'avais avec plusieurs collègues signé une lettre ouverte au Président de la République pour demander que la France appelle la CPI à se saisir des exactions commises dans la région. Nous demandons aussi la création d'une force d'interposition pour protéger ces populations. Cette proposition est l'opportunité de donner un signal et de montrer aux institutions européennes que la France, et notamment son Parlement, veulent des actes dans ce dossier. Naturellement, cela ne s'oppose en rien à la reconstruction de l'Etat irakien, au contraire les deux vont de pair. Il faut aussi montrer que la France n'est pas intéressée que par la dimension économique de la reconstruction. J'espère donc que cette proposition de résolution sera largement soutenue.

**M. Christian Cambon, président.** – Cette proposition se veut un signal positif donné à l'Irak, qui attend beaucoup de notre pays. Le drame de la communauté yézidie n'est pas terminé. J'ai eu l'occasion lors de la visite que je viens d'effectuer de recueillir des témoignages glaçants quant aux atrocités commises sur les minorités irakiennes, et dont certaines se poursuivent, notamment l'esclavage sexuel.

Nous passons maintenant à l'examen des amendements.

**M. Bernard Fournier.** – L'amendement COM-1 propose de remplacer au septième alinéa, le mot "accomplis" par le mot "commis".

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**M. Bernard Fournier.** – L'amendement COM-2 propose à l'alinéa 10, après le mot "commis" de rédiger comme suit la fin de la première phrase : "sur le territoire irakien".

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**M. Bernard Fournier.** – L'amendement COM-3 suggère à l'alinéa 10, de remplacer les mots : "alignement du droit irakien sur certains" par les mots : "rapprochement du droit irakien des".

*L'amendement COM-3 est adopté.*

TABLEAU RÉCAPITULATIF SUR LE SORT DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. Bernard FOURNIER, rapporteur</b>	1	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. Bernard FOURNIER, rapporteur</b>	2	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. Bernard FOURNIER, rapporteur</b>	3	Amendement d'amélioration rédactionnelle.	<b>Adopté</b>

*La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission, les Sénateurs des groupes LaREM et CRCE et M. Jean-Pierre Vial s'abstenant.*

### Questions diverses

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, nous avons appris par voie de presse le 13 décembre qu'une cyberattaque avait affecté, le 4 décembre, le système d'information du ministère des affaires étrangères « Ariane » qui permet à nos concitoyens de recevoir des informations de sécurité sur les pays étrangers dans lesquels ils se rendent.

Les rapporteurs du programme 129, Olivier Cadic et Rachel Mazuir qui suivent les questions de cybersécurité, ont souhaité enquêter sur cette cyberattaque.

Il est naturellement important que notre commission se saisisse de l'actualité : je les encourage donc dans leur démarche, en les remerciant d'y associer les rapporteurs du programme 105, qui porte sur les crédits du ministère des affaires étrangères, nos collègues Ladislav Poniatowski et Bernard Cazeau.

Ils nous rendront compte, le 6 février, de leurs auditions par une communication devant la commission.

**« L'Europe face au risque de chaos géopolitique : quelle architecture de sécurité ? » - Audition de M. Hubert Védrine (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 12 h 10.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Vendredi 21 décembre 2018****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 11 h 05.***Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant mesures d'urgence économiques et sociales. Le délai de dépôt des amendements a expiré, aucun n'a été déposé.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Ce projet de loi porte, comme son intitulé l'indique, des mesures d'urgence économiques et sociales. Le calendrier imposé au Parlement illustre tout particulièrement ce caractère d'urgence, puisque nous examinons ce texte deux jours seulement après son adoption par le conseil des ministres et le jour même de sa transmission au Sénat par l'Assemblée nationale – qui l'a adopté à 4 h 30 du matin... Il s'agit de conditions de travail que nous nous accorderons à trouver peu confortables.

Heureusement, ce projet de loi est court : il ne compte que quatre articles, relativement brefs. Je tiens à souligner la bonne collaboration des services du Gouvernement, qui ont répondu avec rapidité et précisions à mes questions. Le dialogue a également été nourri, ces derniers jours, avec le rapporteur général à l'Assemblée nationale, Olivier Véran. Je m'en réjouis, et espère que cette bonne collaboration perdurera pour l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et les lois rectificatives à venir, et permettra au Parlement de peser davantage.

Venons-en au fond des mesures de ce projet de loi, qui traduit en droit les mesures annoncées par le Président de la République lors de son discours télévisé à la Nation du 10 décembre dernier, dans le contexte social très particulier de cette fin d'automne.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit que les employeurs pourront verser, entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019, une prime exceptionnelle à leurs employés de 1 000 euros maximum, exonérée de toute imposition, cotisation ou contribution sociale. Précisons qu'il s'agit des employeurs soumis à l'obligation de contribuer à l'assurance chômage et de certains autres employeurs à statut particulier, non des fonctions publiques.

L'article 2 vise, d'une part, à avancer au 1<sup>er</sup> janvier 2019 – au lieu du 1<sup>er</sup> septembre comme adopté en loi de financement pour 2019 – l'exonération de cotisations salariales sur les rémunérations liées aux heures supplémentaires, d'autre part, à exonérer d'impôt sur le revenu ces mêmes rémunérations, dans la limite de 5 000 euros nets imposables par an. M. Roger Karoutchi, auteur de ces propositions lors du débat du PLFSS, doit être satisfait. Il regrettait beaucoup de ne voir aucun de ses amendements retenus. Il faut savoir être patient !

**M. Alain Milon, président.** – Ne le provoquez pas trop !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – En revanche, à l'inverse du régime mis en place par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) de 2007, les cotisations patronales ne seront pas exonérées. Il n'y a donc pas d'incitation pour les employeurs à privilégier les heures supplémentaires plutôt que l'embauche de nouveaux salariés, mais simplement une mesure de pouvoir d'achat renforcé pour les salariés.

L'article 3 rétablit un taux de CSG de 6,6 %, c'est-à-dire le taux applicable jusqu'en 2017, sur les pensions de retraite, d'invalidité ou les allocations chômage, pour les foyers dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un certain seuil. Même s'il peut y avoir des nuances en fonction de la nature des revenus du foyer, ce seuil correspond à un revenu net mensuel de 2 000 euros pour une personne seule ou de 3 060 euros pour un couple. L'abaissement du taux de CSG concernera 3,8 millions de foyers et 5 millions de retraités, soit la moitié des retraités ayant acquitté une CSG au taux de 8,3 % en 2018. Il resterait ainsi 30 % des retraités soumis au taux de CSG de 8,3 %. Le gain moyen par foyer est estimé à 448 euros par an.

Enfin, l'article 4 propose la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement six mois après la promulgation de cette loi afin de dresser le bilan de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité. Une fois n'est pas coutume, ce rapport est opportun : il introduit le sujet de la prime d'activité dans nos débats, et pour cette mesure peut-être plus encore que pour les autres, l'exécution concrète de la loi sera capitale pour atteindre l'objectif fixé par le Président. En particulier, le taux de recours à la prime d'activité ainsi renforcée devra être élevé, peut-être en allant vers l'automatisme du versement de cette prestation aux personnes qui y ont droit. Près de 75 % des personnes qui y sont éligibles ont recours à la prime d'activité ; essayons d'atteindre le plus vite possible 100 %. Le rapport du Gouvernement devra être précis et présenter des pistes pour améliorer le taux de recours si cela se révélait nécessaire.

L'Assemblée nationale a adopté quelques amendements à ce texte, essentiellement de précision ; aucun d'entre eux n'a modifié l'économie générale du texte déposé par le Gouvernement.

Les mesures sont donc substantielles. De plus, elles s'inscrivent dans un plan plus vaste comprenant, en particulier, l'abandon des augmentations des taxes énergétiques prévues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 – et que le Sénat avait inscrit en première lecture au sein du projet de loi de finances pour 2019.

Comme le rapport écrit le détaille, ce plan coûtera 10,3 milliards d'euros pour les finances publiques en 2019.

En face, à ce stade, une seule mesure a été introduite au sein du PLF 2019 : l'abandon de l'assouplissement de la « niche Copé », pour un gain de l'ordre de 200 millions d'euros. Le Gouvernement annonce, certes, diverses autres mesures, qui devraient être examinées dans le cadre du collectif budgétaire prévu pour la fin du premier trimestre. Mais, même si toutes ces mesures étaient adoptées et exécutées, il resterait un « trou » de 6,4 milliards d'euros. En conséquence, l'article liminaire du PLF 2019 a été corrigé afin de prévoir désormais un déficit public de 3,2 % du PIB en 2019, au lieu des 2,8 % initialement prévus.

Seule une loi de financement de la sécurité sociale peut diminuer les ressources de la sécurité sociale. Or le projet de loi que nous examinons n'est pas un PLFSS.

Par conséquent, juridiquement, tout ce que le Parlement votera devra être compensé à la sécurité sociale – sauf à ce qu’une loi de financement future prévoie le contraire. La ministre ne nous a donné qu’une réponse évasive, M. Darmanin n’étant pas là... Nous devons y veiller. Cela rejoint le débat plus large sur les relations entre l’État et la sécurité sociale. La loi de 1994 prévoit une compensation intégrale, même s’il peut y avoir des dérogations. Selon la Cour des comptes, l’État a compensé la sécurité sociale plus que prévu ces deux dernières années, des moindres recettes de 3 milliards d’euros sont acceptables, mais on ne peut pas sortir de ce cadre.

À titre informatif, vous trouverez néanmoins dans le rapport écrit les tableaux d’équilibre pour 2019 rectifiés si d’aventure le Gouvernement était tenté d’appliquer les principes qu’il a définis dans son rapport de juillet 2018 sur la rénovation des relations financières entre l’État et la sécurité sociale – et qu’on peut résumer par la formule : « que chacun finance ses pertes ». Les régimes obligatoires de base et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) afficheraient un déficit consolidé de 2,8 milliards d’euros – ou 2,5 milliards d’euros pour l’ensemble régime général et le FSV.

Nous serions donc assez loin du retour à l’équilibre annoncé au début de l’automne. Comment mieux illustrer la pertinence de nos réserves sur les coupes prévues dans le flux de TVA à destination de la sécurité sociale et sur le fait qu’on ne saurait lui « faire les poches » avant qu’elles ne soient pleines ?

**M. Alain Milon, président.** – Et même lorsqu’elles sont pleines...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Sous le bénéfice de ces observations, nous pouvons convenir que l’économie générale de ce projet de loi répond, au moins en partie, à plusieurs préoccupations soulevées par le Sénat et par notre commission, notamment lors de l’examen des deux derniers PLFSS.

Les gains de pouvoir d’achat qu’entraîneront ces mesures, en particulier pour les travailleurs et les retraités aux revenus modestes, seront substantiels.

De plus, le climat politique actuel invite toutes les institutions à la mesure et à un sens des responsabilités particuliers. Le Sénat doit contribuer à ce que les annonces faites par le Président de la République puissent rapidement se traduire concrètement.

C’est pourquoi je préconise l’adoption, sans modification, de l’ensemble des articles de ce projet de loi par notre commission, puis par le Sénat.

**M. Yves Daudigny.** – Le Gouvernement, avec précipitation et beaucoup de couacs et de confusion, répond à une situation d’urgence créée par une révolte sociale, dont il n’est certes pas le seul responsable mais à laquelle il a gravement contribué depuis les élections. Ces mesures ne sont pas des « miettes pour les poules » comme l’affirment certains, puisqu’elles engagent 10 milliards d’euros ; elles contribuent à augmenter le pouvoir d’achat de certains de nos concitoyens. Certaines mesures mériteraient un débat approfondi. La prime exceptionnelle est un fusil à un coup, et n’est pas une mesure égalitaire car elle dépend du bon vouloir des entreprises. Le débat sur les heures supplémentaires défiscalisées et désocialisées n’est pas nouveau. Il n’y aura pas d’exonération des cotisations sociales patronales, ce qui pourrait ne pas contribuer à l’amélioration de la situation sociale du chômage. Plus de 6 milliards d’euros ne seront pas financés, et risquent d’augmenter le déficit budgétaire en

2019. Parmi les dispositions importantes contre lesquelles nous nous étions élevés, la fin de l'indexation des retraites et des prestations familiales n'a pas été remise en cause.

En responsabilité, et en fidélité à son rôle d'opposition, le groupe socialiste, républicain et citoyen s'abstiendra lors du vote du rapport et du projet de loi.

**Mme Pascale Gruny.** – Je partage les propos de M. Daudigny. Nous allons créer des différences notoires entre Français, selon que l'entreprise est une PME ou un grand groupe, en bonne ou mauvaise santé financière. Et les montants vont être différents.

Il en est de même pour les retraités, qui réclamaient la réindexation par rapport à l'inflation, que nous avons votée au Sénat. Et pour donner des heures supplémentaires, l'entreprise doit avoir des carnets de commande bien remplis... Il y a beaucoup d'attentes, il y aura beaucoup de déçus. Je ne suis pas très optimiste. Malgré la trêve des fêtes, je crains que nous ne retrouvions des citoyens dans la rue, au mois de janvier, lorsque débutera le prélèvement à la source... Qu'en est-il de la CSG-CRDS sur les heures supplémentaires ? Il resterait beaucoup à dire sur le financement de cette loi d'urgence.

**Mme Laurence Cohen.** – Sur le fond, il y a une pseudo prise en compte de la mobilisation très large dans le pays, avec des mesures apportant un petit plus, mais ne faisant pas le compte. Le Gouvernement ne prend pas les événements à leur juste valeur. Les citoyens revendiquent une augmentation de salaires, qui n'aura pas lieu, et plus de justice sociale. Les cadeaux vont toujours vers les plus fortunés.

Le Gouvernement annonce des mesures déjà prévues, c'est un peu de l'enfumage... Il bouge un peu, en raison de la mobilisation. Par conséquent, il y en aura d'autres.

Sur la forme, je suis extrêmement choquée que le Gouvernement, ainsi que le Président du Sénat, demandent aux parlementaires de voter le texte conforme pour qu'il soit adopté le plus vite possible. On ne ferait pas autre chose pour prouver que le Parlement ne sert à rien ou suit aveuglément l'exécutif... Nous avons travaillé pour déposer des amendements, ils seront tous retoqués. À quoi cela sert-il ? La politique d'Emmanuel Macron n'améliore pas l'image de l'Assemblée nationale ; et voilà que le Sénat se couche ! C'est très grave.

**M. Michel Amiel.** – Il y a une urgence économique et une urgence sociale. Médecin, je distingue l'urgence du traitement de fond. Nous ne ferons pas l'économie d'une vraie prise en charge. C'est davantage la question d'inégalités que celle du pouvoir d'achat qui est posée - et pas seulement les salaires. Les inégalités proviennent aussi du patrimoine, de nombreuses études économiques, comme celles de Thomas Piketty, le montrent. Lors du débat entre CSG et TVA, j'étais plus favorable à la CSG et prônais un plancher à 1 500 euros ; il est ici établi à 1 200 euros. Nous voilà dans l'autoflagellation... Si nous avions pu anticiper cette vague de fond, peut-être n'aurait-elle pas été aussi brutale.

**Mme Catherine Fournier.** – Le mouvement des gilets jaunes a exprimé une plainte contre trop de pression fiscale et sociale. La hausse des salaires serait une mesure trop simpliste, il faut penser pouvoir d'achat.

Le Gouvernement a agi dans la précipitation – le réveil fut tardif – et nous avons le sentiment de ne pas pouvoir débattre suffisamment. Cependant, ces mesures ont déjà été

proposées et votées par les sénateurs. Le Gouvernement a totalement oublié l'indexation des pensions des retraités, et l'indexation des bases fiscales demeure inchangée...

Le groupe de l'Union centriste votera en faveur de ce projet de loi.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Je rejoins Mme Cohen sur la précipitation avec laquelle nous devons nous prononcer. Les gilets jaunes ne sont pas dans la rue depuis quelques jours, mais depuis plusieurs semaines ! Le Gouvernement aurait pu prendre ces mesures plus tôt au lieu d'attendre la veille de Noël. Il n'a pas su écouter, et le travail des parlementaires s'en trouve bousculé : l'Assemblée nationale a fini l'examen du texte à 4 h 30... Nous défendrons cet après-midi des arguments plus politiques. Les Français sont dans la rue pour obtenir du pouvoir d'achat, ce qui passe par la revalorisation des retraites, des salaires et des prestations sociales. Ceux qui sont sur les ronds-points sont des retraités, des femmes seules... Il faut leur répondre. Les mesures ne sont pas à la hauteur de la colère : certains gilets jaunes passeront Noël sur les ronds-points...

**Mme Catherine Deroche.** – Des usines à gaz comme l'exonération limitée aux primes exceptionnelles versées après le 11 décembre vont, comme l'a souligné Pascale Gruny, créer de nouvelles injustices. **Catherine Di Folco** m'a signalé le cas d'une association d'accueil pour autistes ayant versé une prime de fin d'année en novembre : les salariés ont l'impression d'être les dindons de la farce !

Voilà que tout le monde salue le revirement de l'exécutif et le chemin parcouru ; mais celui-ci est jalonné de neuf morts, sans parler des blessés, des magasins vandalisés et des pertes économiques majeures. On est passé de l'arrogance, des certitudes et d'une forme de mépris à une comédie compassionnelle et larmoyante du Président de la République. C'est du très mauvais théâtre !

**M. Martin Lévrier.** – Cette crise ne date pas d'hier, comme à peu près tous les groupes l'ont reconnu ; elle est le produit des trente ou trente-cinq dernières années. Aujourd'hui, il est urgent de réagir, mais, pendant trente-cinq ans, il n'y a pas eu de réaction, en tout cas de cette ampleur !

En très peu de temps, des mesures ont été prises, la plupart sociales, pour aider, notamment, les classes moyennes les plus défavorisées. Elles ne répondent pas à tout, mais notre responsabilité d'élus est à présent d'essayer de progresser.

Le problème, nous l'avons compris, tous ensemble – pas uniquement la droite, la gauche, le centre, La République En Marche ou qui que ce soit. Quand on voit le nombre d'amendements que déposent les députés de la majorité, on ne peut parler de godillots ! Pour redonner du sens au Parlement et au travail parlementaire, il nous faut aussi nous respecter les uns les autres.

**Mme Laurence Rossignol.** – J'appuie le propos de Mme Cohen sur la place réservée au Parlement. Ce matin, un député de la majorité nous a enjoins de voter le texte conforme. Je dois dire que j'ai été émue de voir un député La République En Marche s'intéresser au travail du Sénat... Reste que de telles injonctions sont assez désagréables.

De cette affaire, le Parlement ne sort pas grandi : l'Assemblée nationale est la chambre d'enregistrement du Gouvernement... et le Sénat devient la chambre d'enregistrement de l'Assemblée nationale. Tout cela n'est pas sain.

Depuis plusieurs jours, on entend dire : la crise ne date pas d'aujourd'hui, elle est là depuis trente ans. Dans son allocution de la semaine dernière, le Président de la République, que les circonstances auraient dû porter à la mesure, n'a pu s'empêcher de donner des coups de griffe à ses prédécesseurs. Mais, dans ce cas, ce ne sont pas trente ans de politiques publiques qui sont en cause : ce sont trente ans d'économie financiarisée. Or, l'économie financiarisée, M. Macron l'adore et veut y convertir la France à marche forcée !

Si le Président de la République se heurte à un mur, c'est parce que notre pays n'est pas prêt à se convertir au modèle néolibéral anglo-saxon. Sous Sarkozy comme sous Hollande, et même si, les uns et les autres, nous n'avons pas tout bien fait, nous avons tout de même un peu résisté à la vague libérale. Aujourd'hui, le Gouvernement essaie de détruire le modèle social français !

Non, la situation n'est pas due seulement au temps accumulé : elle est la conséquence des nombreuses provocations des dix-huit derniers mois.

**Mme Catherine Deroche.** – Très bien !

**Mme Martine Berthet.** – Des mesures auraient pu être prises plus tôt. À cause du manque de réactivité du Gouvernement, je crains que celles proposées aujourd'hui ne règlent rien ; les revendications s'accumulent de jour en jour.

Dans les conseils départementaux, nous sommes régulièrement confrontés à la question de l'information des populations sur leurs droits sociaux. Comme M. le rapporteur l'a souligné, nous devons être très attentifs au taux de recours à la prime d'activité.

**Mme Monique Lubin.** – Monsieur Lévrier, je sais bien que c'est votre leitmotiv du moment : la situation actuelle est la conséquence des trente-cinq à quarante dernières années. Je ne supporte plus ce discours : au cours des quarante dernières années, des avancées se sont produites, du RSA à la prime d'activité, sans compter les augmentations de salaires !

Pendant sa campagne déjà, le Président de la République a expliqué que tous les partis, tous les politiques étaient les mêmes : les élus n'ayant pas la cote, ce discours a imprégné les esprits. Aujourd'hui, prétendre que l'on paierait quarante ans d'inaction est intolérable. Ce que l'on paie, c'est dix-huit mois de mépris !

**M. Jean-Marie Morisset.** – Monsieur le rapporteur, vous a-t-on expliqué pourquoi les retraités devront attendre le 1<sup>er</sup> mai, voire le 1<sup>er</sup> juillet, pour que leur CSG baisse ? Je m'étonne qu'il faille plusieurs mois pour appliquer un taux à une pension connue. Cette méthode n'est guère opportune, d'autant qu'il faudra déjà expliquer aux retraités que, contrairement à ce qu'ils ont compris à la télévision, on ne leur remboursera pas la CSG de cette année...

Quant à l'augmentation de la prime d'activité – de quatre-vingt-dix euros, si j'ai bien compris –, elle ne se retrouvera pas sur la feuille de paie de janvier, puisque cette prime est versée par les caisses d'allocations familiales.

Entre le message entendu du Président de la République et son application sur le terrain, il y a donc de nombreuses discordances...

**Mme Michelle Meunier.** – Avant-hier, j'ai été frappée par l'impréparation des deux ministres et le flou de certaines de leurs réponses, s'agissant en particulier des moyens alloués à la CNAF, qui, il faut le souligner, subit une diminution de postes. On nous dit : nous nous occupons d'abord de la mesure, nous verrons ensuite comment l'ajuster. Étonnante méthode... Ce n'est vraiment pas à la hauteur des circonstances !

**M. René-Paul Savary.** – Ce matin, j'ai entendu à la radio que le Parlement avait définitivement adopté le projet de loi... C'est dire le respect que l'on porte aux chambres !

Ce qui me choque, c'est qu'on choisisse des mesures financées par la dette, donc par l'impôt, déjà considéré comme trop lourd. Faire payer l'amélioration du niveau de vie d'aujourd'hui par les générations futures n'est pas digne d'un banquier. Ce banquier-là, je ne lui confierais pas ma bourse !

Le déficit va atteindre 100 milliards d'euros, tandis que la dette tutoie les 100 % du PIB : est-ce cela que les Français attendent de nous ?

De surcroît, les mesures annoncées ne calmeront rien, parce qu'elles ne traduisent pas les annonces du Président de la République. C'est pourquoi, monsieur le rapporteur, je suis en désaccord avec l'une des dernières phrases de votre rapport, qui devrait être atténuée : « Pour dire les choses clairement, je considère que le Sénat doit contribuer à ce que les annonces faites par le Président de la République puissent rapidement se traduire de façon concrète. »

Dans un esprit de responsabilité, nous pouvons contribuer à ce que s'appliquent les mesures proposées par le Gouvernement, mais en lui laissant la responsabilité de savoir si elles correspondent aux annonces. Je considère que ce n'est pas entièrement le cas, et que nous allons au-devant de lendemains douloureux.

**M. Alain Milon, président.** – Chacun a sa part de vérité, mais je tiens à rectifier ce qui a été dit sur la position du président du Sénat.

Dans une interview, le président Larcher a annoncé que le Sénat soutiendrait les propositions du Gouvernement, à la suite de l'Assemblée nationale. Celle-ci, d'ailleurs, s'est d'une certaine façon déjugée, puisque le projet de loi est plus proche de la version du projet de loi de financement de la sécurité sociale adoptée par le Sénat que de la sienne...

**M. Gérard Dériot.** – Tout à fait !

**M. Alain Milon, président.** – Que les députés rejoignent nos positions est une bonne chose pour le Sénat.

Si le président du Sénat a pris cette position, c'est parce qu'il a conscience de l'urgence actuelle et des difficultés du pays. Je puis vous assurer que M. le rapporteur et moi-même, avec de nombreux autres collègues, en particulier présidents de groupe, avons intensément travaillé avec lui sur ce sujet pendant toute une semaine, pour conclure que, malgré toutes nos réserves, il fallait obtenir un résultat immédiat pour essayer – je dis bien essayer – d'éteindre l'incendie, afin que l'activité économique redémarre. Telle est la position du président du Sénat.

Comme M. Savary, je pense qu'il est trop tard pour céder. Peut-être aurait-il fallu le faire au début de la crise. Le faire maintenant, c'est ouvrir la voie à de nouvelles

revendications de la part de professions qui se considèrent comme défavorisées, notamment dans le secteur médical.

**Mme Michelle Meunier.** – C'est certain !

**M. Alain Milon, président.** – Malheureusement pour nous, il va falloir répondre à toutes ces demandes, au risque d'aggraver la dette et d'entamer sérieusement l'avenir de notre pays.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Ces mesures risquent, en effet, de ne pas suffire, d'autant que les revendications sont variées. Fallait-il pour autant ne rien faire ? Non : il fallait apporter une réponse, et rapidement.

On peut tout de même considérer que des satisfecit, certes partiels, peuvent être adressés au Gouvernement, même s'il est exact, monsieur Savary, qu'il y a certains décalages entre les mesures prises et les formulations du Président de la République, s'agissant notamment du SMIC.

J'ai entendu le terme « injustice ». Évidemment, le salarié moyen préférerait toucher 100 euros payés par l'entreprise... Mais toutes les entreprises ne seraient pas en mesure de les verser, notamment dans le secteur des aides à la personne.

Il est vrai, monsieur Daudigny, madame Gruny, que certaines mesures aggraveront les injustices entre salariés d'entreprises différentes. Peut-être y aura-t-il des déçus, mais ce n'est pas une raison pour ne rien faire.

S'agissant de la prime exceptionnelle, je précise que son exonération sera totale. En revanche, les heures supplémentaires seront seulement défiscalisées et exonérées de cotisations sociales ; elles resteront soumises à la CRDS.

Madame Cohen, les gilets jaunes revendiquent, en effet, plus de justice sociale, mais il est faux de dire qu'on distribuerait des cadeaux aux plus fortunés.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Et le CICE ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Le Sénat ne se couche pas : au contraire, il y a eu, pour une fois, un dialogue entre l'Assemblée nationale, le Gouvernement et notre assemblée, ne serait-ce que pour le choix du véhicule législatif. Prime d'activité ou hausse du SMIC ? Là aussi, il y a eu débat.

Cette prime étant un peu une usine à gaz, il ne serait pas inintéressant que nous nous penchions de manière plus approfondie sur son fonctionnement.

On aurait pu aller plus vite et mieux anticiper : vous l'avez tous signalé, et c'est incontestable. Le risque est de ne pas arriver à éteindre l'incendie, parce qu'on s'y prend trop tard. Oui, madame **Apourceau-Poly**, le Gouvernement aurait pu écouter plus tôt. Mais, aujourd'hui, faisons preuve de responsabilité pour ne pas prolonger encore les délais de réaction.

Madame Fournier, vous avez raison : certaines des mesures de ce projet de loi ont déjà été votées par le Sénat. Sur la CSG, nous proposons même d'aller beaucoup plus loin.

S'agissant de la prime exceptionnelle, madame Deroche, elle ne sera pas exonérée dans le cas dont vous parlez.

Madame Rossignol, c'est l'Assemblée nationale qui doit aujourd'hui se mordre les doigts de ne pas avoir su écouter ce que, tous, nous avons entendu. Aujourd'hui, elle se déjuge en quelque sorte. Va-t-on vers un modèle anglo-saxon ? Nous sommes là pour en discuter.

**M. Alain Milon, président.** – Je pense que oui, et je suis contre.

**M. Yves Daudigny.** – Nous sommes d'accord sur ce point.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – La France n'est ni un pays anglo-saxon ni un pays latin. Elle a une originalité à défendre dans son modèle social : un équilibre entre l'État, qui s'occupe des plus fragiles, et la sécurité sociale, qui a une vocation assurancielle au bénéfice de l'ensemble des Français. Nous devons maintenir cet équilibre et ne pas laisser la dérive s'opérer sous nos yeux.

**M. Alain Milon, président.** – Cela suppose de contrôler Bercy...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Je suis bien d'accord.

**M. Yves Daudigny.** – C'est mal parti !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – S'agissant du recours à la prime d'activité, madame Berthet, nous avons demandé à Mmes Pénicaud et Buzyn d'agir le plus vite possible.

**M. Martin Lévrier.** – L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui avance l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet au 1<sup>er</sup> mai.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – C'est exact, et je l'ai approuvé quand on me l'a soumis. Je dois dire que, pour une fois, un dialogue très suivi s'est établi, heure par heure, entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Pourvu que ça dure...

**Mme Catherine Deroche.** – C'est vraiment qu'il y avait panique à bord...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Madame Lubin, on ne peut pas dire que rien n'a été fait par le passé, mais cela n'a pas suffi.

Monsieur Morisset, j'ai posé la même question que vous sur le délai de cinq mois pour la CSG. Je n'ai pas eu le sentiment d'obtenir une réponse satisfaisante. C'est technique, me dit-on...

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Quand il s'agit de prendre, ça va tout seul !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Je veux bien comprendre qu'il y ait des difficultés pratiques, mais pourquoi faut-il attendre cinq mois ? Nous poserons à nouveau la question.

**M. René-Paul Savary.** – Monsieur le rapporteur, si vous voulez modifier la phrase du rapport que j'ai citée, ne vous gênez pas...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Je la modifie : il sera question des annonces faites non par le Président de la République, mais par le Gouvernement, en réponse au Président de la République.

**M. René-Paul Savary.** – Je vous remercie.

**M. Alain Milon, président.** – La commission n'a été saisie d'aucun amendement.

*Le projet de loi est adopté sans modification.*

**M. Alain Milon, président.** – Si des amendements sont déposés en vue de la séance publique, notre commission les examinera à l'issue de la discussion générale.

**Mme Laurence Cohen.** – L'article 48 alinéa 3 du règlement du Sénat dispose que « les amendements sont recevables s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, en première lecture, s'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte en discussion ». Les nôtres ont justement trait au financement des mesures d'urgence.

**M. Alain Milon, président.** – C'est avec le texte lui-même que les amendements doivent être liés, non avec son intitulé.

**Mme Laurence Cohen.** – Cela se discute...

**M. Alain Milon, président.** – J'appliquerai quoi qu'il en soit le règlement du Sénat à la lettre.

### **Nomination de rapporteurs**

*Mme Pascale Gruny et M. Stéphane Artano sont nommés rapporteurs de la mission d'information relative à la santé au travail.*

*La réunion est close à 12 h 05.*

### **Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 25.*

*La commission donne un avis défavorable à la motion n°15, déposée par Mme Laurence Cohen et plusieurs de ses collègues, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.*

*La réunion est close à 16 h 30*

## Projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales – Examen des amendements de séance

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La séance est ouverte à 18 heures.*

### TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat			
M. DAUDIGNY	11 rect.	Prise en compte du congé maternité dans le temps de présence effective pour le calcul de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1er</b>			
M. DAUDIGNY	12 rect.	Interdiction de la prise en considération du sexe ou de l'état de grossesse pour l'octroi de prime au sein d'une entreprise	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
Mme COHEN	1 rect. bis	Rétablissement de l'ISF	<b>Irrecevable</b>
Mme COHEN	3 rect. bis	Suppression des allègements généraux pour les employeurs n'ayant pas conclu d'accord sur l'égalité professionnelle	<b>Irrecevable</b>
Mme COHEN	7 rect. ter	Création d'une contribution de solidarité des actionnaires	<b>Irrecevable</b>
Mme COHEN	8 rect. bis	Suppression de la diminution de 6 points de la cotisation patronale d'assurance maladie jusqu'à 2,5 SMIC	<b>Irrecevable</b>
<b>Article 3</b> Taux de CSG applicable aux revenus de remplacement			
M. DAUDIGNY	13 rect.	Augmentation du plafond de revenu fiscal de référence pour l'application du taux de CSG de 6,6 % sur les revenus de remplacement	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	6 rect. ter	Moratoire sur l'augmentation de la CSG jusqu'en 2022	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
Mme COHEN	9 rect. bis	Augmentation du SMIC	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 4</b>			
M. DAUDIGNY	14 rect.	Compensation à la sécurité sociale du coût des exonérations sur les heures supplémentaires	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	10 rect. bis	Rapport sur les effets d'une augmentation du SMIC de 200 euros sur les finances publiques	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 18 h 20.*

**Mercredi 16 janvier 2019**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie - Procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement) – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons ce matin la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie.

Ainsi qu'il a été décidé par la conférence des présidents, avec l'accord de tous les présidents de groupe, nous légiférons selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* et suivants du règlement du Sénat. Le droit d'amendement s'exerce donc uniquement en commission. Notre réunion est publique, avec une retransmission sur le site du Sénat ; elle se tient en présence du Gouvernement. Je salue donc Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre de la santé et des solidarités.

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé.** – La qualité de vie des personnes âgées et l'accompagnement de la perte d'autonomie sont deux priorités du Gouvernement. Nous sommes tous convaincus que mieux prendre en charge nos aînés est un devoir de solidarité ; c'est la marque d'une société qui reconnaît ce qu'elle doit aux plus anciens.

Plusieurs réformes sont déjà en cours pour avancer vers une société plus inclusive et protectrice pour les personnes âgées. Je pense à la transformation du système de santé autour du vieillissement de la population et de l'augmentation des maladies chroniques, aux nouvelles synergies entre médecine de ville, médico-social et hôpital et à la suppression progressive du reste à charge pour les assurés dans les domaines de l'optique, du dentaire et de l'audiologie. Cette dernière réforme était une promesse de campagne forte du Président de la République et elle répondra aux attentes des personnes âgées qui auront accès plus facilement à un ensemble de prestations de soins identifiées et nécessaires : bien voir, bien entendre et soigner son hygiène bucco-dentaire.

L'amélioration de la qualité de vie des personnes âgées passe aussi par une transformation en profondeur de la manière dont est reconnu et pris en charge le risque de perte d'autonomie lié au vieillissement. Le Gouvernement a lancé en octobre dernier une vaste concertation et un débat national autour du grand âge et de la perte d'autonomie. Cette mission conduite par Dominique Libault devra formuler, d'ici au mois de mars, des propositions couvrant l'ensemble des aspects de la prise en charge des personnes âgées.

Sans remettre en cause ces différents travaux qui s'inscrivent dans le temps long, la proposition de loi vise à résoudre un problème précis et concret : l'accès aux soins visuels dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

En effet, le dispositif actuel ne permet pas aux personnes accueillies en Ehpad de disposer de lunettes adaptées à leur correction. Obtenir un rendez-vous est déjà délicat pour les patients ordinaires, mais cela s'avère être un parcours du combattant pour les personnes âgées en établissement. Au regard des projections démographiques concernant la profession d'ophtalmologue, les difficultés d'accès à une consultation ophtalmologique sont appelées à perdurer. Des mesures ont été prises pour étendre les champs de compétences des orthoptistes et des opticiens-lunetiers, mais elles n'ont pas résolu l'ensemble des problèmes.

L'article unique de la proposition de loi visait initialement à lever une restriction, afin que les personnes âgées hébergées en Ehpad puissent bénéficier d'un test de réfraction et d'une adaptation de leur correction sans se déplacer chez un opticien.

Néanmoins, si cette préoccupation est légitime, il est compliqué de légiférer sur ce sujet sans s'assurer au préalable que les conditions de qualité et de sécurité des soins sont réunies. Or, chez la personne âgée, les pathologies oculaires qui peuvent se traduire par une baisse de l'acuité visuelle sont fréquentes et nombreuses et seul un examen ophtalmologique complet permet de les détecter, examen que l'opticien n'est pas en mesure de faire.

Pour cette raison, le Gouvernement souhaite privilégier la voie de l'expérimentation et a soutenu la modification du texte en séance. Le texte modifié autorise ainsi les opticiens-lunetiers à réaliser directement dans les Ehpad une réfraction et à adapter, dans le cadre d'un renouvellement, les prescriptions médicales. Cette expérimentation n'étend donc pas les compétences des opticiens-lunetiers, mais les autorise à délocaliser leur exercice au profit des personnes ne pouvant se déplacer.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteur.** - Si l'accès aux soins ophtalmologiques est un casse-tête pour l'ensemble de la population, le problème est exacerbé pour les patients hébergés dans une structure médico-sociale. Inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale sur l'initiative de la députée Agnès Firmin Le Bodo, du groupe UDI, Agir et Indépendants, cette proposition de loi, d'envergure modeste, pose les premiers jalons d'une politique publique qui retiendra toute notre attention cette année, dans le cadre du débat national sur le grand âge et de la discussion de la future loi Santé : l'accompagnement de la perte d'autonomie et la prise en charge financière et humaine de la perte de certaines facultés.

La filière visuelle présente plusieurs blocages auxquels ce texte entend remédier.

Plusieurs acteurs interviennent lorsqu'une personne âgée perd de l'acuité visuelle : tout acte de correction de la vue doit d'abord être prescrit par un ophtalmologue ; la prescription peut être ensuite adaptée par un opticien-lunetier. Cette adaptation se fait dans le cadre d'une opération dite « de réfraction », au cours de laquelle le professionnel mesure le défaut optique et détermine la qualité de l'équipement à fournir.

Bien que le code de la santé publique consacre explicitement l'opticien-lunetier comme auxiliaire médical, l'exercice du test de réfraction n'est en aucun cas une délégation d'acte médical : l'ophtalmologue et l'opticien exercent chacun leur art dans le cadre distinct de l'activité médicale libérale ou hospitalière pour le premier, et commerciale pour le second. Cette dichotomie, conséquence logique de la différence des métiers, n'en est pas moins préjudiciable *in fine*.

La loi du 26 janvier 2016 portant modernisation de notre système de santé avait eu le mérite d'apporter plusieurs assouplissements à la rigidité de ce partage des tâches. Ils ont été intégralement neutralisés par un décret d'application le 12 octobre de la même année.

Auparavant, la délivrance de verres correcteurs, sur prescription médicale, ne pouvait être adaptée par l'opticien qu'à la double condition d'un renouvellement et d'une prescription initiale datant de moins de trois ans. La loi du 26 janvier 2016 a supprimé cette deuxième condition pour les verres ; le décret d'application l'a néanmoins maintenue pour la délivrance des lentilles de contact.

Ce même décret a conditionné la délivrance de verres correcteurs à l'existence d'une ordonnance médicale de moins de trois ans, pour tout patient âgé de plus de 42 ans. C'est tout simplement le rétablissement de la situation antérieure ! Pour le dire de façon plus explicite, les réformes les plus récentes ont mis en échec les tentatives pour atténuer les contraintes liées à la pluralité des acteurs de la filière visuelle.

Ce primat de la prescription médicale a des causes tout à fait légitimes, mais se heurte de plus en plus à certaines difficultés de terrain, dont les personnes âgées accueillies en établissement sont plus particulièrement victimes.

En premier lieu, l'écrasante majorité des personnes âgées, que ce soit pour des raisons financières ou d'arbitrage personnel, négligent leur santé visuelle. Au moment de l'admission en Ehpad, les ordonnances dépassent très souvent la limite de trois ans imposée par le décret, rendant impossible toute adaptation de l'équipement par un opticien.

La situation peut alors prendre un tour doublement déconcertant. D'abord, la personne âgée se voit contrainte de recourir à un prescripteur médical, alors même que l'intervention d'un opticien-lunetier serait dans la plupart des cas suffisante -et facilitée par la chalandise importante des enseignes. Ensuite, la personne âgée se trouve confrontée à la pénurie criante de soins ophtalmologiques, aggravée par un exercice de la profession concentré dans les pôles urbains et éloigné de la plupart des Ehpad situés en milieu rural ou sous-dense. La durée moyenne d'attente d'un rendez-vous chez l'ophtalmologue, hors région parisienne, est de 87 jours. À ce problème de délai s'ajoute celui, non moins prégnant, du transport de la personne âgée au cabinet.

C'est ce dernier point qui motive la présente proposition de loi. Le décret d'application précité mentionne l'obligation pour l'opticien-lunetier de procéder au test de réfraction dans l'enceinte de son magasin ou dans un local y attenant. Cette restriction est d'autant moins compréhensible qu'est prévue, quelques lignes plus bas, la possibilité de délivrer des lentilles ou des verres aux patients à leur domicile ou en établissement. La personne âgée doit donc se déplacer en magasin pour bénéficier du test de réfraction, mais a la possibilité de se voir délivrer un équipement, directement consécutif à ce test, à domicile ou en établissement !

C'est à cette aberration que le présent texte entend remédier. Son article unique prévoit la possibilité, pour le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS), d'autoriser au sein des Ehpad la réalisation par les opticiens-lunetiers des tests de réfraction et l'adaptation, dans le cadre d'un renouvellement, des verres correcteurs ou des lentilles de contact. Cette disposition est indéniablement bienvenue, mais reste d'ampleur limitée.

Premièrement, alors que l'intention initiale de notre collègue députée était d'habiliter directement les opticiens-lunetiers à effectuer des opérations de réfraction et d'adaptation en Ehpad, le groupe La République en marche en séance publique a voulu ajouter une autorisation préalable du directeur général de l'ARS. Ce qui risque de compliquer l'accès à ce droit nouveau. Les députés de la majorité ont invoqué le risque de conventions anticoncurrentielles que les gestionnaires d'Ehpad pourraient être tentés de signer avec un ou plusieurs opticiens partenaires. Or ces conventions sont déjà incluses dans le contrôle de qualité externe imposé aux Ehpad par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement ! La précaution est donc largement superflue : au lieu de protéger la personne, elle risque au contraire de la priver du droit ouvert par le texte.

Deuxièmement, je déplore que ce texte se limite au seul exercice des missions de l'opticien en Ehpad. Il aurait été tout aussi judicieux d'y traiter de l'allongement de la durée de validité de l'ordonnance émise par le prescripteur médical, ainsi que du partage des tâches au sein de la filière visuelle, car il est trop éloigné des réalités de terrain.

L'intitulé de cette proposition de loi a fait naître chez nous certains espoirs, rapidement déçus. Le texte affiche l'ambition d'« améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie » mais se limite à ouvrir la possibilité d'un test de réfraction en Ehpad, négligeant ainsi la grande majorité des pathologies visuelles dont sont atteints les résidents et qui ne peuvent être traitées par la simple délivrance d'un équipement optique.

Traiter d'un tel sujet nous éloignerait certes des bornes étroites de notre texte, mais nous toucherions alors aux enjeux réels et substantiels de l'organisation de la filière visuelle. Après avoir entendu l'ensemble des acteurs concernés, je suis convaincue que tous sont d'accord pour valoriser davantage les compétences de l'orthoptiste dans le dépistage et le diagnostic de ces pathologies.

Au vu de cet enjeu de santé publique, les réponses apportées par cette proposition de loi, limitées au seul champ de l'équipement en verres correcteurs des personnes âgées accueillies en Ehpad, sont insuffisantes. Mme la secrétaire d'État me répondra probablement que l'ampleur de ces sujets appelle un texte plus ambitieux et qu'une prochaine loi Santé ne manquera pas de leur apporter une réponse adéquate.

Ce n'est pas la première fois que le Sénat est appelé à se prononcer sur des textes modestes, dont la discussion est si étroitement corsetée par le Gouvernement qu'elle ne manque jamais de mêler une légère amertume à la légitime fierté de leurs auteurs. Ces initiatives se voient limitées à l'échelon restreint d'un acte ou d'une autorisation particulière, sans que l'appréhension globale du problème posé nous soit ouverte, alors que notre expérience d'élus locaux nous en donne bien souvent la connaissance fine.

Aux ajouts profitables que le Sénat pourrait faire est opposée la menace implicite d'une interruption de la navette ou d'un retrait du soutien de la majorité de nos collègues députés, avec pour conséquence regrettable la privation d'un droit nouveau pour nos concitoyens. C'est pourquoi malgré l'intention louable dont ce texte est animé et que je tiens à saluer, je vous recommande sans enthousiasme son adoption conforme dans la version adoptée par l'Assemblée nationale.

**M. Daniel Chasseing.** – Les troubles de la vision aggravent la perte d'autonomie des personnes âgées. Une étude réalisée auprès de 700 personnes de 84 ans révèle que 40 % d'entre elles présentent des troubles de la réfraction. Or les personnes âgées, même

lorsqu'elles sont encore autonomes, ne vont pas consulter, notamment en raison de l'absence de prise en charge des transports et des délais pour obtenir un rendez-vous auprès d'un ophtalmologue. Les opticiens peuvent effectivement examiner la vue et adapter la correction, mais il faut que le patient se rende au magasin : on retrouve alors les problèmes de transport.

La proposition de loi autorise les opticiens à se rendre dans les Ehpad pour examiner les troubles de réfraction, cela me paraît important. Bien sûr, il existe d'autres pathologies associées aux troubles de réfraction qui devront être prises en charge par un ophtalmologue. L'opticien pourrait adresser un compte rendu au médecin traitant pour signaler que les troubles de réfraction ne sont pas seuls en cause. Toutefois, si la situation de 40 % des personnes concernées peut être améliorée, cette expérimentation mériterait d'être généralisée.

**M. Alain Milon, président.** – Notre collègue a fait allusion aux transports sanitaires, sujet sur lequel nous devrions travailler. En effet, l'article 80 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 pose des problèmes aux petits transporteurs ; les gros transporteurs, dans nos régions, prennent de plus en plus le contrôle de l'ensemble des transports sanitaires.

**Mme Catherine Deroche.** – Je vais voter ce texte, mais je partage tout à fait l'analyse d'Élisabeth Doineau. Malgré un titre ronflant, il s'agit simplement de permettre aux opticiens de faire le test de réfraction dans les Ehpad. Je suis plus réservée quant à l'extension de la durée de validité des ordonnances, car il faut bien distinguer les pathologies médicales des simples troubles de réfraction, surtout chez les personnes âgées.

La filière visuelle s'est réorganisée, mais pas suffisamment. Ce sujet mérite un texte consensuel, élaboré avec tous les professionnels, pour définir le champ d'intervention de chaque professionnel et simplifier le parcours du patient, quel que soit son âge ou son lieu de résidence. En adoptant des mesures ponctuelles, on n'arrive à rien de lisible ni d'efficace.

Si le cloisonnement au sein de la filière a longtemps posé problème, tel n'est plus le cas aujourd'hui, car chacun est conscient des difficultés. Les ministres successifs nous promettent un texte spécifique à chaque PLFSS, mais on ne voit rien venir. Ce n'est pas cette proposition de loi qui changera la donne.

**Mme Nassimah Dindar.** – Je partage l'analyse de Catherine Deroche : nous devons envisager la perte d'autonomie des personnes âgées à l'aune de ses différentes manifestations, visuelles certes, mais également auditives. Le champ de la présente proposition de loi n'apparaît pas suffisamment large pour casser les cloisonnements que notre commission dénonce régulièrement.

Dans certains territoires isolés – je pense notamment à La Réunion – les ophtalmologues, comme d'autres professionnels, s'organisent déjà pour mieux répondre aux besoins de santé. Dès lors, il ne me semble pas nécessaire de prévoir, s'agissant des opticiens-lunetiers, une autorisation du directeur général de l'ARS préalablement à l'intervention en Ehpad. Cette limitation risque de contraindre l'application du dispositif proposé, voire d'entrer en contradiction avec le principe du reste à charge zéro. Le texte prévoit le lancement d'une expérimentation dans quatre régions. Comment ces territoires seront-ils choisis ? L'outre-mer bénéficiera-t-elle de l'expérimentation ? J'estime, pour ma part, que la mesure devrait s'appliquer immédiatement à l'ensemble des régions. Par ailleurs, un texte plus ambitieux en matière d'accès aux soins me semble indispensable.

**M. Yves Daudigny.** – Nos collègues députés ont adopté la présente proposition de loi à l'unanimité. Son ambition paraît certes limitée, mais elle n'en apportera pas moins une amélioration concrète pour les personnes âgées en Ehpad. En France, l'accès aux soins visuels représente un défi plus général compte tenu des inégalités territoriales en matière d'offre et de la diminution du nombre d'ophtalmologues. La Cour des comptes estime ainsi que, d'ici 2030, la densité ophtalmologique aura reculé de 20 %. Je regrette, à l'aune de ce constat, l'exclusion des optométristes des plans régionaux de santé. Un quart des résidents en Ehpad ne dispose pas des appareils visuels nécessaires. L'initiative des députés mérite donc d'être saluée : nous soutenons le texte proposé. La rémunération des interventions d'opticiens-lunetiers en Ehpad n'a cependant pas été évoquée. Des précisions pourraient-elles nous être apportées sur ce point ?

**Mme Florence Lassarade.** – Je rejoins également Catherine Deroche. La proposition de loi tente de répondre, modestement, au nombre insuffisant d'ophtalmologues sans remédier véritablement au problème. Nous nous installons un peu plus, avec ce texte, dans une logique de gestion de la pénurie qui pourrait concerner à terme bien d'autres spécialités. La dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA) représente la principale pathologie visuelle des personnes âgées. Il faudrait permettre sa prise en charge spécifique au sein des Ehpad. Par ailleurs, le médecin traitant peut déjà prescrire des verres correcteurs.

**Mme Laurence Cohen.** – Je remercie notre rapporteure pour son travail d'une grande pédagogie. La présente proposition de loi ressort hélas du bricolage : elle répond à une urgence sans envisager le problème dans son ensemble. En outre, la nécessité de l'adopter conforme pour assurer sa rapide application dévalue une fois de plus le rôle du Sénat et, au-delà, du Parlement. À l'heure où nos concitoyens réclament davantage de démocratie, cette restriction n'a nul sens ! Le texte reste muet sur le fait que les personnes en perte d'autonomie ne peuvent consulter facilement un professionnel de santé par manque de personnel dans les Ehpad. Les revendications en la matière sont pourtant connues. Il est urgent que le Gouvernement agisse ! Rien ne ressort non plus s'agissant des inégalités territoriales et des déserts médicaux, qui ne concernent pas uniquement les zones rurales. Au-delà des seuls soins optiques, le manque de praticiens apparaît pourtant général. Devrons-nous encore voter des textes pour trouver des alternatives à la pénurie de telle ou telle professions de santé ? La réflexion doit être globale. Par ailleurs, j'insiste à nouveau : le Gouvernement doit cesser de brider l'initiative parlementaire sous le prétexte de l'urgence. La méthode ne grandit ni l'action gouvernementale ni la démocratie représentative !

**M. Daniel Chasseing.** – Les opticiens-lunetiers peuvent déjà délivrer des lunettes en magasin. Il me semble pertinent qu'ils y soient également autorisés en Ehpad, même s'ils ne pourront prendre en charge des pathologies comme la cataracte ou la DMLA. Le texte, bien que modeste, contribuera à l'amélioration de la prise en charge sanitaire de nos aînés.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure.** – Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à ce sujet, même si je perçois dans vos propos une certaine frustration. Victoire Jasmin, qui a assisté à mes côtés aux auditions, pourra témoigner de la volonté des professionnels de santé de réfléchir de concert à une meilleure coordination des tâches.

Il existe indéniablement un problème de santé visuelle dans les Ehpad. Une meilleure coopération des professionnels concernés, au niveau des territoires, améliorera sans nul doute l'accès aux soins visuels, mais également auditifs et bucco-dentaires. Elle existe déjà entre ophtalmologues et médecins traitants ; elle pourrait également s'organiser entre ces derniers et les opticiens-lunetiers.

J'approuve les propos de Catherine Deroche sur le parcours de santé visuelle. Il convient, par une meilleure collaboration entre professionnels, de dégager du temps d'expertise au profit des ophtalmologues. Nous avons examiné la situation des orthoptistes, avec lesquels certains ophtalmologues collaborent déjà afin de se consacrer aux consultations plus techniques. Ils souhaiteraient intervenir dans les Ehpad aux côtés des opticiens-lunetiers en vue de détecter des pathologies et de travailler sur les équipements.

Madame Dindar, l'outre-mer doit évidemment participer à l'expérimentation prévue par la proposition de loi. Je vous indique qu'une expérimentation de télémédecine menée récemment dans le département du Finistère avec des ophtalmologues a donné des résultats fort intéressants s'agissant du nombre de consultations menées. Il convient donc de poursuivre, en lien avec les ARS, les expérimentations en matière de coordination des soins, tel que le prévoit l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Monsieur Daudigny, les statistiques que vous avez évoquées apparaissent effectivement inquiétantes. L'amélioration de la santé visuelle constitue une priorité pour les personnes âgées. Vous avez raison, Madame Lassarade, nous ne prétendons pas, avec le présent texte, gérer la pénurie d'ophtalmologues, mais cela vaut mieux, il me semble, que de demeurer impuissants. Nous devons agir au mieux avec les moyens dont disposent les territoires, car la situation continuera à s'aggraver d'ici 2030.

Je vous rejoins, madame Cohen, sur le peu de cas que le Gouvernement fait de l'initiative parlementaire. Les sénateurs, pourtant, ont à cœur de trouver des solutions en mobilisant leur connaissance des territoires, dans le souci d'améliorer la cohésion sociale et territoriale. Sur ce sujet comme sur d'autres, je crois utile de croiser le regard des députés et celui des sénateurs.

Il convient enfin de renforcer la formation du personnel des Ehpad afin d'améliorer l'accompagnement de nos aînés souffrant de troubles visuels et de leur assurer, en matière de prise en charge, la dignité qui leur est due. À cet égard, j'estime qu'un bilan des troubles cognitifs et sensoriels devrait être systématiquement réalisé à l'entrée en établissement.

**Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État.** – Je tiens à rappeler qu'il ne s'agit pas d'un texte du Gouvernement, mais d'une initiative parlementaire. Nous le soutenons, car il apportera aux personnes âgées en Ehpad une amélioration appréciable de leur prise en charge sanitaire dans un contexte de pénurie d'ophtalmologues. Le sujet apparaît d'importance car les troubles visuels peuvent constituer le signe annonciateur de pathologies plus lourdes. À cet égard, il demeure évident qu'une visite médicale reste préférable à l'intervention d'un opticien-lunetier.

Madame Dindar, la Haute Autorité de santé (HAS) ayant émis un avis défavorable à un transfert de compétences plus large des ophtalmologues aux opticiens-lunetiers, les députés de la majorité ont modifié la proposition de loi pour prévoir l'expérimentation du dispositif dans quatre régions avant une éventuelle généralisation. Il convient de veiller, dans ce cadre, à prendre en compte les territoires ultramarins.

Les échanges d'informations entre les professionnels médicaux et paramédicaux doivent être renforcés. Les ARS procéderont, pour fonder l'expérimentation, à une évaluation des dynamiques et des ressources locales pour recenser les opticiens-lunetiers, déjà en lien avec des ophtalmologues, susceptibles d'intervenir en Ehpad.

Enfin, monsieur Daudigny, la rémunération des interventions en Ehpad, y compris dans le cadre du reste à charge zéro, sera identique à celle pratiquée en magasin.

**M. Alain Milon, président.** – Madame la ministre, la loi, si elle ouvre de nouvelles possibilités aux professionnels de santé, doit les laisser libres de s’organiser à leur guise. Par ailleurs, l’initiative parlementaire doit être davantage respectée par le Gouvernement, ne serait-ce que parce que les sénateurs, malgré l’interdiction du cumul des mandats, apportent au débat leur connaissance fine du ressenti des territoires.

*La proposition de loi est adoptée sans modification.*

*La réunion est close à 9 h 25.*

*Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Article 13 de la Constitution - Audition de M. Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif national d’éthique pour les sciences de la vie et de la santé**

**M. Alain Milon, président.** – Nous avons à nous prononcer, en application de l’article 13 de la Constitution, sur la nomination du professeur Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du Comité consultatif national d’éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), fonction qu’il occupe depuis le 4 janvier 2017.

Conformément aux dispositions de la loi organique et de la loi ordinaire du 23 juillet 2010, cette audition est publique et ouverte à la presse. À son issue, je demanderai aux personnes extérieures de bien vouloir quitter la salle afin que nous puissions procéder au vote qui se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l’article 19 *bis* de notre Règlement. Conformément au cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, le Président de la République ne pourrait procéder à une telle nomination si les votes négatifs au sein de notre commission et de la commission des affaires sociales de l’Assemblée nationale représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Créé en 1983, le CCNE est chargé d’éclairer, par ses débats et ses avis, l’opinion publique et les autorités politiques sur les enjeux éthiques qui s’attachent aux avancées scientifiques dans les sciences du vivant. Il participe ainsi à la réflexion collective sur les questions d’éthique soulevées par l’évolution de la connaissance et des techniques dans la biologie et la médecine et, notamment, sur les demandes sociétales qui peuvent en découler. Conformément à la loi de bioéthique de juillet 2011, il a organisé en 2018 les états généraux de la bioéthique en vue d’un réexamen d’ensemble de notre législation dans ce domaine ; ses conclusions ont fait l’objet d’un avis publié en septembre dernier.

La distinction est par nature délicate entre, d’une part, les principes éthiques que nous souhaitons imprimer à nos choix scientifiques et technologiques et, d’autre part, les

changements sociétaux qui peuvent être liés aux progrès de la science mais pas seulement. Le débat public a peut-être eu tendance à systématiquement les mélanger, voire les confondre. Comment percevez-vous, monsieur le président, l'évolution dans la période récente du champ de compétences du CCNE, face à des questions de société qui peuvent parfois dépasser le strict périmètre des progrès de la connaissance scientifique ?

Le lien entre santé et environnement préoccupe de plus en plus l'opinion publique et les responsables politiques. Quelle place devrait, selon vous, être accordée à l'avenir aux enjeux environnementaux comme la biodiversité et le réchauffement climatique dans la réflexion du CCNE ? Le questionnement du rapport de l'homme au vivant, végétal comme animal, irrigue de nombreux débats avec une vraie dimension éthique, comme les recherches à partir de chimères ou la question de la souffrance animale.

Par ailleurs, la composition actuelle du CCNE vous semble-t-elle toujours adaptée à l'évolution de ses questionnements ? Quelle est la place accordée aux personnalités étrangères et au droit comparé dans les débats du CCNE ?

Enfin, compte tenu de la diversité des points de vue qui peuvent s'exprimer en son sein, le CCNE parvient-il toujours à un avis consensuel ou à tout le moins largement partagé ? Avez-vous été confronté à des sujets pouvant excessivement diviser et quelle a été la démarche du CCNE dans ce cas ?

Je vous laisse la parole pour présenter le bilan de votre action à la tête du CCNE au cours des deux dernières années et les perspectives que vous envisagez pour les prochaines, avant que nos collègues ne vous adressent leurs questions.

**M. Jean-François Delfraissy, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.** – Merci. Laissez-moi vous exprimer, au nom du CCNE, mes meilleurs vœux pour l'année 2019, pour vos proches et pour notre France, qui a besoin de toutes les bonnes volontés.

Vous m'avez reçu en audition il y a deux ans, pour décider de ma nomination à la tête du CCNE. En effet, si ses membres ont un mandat de quatre ans renouvelable, son président a un mandat de deux ans renouvelable. On pourrait trouver une harmonie entre ces deux durées – je n'en fais pas du tout une affaire personnelle.

Je suis professeur de médecine, spécialiste du domaine infectieux et du VIH-sida – je pourrais dire que je suis un bébé-sida qui a vieilli ; cela m'a formaté, en particulier en matière de relation entre la médecine et la société civile, dont les associations de patients. J'ai été nommé délégué interministériel sur Ebola et je suis président du CCNE depuis deux ans.

Qu'est-ce que la bioéthique ? Je suis favorable à une définition évolutive, même si cela choquera certains d'entre vous. Il s'agit de trouver un équilibre difficile entre les avancées rapides de la science et de la technologie – 50 % des connaissances sont renouvelées tous les cinq ans –, qui ne sont pas forcément des progrès pour l'homme, et les évolutions qui transforment la société. Ainsi, la situation de la famille n'est plus la même qu'il y a une cinquantaine d'années ; la place de l'enfant s'est considérablement accrue. La question est : comment trouver un juste milieu pour poser des questions qui débouchent sur des dispositions

législatives, alors que l'on est dans le domaine de l'intime ? Les réponses de la France sont différentes de celles des pays anglo-saxons, qui passent beaucoup moins par la loi.

Il s'agit également de trouver un équilibre entre le besoin individuel, c'est-à-dire l'autonomie, et la vision collective et sociétale. On dit que les nouvelles générations sont plus égoïstes – je n'en suis pas persuadé ; chacun passe par différentes phases, plus individuelles ou plus collectives. C'est un enjeu majeur : comment respecte-t-on l'autonomie et comment construit-on collectivement ? Dans les pays anglo-saxons, c'est l'individu et l'autonomie qui priment. La France conserve une vision plus collective, ce que j'approuve.

Le CCNE a consacré toute l'année 2018 à l'organisation des états généraux de la bioéthique, comme le législateur l'en a chargé en 2011 pour donner une dimension plus large aux débats et les faire organiser par une entité indépendante, ce qui a des avantages et des inconvénients.

Nous avons publié notre rapport, qui sortira dorénavant tous les deux ans et non plus tous les cinq ans. Nous avons également publié quatre avis, sur la santé et l'environnement, sur la santé et les migrants, sur le vieillissement et les anciens – au-delà de l'organisation des Ehpad, nous avons abordé la question philosophique de la place des anciens dans la société que nous voulons – et enfin, sur la procréation – cet avis est sorti en juin 2017 avant les états généraux.

Dès janvier 2018, pour l'organisation des états généraux, je me suis posé les mêmes questions que ceux qui sont aujourd'hui chargés du grand débat national. Nous nous sommes appuyés sur les espaces éthiques régionaux en suivant plusieurs règles : ce ne devait pas être un débat d'experts ; il fallait utiliser différents outils – un site web, plus de 160 auditions, plus de 280 débats en région, des réunions avec les comités scientifiques et l'établissement d'un comité citoyen de 22 personnes tirées au sort puis sélectionnées pour suivre les débats avec un regard critique et s'emparer de deux sujets : la fin de vie et la génomique en population générale.

La démarche, au cours de laquelle le CCNE s'est montré le plus neutre possible, cherchant à écouter et entendre sans prendre parti, s'est achevée par la publication d'un rapport de synthèse. Le CCNE étant une toute petite structure de cinq personnes, nous nous sommes appuyés sur quatre stagiaires de haut niveau venus de Normale Sup et de Sciences Po. C'était d'autant plus intéressant que les générations étaient mélangées. On peut réussir des débats, mais il faut ensuite les retranscrire et j'ai admiré les capacités de plume et de synthèse de nos stagiaires de Normale Sup. Les outils numériques, que nous avons utilisés, ne peuvent pas construire des mécanismes de pensée aussi subtils.

Nous avons ouvert le périmètre des états généraux à neuf grands sujets dont deux nouveaux : santé et environnement d'une part et santé et *big data* d'autre part. Chaque outil a des déviations, qu'il s'agisse du site web – largement utilisé par les extrêmes – ou des débats – dont 80 % se sont bien passés, bien que d'aucuns ont prétendu qu'ils étaient houleux. La démocratie participative n'est pas facile à organiser.

Il est faux de dire que l'on a uniquement parlé de procréation. Nous avons aussi travaillé sur la fin de vie – en apportant des réponses nuancées –, sur la génétique – avec la question des banques de données – et sur un quatrième sujet qui a émergé. En effet, les débats citoyens n'ont de réalité que s'ils sont ouverts et peuvent faire naître des questions inattendues. Il s'est agi de la place du citoyen dans le système de soins présent et futur et dans sa gouvernance.

Nous avons hésité quant à l'émission d'une opinion du CCNE dans le rapport de synthèse, chapitre par chapitre. Certains y étaient favorables, d'autres non. Le CCNE n'est pas là pour dire ce qu'il faut faire ou non. Je sais ce qu'est le bien et le mal, mais je ne suis pas là pour le dire. Le rôle du CCNE est d'exposer les arguments ; il peut donner une opinion mais ce n'est pas une obligation. Nous avons finalement décidé de dessiner une table d'orientation pour les décideurs, que nous avons publiée en septembre : c'est l'avis 129 du CCNE. Nous y abordons plusieurs questions : qu'est-ce qui a changé depuis 2011, dans la médecine, la société, le droit ? Quels sont les grands principes de la bioéthique en 2019, puisque son corpus change ? Par exemple, qu'est-ce que le corps, qu'il s'agit de ne pas commercialiser ? Chacun s'accorde sur le don d'organes et le don de sang. C'est déjà plus complexe pour le don de gamètes. *Quid* du génome ? Parle-t-on encore du corps ? Des données personnelles inscrites dans une grande base de *big data* appartiennent-elles au corps ? Face au changement du corpus de la bioéthique, soit l'on ferme les yeux, soit l'on s'interroge.

Nous avons également émis une série d'opinions sur de grands sujets et mené une réflexion sur l'avenir. Le modèle français de construction de la loi de bioéthique est très particulier en ce qu'il réunit l'ensemble des acteurs, politiques, sachants et désormais citoyens, tous les cinq à sept ans, pour une révision globale. C'est très différent au Royaume-Uni ou en Allemagne où les lois sont plus spécifiques. On pourrait penser que c'est plus pragmatique. Les états généraux m'ont fait changer d'avis. Heureusement que l'on évolue, sinon quel sens cela aurait-il d'organiser ces débats ? L'avantage d'une loi de bioéthique est qu'elle réunit l'ensemble des acteurs or c'est la conjonction des différents sujets qui est importante. Ainsi, l'accès aux origines pour les enfants issus de dons de gamètes recouvre l'anonymat et la gratuité du don, le désir de connaître ses origines et la technologie du séquençage génomique à haut débit. C'est la conjonction du génome et du *big data* qui est en jeu. L'intérêt d'une loi globale est bien d'offrir une vision globale et non sectorisée.

Notre opinion est qu'il faut conserver ce modèle, sans nous contenter d'un débat ponctuel tous les cinq ans. Nous recommandons de poursuivre le débat et l'information sur la bioéthique, au cours d'un dialogue continu avec la société française, dans les régions.

Autre recommandation, nos grands organismes de recherche devraient s'intéresser davantage aux grands sujets sociétaux. Bien sûr, la recherche, dont je viens, est libre mais un grand pays comme le nôtre a besoin de mener ses propres recherches opérationnelles, que ce soit sur la fin de vie – personne n'exploite les données de la Cnam – ou le devenir des enfants issus de la PMA au sens large – les résultats des études réalisées sur des petites cohortes en Californie ou au Canada sont d'ailleurs très rassurants. C'est une question régalienne : travailler sur des sujets qui intéressent les Français, pas seulement les chercheurs.

Il y a également un effort à fournir sur la formation bioéthique des jeunes médecins. Cela changera certainement avec la diversification de leur recrutement : plus seulement des étudiants qui ont obtenu une mention très bien au bac S mais aussi des personnes plus orientées vers les sciences économiques et sociales. Construire une vision partagée sur la bioéthique est l'un des grands enjeux pour cette profession.

Concernant le CCNE, faut-il un grand comité d'éthique constitué de plusieurs piliers verticaux – les sciences de la vie, le numérique ou encore l'environnement – ou plusieurs comités d'éthiques qui travailleraient ensemble ? Le CCNE s'est emparé de la question numérique : il a inscrit à l'agenda bioéthique le sujet « numérique et santé », il a renouvelé sa composition de 50 % pour y faire entrer trois spécialistes de ce domaine, il a commandé un rapport sur le thème « Intelligence artificielle et santé » qui a été publié en

octobre. Le monde du numérique veut son comité d'éthique, il n'a pas cette culture pluridisciplinaire que nous avons, nous l'y aiderons. Mais que veut-on à terme ? Je ne connais pas la réponse à cette question. En revanche, faire du CCNE une agence serait avoir tout faux. Nous sommes une petite structure autonome – et nous essayons de ne pas dépenser trop d'argent, constituée d'intellectuels qui prennent le temps de réfléchir. Il ne faudrait pas nous transformer en un de ces « machins » que la France a une capacité extraordinaire à créer. Pour autant, si plusieurs comités d'éthique devaient exister, il faudrait s'attacher à faire émerger une vision globale.

La France a toujours une forte visibilité internationale sur la bioéthique ; nous l'avions un peu perdue, nous l'avons retrouvée avec les états généraux. Si je répondais à toutes les invitations que nous avons reçues – entre autres, celles du Japon et de la Tunisie, je pourrais parcourir le monde en 2019, ce qui n'est évidemment pas possible car manque la révision de la loi bioéthique que j'espère avant l'été – il faudra veiller à la congruence du texte avec les résultats des états généraux. Je m'emploierai néanmoins à transmettre notre expérience.

Enfin, ce groupe extraordinaire qu'est le CCNE, lorsque j'y suis entré, n'était pas du tout ouvert sur la société civile, ce qui a commencé à changer avec le renouvellement. Nous réfléchissons aussi à associer un comité citoyen, qui serait de plus petite taille que celui des états généraux, à la construction de la pensée éthique dès l'élaboration des avis, pas seulement a posteriori. S'il y a des réticences à ce projet à l'intérieur du comité, c'est, à mon sens, un grand enjeu pour nous.

**M. Alain Milon, président.** – Merci, monsieur le professeur. Quelques remarques qui se veulent aimables... Il y a dix-huit mois, la mode était au « dédagisme » et l'on parlait beaucoup de société civile. Que je sache, un professeur de médecine appartient à la société civile !

Nous devons les états généraux de la bioéthique, il faut le souligner en ces temps où nous sommes mis en cause, au Sénat. Lors de la discussion de la loi bioéthique de 2011, l'Assemblée nationale et le Gouvernement d'alors n'en voulaient pas.

Enfin, vous avez parlé de « machin », j'y vois une citation d'un illustre Président de la République.

**Mme Catherine Deroche.** – Je ne comprends pas non plus ce distinguo entre société civile et experts. Si membres de la « société civile » signifie « non experts », je ne vois pas ce qu'ils apporteront au débat ! L'on peut avoir des connaissances sans être coupé des réalités.

Comment le CCNE, s'il ne doit pas se transformer en une agence, travaille-t-il avec l'agence de biomédecine ?

Enfin, pouvez-vous préciser comment vous comptez inscrire les sujets tels que le vieillissement, la fin de vie ou encore « santé et environnement » dans le cadre bioéthique ?

**Mme Annie Delmont-Koropoulis.** – Le professeur Eliaou et moi-même avons porté beaucoup d'attention aux résultats des états généraux de la bioéthique dans le cadre des travaux que nous avons réalisés au nom de l'Opecst. L'office travaille aussi en parallèle sur ces sujets.

**M. Michel Amiel.** – Ne craignez-vous pas que la PMA, dont il n’a été question ni dans l’avis de septembre ni dans le rapport précédent, ne paralyse les débats sur la révision de la loi bioéthique ? Mieux vaudrait que ce sujet fasse l’objet d’une loi spécifique, comme cela avait été le cas pour la fin de vie. Les débats avaient d’ailleurs été houleux, à la grande surprise de mon collègue Dériot et moi-même qui rapportions le texte.

**M. Olivier Henno.** – Monsieur le professeur Delfraissy, si vous avez parlé de nos différences culturelles sur la bioéthique avec le monde anglo-saxon plus tourné vers l’individu et de l’international, vous avez peu évoqué le niveau européen. Venant de Lille, proche de la Belgique, je constate que l’attention portée aux aînés et à la fin de vie de l’autre côté de la frontière est plus humaine ; ce n’est pas seulement une question de moyens. Comment dialoguons-nous avec nos voisins européens ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Quelques suggestions, puisqu’il s’agit de votre renouvellement à la tête du CCNE. Ne faut-il pas travailler sur les perturbateurs endocriniens, sur les conséquences de l’utilisation des hormones dans l’élevage et de certains produits dans l’agriculture ? Un autre axe de recherche est effectivement les *big data*.

**Mme Michelle Meunier.** – Une remarque préliminaire sur le rythme. Notre commission, monsieur le professeur, vous auditionne pour la seconde fois, comme elle avait auditionné par deux fois votre prédécesseur. Deux ans, cela est sans doute un peu trop court.

Vous avez défini l’éthique en mettant en avant la notion d’équilibre. À votre sens, quel doit être l’équilibre entre sachants et non experts de la société civile au sein du CCNE ? J’ai siégé au comité d’éthique sans avoir de connaissances médicales et je me souviens combien il était intéressant d’entendre des personnes au savoir moins spécialisé, moins sectorisé moins segmenté après des scientifiques qui méconnaissaient totalement les conditions de vie en Ehpad.

**M. Bernard Jomier.** – Comme ma collègue Meunier, je crois que l’accélération permanente de notre société et des termes du débat nécessitent, en contrepoint, un ralentissement de nos institutions et de leur renouvellement. Le mandat de président du CCNE devrait être plus long que deux ans, voire quatre ans. Du reste, moi qui ai défendu le quinquennat, je ne suis plus certain qu’il ait été une bonne chose.

Il faut, en effet, entendre et respecter la demande de l’opinion publique de participer au débat. Donner la parole à des groupes d’opinion lors des états généraux a été une très bonne chose et je salue votre volonté d’ouverture du CCNE. Mais, car il y a un « mais », l’appropriation de l’éthique par les citoyens suppose, outre que le CCNE s’inscrive dans le temps long, qu’il ose dire l’éthique, quels sont ses principes intangibles. Un de vos lointains prédécesseurs avait publié un ouvrage au titre évocateur : *Fondements naturels de l’éthique*.

Je m’interroge sur la proposition des députés de créer un comité au sein du CCNE sur l’intelligence artificielle. Si l’on prend acte du fait que le CCNE a pour fonction, dans la permanence, d’organiser des débats ouverts avec la société, il n’est pas opportun de multiplier les comités.

**M. René-Paul Savary.** – Si l’on pense, comme moi, que le CCNE doit jouer un rôle de pondérateur et s’attacher à faire accepter les innovations par la société, mieux vaut éviter de créer d’autres comités sur le numérique et l’environnement. Comme le Sénat, qui est renouvelé par moitié hors de l’élection présidentielle, il incarne la stabilité. En revanche, pour

ne pas obscurcir certains débats, ne faut-il pas dissocier le bioéthique médical – la médecine génomique – du bioéthique sociétal – la PMA ?

**M. Jean-François Delfraissy.** – Les relations du CCNE avec l'Agence de biomédecine sont bonnes et régulières : je rencontre sa directrice une fois par trimestre, un membre du comité est également membre du conseil d'orientation de l'Agence, certaines questions nous sont communes. De façon générale, le CCNE, depuis deux ans, dialogue avec ses partenaires.

Mon prédécesseur, Jean-Claude Ameisen, avait créé un groupe de travail sur le thème « santé et environnement », qui avait publié un avis avant la tenue des états généraux. Le sujet était à l'agenda de cette manifestation, les citoyens ne s'en sont pas totalement emparés. La communauté médicale parle peu d'environnement, les spécialistes de l'environnement n'abordent pas les questions médicales. Le chemin est long pour rapprocher les pensées et aboutir à une vision commune. Or la question est fondamentale car les modifications de l'environnement sont préjudiciables pour l'être humain mais aussi pour le monde animal. La question des perturbateurs endocriniens et des exposomes entre dans cette discussion.

Nous entretenons bien entendu des relations avec l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'Opecst. Comme l'exigeait la loi, nous lui avons remis notre rapport de synthèse sur les états généraux de la bioéthique. L'Opecst a toutefois une vision scientifique plus globale, quand le CCNE se positionne essentiellement sur les enjeux éthiques.

La comparaison des différents rapports, y compris ceux du Conseil d'État et du Parlement, montre toutefois un relatif consensus sur les grandes questions.

Sur la PMA et la fin de vie, nous avons eu une longue discussion en décembre 2017 pour savoir si ces deux sujets devaient entrer dans le champ des états généraux. J'y étais plutôt favorable à titre personnel, car il me semblait difficile d'engager un grand débat citoyen sans aborder ces questions.

Compte tenu des différentes positions en présence, il me semble que la fin de vie devra faire l'objet de dispositions législatives spécifiques. En revanche, la loi de bioéthique doit traiter, me semble-t-il, de la PMA. Son extension aux couples de femmes et aux femmes seules n'est pas le seul enjeu : il y a également la grande question de la filiation et de l'accès aux origines, ou encore celle de la cryoconservation des ovocytes.

Il est difficile de savoir si nous avons pris la bonne décision. Une chose est certaine, en revanche : je ressors de cette année 2018 avec énormément d'humilité.

**M. Alain Milon, président.** – Espérons que cela soit vrai pour tout le monde !

**M. Jean-François Delfraissy.** – J'ai en effet évoqué l'importance de la dimension internationale, mais je pensais en priorité à l'Europe. C'est à ce niveau que les grandes décisions de bioéthique devraient aujourd'hui être prises.

Nous avons d'ores et déjà des réunions annuelles avec nos homologues anglais et allemands et nous allons probablement porter un certain nombre d'avis communs avec l'Allemagne, en particulier sur l'intelligence artificielle.

Nous conservons toutefois de réelles différences sur certains sujets sociétaux avec des pays culturellement proches, notamment l'Espagne ou la Belgique. On constate également que la loi belge sur l'euthanasie et le suicide assisté est mise en œuvre côté flamand, mais très peu côté wallon. Des divergences profondes subsistent donc.

Dans le cadre des états généraux, nous avons auditionné douze comités d'éthique étrangers pour avoir une vision précise de ce qui se passe autour de nous.

S'agissant des non-experts, je souhaite personnellement qu'ils siègent au sein du comité. Jeune médecin dans les années quatre-vingt, j'ai vu arriver le VIH avec ma vision d'une médecine triomphante. Or nous ne savions plus rien, et nous avons dû tout reconstruire, avec les associations de patients, pour essayer d'accompagner au mieux les malades. Cette expérience a radicalement changé ma vision de la médecine.

Je suis pour l'expertise, mais pour une expertise partagée avec le milieu associatif. Lorsque j'étais président de l'ANRS, les associations étaient présentes au conseil d'administration, au conseil scientifique et dans les comités de pilotage.

Les experts doivent partager leur savoir et le soumettre à la critique des personnes qui sont amenées à le recevoir. C'est selon moi un point essentiel dans la construction de la démocratie sanitaire.

Le mandat du président du CCNE doit-il être plus long ? Il me semble qu'un mandat de quatre ans serait plus raisonnable, même si un mandat plus court permet de trancher d'éventuels désaccords entre le président et son comité, et de dialoguer plus souvent avec vous, mesdames, messieurs les parlementaires.

Faut-il séparer les aspects de bioéthique médicale et sociétale de ceux qui tiennent aux liens entre le numérique et la santé ? Je suis plus nuancé. Les citoyens qui ont participé aux états généraux semblent tout de même partager un certain nombre de grands principes éthiques communs à la société française : l'attention aux plus fragiles, la non-commercialisation du corps humain, la protection des enfants...

Nos discussions oscillent en permanence entre des aspects purement techniques ou technologiques et des aspects sociétaux.

À l'origine, le CCNE avait été conçu pour répondre aux questions entourant la procréation, avant que son champ d'action ne s'élargisse à d'autres questions technologiques et à une série de questions sociétales.

Toute évolution technologique entraîne par définition de nouvelles questions sociétales.

Au début de mes études de médecine, on ne réanimait pas les enfants de moins de 1,5 kilogramme. Aujourd'hui, on réanime des enfants de 700 grammes, et des équipes américaines envisagent même, grâce aux recherches sur l'utérus artificiel, de descendre en dessous de 500 grammes. Si jamais cette technique fonctionnait, la différence deviendrait alors très ténue entre un enfant de moins de 500 grammes et un embryon de trois ou quatre semaines pesant 120 grammes...

Il est important que le CCNE conserve cette double vision et qu'il comprenne en son sein des philosophes et des juristes, au-delà des techniciens de la santé. Il me semble que

tout ce qui touche à l'humain en lien avec les biotechnologies entre dans le champ de compétences du Comité.

**Mme Florence Lassarade.** – Depuis de nombreuses années, on réanime les nouveau-nés à partir de 500 grammes et 5 mois et demi de terme, parfois avec des résultats très satisfaisants. Ces progrès ont été permis par l'arrivée du Surfactan à la fin des années quatre-vingt, qui a permis aux enfants d'avoir une autonomie respiratoire. L'utérus artificiel, c'est à mon sens une autre question.

Mais les évolutions techniques entraînent en effet des questionnements éthiques. On ne peut pas s'en affranchir.

**M. Jean-François Delfraissy.** – Les réflexions éthiques ne sont pas toujours à la remorque des progrès technologiques.

Ainsi, le clonage humain est techniquement réalisable depuis une dizaine d'années, mais, pour l'instant, l'ensemble de la communauté scientifique internationale, y compris la Chine, a décidé de ne pas franchir cette ligne et de s'y tenir.

Certaines nouvelles techniques de génétique, comme les ciseaux de CRISPR-Cas9, posent de vraies questions, certains estimant que leur utilisation sur les cellules germinales relève de l'eugénisme. Fin novembre, un scientifique chinois a pris la décision de faire naître deux jumelles, dans un contexte non contrôlé. Une réaction mondiale s'en est suivie, et l'OMS a mis en place une commission au sein de laquelle siègera un généticien français membre du CCNE.

Il y a donc bien des lignes rouges qui sont posées et respectées à un instant t, même si elles peuvent évoluer avec le temps.

L'éthique doit se fonder sur des bases solides, mais tenir compte aussi des évolutions technologiques.

**M. Alain Milon, président.** – Personne, me semble-t-il, n'entend modifier l'article 1<sup>er</sup> de la loi de bioéthique interdisant le clonage humain !

Vous connaissez bien l'Agence nationale de recherche sur le sida, monsieur Delfraissy. Or, si ses publications sont reconnues internationalement, malgré ses faibles moyens financiers, c'est bien grâce au travail en commun de ses experts et de ses non-experts, qui font pour la plupart preuve d'une grande humilité. Nous vous remercions de vos réponses.

*M. Delfraissy est raccompagné hors de la salle de réunion.*

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

## **Vote sur cette proposition de nomination et dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées**

**M. Alain Milon, président.** – Nous allons procéder au vote. Le vote se déroule à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* du règlement du Sénat, et les délégations de vote ne sont pas autorisées, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote. MM. Stéphane Artano et Philippe Mouiller sont désignés en qualité de scrutateurs.

*La commission procède au vote puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Jean-François Delfraissy à la présidence du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), simultanément à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.*

Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale :

- Nombre de votants : 43
- Bulletin blanc : 2
- Nombre de suffrages exprimés : 41
- Pour : 32
- Contre : 9

### **Désignation de rapporteurs**

*Mme Monique Lubin et M. René-Paul Savary sont désignés rapporteurs sur l'emploi des séniors. Mmes Catherine Deroche et Véronique Guillotin, M. Bernard Jomier sont désignés rapporteurs sur l'organisation territoriale de la santé.*

*La réunion est close à 11 heures.*

## **Dispositifs médicaux - Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé**

**M. Alain Milon, président.** – Je suis heureux d'accueillir ce matin la ministre des solidarités et de la santé dans le cadre d'une audition consacrée à la sécurité des dispositifs médicaux.

L'enquête internationale « Implant Files » a relancé le débat sur les défaillances de la certification et du contrôle des dispositifs médicaux. Ce problème n'est pas nouveau : à la suite du scandale des prothèses mammaires PIP, une mission d'information du Sénat avait formulé en juillet 2012 une série de propositions destinées à renforcer les exigences de sécurité applicables aux dispositifs médicaux, en appelant à ne plus considérer les dispositifs médicaux comme des « médicaments au rabais ».

Six ans plus tard, le bilan demeure tout aussi préoccupant.

C'est pourquoi j'ai souhaité que votre audition, madame la ministre, ne soit pas tant consacrée au constat, désormais bien identifié, qu'aux réponses à y apporter. Vous avez déclaré dans une interview au journal *Le Monde* « *Depuis des années, les implants médicaux, c'est l'angoisse des ministres de la santé. J'ai toujours entendu Xavier Bertrand et Marisol Touraine dire que leur inquiétude venait des dispositifs médicaux parce que le niveau d'exigence avant la mise sur le marché est bien inférieur à celui du médicament. Tous savent que la réglementation est insuffisamment robuste.* »

Premier constat d'échec : les signalements de matériovigilance du répertoire de l'ANSM ont doublé en dix ans, avec plus de 18 000 cas en 2017. Autre motif d'inquiétude : selon l'enquête de vos services sur la traçabilité sanitaire des dispositifs médicaux implantables (DMI), moins des deux tiers des établissements de santé français disposaient en 2015 d'une procédure décrivant les modalités de la traçabilité sanitaire des DMI. Pis encore, les indicateurs de traçabilité au niveau des pharmacies hospitalières frôlaient le ridicule. Qu'en est-il aujourd'hui ? Il est temps que la totalité des établissements de santé mettent en œuvre des obligations réglementaires introduites en 2013 !

Nous préconisons en 2012 la généralisation des registres de suivi des DMI, en s'inspirant des modèles suédois ou australien. Les registres auraient ainsi pu constituer un objet de la contractualisation entre les hôpitaux et les ARS. Pourriez-vous nous préciser si le développement de registres exhaustifs de DMI les plus à risque constitue désormais un indicateur généralisé à tous les contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins (Caqes) ? Il ne nous semble pas que des décrets aient été pris pour autoriser l'utilisation des données personnelles pour un suivi efficace des patients, mais peut-être avez-vous des informations réactualisées à nous apporter à ce sujet. Par ailleurs, avons-nous progressé dans la mise en place de registres européens de dispositifs médicaux ?

En matière de matériovigilance, nos recommandations n'ont pas non plus été prises en compte. Un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) d'octobre dernier dénonce une « *surveillance passive du marché* » par l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) avec bien souvent des données inexistantes quant au type de dysfonctionnement ou aux conséquences pour le patient. Les évaluateurs de l'ANSM travaillent à flux tendu. L'ANSM, qui a subi de fortes économies d'emplois, ne peut plus suivre dans plusieurs pans de son activité. Que comptez-vous faire pour améliorer notre système de matériovigilance ?

Enfin, la procédure de certification et de contrôle reste sans doute le cœur du problème. En cherchant à concilier innovation technologique et thérapeutique et sécurité des patients, la Commission européenne a ménagé aux industriels une importante marge de manœuvre dans le choix de la procédure et de l'organisme notifié leur permettant d'obtenir le marquage CE, sésame pour la commercialisation des dispositifs. La révision des directives européennes sur les dispositifs médicaux intervenue en avril 2017 entend renforcer les exigences d'investigations cliniques pour les dispositifs les plus risqués mais peu semble finalement avoir été fait pour renforcer le contrôle et l'indépendance des organismes notifiés.

Quelles sont les pistes envisagées pour améliorer la pertinence et la transparence des procédures de certification et rétablir la confiance dans un marché où les soupçons de conflits d'intérêt ou de négligence entachent désormais non seulement les industriels et les autorités sanitaires mais également la communauté médicale ?

Je vous laisse la parole pour présenter les perspectives que vous envisagez pour améliorer la sécurité des dispositifs médicaux, avant que nos collègues ne vous adressent leurs questions.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** – Vous le savez, en novembre dernier un consortium de médias européens a rendu public une enquête sur les dispositifs médicaux et leurs conditions de mise sur le marché. Plusieurs articles intitulés « *Implants files* » ont été publiés, dénonçant notamment les lacunes de l'évaluation des dispositifs médicaux en Europe, la place importante de certains industriels au sein même des établissements de santé et le défaut de traçabilité des dispositifs médicaux ne permettant pas d'assurer de manière satisfaisante la matériovigilance. Ces articles dénonçaient ainsi le risque pour les patients. Les résultats de cette enquête ont suscité une grande inquiétude et des interrogations de la part des patients concernés, à commencer par les porteuses d'implants mammaires et de dispositifs pour l'incontinence.

Face à ces interrogations, les autorités sanitaires ont pris leurs responsabilités et fait le choix de la transparence. L'ANSM a notamment donné un accès total à ses données.

Je tiens donc ici à souligner et à confirmer devant vous cet impératif de transparence, pour redonner aux Françaises et aux Français confiance dans le dispositif médical.

Il est important de rappeler que nombre de dispositifs ont radicalement modifié la prise en charge des malades, en améliorant grandement leur qualité de vie, voire en les sauvant. Oui, les dispositifs médicaux sauvent des vies, mais leur efficacité et leur sécurité doivent être garanties. Ceci n'est pas discutable !

Aujourd'hui, les contrôles sur les dispositifs médicaux pour la mise sur le marché et lors du suivi doivent être améliorés. Je l'ai toujours pensé, mes prédécesseurs également. Nous devons exiger que les dispositifs à risque fassent l'objet d'une évaluation, avec des données cliniques robustes garantissant leur conformité aux exigences de sécurité et de performance.

Je souligne qu'en France, des exigences nationales permettent déjà une évaluation des dispositifs médicaux. En effet, la Haute Autorité de santé (HAS) évalue les dispositifs médicaux remboursés par l'assurance maladie en ville comme à l'hôpital pour les plus coûteux d'entre eux.

Je lui demanderai également dans les prochaines semaines de définir, en lien avec mes services, un programme d'évaluation des dispositifs médicaux pris en charge au sein des tarifs hospitaliers et présentant un profil de sécurité particulier, et ce quel que soit leur coût. La HAS évalue en effet déjà certains de ces dispositifs, elle doit donc poursuivre cette démarche en l'élargissant à de nouvelles catégories, je pense notamment aux bandelettes pour l'incontinence urinaire notamment.

Mais aujourd'hui, il nous faut aller plus loin et plus vite.

C'est la raison pour laquelle la France met actuellement tout en œuvre au niveau national pour la mise en place du règlement européen dès 2020, qui permettra notamment : de renforcer l'indépendance des organismes chargés du marquage CE et de renforcer l'exigence de données cliniques pour les dispositifs médicaux (DM) les plus à risques.

Sans attendre l'application pleine et entière de ce règlement, j'ai souhaité mettre en place un plan d'action en urgence pour renforcer la sécurité et l'efficacité des dispositifs médicaux. Les objectifs poursuivis sont les suivants : assurer le plus rapidement possible l'adaptation du droit national au droit européen, renforcer l'information relative aux dispositifs implantables, améliorer la traçabilité des dispositifs médicaux en renforçant les systèmes qualité et de matériovigilance et garantir la transparence en matière de DM.

Pour améliorer la traçabilité et la matériovigilance, j'ai notamment demandé à mes services de publier, d'ici la fin janvier, une note d'information aux établissements avec rappel de la réglementation concernant la traçabilité. J'ai souhaité aussi qu'ils réalisent, en février, une enquête sur la traçabilité des DMI en établissement de santé afin d'évaluer la situation sur des constats précis. Nous renforcerons, dès le premier trimestre 2019, le management de la qualité et de la sécurisation du circuit du DMI à l'hôpital, comme cela a été fait pour le médicament, pour donner une dimension systémique à la sécurisation du circuit du DM. En outre, il sera procédé, au cours du 1er semestre 2019, à la rédaction d'un guide méthodologique sur l'informatisation du circuit des DMI dans les établissements de santé, permettant d'assurer l'interopérabilité des logiciels métiers et l'utilisation d'un référentiel unique des DMI.

À moyen terme (2019/2020), je rappelle que nous avons engagé des travaux pour préparer la mise en œuvre de l'IUD (identifiant unique du DM) qui constitue un enjeu majeur dans l'ensemble des établissements de santé, afin de répondre aux exigences de traçabilité au niveau européen et de permettre une harmonisation des systèmes de codification.

J'ai également insisté, au niveau européen, sur l'urgence de la mise en œuvre de l'IUD. Je l'ai fait lors du conseil EPSSCO (emploi, politique sociale, santé et consommateurs) de décembre et je vais écrire à la Commission européenne pour rappeler l'importance du respect du calendrier européen pour mener à bien les travaux de la base EUDAMED et le déploiement de l'IUD pour les DM.

J'en viens maintenant à l'amélioration de la transparence et la prévention des liens d'intérêts. Nous allons faire évoluer la base Transparence, ouverte au public le 26 juin 2014, en élargissant la liste des acteurs soumis à l'obligation de transparence. Je pense notamment à tous les *Key Opinion Leaders* numériques non médecins.

Il conviendra aussi d'accroître la visibilité des liens d'intérêts de la presse médicale et scientifique et de mettre en place une charte du DM au sein des établissements de santé, sur le modèle de celle du médicament. L'objectif poursuivi est d'encadrer l'intervention des industriels du secteur au sein de nos hôpitaux et ainsi de garantir l'indépendance de prescriptions des professionnels concernés.

Avant de répondre à vos questions, je tenais pour finir à évoquer plus précisément deux dispositifs qui ont été source d'interrogations légitimes de nombreuses patientes.

D'une part, concernant les DM pour le traitement du prolapsus (descente d'organes), j'ai demandé qu'un bilan des pratiques pour les DM soit réalisé en lien avec les sociétés savantes afin d'apprécier la nécessité d'un encadrement réglementaire des établissements de santé pour des raisons de santé publique, comme la loi le prévoit. Un premier échange a été organisé par les services le 21 décembre et l'ANSM a programmé une réunion sur le sujet le 22 janvier prochain avec l'ensemble des acteurs. Parallèlement, ces dispositifs feront l'objet d'une évaluation par la HAS dans un délai contraint de 15 mois.

D'autre part, s'agissant de la survenue des cas de lymphomes anaplasiques à grandes cellules chez les femmes porteuses d'implants mammaires, j'ai saisi l'ANSM qui tiendra une réunion publique les 7 et 8 février prochains, à l'issue de laquelle elle rendra son avis. Elle a d'ores et déjà publié un point d'information recommandant la pose d'implants mammaires lisses. J'ai également saisi la HAS pour évaluer l'ensemble des techniques alternatives dans le cadre de la reconstruction mammaire postérieurement à un cancer du sein.

Vous l'aurez compris mon engagement pour la qualité et la sécurité des dispositifs est sans faille. C'est ma priorité absolue. Nous devons profiter de la séquence intervenue fin 2018 pour redoubler nos efforts et anticiper la mise en œuvre du règlement européen. Le plan d'action que je vous ai présenté rapidement se matérialisera de manière très concrète ces prochaines semaines. Je veux qu'il soit évolutif, notamment je souhaite que les associations de patients y contribuent fortement. Il est de ma responsabilité de tout mettre en œuvre pour garantir la sécurité de nos concitoyens et rétablir la confiance que nous devons impérativement avoir vis-à-vis du dispositif médical.

**Mme Chantal Deseyne.** – Deux questions m'ont été transmises par ma collègue Catherine Deroche, contrainte de se rendre à une autre réunion.

Tout d'abord, notre pays ne compte qu'un seul organisme notifié – le G-Med -, la plupart de ces structures étant plutôt anglaises ou allemandes. Ne pensez-vous pas qu'il faille favoriser l'émergence d'un autre organisme notifié français ?

Ensuite, puisque cela est rendu possible par la nouvelle réglementation européenne, ne pensez-vous pas que l'on devrait imposer en France des règles plus strictes pour prévenir les conflits d'intérêts entre organismes notifiés, fabricants et professionnels de santé ?

**M. Yves Daudigny.** – Merci de nous avoir apporté toutes ces précisions, ce qui démontre, madame la ministre, que vous avez pris ce sujet à bras le corps.

Je voudrai dire ma stupéfaction à la lecture des articles publiés fin novembre par le consortium international des journalistes d'investigation. On y apprend que le label CE apposé aux dispositifs médicaux est le même que pour des objets de consommation courante. Plus invraisemblable encore, ce label est délivré par des organismes notifiés qui sont financés par les industriels ! Suite à cette enquête, 7 associations ont réclamé la mise en place d'autorisations de mise sur le marché pour les dispositifs médicaux à risque de façon à éviter des catastrophes sanitaires récurrentes. Dans ce contexte, je souhaiterais vous poser quatre questions.

D'une part, avant la mise sur le marché, le règlement européen prévoit, sous réserve de dérogations, la conduite d'études cliniques. Ces dernières sont systématiquement imposées aux États-Unis par la *Food and Drug Administration* (FDA), ce qui aboutit à faire des Européens des cobayes avant la mise sur le marché américain. Vous semble-t-il envisageable de mettre en place des AMM et de poser, autant que possible, l'obligation de procéder à des études cliniques ?

D'autre part, il arrive qu'en matière d'implants, notamment mammaires, les patients ne soient pas en mesure de savoir quel dispositif a été utilisé. On n'en retrouve plus la trace. Face à cette situation, qu'en est-il de l'instauration d'un registre national ?

Ma troisième question porte sur le partenariat entre les entreprises et les hôpitaux. On sait par exemple que le leader mondial, la société Medtronic propose des blocs opératoires clés en mains y inclus des valves cardiaques, et même du personnel de la société présent lors des opérations. Que pourrait-on faire pour garantir la sécurité des patients ?

Enfin, l'association chargée de la collecte de déchets des activités de soins à risques infectieux (DASRI) n'étant plus autorisée à le faire, on nous dit qu'il y aurait des risques liés à la conservation de ces matériels chez les patients et au mélange des DASRI avec les déchets ménagers.

**M. Alain Milon, président.** – Je constate que nous avons tous été contactés à propos des DASRI afin d'interroger madame la ministre ce matin...

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Actuellement la matériovigilance relève des établissements, au sein desquels les médecins font remonter les informations aux entreprises et à l'ANSM. Les mêmes médecins souhaiteraient disposer d'un registre qu'ils rempliraient eux-mêmes. Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, alors que le règlement européen s'étoffe d'année en année, comment la France participe-t-elle à ce renforcement du cahier des charges ?

**Mme Laurence Cohen.** – Lorsque l'on prend connaissance de l'enquête « *Implants files* », on ne peut en effet qu'être consternés alors même que ce sujet a mobilisé non seulement les différents ministres de la santé mais aussi les parlementaires.

Juste après la publication de cette étude, l'Assemblée nationale a constitué une mission d'information dont les deux co-rapporteurs appartiennent respectivement au groupe La République En Marche et à ma famille politique. Depuis 2011, 5 rapports parlementaires avaient été remis dont, en 2012, celui de la mission d'information sénatoriale sur les dispositifs médicaux implantables. Dans le contexte actuel, il me semble important de rappeler la qualité du travail réalisé au Sénat.

En dépit de tout cela, l'ANSM recense chaque année plus de 18 000 incidents liés à des dispositifs médicaux, soit deux fois plus qu'il y a 10 ans. Vous avez évoqué les missions qui pourraient être confiées à la Haute autorité de santé. À la suite du président Milon, je souhaiterais revenir sur le rôle de l'ANSM et sur ses moyens. Tout comme Gérard Dériot, avec qui je siège au conseil d'administration de cette agence, nous avons pu constater une diminution très sensible de ses moyens humains. Difficile dans ces conditions d'atteindre les objectifs que vous fixez.

La loi « Santé » qui devrait venir en examen traitera-t-elle de ces sujets ?

Que pensez-vous de la demande formulée par 5 associations et la revue médicale indépendante *Prescrire* visant à instaurer des autorisations de mise sur le marché pour les dispositifs médicaux les plus à risques, à l'instar de ce qui existe pour les médicaments ?

Sur un autre sujet, je tiens aussi à dire que j'ai été très choquée d'apprendre que Sanofi refusait de participer au fonds d'indemnisation relatif à la Dépakine® et rejetait la responsabilité sur les autorités.

Je vous avais adressé une question écrite traitant elle aussi des dispositifs médicaux, sans réponse à ce jour.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** - C'est une bonne chose que l'existence, à travers G-Med, d'un organisme notifié francophone. La question est néanmoins de savoir s'il sera en mesure de prendre en charge les demandes de tous les industriels français.

C'est la raison pour laquelle le comité stratégique des industries de santé (Csis) présidé par le Premier ministre a publié en 2018 un appel à manifestation d'intérêt pour des structures souhaitant devenir organisme notifié. S'il est peut-être difficile aujourd'hui d'identifier un organisme susceptible de répondre à l'ensemble des exigences du cahier des charges, on peut en revanche espérer que ce soit le cas à moyen terme.

Sur la question sur les liens d'intérêts, je précise que le nouveau règlement prévoit que, pour pouvoir délivrer le marquage CE à des dispositifs de classe 3 (c'est-à-dire à risque), les organismes notifiés répondent à un cahier des charges, contenant précisément des clauses relatives aux conflits d'intérêts. C'est à cette condition qu'ils pourront être accrédités par les autorités nationales. Il n'y a pas de difficultés avec l'organisme français actuel mais on sait qu'il n'en est pas partout de même en Europe.

S'agissant du fait que le marquage CE est le même pour les DM que pour les autres produits, c'est bien la raison pour laquelle l'ANSM avait mis en place une commission nationale d'évaluation des dispositifs médicaux et des technologies de santé (Cnedimts) qui est aujourd'hui au sein de la HAS. Cette commission rend des avis sur l'ensemble des DMI pour lesquels un remboursement est demandé. La France ne se satisfait donc pas du marquage CE et cette commission d'évaluation joue en fait le même rôle que la FDA américaine. Visiblement, cette particularité française au sein de l'Europe n'a pas été comprise par les journalistes qui m'ont interrogée. À l'avenir, la commission rendra même un avis sur tous les DMI. Ce n'était pas le cas pour les implants mammaires qui étaient implantés par les chirurgiens esthétiques sans demande de remboursement. Cela ne concernait pas non plus les mèches en cause dans le prolapsus. En effet, ces dispositifs peu coûteux étaient intégrés dans le tarif hospitalier global.

Lorsque l'on évoque le rôle de la France, je tiens à rendre hommage au travail de mes prédécesseurs, Xavier Bertrand et Marisol Touraine, qui ont pesé de tout leur poids pour que le règlement européen aboutisse.

Quant à la mise en place d'un registre des implants mammaires, c'est l'une des toutes premières questions que j'ai eu à traiter à mon arrivée à la tête de l'institut national du cancer (INCa). On s'était rendu compte que très peu de chirurgiens remettaient des documents aux patientes. De même lorsque nous avons souhaité rappeler des patientes porteuses d'implants PIP, nous avons été confrontés à une difficulté supplémentaire : beaucoup de ces dispositifs avaient été posés à l'étranger – par exemple en Tunisie ou en Roumanie – pour des raisons de coût.

Pour répondre à la question qui m'a été posée, le registre sera mis en place en 2019, et les demandes d'autorisation à la commission nationale informatique et libertés (Cnil) sont en cours.

J'estime toutefois que le registre n'est pas la meilleure formule. Ce système déclaratif laissé à la main des médecins ne me semble pas assez moderne. Je lui préfère un mécanisme automatique de traçabilité informatique des dispositifs dans les établissements.

Chaque DM a alors un identifiant délivré par la pharmacie. C'est d'ailleurs déjà le cas dans 90 % des établissements.

S'agissant des liens entre les sociétés et les hôpitaux, il est vrai que la société Medtronic a signé un contrat avec le centre hospitalier universitaire (CHU) de Rouen portant essentiellement sur la fourniture d'une salle d'opération hybride. Je précise que ceci s'est fait dans le cadre d'une procédure innovante dite « marché global de performance », par laquelle l'entreprise s'engage sur un certain nombre d'objectifs. Ce mode de passation exige au minimum la candidature de trois entreprises, ce qui a bien été le cas.

Quant à l'indépendance des médecins, elle n'est pas mise en cause puisqu'ils sont entièrement libres de prescrire ou non des dispositifs Medtronic. Une note d'information sera prochainement adressée aux établissements pour leur rappeler les bonnes pratiques en la matière.

La question des déchets est actuellement traitée dans un cadre interministériel auquel participe la direction générale de la santé.

Concernant notre système de matériovigilance, il repose sur la base de données de l'ANSM qui est alimentée par les professionnels confrontés aussi bien à un incident grave qu'à un risque d'incident grave (cas dans lesquels un accident aurait pu avoir lieu). À cette fin, elle dispose aussi d'un réseau de 1 000 correspondants dans les hôpitaux publics.

Vous évoquiez le nombre de 18 000 incidents par an recensés dans la base. Certes, mais rappelons que deux millions de dispositifs sont utilisés, ce qui inclut aussi les aiguilles ou les cathéters. Parallèlement à ce dispositif qui concerne des matériels eux-mêmes, la HAS recense les incidents graves qui se sont produits du fait de l'intervention des professionnels, et ce, de façon à améliorer les pratiques.

Outre sa base de données, l'ANSM analyse aussi toutes les données de marchés (publications, données des ventes, etc.). Sur ces sujets aussi, la France n'a cessé d'être proactive.

Concernant les moyens de l'ANSM, je précise que j'ai ajouté 4 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires cette année.

**M. Gérard Dériot.** – La baisse avait été très importante juste avant.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** – Nous attendons le plan stratégique de l'agence et il nous reviendra de répondre à sa demande.

La loi « Santé » n'abordera pas ces questions. D'une part, en 2017 la loi de financement de la sécurité sociale a prévu la mise en place d'une charte médicale des dispositifs équivalente à celle qui existe pour les médicaments. Ce document élaboré par le comité économique des produits de santé (Ceps), est en voie de finalisation et sera opérationnel dès cette année. D'autre part, l'essentiel des dispositions que j'ai évoquées – tel que le management de la qualité des dispositifs dans les hôpitaux - ne nécessite pas de texte législatif. La loi « Santé » se concentrera en fait sur le système de santé et l'organisation des soins.

À propos de la mise en place d'une AMM préalable, je rappelle qu'un avis négatif de la HAS rend un dispositif inaccessible sur le marché français. Son effet peut donc être assimilé à celui du refus d'AMM pour un médicament.

Enfin, sur l'affaire de la Dépakine, je prends acte de la décision de Sanofi de ne pas participer au fonds d'indemnisation et je la regrette. Ce qui importe aujourd'hui c'est que les victimes soient indemnisées, ce que le fonds permet. Cela dit, l'État conserve la faculté de se retourner contre Sanofi.

**Mme Laurence Cohen.** – C'est bien de le dire.

**M. Alain Milon, président.** – Le projet de loi « Santé » sera sans doute très intéressant mais un grand nombre de ses articles renverra à des ordonnances. Une fois encore cela traduit un manque de confiance dans le Parlement. L'une de mes analyses des événements actuels est qu'à force de ne plus vouloir passer par la représentation parlementaire, on finit par s'en remettre à la foule.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** – J'assume parfaitement ce recours à six ordonnances, et loin de moi l'idée de vouloir contourner le Parlement. Simplement, je suis prise par le temps.

Je souhaite mettre en place les nouvelles dispositions telles que la fin du *numerus clausus* dès 2020. Or, nous n'avons pas achevé la concertation avec les syndicats étudiants, les professionnels ou les associations de patients...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Et les parlementaires ?

**M. Alain Milon, président.** – Ce n'est pas parce que la concertation n'est pas terminée que l'on ne doit pas se concerter aussi avec le Parlement.

**Jeudi 17 janvier 2019**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

### **Audition de Mme Agnès Buzyn - deuxième partie**

**M. Michel Amiel.** – On pourrait débattre longtemps des ordonnances.

Vous avez fait de nombreuses annonces dans votre exposé. Si ces dernières sont mises en œuvre, je pense que l'on aura déjà fait des avancées importantes. Je partage votre point de vue lorsque vous soulignez l'apport des dispositifs médicaux. Ces derniers – je ne parle pas de quelques objets accessoires – ont amélioré la vie de bien des patients, voire leur ont sauvé la vie.

Je pense également que la mise en place d'une autorisation de mise sur le marché par l'ANSM des dispositifs de classe 3 serait une bonne idée, comme preuve de l'attention que l'on peut y porter.

En ce qui concerne les prothèses mammaires, vous avez parlé de l'absence de remboursement. Sauf erreur de ma part, ces prothèses, lorsqu'il s'agit de chirurgie reconstructrice dans le cas de cancers du sein, sont remboursées. Le paradoxe actuel veut que les prothèses texturées, qui sont soupçonnées d'être à l'origine de lymphomes anaplasiques à grandes cellules, fussent les seules à être remboursées, alors que les prothèses lisses ne l'étaient pas. Lorsqu'il y a ce genre de soucis, n'y aurait-il pas la possibilité de réagir très vite, *via* une suspension, un moratoire, afin de démontrer l'innocuité du dispositif, et de revenir au dispositif préalable pendant cette période, à savoir la prothèse lisse ?

Mettre en place une fiche de matériovigilance à déclaration obligatoire est essentiel dans le suivi *a posteriori* des incidents. Mais cette obligation existe déjà. Est-elle bien remplie aujourd'hui, notamment pour tous les dispositifs implantés ?

Il faut faire le distinguo entre ce qu'il faut appeler un scandale, et des effets secondaires pas forcément prévisibles. Je reprends l'exemple de Mme Cohen. Le Médiateur® était un scandale. J'en suis moins convaincu pour la Dépakine®. Je ne prends pas le parti de Sanofi, mais sauf erreur de ma part, la Dépakine était réputée contre-indiquée chez les femmes enceintes. Que certains médecins aient continué à prescrire ce médicament est un autre sujet, mais cela ne met pas forcément en cause le laboratoire. De même, en ce qui concerne les prothèses vaginales pour éviter les descentes d'organes, les conditions dans lesquelles la prothèse Prolift® avait été mise à disposition ne devraient plus se reproduire. En effet, ce dispositif a été mis en place et essayé par des chirurgiens très expérimentés, mais ensuite, il a été utilisé par des chirurgiens beaucoup moins expérimentés. Or, on sait que ce type de chirurgie est extrêmement sensible à l'expérience de celui qui la pratique.

Avant de valider ce type de dispositif, il existait d'autres types de chirurgie efficaces. N'y a-t-il pas lieu, dans le cadre de l'autorisation de mise sur le marché, de mettre en concurrence, comme on le fait dans l'évaluation des médicaments, une nouvelle technique avec une ancienne, et un nouveau dispositif avec un ancien ?

Concernant les implants mammaires, comme les prothèses texturées étaient remboursées, alors que les prothèses lisses ne l'étaient plus, on a assisté à ce qu'il faut appeler un effet « mode ».

**Mme Brigitte Micouleau.** – Je suis particulièrement sollicitée sur la question de la collecte des déchets médicaux, et tout particulièrement ceux qui sont utilisés par les personnes atteintes de diabète. La filière des déchets d'activité de soins à risques infectieux (DASRI) est en attente d'une base légale et claire. Il est important de la donner. Quelles mesures comptez-vous prendre pour assurer la prise en charge de ces dispositifs médicaux devenus déchets après utilisation des patients ?

Je rejoins ce qu'a dit le président Milon tout à l'heure ainsi que mes collègues concernant les ordonnances. Le Parlement est présent et ne doit pas être oublié.

**Mme Victoire Jasmin.** – Vous avez évoqué la matériovigilance, mais pas la réactovigilance. Il est nécessaire, à mon avis, pour le suivi microbiologique de certains dispositifs, de poursuivre les analyses. Je pense aux cathéters. Des examens sont faits pour vérifier qu'il n'y a pas d'infections, des hémocultures sont réalisées pour vérifier l'absence de septicémie.

Ma deuxième question porte sur les contrats d'exclusivité. Comment faites-vous pour rédiger les cahiers des charges des marchés publics ? Y a-t-il des critères précis ? Y a-t-il une homogénéisation ? Y a-t-il un format type de contrat ? Pour certains types de dispositifs, des contrats d'exclusivité mettent de fait en difficulté certains établissements car ils engendrent des surcoûts.

**Mme Corinne Imbert.** – Je vous remercie, madame la ministre, pour avoir affirmé votre engagement fort sur la sécurité des dispositifs médicaux.

La Commission européenne a prévu que chaque entreprise fabriquant des dispositifs médicaux devra comprendre en son sein une personne chargée de contrôler la conformité des dispositifs, avec une formation ou une expérience minimale. Nous sommes encore loin des garanties apportées par le pharmacien responsable dans les entreprises du médicament. Sera-t-il possible dans la réglementation française de prévoir des règles plus exigeantes, pour ces contrôleurs internes, notamment en termes de responsabilité ?

Dans quelles mesures la révision en 2017 des directives relatives aux dispositifs médicaux améliore l'exigence des évaluations cliniques dans un sens plus favorable à la sécurité des patients ? Sera-t-il encore possible de commercialiser un dispositif similaire à un dispositif déjà homologué, par le biais d'une simple procédure d'équivalence sans essai préalable ? Je rappelle que, pour les médicaments, les médicaments génériques font l'objet d'essais cliniques.

En matière d'essai clinique pour les dispositifs médicaux, des exigences particulières devront-elles être prévues pour l'examen de demandes d'essai par les comités de protection des personnes et l'ANSM ?

Enfin, l'enquête que nous avons déjà évoquée « *Implant Files* » relève des partenariats conclus par des géants des technologies médicales avec des hôpitaux français en termes d'équipements, de fournitures de salles d'opération de haute technologie en contrepartie de contrats d'achat et de poses d'implants. Que pensez-vous de ces pratiques commerciales ? Sont-elles acceptables ou au contraire la loi devra-t-elle les interdire ?

**Mme Patricia Schillinger.** – Lors d'un récent reportage, j'ai découvert la pratique de certains praticiens aux États-Unis qui filment leurs patients lors des opérations. Le patient est-il protégé vis-à-vis de ces « méthodes de communication » du praticien ?

**M. Jean Sol.** – Vos objectifs en matière d'amélioration du management et de la qualité du circuit des médicaments, de traçabilité, de matériovigilance et de formation sont justifiés. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

Mais, vous n'avez pas évoqué les moyens pour les atteindre, alors que l'on connaît les difficultés de nos établissements pour assurer l'essence de leurs missions au quotidien. Pensez-vous intégrer ces objectifs dans les contrats d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins notamment ? Dans le volet obligatoire, ou les volets additionnels ? Sur quels critères allez-vous vous appuyer pour autoriser les pratiques spécifiques que vous avez évoquées ? Je pense au prolapsus.

**Mme Nassimah Dindar.** – Ma question est très pratique. La mise en place du dossier médical partagé pourrait être l'occasion de vérifier les actes chirurgicaux.

La procédure utilisée pour suivre le patient en pharmacie ne pourrait-elle pas être reprise pour suivre les opérations, connaître le type de prothèses utilisées ?

**M. Stéphane Artano.** – Vous avez évoqué la création de 4 ETP pour l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. Or, au dernier conseil d'administration, 23 ETP ont été supprimés dans les moyens alloués pour 2019. Je cumule les emplois plafond et hors plafond. La baisse des dotations est de près de 300 000 euros. Je pense que cela fait le lien avec ce que disait Mme Cohen tout à l'heure, qui siège avec moi dans cette instance. On a évoqué le maintien à 118 millions d'euros de la dotation de l'État pour cet établissement. Nous sommes inquiets sur les moyens dont elle dispose, notamment pour les dispositifs médicaux. L'ANSM est le seul établissement public à avoir répondu sur une enquête internationale portant sur les dispositifs médicaux, de manière transparente. Cela a permis de mettre en évidence la question des moyens de l'agence en termes de contrôle des dispositifs médicaux. C'est la raison pour laquelle je m'étais abstenu sur le vote de ce budget. De mon point de vue, la baisse des effectifs n'est pas forcément un bon signal, même si l'agence continue sa transformation.

Un règlement européen devrait intervenir en 2020. La France peut-elle être plus ambitieuse dès maintenant, en anticipant cette réglementation ? Je sais que vous êtes très active au niveau européen. En effet, la réglementation en vigueur n'a pas empêché un certain nombre de défaillances qui ont mené à des scandales. Nous avons le souci que la France soit précurseur et sécurise ceux qui ont recours aux dispositifs médicaux.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – M. Amiel, je comprends votre raisonnement, mais cela reste un scandale pour les malades dans leur vie quotidienne. C'est la raison pour laquelle on ne peut pas nier que la souffrance endurée, les effets secondaires soient qualifiés de scandale, même si l'origine des troubles peut être la fraude – comme dans les prothèses mammaires PIP – ou un défaut d'un produit qui à long terme s'oxyde. Tout n'est pas volontaire dans ces scandales sanitaires. On accepte le terme de scandale à cause de la souffrance des patients. En revanche, il n'y a pas toujours la volonté de nuire – et heureusement.

En ce qui concerne les prothèses mammaires, il est très facile de refaire l'histoire *a posteriori*. La France est le seul pays à avoir identifié le risque de lymphomes anaplasiques qui se développaient sur les prothèses mammaires, car nous avons un registre des lymphomes. Nous avons été capables de suivre les cas. Nous avons alerté tous les pays – européens et les Etats-Unis à travers la FDA américaine –, afin de savoir s'ils avaient recensé des cas similaires. Pendant deux ans, j'ai essayé d'obtenir des données de la FDA américaine pour une raison bien précise. La France vendait un maximum de prothèses texturées, alors que les États-Unis utilisent un maximum de prothèses lisses. En France, on n'arrivait pas à faire le lien entre les cas et le type de prothèse. En effet, elles étaient toutes du même type. Les femmes changent de prothèses tous les cinq à dix ans. Beaucoup de femmes en ont deux, trois ou quatre dans leurs vies. Elles avaient toutes eu une prothèse texturée de telle marque. On était dans l'incapacité statistique de faire le lien. Si j'avais pu croiser nos données avec celles de la FDA américaine, où un maximum de prothèses lisses a été posé, cela me permettait mathématiquement d'avoir un plus grand échantillon. La FDA n'a jamais transmis ces données à la France. La direction générale de la santé leur a écrit à de nombreuses reprises. La France s'est retrouvée seule. Aucun autre pays ne disposait de données fiables. *A posteriori*, j'ai trouvé très dur le reproche qui nous a été adressé d'avoir été trop long pour faire le lien avec les prothèses texturées, alors que nous avons tiré la sonnette d'alarme, nous avons sollicité des réunions européennes sur le sujet.

Aujourd'hui, on commence à avoir suffisamment de signaux pour penser que les prothèses texturées sont plus susceptibles d'engendrer des lymphomes anaplasiques, d'où la décision de l'ANSM d'alerter les prescripteurs sur le risque que présente ce type de prothèses, à ce stade. Les deux prothèses, lisses et texturées, sont remboursées par la sécurité sociale. Ce sont des habitudes des chirurgiens qui font que l'une est posée plutôt que l'autre. Les prothèses texturées tiennent bien et vite, alors que les prothèses lisses nécessitent une coque, elles glissent. L'objectif des travaux en cours est que les prothèses texturées disparaissent totalement du marché, si le risque est confirmé, sauf indication rare, particulière, où on ne veut pas de coque et que les prothèses lisses ne peuvent pas être posées.

Nous avons également demandé à la Haute Autorité de santé d'évaluer toutes les mesures de reconstruction du sein sans pose d'implants, notamment les lambeaux pectoraux. La Haute Autorité de santé devrait dans les semaines qui viennent pouvoir aller jusqu'à une décision de police sanitaire. Je pense que la France a été particulièrement attentive sur ce sujet.

C'est le même problème avec les mèches : les effets secondaires sont-ils dus au dispositif lui-même, ou à une mauvaise technique chirurgicale ? En ce qui concerne le prolapsus, il semblerait que ce soit plus une technique chirurgicale inadéquate qui induit des problèmes, plutôt que le dispositif lui-même. C'est la raison pour laquelle nous avons à notre disposition l'article L. 1151-1 du code de santé publique qui permet de cadrer l'autorisation de poser ou de faire un geste dans des centres expérimentés. Le problème que nous rencontrons est qu'à chaque fois que la Haute Autorité de santé rend un avis sur un dispositif médical et indique qu'il ne sera autorisé que dans dix centres en France, en raison du temps nécessaire à la formation et du nombre minimal d'actes avant diffusion, il y a des recours d'établissements privés, d'industriels... Aujourd'hui, une dizaine de technologies de santé ont été encadrées. Il s'agit toujours de pose de dispositifs. Je pense qu'il ne faut pas hésiter à utiliser cet article.

Vous m'interrogez sur l'existence de comparaisons entre produits. Il y en a lors des essais, entre techniques, avec l'existant. Lorsqu'un avis est rendu pour évaluer le service rendu ou l'amélioration de ce dernier, cela est fait par rapport à l'existant.

Des travaux sont en cours sur la gestion des déchets.

Je vous ai bien entendu sur les ordonnances. La loi de ratification permettra au Parlement d'examiner ce que le Gouvernement a prévu.

En ce qui concerne les contrats d'exclusivité, à ma connaissance il y a toujours la possibilité pour un établissement d'acheter hors marché lorsqu'un dispositif est nécessaire à un acte particulier. Le marché est très encadrant, mais il n'est pas exhaustif. Si un chirurgien a besoin d'un dispositif particulier, un établissement peut l'acheter.

La biovigilance fait partie de la matériovigilance. Dans cette dernière, on évalue l'accident qui va avoir lieu sur le dispositif lui-même et les effets à long terme qui peuvent être biologiques.

Je ne peux pas vous répondre sur le contrôleur interne dans les entreprises. Je vais vous lire ce que prévoit le règlement européen : « *il désigne une personne chargée de veiller au respect de la réglementation pour chaque fabricant et mandataire* ». Ce règlement doit renforcer les exigences de qualité des opérateurs. Il est prévu par le règlement que le droit

national puisse « *prévoir des exigences de qualification professionnelle* ». Cela pourrait être un médecin, un pharmacien, un ingénieur, un qualitatif. De même, les diplômes reconnus par la France pourraient être précisés dans un arrêté, à l'instar de ce qui a été prévu dans d'autres domaines.

Les essais cliniques sont soumis aux comités de protection des personnes. Un essai clinique sur un dispositif médical suit la même réglementation qu'un essai clinique sur un médicament. L'évaluation clinique d'un nouveau dispositif est-elle équivalente à ce qui existe pour le médicament ? Avec le renforcement du règlement, cela ne sera plus possible d'obtenir une mise sur le marché avec une simple équivalence.

Les contrats d'achat ne sont pas des contrats d'exclusivité. Pour prendre l'exemple de Rouen, le nombre de dispositifs achetés de la marque Medtronic représente 50 % des dispositifs médicaux implantés. Les chirurgiens ont le libre choix. On renforcera par un courrier aux établissements une note d'information relative à leur liberté d'action. Nous allons avoir une veille active de ces marchés innovants au sein du ministère.

Actuellement, il est illégal pour un chirurgien de filmer une opération sans accord du patient.

La matériovigilance et la traçabilité informatique des médicaments et dispositifs médicaux exigées dans tous les établissements font partie des objectifs des contrats d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins.

Il est évident qu'à terme, le dossier médical personnalisé (DMP) devra contenir l'identifiant des dispositifs médicaux. Si le DMP fonctionne bien, c'est-à-dire si l'on dispose des comptes rendus chirurgicaux ou de geste, ces informations seront nécessairement intégrées. En effet, les directives européennes imposent de mentionner dans les comptes rendus chirurgicaux ou de geste la marque et l'identifiant du dispositif posé.

En ce qui concerne l'ANSM, ce ne sont pas les mêmes types d'ETP qui ont été supprimés et créés. Nous avons ajouté des fonctions de contrôle. Les moyens financiers ont été maintenus. Cela s'est fait en discussion avec l'ANSM. Il y a eu une revue des missions. Nous avons ajouté des postes à haute valeur ajoutée. Les 23 ETP supprimés concernaient des fonctions de support.

Nous avons anticipé le prochain règlement européen. Nous nous opposons à ce qui est demandé par les industriels, à savoir un report de la réglementation européenne. Nous voulons que le règlement soit appliqué dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020. En outre, nous avons demandé à la HAS d'élargir ses évaluations à tous les dispositifs implantables, c'est-à-dire tous les dispositifs de classe 3.

**M. Alain Milon.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 11 h 50.*



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

**Mercredi 19 décembre 2018**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Audition de MM. Jean Castex, délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024, Nicolas Ferrand, directeur général exécutif de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) et Claude Onesta, en charge de la performance des athlètes français au sein du ministère des sports**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, nous entendons aujourd'hui MM. Jean Castex, délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024, Nicolas Ferrand, directeur général exécutif de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) et Claude Onesta, en charge de la performance des athlètes français au sein du ministère des sports.

Cette audition intervient à un moment important pour l'avenir du sport français. La ligne d'arrivée est clairement définie : ce sont les Jeux olympiques de Paris 2024. Les embûches sont nombreuses, qu'il s'agisse des contraintes budgétaires sur le financement des infrastructures, de la réorganisation des structures avec la création de l'Agence nationale du sport ou des interrogations des élus locaux qui sont confrontés à la vétusté des équipements sportifs de proximité.

Comment préparer ces jeux avec le niveau d'exigence requis sans faire exploser les coûts ? Comment accompagner nos athlètes dans leur préparation sans réduire les moyens pour les clubs et les fédérations non-olympiques ? Comment, enfin, créer des équipements qui serviront dans la durée et permettront de développer une expertise et un savoir-faire au-delà des Jeux de 2024 ? Je pense, en particulier, au nouveau laboratoire de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) dont la localisation reste à arrêter et au Stade de France qui mérite une rénovation intégrale, deux dossiers qui deviennent urgents pour 2024.

Notre commission ne mésestime pas la difficulté de votre tâche. Elle s'inquiète même du manque d'ambition et de moyens dont semble faire preuve aujourd'hui le Gouvernement. La création de l'agence nationale du sport pose, par exemple, de nombreuses questions quant au maintien de la compétence partagée des collectivités territoriales dans le financement du sport. Son articulation avec d'autres institutions comme l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) et les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) nous apparaît également peu claire.

L'ensemble de ces interrogations a amené notre commission à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère des sports et du programme 350 consacré aux infrastructures olympiques. Cet avis défavorable a été adopté à l'unanimité des membres de la commission, chose rare et significative.

Nous espérons que cette audition conjointe nous permettra de lever des doutes et de préciser des aspects de la préparation de ces jeux olympiques qui nous semblent

aujourd'hui insuffisamment étayés. Nous souhaitons également que vous nous fassiez le point sur l'ensemble des difficultés rencontrées afin que nous puissions vous aider car il ne doit y avoir aucun doute sur la volonté des membres de notre commission que vous réussissiez à atteindre les objectifs fixés pour 2024.

Messieurs, je vous laisse la parole sans plus attendre pour un propos liminaire.

**M. Jean Castex.** – Depuis que la France et Paris ont été désignées organisatrices des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, nous avons pu nous exprimer à de nombreuses reprises devant le Sénat et de manière générale le Parlement. C'est avec plaisir, que chaque fois que nous le pouvons, nous venons dialoguer avec vous, afin de rendre compte de l'action que nous conduisons.

Avant de faire le point sur la situation, je souhaite apporter une clarification : je m'exprime devant vous ce matin en ma qualité de délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques, ainsi qu'aux grands événements sportifs. S'il ne vous a pas échappé que la ministre chargée des sports entendait me confier la présidence de la future agence, cette dernière n'est toujours pas créée. Je suis, pour ainsi dire, un président putatif d'une agence en gestation. J'aurai donc quelques difficultés à expliquer le rôle que je pourrai y jouer. Je serai bien sûr à votre disposition pour en parler lorsqu'elle aura été effectivement mise en place. Le premier acte sera la désignation par la ministre d'un préfigurateur qui aura vocation à en devenir le directeur général et détiendra le pouvoir exécutif. Le président putatif que je suis sera ainsi un président non exécutif. De même nous n'avons pas la charge, avec M. Ferrand, de la préparation du budget nécessaire pour la réalisation de ces Jeux. Ce sont des questions qui relèvent directement du ministère des sports.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie pour ces clarifications. Il me paraissait toutefois intéressant de donner l'ensemble des éléments du contexte.

**M. Jean Castex.** – Le sujet principal des Jeux olympiques et paralympiques est leur acceptabilité par l'opinion publique. Leur réussite repose donc sur un certain nombre de critères. Compte-tenu des personnes qui m'accompagnent ce matin, j'en citerai trois importants, sans les hiérarchiser : tout d'abord, nous réussirons les Jeux si nous gagnons des médailles à domicile. Nous devons être fiers de notre pays, et les Jeux olympiques sont toujours l'occasion de partager un moment de fierté. La présence de M. Onesta ce matin en atteste.

Par ailleurs, il nous faut tenir les coûts. Les Français sont très sensibles au fait que les grands événements respectent les enveloppes budgétaires qui leur ont été allouées. Mieux encore, il faut démontrer que ces enveloppes sont « utiles », c'est-à-dire au-delà des seuls Jeux. Vous le savez, les Jeux eux-mêmes sont financés par les Jeux - par le mécénat, la billetterie, les droits de retransmission,... Il n'y a donc pas d'argent public investi à proprement parler dans les Jeux olympiques et paralympiques. En revanche, de l'argent public est mobilisé autour de ces Jeux afin de développer une politique et une logique d'héritage. C'est la responsabilité de la Solideo, et M. Ferrand vous en parlera.

Enfin, et l'on retrouve ici le lien avec l'agence nationale du sport, il ne faut pas laisser s'instaurer l'idée selon laquelle il y aurait d'un côté les Jeux, et de l'autre le reste du sport, et que les premiers siphonneraient tout l'argent public. De même, afin que les Jeux soient crédibles et acceptés par le plus grand nombre, il est nécessaire qu'ils ne profitent pas qu'à Paris ou à la région francilienne, mais à l'ensemble du territoire.

Si ma nomination en tant que président de l'agence nationale du sport est confirmée, je mettrai tout en œuvre pour fédérer l'ensemble de ces sujets.

En ce qui concerne les moyens publics alloués, nous sommes dépendants de ce que l'on nous attribue. Nous ne sommes ainsi pas décideurs : il revient au gouvernement de proposer le budget et au Parlement de le voter. Nous ne faisons que l'exécuter, et devons faire en sorte de faire au mieux avec les moyens que l'on nous donne.

Le compte-à-rebours a officiellement commencé en septembre 2017 et doit s'achever à l'été 2024. Nous faisons tout pour tenir les engagements que nous avons pris collectivement devant le comité international olympique (CIO). Je tiens à rappeler que dans le dossier de candidature, des engagements signés par le Président de la République et le Premier ministre ont été pris.

Nous avons mis en place les instances de gouvernance prévues pour les Jeux à travers le comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO), qui émane du mouvement sportif et est présidé par M. Estanguet. Ce comité a en charge l'organisation même des Jeux, ainsi que des événements précédents ces derniers lors de l'olympiade culturelle, mais aussi de la cérémonie d'ouverture, des épreuves sportives et de la cérémonie de clôture.

Nous avons créé, sur le modèle de ce qui avait été fait pour les Jeux de Londres, un établissement public d'État, qui reçoit de l'argent public, pour deux tiers en provenance de l'État, et pour un tiers des collectivités locales, afin de coordonner les différents maîtres d'ouvrage chargés de construire les sites et aménagements, ou de les améliorer - vous avez évoqué le Stade de France.

Une règle d'or doit être respectée : rien n'est fait, rien n'est engagé qui ne puisse pas avoir un usage après les Jeux. Ainsi, le village olympique, à Saint-Denis, est conçu de sorte de devenir un écoquartier dès que la flamme se sera éteinte. Les seuls équipements nouveaux qui seront construits sont des piscines et des centres aquatiques. Or, ils seront localisés en Seine-Saint-Denis, département de France où, rapportés au nombre d'habitants, il y en a le moins. Bien entendu, ces équipements resteront après les Jeux : c'est la logique d'héritage que j'évoquais tout à l'heure.

Le COJO, présidé par M. Estanguet, la Solideo, dont la présidente non exécutive est la maire de Paris et le directeur général M. Ferrand, ont déjà tenu plusieurs conseils d'administration. M. Ferrand pourra revenir plus en détail sur ce point, mais en tant que délégué interministériel je peux vous dire que, pour l'instant, nous respectons le planning de réalisation de ce gros projet multiforme auquel participent de très nombreux acteurs. Bien évidemment, nous devons faire face à certaines difficultés que vous connaissez bien – par exemple l'organisation institutionnelle de l'Ile-de-France. Par ailleurs, le Parlement a adopté un certain nombre de textes permettant de tenir nos engagements vis-à-vis du CIO, d'accélérer les procédures pour être à l'heure en 2024 ou encore de renforcer la transparence, le contrôle et l'éthique de l'écosystème olympique. Vous le savez, dans le passé, sa crédibilité a été entachée par plusieurs affaires.

Nous avons mis en place des comités de rémunération, des comités d'éthique avec des magistrats et l'agence française anticorruption. Tous les dirigeants doivent déclarer leur patrimoine à la haute autorité pour la transparence de la vie publique. En outre, à l'occasion de l'examen du projet de loi ELAN (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) au Sénat, nous avons introduit des dispositions supplémentaires. En effet, alors

que l'encre de la précédente loi était à peine sèche, nous avons constaté que certaines dispositions faisaient défaut.

Par ailleurs, nous avons procédé à un audit de l'ensemble du dossier de candidature. Vous le savez, un tel dossier a pour but de séduire le CIO. Or, une fois la candidature attribuée, on se rend toujours compte qu'un certain nombre de choses n'ont pas été prévues. Nous avons donc réalisé un audit très approfondi qui a duré plusieurs mois. Les conséquences de celui-ci ont été tirées dans le protocole signé le 14 juin dernier. Cela a permis d'améliorer le dispositif, de l'optimiser, mais aussi de revoir certaines dépenses, parce que l'audit a fait apparaître un risque de dépassement budgétaire de l'ordre de 500 à 600 millions d'euros. L'ensemble des acteurs - le milieu sportif, les collectivités locales, l'État,... - ont accepté ce nouveau protocole et les efforts qu'il induit. Nous sommes désormais entrés dans la phase opérationnelle. Nous devons tout d'abord acquérir le foncier, procéder à la dépollution des sols. Il faut préparer le lancement des marchés, puis prévoir l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Le temps des travaux viendra plus tard.

Je rappelle également que nous devons veiller à tous les sujets connexes. Je pense notamment à la question des transports qui intéresse beaucoup le Parlement. Le dossier de candidature, je le rappelle, prévoyait la desserte des infrastructures aéroportuaires et des principaux sites olympiques. Nous menons avec le COJO une stratégie de mobilisation des territoires. Pour cela, nous discutons de manière extrêmement approfondie avec les représentants désignés par l'association des maires de France, l'assemblée des départements de France et l'association des régions de France. Lors du dernier congrès des maires, Tony Estanguet a fait un certain nombre d'annonces, relatives notamment au label « Terre des jeux ». Le calendrier a été décalé. En effet, initialement, nous pensions attribuer ce label aux territoires retenus comme centres de préparation aux Jeux, ce que l'on appelait précédemment les « bases arrières » ou les « bases avancées ». Toutefois, il nous est apparu intéressant, pour renforcer la mobilisation, de permettre une labellisation non seulement des équipements, mais également des événements. Nous souhaitons avoir une optique territoriale la plus large possible. Cette modification de périmètre explique le décalage par rapport au calendrier initialement prévu.

L'héritage des Jeux doit être matériel, mais également immatériel : les Jeux doivent permettre une diffusion plus large des pratiques sportives sur l'ensemble du territoire.

En résumé, de très nombreux chantiers ont été lancés. Pour certains d'entre eux nous sommes en avance, pour d'autres nous avons quelques semaines ou mois de retard explicables et assumés dans tous les cas.

En conclusion, de mon point de vue, nous sommes en termes d'objectifs, de contenus et de calendrier en phase avec ce qui était prévu. Nous faisons l'objet tous les six mois d'une visite de la commission de coordination du CIO. Elle était à Paris la semaine dernière et a passé en revue tous les items. Sa conclusion est en phase avec ce que je viens de vous indiquer. Bien évidemment, il y a encore beaucoup d'écueils, et nous resterons très vigilants.

**M. Nicolas Ferrand.** – Pour réaliser les Jeux olympiques et paralympiques, il convient de construire quarante objets pérennes, allant de petits acheminements piétons le long de la RN 2, jusqu'à de très gros objets comme le village olympique devant accueillir 3 500 logements. Pour réaliser l'ensemble de ces projets, le choix a été fait de les confier à 29 maîtres d'ouvrage. Certains d'entre eux sont des acteurs habituels de la construction,

comme la Ville de Paris, d'autres sont de petits maîtres d'ouvrage, à l'image de la ville du Bourget, d'autres enfin sont de nouveaux acteurs comme la métropole du Grand Paris. Certains maîtres d'ouvrage sont des opérateurs de droit privé comme le gestionnaire de l'aéroport du Bourget. Un nouveau hall doit y être construit. La mission de la Solideo est de coordonner ces 29 maîtres d'ouvrage, de les superviser de manière à garantir que, quoi qu'il advienne, l'ensemble des objets nécessaires pour la tenue des Jeux soit livré au 1<sup>er</sup> janvier 2024, en respectant les enveloppes financières.

Le second objectif est de disposer des moyens financiers et humains pour pouvoir, une fois les Jeux clos, procéder à la reconversion des ouvrages dans leur configuration définitive. Nous avons donc un rôle assez singulier de supervision, de direction de 29 maîtres d'ouvrage publics ou privés, comme cela peut exister dans les fonds d'investissement privés.

Lors de cette première année, nous avons posé le cadre : nous avons défini l'ensemble des objets à réaliser et désigné les maîtres d'ouvrage ; cela a été fait au mois de mars dernier. Nous avons ensuite remis à plat, à travers un audit, l'ensemble des financements nécessaires. Sur cette base, nous avons, avec le délégué interministériel, élaboré un tableau financier, objet par objet, puis par cofinancement. Cela nous permet de rester dans les enveloppes délibérées par les collectivités.

Je vous rappelle que le budget pour les Jeux, pour la Solideo, est de 1,628 milliard d'euros hors taxes, dont 1,376 milliard d'euros de financement public, en euros 2016. Il y aura une actualisation de ce montant jusqu'en 2025.

En résumé, nous avons actuellement défini les objets à construire, posé les financements, organisé la relation entre la Solideo et l'ensemble des maîtres d'ouvrage. Il faut être conscient qu'il n'existe pas de lien hiérarchique entre nous et les maîtres d'ouvrage. Nous nous organisons de manière contractuelle, *via* 29 contrats d'objectifs. Lors du dernier conseil d'administration du mois de décembre, nous avons passé un contrat avec l'État pour la réalisation d'un échangeur nécessaire pour desservir le village olympique. Ces contrats spécifient non seulement le programme à réaliser, mais également les modalités de supervision. Tous les mois, il est prévu que nous allions voir les équipes de la direction interrégionale des routes d'Ile-de-France pour vérifier le respect du calendrier, mais également discuter de l'architecture du management des risques, de manière à anticiper les aléas possibles. Cela nous permet de réfléchir en amont aux conséquences et aux décisions à prendre si l'aléa survenait. Ce dispositif contractuel va être développé au premier trimestre prochain avec chacun des 29 maîtres d'ouvrage.

Nous avons également mis en place l'ensemble de la gouvernance : le conseil d'administration qui s'est déjà réuni quatre fois, mais également les trois comités : un comité d'audit, un comité d'éthique présidé par l'ancien vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé, et un comité scientifique qui s'est réuni la semaine dernière.

Le dernier point sur lequel je souhaite revenir dans le cadre de cette présentation générale est le calendrier très contraint que nous devons respecter. Nous devons livrer l'ensemble des ouvrages au 1<sup>er</sup> janvier 2024, soit six mois avant les Jeux, afin que le comité d'organisation des Jeux puisse les tester pendant cette période, et que l'on ait le temps de faire d'éventuels travaux, si l'expérience n'était pas parfaite. En outre, ces six mois permettront de les peindre aux couleurs olympiques. Compte-tenu des tensions sur le marché des filières liées aux bâtiments et travaux publics en Ile-de-France, il faut au moins trois ans de travaux pour construire l'ensemble des ouvrages. Nous contractualisons avec les maîtres d'ouvrage pour

qu'ils commencent les travaux au premier trimestre 2021. Cela signifie que l'ensemble des autorisations administratives et des permis de construire doivent être donnés au 1<sup>er</sup> trimestre 2020, afin que les marchés publics ou privés puissent être passés à l'été 2020.

Le respect de ce calendrier suppose que l'année 2019 soit entièrement dévolue à la conception détaillée de ces ouvrages et que nous choissions dès 2019 les partenaires privés les plus importants, avec lequel nous allons construire le village olympique par exemple. Au premier trimestre 2019 va commencer le processus de vente des terrains pour le village olympique, ainsi que le choix des promoteurs.

Ainsi, à la fin de l'année 2020, l'ensemble des ouvrages olympiques seront définis et on entrera dans la phase de réalisation où toute modification sera extrêmement difficile.

Avant de revenir sur quelques ouvrages particuliers, permettez-moi d'insister sur l'ambition que le gouvernement porte. Elle va s'organiser autour de trois thématiques : une ambition sociale, car nous avons passé une charte sociale au conseil d'administration de juillet, qui vise à ce que 10 % des heures travaillées soit réservées à des publics éloignés de l'emploi et que 25 % des marchés soient réservés à des PME, TPE ou à des entreprises d'économie sociale et solidaire. Le deuxième volet de cette ambition est la durabilité. Le gouvernement nous a demandé que le village préfigure ce que pourrait être la ville européenne à horizon 2030-2040, autour des thématiques liées à la neutralité carbone, au confort sous des climats qui seront différents, ou encore à la biodiversité. Le troisième volet de notre ambition est économique et industriel. Le gouvernement nous a demandé que les Jeux soit effectivement une grande fête sportive, mais également un moyen pour l'ensemble des industries liées à la filière de la ville - où nous disposons de champions internationaux, comme Vinci, numéro un mondial - de s'exposer, de passer un cap dans leurs stratégies de développement.

Je conclurai cette présentation en revenant rapidement sur quelques chantiers spécifiques.

Le village olympique, qui doit voir le jour en Seine-Saint-Denis, près de la Cité du cinéma, prévoit la création de 3 500 logements. Il s'agit de pouvoir loger 15 615 athlètes et accompagnateurs, dont, les coaches, les préparateurs physiques,... Actuellement, nous sommes en train de finaliser avec les élus et l'architecte en charge du dossier, Dominique Perrault, le plan urbain de ce projet. L'enquête d'utilité publique lancée sur l'ensemble du foncier a commencé le 17 décembre, de manière à pouvoir prendre une ordonnance d'expropriation dans les temps. Il faut toutefois savoir, qu'à l'amiable, nous avons déjà, soit directement, soit à travers des filiales, obtenu des accords sur 40 % du foncier concerné. Nous avons également obtenu un avis extrêmement favorable de l'autorité environnementale sur la qualité de notre étude d'impact, ce qui est extrêmement satisfaisant. Enfin, nous allons lancer le processus de vente des terrains auprès des promoteurs. Ces derniers vont construire les logements puis les mettre à la disposition du COJO le temps des Jeux. Ensuite, ils leur donneront leur destination définitive. Nous allons organiser ce processus de vente des terrains à partir du mois de mars prochain au marché international des professionnels de l'immobilier (MIPIM) à Cannes. Il faut savoir que nous avons fait une pré-annonce lors du salon de l'immobilier de Paris en décembre. Nous avons prévu une salle pouvant accueillir une centaine de personnes. Plus de 230 se sont présentées. Il y a donc un très fort appétit pour participer à cette aventure. Bref, le village olympique est sur de bons rails.

En ce qui concerne le centre aquatique olympique, la piscine devant être construite sous maîtrise d'ouvrage de la métropole du Grand Paris en face du Stade de France, sur des terrains appartenant à Engie, la métropole est actuellement dans la phase de choix d'un opérateur privé. Ce dernier serait chargé de dessiner, de construire et d'exploiter la piscine. Le premier tour de sélection vient de s'achever. Trois dossiers ont été retenus. La première offre financière sera remise fin février. En parallèle, la métropole du Grand Paris a passé des accords avec Engie. La question de la maîtrise du foncier ne se pose donc plus.

Le troisième gros chantier concerne la construction de l'Arena, Porte de la Chapelle. Aujourd'hui, l'Arena de Bercy peut accueillir 20 000 spectateurs. L'Aréna de France pourra accueillir 8 000 personnes. Ce chantier sera sous maîtrise d'ouvrage de la Ville de Paris. Les consultations vont être lancées. Le schéma actuellement prévu est celui d'une ZAC à l'initiative de la Ville de Paris, avec un aménageur qui serait Paris Batignolles.

En ce qui concerne les voies olympiques, l'avant-dernier gros sujet que je souhaite évoquer, nous avons 260 kilomètres de voies olympiques à aménager. Un travail extrêmement fin doit être réalisé sous l'égide du délégué interministériel, avec d'un côté la Ville de Paris, de l'autre, les services de l'État. Vous le savez, s'il s'agit de permettre aux athlètes d'être à l'heure pour les épreuves, la question sécuritaire est également extrêmement importante. Nous travaillons en lien étroit avec la préfecture de police de Paris.

Enfin, la ville de Marseille est maître d'ouvrage pour réorganiser l'ensemble de l'espace où seront installés les sites de compétition de voile, sur l'anse du Roucas blanc. Aujourd'hui, la dynamique est lancée. Nous y retournons en janvier afin de poser précisément le calendrier des prochaines étapes.

À l'issue de cette première année d'existence de la Solideo, par rapport au rétroplanning, je peux dire que nous serons à l'heure au 1<sup>er</sup> janvier 2024, y compris dans l'hypothèse d'inondations de la Seine en 2023. Nous avons anticipé les aléas majeurs possibles. Nous allons prochainement disposer des premiers retours sur la réalité financière de ce que nous avons proposé. D'ici la fin de l'année 2019, les gros projets, tels que le centre aquatique olympique ou l'Arena 2 auront trouvé leurs concessionnaires. Lorsque nous aurons vendu les charges foncières, nous connaîtrons le niveau de recettes privées. Ainsi, à la fin de l'année 2019, nous aurons procédé à la validation des grands équilibres financiers.

Enfin, en matière d'ambition, nous constatons que tant dans la filière économique liée à la Ville qu'au niveau du comité scientifique, il y a une volonté de répondre à la demande du Gouvernement de mettre la France à la pointe des questions de durabilité et de préparation de la ville aux années 2030-2040 et 2050.

**M. Jean Castex.** – Dans le prolongement des propos de M. Ferrand, je souhaite sensibiliser votre commission sur un certain nombre de risques - ou dit de manière plus positive de défis. En effet, nous ne connaissons la vérité des prix que lorsque nous aurons ouvert les plis des appels à candidature. En outre, et cela ne vous a pas échappé, de grands chantiers ont lieu en même temps et presque au même endroit. Je pense au Grand Paris express notamment. Vous pouvez également y ajouter les grands chantiers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). L'un des défis est d'anticiper la disponibilité de la main d'œuvre. Le secteur du BTP est déjà sous tension. C'est la raison pour laquelle nous sommes en train de réaliser une cartographie très précise des emplois : de quoi allons-nous avoir besoin ? À quel moment ? Cela concerne non seulement le BTP, mais aussi la logistique de la sécurité.

Nous nous sommes rapprochés de la société du Grand Paris, afin qu'elle actualise, selon des méthodologies qui sont proches des nôtres, sa cartographie des emplois sur la même période. L'objectif, à partir de cette connaissance affinée des besoins, est de pouvoir anticiper, mobiliser tous les outils avec la région - en matière de formation par exemple -, et avec les collectivités infra-régionales, en termes d'insertion et des publics les plus éloignés de l'emploi. M. Ferrand a rappelé l'existence de la charte et le programme de compétences mis en place par l'État.

Nous travaillons également avec les branches professionnelles et les partenaires sociaux, qui sont au cœur des Jeux olympiques. Le président du MEDEF et Bernard Thibault sont très actifs. Si vous me permettez cette comparaison, nous sommes en train d'élaborer un plan ORSEC en matière d'anticipation des besoins de formation et de qualification, afin de ne pas se retrouver dans une situation où les prix dérapent et où il devient nécessaire de recourir de manière massive à des entreprises européennes venant d'un peu plus loin. C'est la raison pour laquelle nous discutons également avec les fédérations pour identifier des segments de marché auxquels pourraient se porter candidates des entreprises de taille intermédiaire provinciales. Pour cela, il faut qu'elles aient l'information suffisamment à l'avance. Cela entraîne un certain nombre de questions, en termes de logistique, de transport, de logement...

En résumé, tout ce que l'on va faire pour préparer ces Jeux est dépendant d'un écosystème et des autres chantiers qui se déroulent au même moment. Certes, nous ne nous en plaignons pas car cela crée des emplois et participe à l'aménagement du territoire. Mais, il serait très dangereux de ne pas anticiper cet état de fait.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous allons maintenant évoquer la manière dont se préparent les athlètes.

**M. Claude Onesta.** – Nous sommes très heureux que les Jeux arrivent à Paris. Cela fait cent ans que nous les attendions. Bien évidemment, les sportifs seront au rendez-vous. Ils sont extrêmement mobilisés, pour que ces derniers soient une réussite. Nous savons tous que si nous voulons que les Jeux olympiques et paralympiques soient un moment de fête, il faut bien évidemment qu'ils soient bien organisés – ce à quoi mes deux collègues s'attèlent tous les jours – mais il est également nécessaire que les athlètes français obtiennent des médailles et donnent de la joie aux supporteurs. L'attente va être plus importante que ce qu'elle est traditionnellement et la mobilisation du public est un élément qui va permettre aux athlètes de se transcender. Mais, pour bien connaître la compétition, cet environnement, la proximité des familles, des amis, peuvent également être quelque chose de complexe à porter et à gérer. Il faut en être conscient. Lorsque les Anglais ont obtenu les Jeux olympiques, ils ont lancé un grand projet de transformation pour le sport, qui a débuté près de dix ans avant les Jeux. Nous allons avoir à peine six ans. Certes, le sportif a l'habitude de vivre dans l'urgence, de prendre immédiatement des décisions, de s'adapter à une situation qui évolue en permanence. Je suis arrivé à ce poste au mois de septembre, il y a un peu plus d'un an. Or, pour nous, tout jour qui passe sans évolution est un jour perdu : non pas que les athlètes ne s'entraînent pas, mais depuis vingt ans, le sport français réalise un niveau de performance assez cohérent, avec une quarantaine de médailles à chaque olympiade. Or, lorsque la ministre Laura Flessel m'a sollicité, elle avait comme objectif de faire passer le nombre de médailles de 40 à 80. Je connais très peu d'entreprises qui acceptent de doubler leur chiffre d'affaires. Par nature, le sportif est prêt à relever ce genre de défi, mais nous perdons du temps.

Vous avez interrogé M. Castex sur la future agence du sport. Pour la part qui me concerne, à savoir le sport de haut niveau et la performance, nous sommes prêts à intervenir.

Nous sommes toutefois ralentis, si vous me permettez cette expression, par le reste de la troupe qui doit traiter le sport dans la diversité de ses pratiques. Cette partie est plus difficile à mettre en place. Aujourd'hui, nous piétons un peu. Nous ne sommes pas installés, nous n'avons pas de statut juridique. Or, il est très difficile de trouver une écoute de la part de l'administration en l'absence de tout statut juridique. D'ailleurs, cette dernière peut avoir l'impression qu'on la dépossède de certaines de ses compétences. Bref, si les choses se passent correctement, je ne peux pas dire que tout le monde soit mobilisé, et que l'urgence ait été déclarée par tous. Nous prenons donc un peu de retard, que nous allons essayer de rattraper. Toutefois, vous le savez, le sport français ne peut se résumer à être à prêt pour 2024. Il y a des compétitions en permanence. Les prochains Jeux se dérouleront dans 18 mois à Tokyo. Le sport français va déjà devoir passer cette évaluation.

L'idée de cette agence et de la mission qui m'a été confiée, est peut-être de passer d'un sport administré à un sport managé. La nature même de l'administration est de prévoir des solutions globales et d'essayer de les mettre en œuvre de manière équitable entre les différents athlètes. Le paradoxe est que le sport de haut niveau est rarement quelque chose de global, et au contraire est souvent quelque chose de très singulier. Chaque athlète a besoin de quelque chose qui va être construit autour de lui, centrée sur ses besoins. Cette organisation-là n'est pas celle qui est aujourd'hui mise en place dans le sport français. Il faut être capable de transformer les lieux d'accueil, mais aussi la mobilité, l'agilité de toute la chaîne de formation, d'instruction, d'organisation. Or, on a vu il y a quelques semaines une attaque massive sur les cadres techniques d'État. 85 % des médailles obtenues à Rio l'ont été par des athlètes qui étaient encadrés par plusieurs cadres d'État. Ces derniers sont au quotidien auprès des athlètes, réunis autour d'eux, pour leur permettre de réussir. Il faut être capable de les rassurer sur leur environnement, leur statut. Nous ne réussirons pas les Jeux si on commence par détruire l'organisation déjà existante. Certes cette dernière doit être améliorée, et nous y veillons. Nous avons mobilisé les fédérations sportives sur ce sujet. Certaines d'entre elles étaient contre la création de l'agence. Je pense que quelques fédérations très autonomes ont la capacité de réaliser des performances - je pense notamment à celle dont je suis issu. Je le dis très clairement. Nous n'avons aucune intention de nous immiscer dans ce qui fonctionne bien. Nous allons nous limiter, dans ces cas, à les accompagner au mieux. En revanche, beaucoup de fédérations sont dans une situation plus complexe, plus précaire tant sur le plan économique que sur celui de la culture de la performance. Certains voudraient s'engager dans cette recherche de performance, mais ne peuvent le faire faute de culture et d'experts pour y parvenir. Il est donc nécessaire de construire un parcours, nécessitant du temps, pour permettre à nos d'athlètes d'atteindre les ambitions qu'ils se fixent pour 2024.

Il me semble nécessaire de réveiller le monde du sport qui s'est endormi pour lui permettre de retrouver son dynamisme et son enthousiasme. Toutefois, lorsque les soubresauts sont trop conséquents, cela entraîne une déstabilisation. Aujourd'hui, nous essayons de construire quelque chose pour les athlètes. Or, dans certains secteurs, nous avons déjà pris beaucoup de retard. Le sport est devenu, au regard des évolutions techniques, quelque chose de très complexe à gérer. Cela ne suffit plus aujourd'hui de courir vite pour gagner des courses. Tout est désormais numérisé et analysé, à chaque étape. Lors des entraînements au quotidien, la gestion des données, que l'on peut appeler au sens large la data est devenue essentielle dans la réalisation de la performance. En effet, nos athlètes sont à la recherche d'une performance de l'extrême. Il s'agit de permettre à ceux qui sont aujourd'hui dans les dix meilleurs mondiaux de ne pas se contenter d'une qualification aux Jeux, mais de tout mettre en œuvre pour qu'ils puissent décrocher un podium, voire un titre. Le suivi des datas nécessite des investissements majeurs, de la recherche et de l'innovation. Un certain nombre de progrès ont été faits concernant l'accompagnement psychologique des athlètes.

Je souhaite terminer mon exposé par le sport paralympique. Nous avons en France un secteur paralympique indigne ! Aucun investissement n'y est fait ou alors très faible. Tout fonctionne de manière aléatoire, avec des bouts de ficelle. Il faut investir dans ce secteur de manière beaucoup plus conséquente. D'ailleurs, il faut savoir que l'on peut y obtenir plus rapidement des résultats que dans le sport valide.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Sur ce dernier point, vous avez le soutien de notre commission.

**M. Claude Kern.** – Ma première question concerne le bassin aquatique qui va être construit à Saint-Denis. J'ai lu récemment dans la presse que cet équipement ne se ferait pas tel qu'il était prévu. Il s'agirait ainsi plutôt d'un équipement provisoire. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet ? C'est un sujet d'inquiétude pour un territoire sous-doté en piscines.

Ma deuxième question concerne l'épuration de la Seine. Il était question d'un plan de raccordement aux eaux usées pour les bateaux et pour certains équipements déversant directement leurs eaux usées dans le fleuve. Y-a-t-il eu des avancées sur ce point ?

Du côté sportif, il est difficile d'oublier l'objectif de 80 médailles avancé par la précédente ministre des sports. Vous avez parlé de retard. Avons-nous aujourd'hui les moyens pour répondre aux besoins des sportifs de très haut niveau ? La préparation à l'anglaise que vous avez évoquée n'est-elle pas allée trop loin dans le sens où elle ne s'est intéressée qu'aux sportifs de très haut niveau ? Or, on sait que pour avoir des sportifs de haut niveau, il faut qu'ils passent d'abord par des petits clubs. Enfin, je partage l'avis de M. Onesta sur le devenir des cadres d'État qui sont indispensables.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Vous savez que notre commission a rejeté, à l'unanimité, le budget des sports du projet de loi de finances pour 2019. C'est tout à fait exceptionnel. Si nous l'avons fait, ce n'est pas pour mettre en difficulté qui que ce soit, qu'il s'agisse de l'État, du délégué interministériel, de la ministre des sports ou de Tony Estanguet - bref tous ceux qui s'impliquent dans la préparation des Jeux et dans la nouvelle gouvernance du sport -, mais c'est pour vous aider, afin que vos missions puissent être accomplies de façon la plus satisfaisante possible. Nos inquiétudes rejoignent celles exprimées par M. Onesta. Je pense à la réduction drastique des contrats aidés et des emplois associatifs, dont la suppression est programmée sur de nombreux territoires.

Nos préoccupations financières n'ont pas été complètement dissipées. Le gouvernement vient d'annoncer plus de 10 milliards d'euros de dépenses nouvelles pour répondre à la crise sociale concernant les gilets jaunes. Celles-ci devront être financées en grande partie par des économies. Avez-vous le sentiment que la préparation de ces Jeux, les constructions à faire, l'héritage olympique sont sanctuarisés, ou y-a-t-il une crainte de voir ces crédits amputés ?

Vous avez indiqué ne pas avoir encore été nommé officiellement président de l'Agence nationale du sport. Qu'en est-il de l'organisation de cette agence ? En effet, la préparation des Jeux olympiques et la nouvelle gouvernance du sport sont liées. Qui à vos yeux devrait représenter les collectivités locales, mais également le monde économique dans le « Parlement du sport » qui va se mettre en place ? Des expérimentations territoriales sont-elles envisagées ? Je pense notamment aux conférences des financeurs.

Je m'inquiète du fait que seulement 60 millions d'euros soient inscrits au budget de la Solideo, après 48 millions d'euros l'année dernière. Cela nous a paru faible. Quelle évolution des crédits vous semble souhaitable ? À un certain moment, la marche à franchir va être haute. Il va falloir payer les factures des équipements en 2021 et 2022. Y-a-t-il une programmation budgétaire d'ores et déjà envisagée, en fonction, bien évidemment du rythme d'avancement des travaux ?

Nous demandons également à être rassurés sur le coût de la rénovation du Stade de France. Nous avons vu fleurir, dans la presse, des chiffres contradictoires : le dossier de candidature a chiffré ce coût à 70 millions d'euros, le ministre du budget a parlé de 400 millions d'euros, le consortium Vinci et Bouygues prévoit 450 millions d'euros. Où se situe la vérité ?

Enfin, monsieur Onesta, comment va être organisée la branche « sport de haut niveau » au sein de la future agence ? Quels vont être ses liens avec l'INSEP et les CREPS ? De manière plus provocatrice, ne trouvez-vous pas que le classement des pays par médaille est artificiel ? Certes il est incontournable. Mais, il y a une grande différence entre les sports individuels et les sports collectifs. Or, la France est une nation de sports collectifs. Vous le savez, un titre de champion olympique en handball correspond à une seule médaille dans ce classement, bien que chaque joueur en reçoive une. Nous sommes donc un peu défavorisés par rapport à d'autres nations plus performantes en sports individuels.

**M. Michel Savin.** – Je partage toutes les questions posées par mes deux collègues et en ai une pour chacun d'entre vous.

Monsieur le délégué interministériel, pouvez-vous nous parler de l'olympiade culturelle, qui nous intéresse également ? Les événements seront-ils limités à la région parisienne, ou un travail est-il en préparation sur le développement de cette olympiade culturelle sur l'ensemble du territoire ?

Monsieur Ferrand, je reprends la question de M. Lozach concernant le Stade de France. En outre, les transports sont également un point sensible. De nombreux élus appellent à un report de la mise en service du Charles-de-Gaulle Express. Qu'en pensez-vous ? Il en est de même pour la livraison de la ligne 17. N'est-ce pas de nature à menacer le bon déroulement des Jeux ? Y a-t-il un plan B ?

Monsieur Onesta, vous avez évoqué la préparation des athlètes. Nous avons beaucoup travaillé au Sénat sur le double parcours du sportif de haut niveau. Aujourd'hui, on voit la difficulté qu'a ce dernier à obtenir ce contrat de performance. Envisagez-vous de revoir les formalités et les règles du pacte de performance qui apparaissent aujourd'hui très compliquées à mettre en place, et qui sont un frein à son développement ?

S'agissant des olympiades culturelles, je précise que notre commission s'était rendue à Londres préalablement au déroulement des Jeux. La Grande-Bretagne avait beaucoup innové dans ce domaine, et sur l'ensemble de son territoire national.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Ma question rejoint celle posée précédemment sur le Stade de France. Nous savons que les quelque 50 millions d'euros inscrits correspondent à des travaux de rafraîchissement. Cela n'a rien à voir avec le projet de prévoir l'après Jeux. Ces réflexions doivent également être examinées au regard du rapport de la Cour des comptes qui vient de sortir sur le Stade de France. Il rappelle notamment que la convention d'exploitation arrive à échéance en 2025. Quelle est votre vision sur ce dossier spécifique ?

En ce qui concerne l'objectif de médailles, le gouvernement n'a pas à dicter au mouvement sportif une ambition, surtout en réduisant son budget.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je suis historien de l'Antiquité. Il est fondamental d'avoir à l'esprit que les Jeux olympiques sont un acte politique au sens noble du terme. Cela permet de dire des choses dans la cité, entre les cités, et aujourd'hui à l'échelle planétaire. J'ai entendu que vous portez également cette ambition et que pour vous ces Jeux ne doivent pas se réduire à vendre du temps de cerveau disponible à un marchand de boissons gazeuses.

Monsieur Onesta, je sais que vous considérez le sport comme un moyen d'émancipation humaine. Vous avez évoqué le handisport. J'aimerais également qu'une place soit réservée aux femmes. La France a un message à délivrer au monde entier à propos des femmes, de leurs droits, et du droit à faire du sport. Ce n'est pas le cas dans tous les pays.

En tant qu'élu des Hauts-de-Seine, je suis sensible aux problèmes de gouvernance de l'Ile-de-France. Je sais l'incapacité qu'ont les pouvoirs publics à faire les choix brefs et immédiats dont vous aurez besoin prochainement. La construction du Charles-de-Gaulle Express, telle qu'elle a été pensée et temporalisée va droit dans le mur. Il faut s'en tenir à un programme qui soit réalisable. Nous aurons certainement en tant qu'élus à intervenir à un moment donné sur ce point.

Enfin, sur les droits télévisuels, il serait bien que les Jeux olympiques soient retransmis par le service public. Je sais que cela sera difficile.

**Mme Mireille Jouve.** – Récemment se sont déroulées les rencontres économiques des PME de Seine-Saint-Denis. J'espère que vous serez en mesure d'associer tout le tissu économique local à la réalisation de ces olympiades. Vous avez également évoqué les épreuves qui doivent se dérouler dans les Bouches-du-Rhône. Même si les investissements y seront moindres qu'en Seine-Saint-Denis, je voulais savoir si vous aviez prévu une rencontre avec les entreprises locales.

**M. Jacques Grosperin.** – J'ai eu la chance d'être professeur dans une vie antérieure, à l'université des sports de Besançon où un certain nombre d'étudiants ont porté haute l'image du handball.

J'ai bien compris la situation délicate dans laquelle vous vous trouvez, monsieur Castex, en l'absence de votre nomination officielle à la tête de l'agence. J'ai eu le sentiment avec les dernières annonces qu'il existe, d'un côté, un engagement politique fort pour les Jeux de 2024, mais que, de l'autre, on oublie le sport au quotidien. Les Jeux de Tokyo sont très proches et je m'inquiète des résultats qu'y obtiendront nos sportifs. J'ai l'impression que tous les efforts se concentrent sur 2024 car la France devra rayonner. Mais, le quotidien et le sport de proximité ne doivent pas être oubliés. J'ai des inquiétudes en lisant le rapport de la députée Perrine Goulet sur la nouvelle gouvernance du sport où l'État ne serait plus maître à bord et serait un simple exécutant. Il faut absolument sanctuariser les fédérations. J'ai l'impression que l'on entre dans une ubérisation du sport. Le sport doit rester accessible à tous. Je vous invite également à être vigilant sur la valorisation des bénévoles.

Enfin, *quid* des lieux culturels qui vont être fermés pendant le déroulement des Jeux ? Une prise en compte est-elle prévue ?

**M. Laurent Lafon.** – J'ai noté, monsieur Ferrand, que lorsque vous avez évoqué les principaux équipements à construire, vous n'avez pas évoqué les transports. Je ne sais pas si c'est un oubli, ou si cela traduit autre chose. La question du calendrier est importante.

La société du Grand Paris ne s'est pas caractérisée jusqu'à présent par une grande transparence. Les informations sont délivrées au compte-goutte. Estimez-vous avoir toutes les informations nécessaires pour bien appréhender le calendrier et les éventuels retards ?

**Mme Annick Billon.** – Je suis également présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Notre collègue Ouzoulias a évoqué la question. Je souhaite parler des valeurs portées par le sport. Les Jeux permettent de délivrer un message politique. La place qui sera faite au sport paralympique notamment est un vrai sujet. Est-il possible de connaître aujourd'hui les moyens financiers, humains et les stratégies qui vont être mis en œuvre en termes de communication ? Je pense notamment à la retransmission pour offrir une nouvelle visibilité aux Jeux paralympiques, ainsi qu'à la place des femmes. La délégation que je préside va mener un travail sur les femmes et le football à l'occasion de la coupe du monde féminine de 2019, et de manière plus générale sur la place des femmes dans le sport, l'accès au sport, notamment à certains sports très stéréotypés.

Vous avez évoqué le rôle des territoires. Comment les faire participer et avec quels moyens ?

Il était proposé, la semaine dernière, au sein de la délégation aux droits des femmes, des billets « famille » notamment pour accéder à la coupe du monde de football. Est-il envisageable de mettre un tel système en place, afin de faire rentrer les familles dans les stades et pas uniquement les *aficionados*.

**M. Michel Laugier.** – En tant qu'élu des Yvelines, ma principale interrogation porte sur les transports. Les sites olympiques méritent d'être raccordés au Grand Paris express. Quel délai estimez-vous nécessaire pour la mise en service de la ligne 18 ?

En outre, nous avons construit dans les Yvelines - Alain Schmitz était président du conseil départemental - un stade de BMX couvert. C'est l'un des seuls au monde à exister. Or, pour les Jeux, on ne pourra pas s'en servir justement parce qu'il est couvert et que cela pose des difficultés pour la retransmission télévisée. On a parlé de construire une structure provisoire juste à côté. Des rumeurs circulent actuellement selon lesquelles la Ville de Paris serait intéressée pour accueillir cette compétition. Je souhaite être rassuré sur l'organisation de cette compétition dans les Yvelines.

Enfin, monsieur Onesta, si vous avez la recette pour passer d'une structure administrée à une structure managée, nous sommes preneurs, et ne serons pas les seuls.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Plusieurs questions relèvent de la compétence du COJO. Nous cherchons à auditionner M. Tony Estanguet depuis plusieurs semaines, mais il est très pris. Nous allons continuer à le solliciter, mais peut-être que vous pourrez lui faire parvenir un certain nombre de nos interrogations.

**M. Jean Castex.** – M. Ouzoulias a fait allusion à sa formation d'historien de l'Antiquité. Je ne sais pas si vous avez noté le clin d'œil du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse qui a nommé comme délégué ministériel pour mobiliser le système éducatif

en vue des Jeux et labelliser un certain nombre d'établissements M. Thierry Terrey qui a fait sa thèse sur les Jeux olympiques de Paris 1924.

Vous avez raison de le dire. Au-delà des 1001 questions techniques extrêmement importantes auxquelles nous avons à répondre, les Jeux doivent d'abord permettre la promotion d'un certain nombre de valeurs.

Les Jeux olympiques nous obligent à travailler ensemble. Je dis parfois aux grands élus que nous mobilisons sur ce sujet et en particulier ceux d'Ile-de-France que la Corée du Nord et la Corée du Sud ont réussi à se mettre d'accord lors des derniers Jeux olympiques d'hiver ; nous n'allons quand même pas offrir le spectacle de divisions entre nous. Pour l'instant, nous travaillons plutôt bien ensemble.

Je ne suis pas surpris par vos questions relatives aux transports. M. Ferrand n'a pas évoqué ce sujet car ce sont des chantiers ne relevant pas de sa compétence mais du Grand Paris. Je souhaite toutefois rappeler des points fondamentaux. Lors de l'élaboration du dossier de candidature de Paris présenté à Lima, puis de l'avenant de Cannes, les promoteurs de ce dossier se sont rapprochés bien en amont de la société du Grand Paris et de l'État. La commande du CIO était claire : il n'est pas possible d'organiser des épreuves olympiques importantes, générant un flux élevé de spectateurs sans qu'elles ne soient desservies par des moyens de transport en site propre. Pour le dire autrement, tout dossier de candidature prévoyant la construction d'un immense parking de 5 000 places aux abords d'un lieu de compétition était irrecevable. Dès lors, les promoteurs de la candidature de Paris 2024 ont positionné les lieux des épreuves en fonction de ce qui leur a été dit à l'époque sur le calendrier des travaux pour 2024, la construction et l'aménagement de nouvelles lignes et gares. Il est donc tout à fait normal que ce ne soient pas les Jeux qui s'occupent des transports, puisque les Jeux sont venus se greffer sur des projets existants. Ce ne sont donc pas nos techniciens, nos experts qui s'occupent du transport. Cela relève de la société du Grand Paris ou d'autres organes spécifiques comme pour le Charles-de-Gaulle Express par exemple.

La ligne 17 a été évoquée. Si le dossier de candidature prévoit que le centre des médias sera installé à l'aérogare du Bourget, c'est parce qu'il avait été dit et écrit qu'en 2023 la ligne Seine-Nord relierait ce lieu. C'est bien dans ce sens-là que les choses se sont mises en place.

J'ai pu lire dans la presse que nous étions confrontés à un premier dérapage financier des Jeux de 2024 en raison de l'augmentation de la facture des transports. Or, je ne vois pas en quoi, ni de près, ni de loin, les Jeux olympiques sont responsables de l'augmentation du coût d'une ligne. Nous nous sommes greffés sur un projet existant. L'histoire de la ligne 17 est intéressante. Je peux vous affirmer que sans les Jeux, cette ligne se serait faite mais dans des délais beaucoup plus longs. Les Jeux ont le mérite, pour les lignes de transport qui les concernent, de faire en sorte que les travaux soient fait dans un délai précis. S'il n'y avait pas eu les Jeux, je suis absolument certain qu'il y aurait eu des retards de livraison – tous explicables pour des raisons de nappes phréatiques, de disponibilité des tunneliers, .... Les Jeux olympiques permettent de mettre le système sous tension.

En ce qui concerne le Charles-de-Gaulle Express, la France s'est engagée, dans son dossier de candidature à le réaliser, ainsi que la station Pleyel, l'amélioration de la desserte du Bourget par le RER et de la desserte d'Orly. Il s'agit ainsi de tenir des engagements que nous avons pris. Je tiens à le répéter : les Jeux olympiques ne sont pas à l'origine de ces travaux. Certes, ces derniers serviront aux Jeux, mais ils serviront beaucoup

plus et à plus long terme à tous les habitants des territoires concernés : c'est l'héritage que j'évoquais en introduction. Le Charles-de-Gaulle Express, à tort ou à raison, et je ne souhaite pas entrer dans ce débat, faisait partie des engagements de la France pour améliorer la desserte de Roissy d'ici 2024. Je suis peut-être un peu « vieux jeu », mais lorsqu'un Président de la République, un Premier ministre quels qu'ils soient engagent la parole de la France à l'international, spontanément, j'ai tendance à penser qu'il faut l'honorer.

La ligne 17 nord et la ligne 18 sont extrêmement sensibles. En effet, nous attendons entre 20 000 à 23 000 journalistes qui seront directement concernés par ces lignes. En cas de problème, le relais de ceux-ci à l'international se fera très facilement.

Vous m'avez interrogé sur l'existence d'un plan B. Je ne peux que vous répétez les informations qui m'ont été transmises par la société du Grand Paris. Elle est confrontée à divers problèmes techniques, notamment de roches. La mise en service de la ligne 17 dépend de la réalisation d'un tronçon commun aux lignes 16 et 17. Je ne saurais m'engager devant vous et vous garantir une livraison à l'heure de ces lignes. Mais la société du Grand Paris, et moi-même, faisons tout pour que cela soit le cas. Je fais organiser des réunions à Matignon régulièrement afin de veiller aux respects de nos engagements.

Le dossier du Stade de France est revenu à plusieurs reprises dans vos interventions. Ce lieu va être un épice très important des Jeux. Comme vous le savez, il doit être rénové aux normes voulues par le CIO. Nous avons fait chiffrer ce besoin. Cela correspond au chiffre figurant dans le dossier de candidature et dans le protocole du 14 juin. Sur le fondement de cette estimation, le consortium gestionnaire du stade a proposé, tant qu'à faire des travaux importants sur ce dernier, de préparer le stade de 2030. Dans ce cas, il y en a effectivement pour 450 à 500 millions d'euros. Le Premier ministre – et j'en profite pour vous en informer – m'a chargé d'une mission pour réfléchir à l'avenir du Stade de France à l'issue de la concession en 2025. La position de l'État est la suivante et je tiens à la rappeler : nous avons fait le choix collectif d'organiser des jeux sobres, économes, privilégiant l'utilisation et l'optimisation d'équipements existants à toute construction nouvelle qui ne serait pas strictement utile aux Jeux. La seule vraie exception concerne les piscines en Seine-Saint-Denis. M. Ferrand reviendra rapidement sur ce dossier.

Un hommage doit être rendu au consortium qui gère actuellement le Stade de France, car il a bien été entretenu depuis son inauguration en 1998. Les travaux doivent permettre au stade d'être aux normes pour les épreuves d'athlétisme. En ce qui concerne l'enveloppe financière nécessaire, il faut garder plusieurs points à l'esprit. Tout d'abord, les Jeux doivent recevoir l'adhésion des Français. En outre, une concession a été attribuée à un consortium jusqu'en 2025. Il y a donc des sujets juridiques. Le consortium souhaiterait des travaux alléchants, mais évidemment sans remise en concurrence d'une prolongation de l'exploitation du site ensuite. D'un point de vue juridique, cette situation est discutable. Nous pensons privilégier l'autre hypothèse : il faut d'abord reconstruire ou élaborer un partenariat avec les deux fédérations qui occupent le Stade de France. La concession en vigueur a été bâtie sur la fiction du club résident, ce que montre d'ailleurs le rapport de la Cour des comptes. Or, nous attendons toujours ce dernier. Il faut revoir le modèle économique d'exploitation de ce stade, à partir de bases juridiques saines. Cela nécessite un peu de temps que l'on ne possède pas d'ici les Jeux.

Les nouveaux modèles économiques des grands stades présentent une occupation mixte des lieux, par des activités sportives d'une part et des concerts et activités culturelles d'autre part. Or, dans cette configuration, il faut que le public soit au plus près, ce qui fait

disparaître la piste d'athlétisme. Certes, on peut toujours imaginer une piste d'athlétisme provisoire que l'on abaisserait ensuite, mais je suis peu convaincu par cette solution. La réponse de l'État est claire sur ce dossier. Nous ne négligeons pas l'avenir de cette infrastructure, mais nous voulons l'envisager dans un cadre économique et juridique clair. Aussi, nous allons mettre à niveau le Stade de France pour accueillir dignement les Jeux. J'ajoute, qu'un an auparavant se déroulera la coupe du monde de rugby.

De même, ce ne sont pas les Jeux qui ont décidé qu'il fallait rendre la Seine et la Marne baignables. Je crois me souvenir que déjà le Président Jacques Chirac, à l'époque où il était maire de Paris, avait annoncé son intention de le faire. Sa successeur a les mêmes ambitions, signe d'une continuité de l'action politique. Un plan a été engagé, avant même que Paris n'obtienne l'organisation des Jeux de 2024. Il continue à se dérouler, placé en partenariat étroit avec les collectivités territoriales, l'agence de bassin, et sous le pilotage et la responsabilité du préfet de la région Ile-de-France. Nous sommes dans les mêmes configurations que pour les transports en commun. Je vous invite à rencontrer le préfet de région si vous voulez en savoir plus à ce sujet, car ce plan va au-delà des Jeux. Ces derniers auront pour vertu d'accélérer le plan pluriannuel d'amélioration des eaux de la Seine. Ce plan sera sans doute coûteux et des modifications législatives liées aux obligations de raccordement seront certainement nécessaires.

Les olympiades culturelles sont un élément majeur. Elles commenceront dès la fin des Jeux de Tokyo. Nous souhaitons que le périmètre soit le plus large possible. Le COJO est à la manœuvre, car elles sont contenues dans le dossier de candidature. Il a d'ailleurs récemment recruté un directeur de la culture chargé de ce dossier. L'État, pour ce qui le concerne, va désigner, au sein du ministère de la culture, en début d'année 2019, un délégué ministériel pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, dont la principale mission sera de préparer les olympiades culturelles avec les territoires. Cela m'intéresse beaucoup, car on sort du strict champ sportif pour revenir sur les valeurs portées par la France. Elles doivent être un levier pour arrimer les territoires non franciliens à l'aventure olympique.

Nous aurons l'occasion de reparler de la déclinaison territoriale de l'agence nationale du sport. J'attends la désignation par l'État du préfigurateur de cette agence. Je ne sous-estime aucun des problèmes que vous avez évoqués. Notre état d'esprit est d'apaiser, de concerter. En effet, se focaliser sur les inquiétudes et les problèmes ne ferait que conduire l'agence à l'échec. Une fois le préfigurateur nommé, nous irons vers les associations d'élus. Le Parlement sera également associé et de nouveaux acteurs seront présents. Je pense au monde économique qui n'est pas *de facto* dans les instances existantes. L'objectif est que les statuts de cette agence soient stabilisés au printemps, afin que M. Onesta puisse se mettre à travailler le plus rapidement possible dans le cadre de cette agence. Pendant cette période, nous continuons à avancer : le CNDS continuera à fonctionner jusqu'à ce que l'agence soit pleinement opérationnelle, afin d'être dans une logique de plus-value.

J'ai entendu l'inquiétude portée par le Sénat sur les CTS. J'ai également parfaitement intégré la nécessité de faire un pont entre les Jeux, les territoires et le sport pour tous. Cette préoccupation est d'ailleurs au cœur de la création de cette nouvelle structure. C'est la raison pour laquelle, je pense, on m'a demandé de la présider. Nous n'avons pas fini de discuter avec vous des modalités les plus optimales de sa mise en œuvre.

**M. Nicolas Ferrand.** – Je souhaite revenir très rapidement sur la construction des centres aquatiques. Nous allons construire une piscine provisoire et une piscine définitive. La piscine définitive sera construite par la métropole du Grand Paris. Elle disposera de

5 000 places et accueillera les épreuves de water-polo, de plongeon et de natation synchronisée. La piscine provisoire sera construite par le COJO. Une fois les épreuves terminées, elle sera démontée. Elle accueillera 17 000 spectateurs pour les épreuves de natation plus traditionnelles. J'ajoute que la piscine provisoire sera démontée pour être remontée autre part en Seine-Saint-Denis, dans le cadre du plan global de construction d'infrastructures aquatiques dans ce département.

Je comprends que cela paraît contre-intuitif de démonter la piscine la plus grande. Je vais être très direct. Le recours à cette méthode fait que cette grande piscine provisoire est financée par le COJO – donc pas par le contribuable. C'est un effort important réalisé dans le budget propre du COJO. J'ajoute que j'ignorais qu'il était possible de faire des piscines olympiques provisoires puis de les déplacer pour les implanter de façon définitive à un autre endroit.

Une programmation pluriannuelle jusqu'en 2025 est prévue, à la fois pour les crédits de l'État et les crédits des collectivités territoriales. Nous avons contractualisé ce que nous pouvions, notamment avec les collectivités. Les crédits de l'État sont soumis à l'annualité budgétaire, mais nous avons réalisé une projection, à défaut d'un engagement. Nous pourrions vous la communiquer.

Vous évoquiez les Jeux comme acte politique. Il y a, je le pense, une demande du gouvernement : nous sommes la sixième puissance économique mondiale ; il faut que les Jeux reflètent la puissance de notre industrie dans le domaine de la ville. Nous avons mis en place une dynamique pour travailler avec l'ensemble des structures qui fond de la recherche et du développement, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), mais aussi avec les filières industrielles. À titre d'exemple, nous travaillons actuellement avec le conseil national à l'industrie et Bercy, sur la manière d'amener l'ensemble des filières industrielles à porter l'image de la France en 2024. Nous allons construire moins que pour les Jeux olympiques de Tokyo et ceux de Pékin en 2022. Or, nous allons être comparés à ces deux villes. Il faudra réussir à se différencier, sur le développement urbain au sens large. Nous disposons, en France, de constructeurs et d'énergéticiens de talent. Nous sommes en relation avec le ministère des affaires étrangères afin de mettre en place une veille sur ce qui se passe à Pékin et à Tokyo, de manière à obtenir une remontée d'informations optimale. Notre but est également de se positionner dès à présent de manière suffisamment visible. Tokyo veut faire du village olympique qui sera présenté dans 18 mois le village de l'hydrogène et montrer comment, dans un schéma de la fin du recours au carbone, il est possible d'imaginer un système de 3 500 logements fonctionnant entièrement à l'hydrogène.

En ce qui concerne les personnes handicapées, tout ce qui est fait et construit est dans une logique de politique d'activité d'inclusion totale. Le gouvernement nous a demandé de travailler non seulement sur l'accessibilité par rapport aux personnes souffrant d'un handicap physique, mais également pour ceux souffrant de troubles cognitifs. Il faut notamment permettre à chacun de vivre la ville, même lorsque vous n'arrivez plus à vous repérer, que vous n'avez plus un accès direct à la lecture.

Nous avons organisé un certain nombre de « sourcing », c'est-à-dire de rencontres avec les petites et moyennes entreprises, en amont, afin de les alerter sur les futursancements des marchés et des délais très contraints pour y répondre. Nous les invitons dès à présent à prendre conscience des défis auxquels elles devront faire face si elles souhaitent y participer, ainsi que le niveau d'ambition demandé. Nous avons organisé ces rencontres en Ile-de-

France. J'ai entendu vos remarques concernant les Bouches-du-Rhône. Nous avons organisé deux rencontres de ce type en Seine-Saint-Denis. La première, il y a un mois et demi, a rassemblé une centaine d'entreprises. Nous allons essayer d'en organiser une autre en avril pour les PME innovantes dans le domaine de la ville, pour les aider à travailler sur des projets communs avec les grands groupes. Nous sommes en train d'imaginer un schéma de *speed-dating* économique pour permettre à ces PME et aux grands groupes de se rencontrer.

En matière culturelle, on a constaté, à Londres, une légère baisse de la fréquentation des lieux culturels lors des Jeux. Cependant, il y a eu un fort rattrapage l'année suivante, avec une croissance de 11 % de la fréquentation.

Enfin, un projet est en cours de réflexion concernant la construction d'une structure pour le BMX à côté de l'infrastructure existante. Je n'ai pas entendu dire que la Ville de Paris voulait reprendre l'organisation de cette épreuve. C'est le COJO qui décide de l'emplacement des épreuves. Le schéma définitif des Jeux sera connu en décembre 2020, après ceux de Tokyo, et indiquera l'emplacement définitif de chaque épreuve, ainsi que les nouveaux sports sélectionnés.

**M. Claude Onesta.** – Les questions étaient nombreuses et larges. Vous m'avez interrogé sur le fonctionnement de l'agence, et son périmètre en ce qui concerne la performance et la jeunesse. Je dois vous avouer que j'aimerais bien moi-même le connaître. Autant il y aura beaucoup de discussions et de débats sur le développement des pratiques, la fonction territoriale du sport et des acteurs associés sur le territoire ; autant l'ensemble des acteurs souhaitent que nous gérions le sport de haut niveau. Sur cet aspect, ces acteurs ont juste besoin d'être renseignés sur la politique menée, les liens avec les territoires, ceux qui paraissent prioritaires pour bénéficier de financements. J'ai été cadre technique pendant plus de 35 ans, et j'ai enseigné avant. Depuis bien longtemps, j'ai compris que le sport n'est pas d'un côté pour tous, et de l'autre pour les stars. Il est un et unique. Le périmètre de la structure que je dirige prend en compte ce que l'on appelle le sport de haut niveau - c'est-à-dire le chemin d'accès vers la performance et la réalisation de cette dernière. Cela intervient donc dès la pratique régulière d'un sport et dès que vous allez commencer à être détecté, dirigé vers des structures d'entraînement plus intensives. On parle de jeunes de 12 ou 13 ans, voire encore plus tôt dans certaines disciplines, jusqu'au titre olympique potentiellement. On est sur un périmètre du sport très large. On va essayer de ne pas l'isoler, pour éviter qu'un des secteurs accapare l'ensemble des soutiens financiers.

Le classement des médailles est-il parlant ? Le sport, bien évidemment, ne vit pas que par l'objectif du nombre de médailles obtenues. Mais, à un moment donné, il faut être dans cette vitrine d'évaluation. Les Jeux olympiques peuvent être un moment extraordinaire pour cette évaluation. De la même façon qu'il faut montrer la puissance d'une nation en termes d'organisation, il faut la montrer en termes de réalisation sportive.

Des rumeurs sont apparues selon lesquelles l'INSEP serait devenu le parent pauvre de ce projet. L'INSEP est d'évidence le plus bel opérateur pour le sport français et continuera à l'être. En revanche, il n'est pas le seul – et parfois son statut de grand opérateur aurait tendance à vouloir peut-être tout accaparer. Or, nous avons besoin d'un écosystème singulier. Dans certains cas, l'INSEP ne répond pas à ce besoin. On voit de plus en plus que l'INSEP devient un pôle essentiel dans la politique d'accès vers le haut niveau. En revanche, il n'est pas toujours présent dans le franchissement de la toute dernière marche pour les meilleurs. 75 % des médailles obtenues à Rio l'ont été par des athlètes qui n'étaient plus dans les établissements publics : ils ne sont plus à l'INSEP, ni dans les CREPS, bien qu'ils y aient fait une grande partie

de leurs carrières. Nous devons trouver des formules plus souples, donner à l'INSEP des moyens pour être précis dans des domaines de pointe, revisiter le rôle des CREPS en termes d'accès et d'accueil du haut niveau. Cela est de moins en moins le cas. On est en train de travailler avec l'ensemble des directeurs pour mettre en place un plan d'action.

Enfin, la France obtient peu de médailles à l'échelle de la nation en sport paralympique. Toutefois, il faut savoir que nous ne présentons pas d'athlètes dans 75 % des épreuves. Nous avons un vrai problème de vie du sport paralympique dans des clubs, des associations. Il y a peu de moyens à la base, c'est organisé de manière assez embryonnaire et parfois les gens passent plus de temps à se quereller qu'à s'associer. Nous allons essayer de mettre des moyens plus conséquents et de structurer ce secteur.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie pour votre présence. Nous espérons pouvoir auditionner rapidement Tony Estanguet.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 12 h 55.*

**Mercredi 16 janvier 2019**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous sommes réunis ce matin afin d'examiner la proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, déposée par notre collègue David Assouline et les membres du groupe socialiste et républicain, que nous avons désigné rapporteur le 19 décembre dernier. Nous avons déjà évoqué les contours de cette proposition lors de l'examen du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Ce sujet est très important. Il s'inscrit parfaitement dans le travail que fait la commission depuis des années sur la responsabilisation des plateformes. Ce que propose notre collègue consiste en une déclinaison économique de cette responsabilisation et nous ne pouvons que soutenir cette initiative.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Madame la présidente, mes chers collègues, le contexte politique général que nous traversons, les attaques contre les journalistes, la déferlante de ce qu'il est convenu d'appeler la « post-vérité » sur les réseaux sociaux, témoignent, plus que jamais, du caractère essentiel pour la vitalité et la qualité du débat démocratique d'une information libre indépendante, pluraliste et produite de manière professionnelle.

L'irruption d'internet et la domination sans partage de quelques grands groupes mondiaux, les « GAFAM » – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft –, ont doublement fragilisé l'édifice de notre presse, tel que conçu à la Libération. Elles ont, d'une part, contribué à assécher les sources de financement des éditeurs et des agences de presse, qui subissent une crise économique sans précédent. Elles ont, d'autre part, mis toutes les opinions et tous les points de vue sur le même plan, sans hiérarchisation ni classification, dévalorisant par là même la parole des journalistes.

Je vous livre quelques éléments pour souligner la gravité de cette crise, sur laquelle notre commission, notamment Michel Laugier, rapporteur pour avis du programme « Presse » de la mission budgétaire « Médias, livre et industries culturelles », s'est penché ces dernières années.

En 2009, 7 milliards d'exemplaires de journaux étaient vendus chaque année. Ce chiffre est aujourd'hui inférieur à 4 milliards. Le chiffre d'affaires de la presse baisse ainsi de plus de 4,5 % par an.

Plus encore que la baisse des ventes, c'est la chute des recettes publicitaires qui est alarmante : celles-ci diminuent de 7,5 % par an alors même que le marché de la publicité numérique est en hausse de 12 % par an !

La raison de cet effet de ciseau mortifère, qui conjugue baisse des ventes et chute plus brutale encore des recettes publicitaires, est connue – notre commission, en particulier, travaille de longue date sur ce sujet : il s'agit de l'action des grandes plateformes de l'internet. L'effet de cette action se fait sentir à deux niveaux.

Premier niveau : les recherches effectuées sur un moteur de recherche permettent aux plateformes d'enregistrer des recettes publicitaires très importantes, en vendant des « mots clés » et en constituant des bases de données sur chacun d'entre nous – je sais que notre présidente est particulièrement attentive à cette question, qui met en jeu nos libertés individuelles.

Second niveau : bien souvent, les informations recueillies par la simple consultation des résultats d'une recherche ou à l'occasion du partage d'un article suffisent à l'internaute, qui éprouve rarement le besoin d'aller plus loin, c'est-à-dire sur le site de l'éditeur. Dès lors, par le biais de ces « snippets », s'effectue une réelle spoliation des éditeurs et des agences. Sur un marché de la publicité en ligne estimé, en France, à 3,5 milliards d'euros, les seuls Google et Facebook en récupèrent 2,4 milliards, et les éditeurs moins de 13 %.

Afin de vous permettre de bien comprendre cet enjeu, je vais m'arrêter un instant sur la notion essentielle de « snippet ». Ce terme désigne la façon dont une page web est décrite dans les résultats d'un moteur de recherche : il peut s'agir, indifféremment, du résumé textuel proprement dit ou de tout le bloc de présentation de la page. Ainsi, lorsque vous faites une recherche sur un moteur bien connu, vous savez que vont apparaître le titre et le lien vers une nouvelle page ; en général, un petit résumé de quelques lignes, le snippet, donc, les accompagne.

Quand la recherche est en lien avec l'actualité, ces quelques lignes, qui peuvent être aussi une photo, sont en réalité extraites d'un article de presse, que ce soit sur Google ou Facebook, si l'article est partagé. Comme je l'ai dit, ces résumés suffisent très souvent à

l'internaute. L'éditeur ne peut donc valoriser la consultation. Les plateformes attirent ainsi les internautes *via* une information qu'elles ne produisent ni ne rémunèrent et en retirent des bénéfices. Autrement dit, on assiste à une captation de la valeur créée par le travail des éditeurs et des agences de presse – ces dernières sont concernées au premier chef, s'agissant notamment de la photo. Aujourd'hui, les éditeurs et les agences n'ont en effet pas les moyens juridiques de faire valoir leur droit.

Tel est précisément l'objet de la présente proposition de loi : doter les éditeurs et les agences d'un « droit voisin » du droit d'auteur des journalistes et des photographes inscrit dans la loi de 2009 issue des états généraux de la presse, sur le modèle de ce qui existe déjà pour les artistes-interprètes ou les sociétés de production audiovisuelle. Ce droit leur permettra de négocier avec les plateformes l'utilisation de leurs productions.

J'avais déposé, en 2016, une première proposition de loi visant à créer un tel droit voisin au profit des agences de presse, mais, faute d'être inscrite à l'ordre du jour des travaux du Sénat, elle n'avait pu être discutée. Le texte que nous examinons aujourd'hui reprend en bonne partie ses dispositions, en les étendant à l'ensemble des éditeurs de presse.

La nécessité de faire contribuer les plateformes et les moteurs de recherche est largement reconnue. Des tentatives de législation nationale ont échoué en Allemagne et en Espagne face à la puissance des grands opérateurs et, notamment, aux menaces de Google. C'est pourquoi, dans le cadre de la réforme du droit d'auteur lancée en 2016, la Commission européenne a proposé une directive, dont l'article 11 crée un droit voisin au profit des éditeurs et des agences de presse.

Je ne reviendrai pas sur les péripéties qui ont accompagné la discussion de cette directive. L'article 11, ainsi que l'article 13, sur le filtrage automatique des contenus postés, ont suscité des campagnes de lobbying très intenses ; celles-ci ont d'ailleurs failli réussir, puisque, à la surprise générale, le Parlement européen a, dans un premier temps, le 5 juillet dernier, repoussé le texte de sa commission, avant de se « reprendre » et d'adopter finalement un texte, le 12 septembre.

Nous sommes actuellement dans la phase dite de « trilogue », destinée à concilier les positions respectives du Parlement et du Conseil. Le prochain trilogue, qui – nous l'espérons – sera le dernier, doit se tenir lundi prochain, le 21 janvier. Il pourrait être conclusif, et une législation européenne pourrait donc être adoptée dans le courant du mois de mars, dans le meilleur des cas. J'emploie le conditionnel, car, en la matière, rien n'est encore certain. Mais cette option est à la fois souhaitable et possible.

Quelles sont les principales dispositions du présent texte ?

La proposition de loi permet de créer un nouveau droit voisin pour les éditeurs et les agences de presse. Concrètement, il serait mis fin à l'utilisation sans consentement de textes rédigés par des journalistes, qui ne donne jamais lieu à rémunération. Mais le texte va plus loin. Les exemples allemand et espagnol ont montré que les plateformes étaient en position de force pour négocier et pouvaient tout simplement cesser de référencer les articles des éditeurs si ces derniers ne concédaient pas une licence gratuite, comme en Espagne.

La solution que je vous propose – celle qui a été, au demeurant, retenue dans la directive – consiste à créer les conditions d'un rapport de force plus favorable, en poussant au regroupement au sein de sociétés de gestion collective, sur le modèle, par exemple, de la

Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) ou de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD). Concrètement, ce sont ces sociétés de gestion qui iront négocier des licences avec les opérateurs en ligne, sous le contrôle des éditeurs et des agences.

À ce jour, aucun chiffrage crédible n'a pu être fourni – c'est plutôt l'intox qui règne, dans les deux sens. En 2014, les éditeurs allemands avaient fait réaliser une estimation, mais sans aucune expertise contradictoire, pour mesurer les revenus qui pourraient découler de l'application de la législation sur les droits voisins adoptée dans ce pays dès 2013. Ces revenus avaient été chiffrés à 500 millions d'euros par an. Si l'on obtient la moitié de cette somme, perspective plus réaliste, quoiqu'encore optimiste, l'apport à la presse française sera déjà fantastique – les montants en cause sont énormes, et l'enjeu gigantesque –, et un premier pas sera effectué en direction d'un financement pérenne de la presse dans notre pays.

Je vous propose, par amendement, d'introduire à l'article 3 deux dispositions essentielles.

Il s'agit tout d'abord de corriger un oubli : j'avais omis de parler des réseaux sociaux, ne prenant en compte que certains agrégateurs. Il s'agit de plus, de manière parfaitement légitime, d'associer les journalistes et les photographes aux revenus complémentaires perçus par les éditeurs et les agences. Nous avons auditionné le syndicat national des journalistes (SNJ) et les éditeurs, ce qui a permis de trouver la bonne formule pour inscrire ce principe dans le texte.

Cette disposition figure d'ailleurs dans le projet de directive, et constitue une revendication constante de la France depuis le début de la négociation. Il est en effet normal que les auteurs bénéficient d'un complément de revenus, dont les modalités seront arrêtées par la négociation collective au sein des entreprises.

Dans quel cadre cette proposition de loi s'inscrit-elle ?

Elle a été conçue, s'agissant notamment des amendements que je m'appête à vous proposer, en parfait accord avec toutes les parties prenantes – journalistes, éditeurs, agences de presse, grands patrons de presse. Les auditions que j'ai menées, loin d'être seulement formelles, ont ressemblé à des négociations. Même les acteurs de l'internet se sont, si je puis dire, « résignés » à ce que cette réforme soit mise en œuvre. Les représentants de Google, tout en réitérant leur opposition « philosophique » à celle-ci, ont bien indiqué qu'ils tenaient désormais pour acquise la création d'un tel droit voisin.

Cette proposition de loi a été l'occasion d'un dialogue approfondi avec le ministère. Notre texte se rapproche le plus possible d'une transposition de la directive qui pourrait être adoptée. Je sais aussi que tous les groupes de notre assemblée œuvrent de concert pour le succès de cette proposition.

L'adoption de ce texte par notre commission, puis par le Sénat, présenterait trois avantages.

Premier avantage : notre débat intervient alors que la discussion s'achève à Bruxelles. La rédaction que je propose concorde donc avec celle de la directive telle qu'elle est en train d'être négociée, à quelques détails près – c'est la navette qui fera du texte une véritable transposition. Le *timing* est donc bon.

Deuxième avantage : j'ai veillé à ce que notre travail n'interfère en rien avec les négociations européennes en cours, sinon pour conforter la position française. J'ai demandé au négociateur, c'est-à-dire au Gouvernement, où se situaient les lignes rouges susceptibles de faire « capoter » ces négociations, afin de faire de cette proposition de loi un avantage plutôt qu'un handicap. Par ailleurs, si un accord était trouvé, ce texte pourrait constituer la base d'une transposition rapide de la directive.

J'ai laissé de côté plusieurs points. Dans la loi figurera en particulier une définition du snippet, un nombre de signes, c'est-à-dire un seuil de déclenchement des droits voisins, étant notamment fixé. Pour ne pas nuire à la négociation européenne, nous n'avons pas pris position sur ce sujet.

Troisième avantage : si aucun accord n'était trouvé, ce texte pourrait servir de point de départ à une législation française. Les élections européennes approchant, de deux choses l'une : soit un accord est rapidement conclu au niveau communautaire, soit, en cas d'échec reportant la perspective d'une solution commune de plusieurs années, la France ne pourra pas attendre, et nous légiférerons.

Voilà les grandes orientations de cette proposition de loi, qui devrait tous nous rassembler tant les mesures qu'elle contient correspondent aux positions maintes fois exprimées par notre commission.

**M. Michel Laugier.** – On peut se réjouir de cette proposition de loi pour trois raisons.

Premièrement, ce texte va dans le sens du rapport pour avis que j'ai présenté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019. On l'a dit et répété, la presse est dans une situation très difficile, voire dramatique. Les journaux ont perdu une grande partie de leurs lecteurs. Les recettes supplémentaires créées par leur présence sur internet ou sur les kiosques numériques sont très loin de compenser la perte de revenus. Deuxièmement, il arrive à point nommé. Les négociations touchent à leur fin, et j'espère que ce texte renforcera la position française. Il nous prépare à une transposition rapide et efficace de la directive. Troisièmement enfin, il s'inscrit dans la réflexion plus large engagée par la présidente de notre commission sur la place des plateformes en ligne. Il est indispensable de responsabiliser les acteurs du Net.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Il s'agit là d'un texte consensuel, qui anticipe la transposition de l'article 11, relatif à l'établissement d'un droit voisin pour les éditeurs de presse sur le modèle de ce qui existe déjà pour la musique et le cinéma.

Je tiens à souligner le travail exhaustif de David Assouline sur ce sujet. Lors de l'examen de la loi LCAP, nous avons adopté des dispositions concernant les photographes et les arts plastiques, que la commission mixte paritaire avait rejetées, craignant une inconstitutionnalité au titre de la règle de l'entonnoir.

J'ai beaucoup regretté l'acceptation du chèque de 60 millions d'euros versé par Google à la presse française pour la faire taire : une humiliation. Je ne connais pas les termes exacts de l'accord passé alors, mais il va falloir sortir de cette situation. L'adoption prochaine de la directive est de nature à apaiser les menaces de Google quant au déréférencement des articles de presse. Il convient de veiller à ce que les termes de ce texte soient proches de ceux de la directive concernant notamment la durée des droits - n'allons pas trop loin pour éviter de gêner nos négociateurs - et la définition des snippets, une question très délicate.

Le Sénat s'honorerait d'être à l'origine de cette législation.

**Mme Sylvie Robert.** – Merci au rapporteur pour cette proposition de loi qui arrive effectivement à point nommé. Ce texte s'inscrit dans la continuité des réflexions engagées par le Sénat ; c'est une question de justice, une question symbolique et politique. La France a toujours été en avance pour ce qui concerne la défense des droits d'auteur - Beaumarchais est encore là. En anticipant la directive, ce texte nous permet de nous positionner en amont, ce qui est une fierté.

Une question de principe : le financement de la création est au cœur du débat. Les auditions auxquelles nous avons assisté étaient très intéressantes.

Une exigence et un point de vigilance : avec l'augmentation des moyens, on est en droit d'attendre une information de qualité. Dans le contexte actuel, il convient de réaffirmer cette exigence, d'autant que des dérives ou des contournements concernant les snippets sont possibles.

Concernant le regroupement facultatif ou obligatoire au sein de sociétés de gestion collective, j'espère que le maximum d'acteurs joueront le jeu. Là encore, les contournements sont possibles, et le rapporteur a parlé de rapport de force. Cette proposition de loi peut donc être un symbole très fort politiquement.

**M. André Gattolin.** – Félicitations à l'auteur de ce texte. Les droits d'auteur pour la presse et les photographes ont été les grands oubliés. Voilà quelques années, j'ai été rapporteur d'un texte sur la copie privée : le mode de calcul de cet autre droit voisin donne la part belle à l'audiovisuel et à la musique, au détriment de la presse écrite.

Je me méfie toujours des textes élaborés en parallèle ou en synchronie d'une directive européenne, mais il faut reconnaître que les amendements du rapporteur sont de nature à apporter la plus grande cohérence possible avec le futur texte de la directive.

Deux interrogations néanmoins. La Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins avait été auditionnée voilà quelques années, et nous avons quelques doutes sur le bon fonctionnement des sociétés de gestion des droits d'auteur. À voir le niveau des frais de fonctionnement de la Sacem et de la SACD, on peut se demander si l'argent va essentiellement aux auteurs. Aussi, je serai favorable à ce que l'on envisage d'auditionner sinon annuellement, du moins régulièrement, cette institution, qui réalise un travail remarquable.

Au cours des deux dernières années, les grands moteurs de recherche que sont Google, Yahoo ! ont eu tendance à réduire leurs services Google Actualités ou Yahoo ! Actualités pour la bonne raison que ceux-ci ne sont pas très rentables faute de publicité. Ce n'est pas parce qu'un résumé apparaît sur une page de recherche que les internautes s'en contentent et ne cliquent pas. Ne soyons pas trop rigoristes dans la définition du snippet, car il s'agit là d'une facilité d'utilisation. Il faut trouver un équilibre entre la juste rémunération et l'information. D'ailleurs, la presse en ligne et les moteurs de recherche ne sont pas les seuls à se nourrir de l'information produite par les quotidiens ou les magazines d'information. La radio, avec les revues de presse, ne s'en prive pas.

Mon groupe votera ce texte sous réserve de l'adoption des excellents amendements proposés par notre rapporteur.

**Mme Françoise Laborde.** – Je félicite l’auteur de cette proposition de loi. Comme cela a été souligné, le moment est bien choisi pour proposer ce texte.

Nous avons défendu avec force, lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2019, l’article visant à mieux contraindre les plateformes à assumer leurs responsabilités. Mon groupe ne peut qu’être favorable à l’article 11 du projet de directive, qui crée un droit voisin au profit des éditeurs et des agences de presse. Cela permettra de filtrer les contenus illégaux, même si la question de la définition des snippets demeure. De même, il convient de s’interroger sur le côté obligatoire ou facultatif du regroupement. Veillons à ne pas réduire dès le départ la portée de ce texte ! Nous soutiendrons cette proposition de loi.

**Mme Céline Brulin.** – Notre groupe est favorable à cette proposition de loi consensuelle. L’actualité justifie pleinement ce texte : la presse connaît des difficultés et des groupes comme Google parviennent à échapper à l’impôt au moyen de montages légaux.

J’adhère totalement à l’argument selon lequel l’augmentation des moyens devra permettre d’assurer la qualité et le pluralisme de l’information.

Vous l’avez dit, monsieur le rapporteur, les grands acteurs d’internet font leur deuil et commencent à se préparer à la mise en œuvre de ces dispositions. On voit déjà poindre quelques écueils. Soyons vigilants, il ne faut pas qu’ils contraignent d’une manière ou d’une autre les sites des journaux à être hébergés sur leurs propres plateformes.

**Mme Catherine Dumas.** – Je remercie David Assouline de son travail. À l’ère du numérique, il est plus que temps de moderniser le droit d’auteur. Je souligne le parfait accord avec toutes les parties prenantes, la coconstruction du texte pour être proche de la directive ainsi que la concordance dans le temps.

Concernant la taille du snippet, penchez-vous, monsieur le rapporteur, pour la version du Parlement européen ou celle du Conseil ? Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur la phase de trilogue en cours ?

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Je souscris volontiers moi aussi à cette proposition de loi. Sans vouloir lancer une polémique, je sais l’aversion de notre collègue et ami André Gattolin pour les sociétés de répartition,...

**M. André Gattolin.** – Pas une aversion !

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – ... mais je veux l’inviter à faire preuve de plus de discernement quand on connaît la responsabilité historique de notre pays dans la création de ces organes pour le bien des créateurs. Qui plus est, j’aimerais bien que le Gouvernement s’inspire du mode de gestion de la Sacem, par exemple pour conduire les finances de l’État.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Il me semble utile que nous réalisions le travail de contrôle de tous ces organismes.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – La confiance n’exclut pas le contrôle.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je souscris volontiers à la proposition de M. Gattolin d’auditionner les personnes responsables de la Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d’auteur et des droits voisins.

**M. Claude Malhuret.** – Je salue également l’opportunité de cette proposition de loi. Il s’agit non pas d’un aboutissement, mais du début de nouvelles négociations, qui seront longues et difficiles. J’espère que ce texte et la nouvelle directive feront reculer les GAFAM face aux éditeurs de presse. Il faudra discuter de la structure qui assurera la collecte et la redistribution, en espérant que ce soit moins coûteux et plus transparent que celle qui existe dans le domaine de la musique. Comment s’opéreront les reversements ? Au forfait ? À l’article ? On va se retrouver dans un rapport de force identique à celui de la grande distribution avec les fournisseurs. Par ailleurs, la durée doit être différente de celle des droits d’auteurs artistiques.

Nous serons sans doute appelés à faire des propositions au fur et à mesure de l’évolution du dossier.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Je souscris tout à fait à cette proposition qui traite d’un sujet majeur.

Concernant la question du pluralisme et celle de la liberté, il faut à la fois prévoir des éléments de régulation – on arrive à la fin d’un système – et préserver la liberté – on est sur la ligne de crête. Eu égard aux rapports de force entre les diffuseurs et les créateurs, comment créer les conditions d’une régulation et du maintien *a maxima* de la liberté ? Par ailleurs, même si notre vertu législative est grande et reconnue, veillons à ne pas créer d’usines à gaz pour les snippets ou la durée des droits. Ne nous tirons pas une balle dans le pied à vouloir être trop vertueux.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je remercie l’ensemble des intervenants et des groupes pour leur soutien absolu, ce qui est rare. Dans un domaine où le Sénat a besoin de continuer à être valorisé, cette unanimité va donner de la force au texte et va concourir à son prestige. Ce sujet est d’une modernité absolue et concerne un enjeu important, et pas seulement pour la France.

La mise en application des dispositions constitue un enjeu énorme pour les acteurs, qui devront se mettre d’accord – une agence de presse n’a pas les mêmes intérêts qu’un journal. Les journalistes ne veulent pas être les oubliés, car ce sont les créateurs premiers de la valeur. Comment assurer la redistribution aux auteurs ? Les détracteurs de cette loi commencent à relever les difficultés d’application. L’unité des acteurs est fondamentale. Toute la presse quotidienne nationale et régionale a noué une alliance pour éviter que l’un d’entre eux ne fasse cavalier seul.

D’autres enjeux résident dans la finalisation de la transposition de la directive. Avec un mauvais système de captation des droits et de répartition, l’information de mauvaise qualité pourrait être encouragée. Si la clé de répartition est le « clic », l’information peut être réduite à son strict minimum. Même s’il s’agit des modalités d’application de la loi, nous devons dire qu’il faudra tenir compte d’autres paramètres – certains parlent du nombre de cartes de presse de l’éditeur.

Pour ce qui concerne la loi elle-même, deux sujets restent en suspens, afin que nous puissions nous ajuster au cours de la navette avec les conclusions de la directive. Je rappelle que le trilogie doit se réunir lundi.

La tradition française veut que la durée des droits voisins soit de cinquante ans. Peut-on modifier cette tradition considérant que la directive optera vraisemblablement pour

une durée plus courte ? La durée des droits fixée dans la directive ne nous laisse qu'une faible latitude. Les Allemands ont voté un texte la fixant à six mois... Les autorités françaises ont arrêté leur position sur une durée de cinq ans. J'ai fait le choix de vingt ans dans mon amendement COM-4, pour que l'écart ne soit pas trop grand avec nos partenaires.

Concernant la longueur du texte cité à partir de laquelle le droit se déclenche, il est important d'être très précis, faute de quoi les contentieux se multiplieront. Le seuil peut être défini par un nombre de signes ou de mots ; il convient en tout cas de le fixer aussi bas que possible dès lors que la citation dépasse le titre. Le projet de directive précise que le versement de droits « ne s'applique pas aux simples hyperliens accompagnés de mots isolés ». La rédaction finale sera plus précise. Fixer un nombre minimal de mots pose problème, puisque le seuil jugé le plus approprié peut varier suivant les langues.

L'adhésion aux sociétés chargées de recouvrer les droits doit-elle être obligatoire ? Cela empêcherait certains acteurs de négocier directement avec Google, mais ce n'est pas l'option retenue actuellement. Il est difficile, dans notre monde, d'imposer des obligations. J'ai également renoncé à mettre en jeu l'agrément du ministère, car, aux yeux des autorités européennes, cela pourrait être assimilé à une obligation.

La proposition de loi n'est pas une surtransposition, bien au contraire. Le dernier mot, en la matière, reviendra à l'Assemblée nationale. C'est l'avantage du bicamérisme...

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. David Assouline, rapporteur.** – Mon amendement COM-3 aligne, dans une rédaction plus précise, le régime des exceptions des droits voisins des éditeurs et des agences de presse sur le droit commun, c'est-à-dire en prévoyant des exceptions pour les personnes souffrant de handicap et les bibliothèques. Cela relève du lissage technique.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

##### *Article 2*

**M. David Assouline, rapporteur.** – La durée des droits patrimoniaux des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et des producteurs de vidéogrammes, autres titulaires des droits voisins, est fixée à cinquante ans par l'article L. 211-4 du code de la propriété intellectuelle. Le texte initial prévoyait une durée équivalente pour les éditeurs de presse et les agences de presse.

Or une telle durée pourrait paraître excessive dans un secteur où l'investissement économique est plus faible. Le projet de directive du Parlement européen retient une durée de cinq années, ce qui est aussi la position du Gouvernement français. L'essentiel du trafic sur internet porte sur l'actualité immédiate. C'est pourquoi il n'est pas choquant de réduire la durée de ces droits. Cependant, les articles de fond, moins liés à l'actualité, en pâtiraient.

Pour nous rapprocher de la position du Gouvernement, mon amendement COM-4 ramène la durée des droits à vingt ans.

**M. Claude Malhuret.** – Mon amendement COM-1 rectifié porte également sur la durée des droits patrimoniaux. On ne peut traiter l'information, surtout sur internet, comme les œuvres des artistes-interprètes et producteurs audiovisuels. Au bout de quelques mois, il n'y a plus d'enjeu. Comme vous l'avez rappelé, le texte voté par l'Allemagne prévoyait une durée de six mois. Au niveau européen, la Commission prévoyait initialement une durée de cinq ans, contre un an par le Parlement. Dans ce contexte, il me semble inutile de nous singulariser en restant sur une durée de vingt ans. Rapprochons-nous plutôt des positions du Parlement européen, d'autant que nous travaillons en parallèle sur ce texte. Mon amendement ramène la durée des droits à un an, mais je suis ouvert à d'autres propositions.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je partage la position de Claude Malhuret. L'obsolescence des articles de presse est beaucoup plus rapide sur internet. Il serait préférable de se rapprocher de la durée proposée dans la directive, soit cinq ans. Ainsi, nous accompagnerions mieux la position de la France dans la négociation européenne.

**M. David Assouline, rapporteur.** – En visitant une exposition de photojournalisme à Arles, j'ai rencontré de jeunes talents dans cette profession qu'internet a tuée. Les photographies n'ont pas le caractère éphémère de l'actualité ; or elles sont pillées par les GAFAM. C'est ce qui m'a incité à rapporter ce texte. Ne sacrifions pas cette profession même si, naturellement, je me rallierai à l'accord qui sera trouvé en séance et dans les discussions avec l'Assemblée nationale. Proposer une durée d'un an, c'est baisser pavillon dès le début de la négociation et affaiblir la position française. Par conséquent, retrait ou avis défavorable à l'amendement COM-1 rectifié.

Monsieur Leleux, je vous invite, si vous le souhaitez, à déposer un amendement en séance ramenant la durée des droits à cinq ans.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je vais y réfléchir. Je suis sensible à vos arguments sur le photojournalisme.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je souhaitais initialement prévoir une durée de droits plus longue pour les photographies, mais la directive ne mentionne que des éléments d'information sans distinguer l'écrit de l'image.

**M. Claude Malhuret.** – Mon amendement COM-2 rectifié précise que les droits visés ne sont pas rétroactifs. Certes, la loi ne l'est jamais, mais les articles déjà en ligne pourraient faire l'objet de contestations très nombreuses. Il m'a donc semblé utile de le souligner dans le texte.

**M. David Assouline, rapporteur.** – D'après les experts que j'ai consultés, votre amendement est satisfait. Il est impossible d'interpréter le texte dans un sens rétroactif. Je vous invite donc à le retirer.

**M. Claude Malhuret.** – Je retire mes deux amendements. Cependant, je suis étonné que le Gouvernement ne s'oppose pas à une durée de vingt ans, qui nous décrédibilise en nous singularisant au niveau européen. Cinq ans, cela me semble être une position crédible de début de négociation.

**M. Michel Laugier.** – Je partage cette position. Déposons un amendement en ce sens, une fois connus les résultats du dernier trilogue sur la directive, lundi 21 janvier.

**Mme Françoise Laborde.** – Je suis moi aussi favorable à une durée de cinq ans. Il serait préférable de se mettre d'accord dès maintenant, si nous voulons éviter que les débats ne durent trop en séance.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je le déposerai après avoir arrêté une position sur les droits des photojournalistes.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous rediscuterons donc de ce sujet pour présenter une position commune en séance.

*Les amendements COM-1 rectifié et COM-2 rectifié sont retirés.*

*L'amendement COM-4 est adopté.*

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

### **Article 3**

**M. David Assouline, rapporteur.** – Nous arrivons au cœur du dispositif. Sans dénaturer l'esprit de l'article 3, mon amendement COM-5 en précise la rédaction.

D'abord, il définit mieux la notion de publication de presse en l'alignant sur le texte de la directive européenne. Ensuite, il élargit à l'ensemble des moteurs de recherche et des réseaux sociaux la liste des redevables au titre des droits voisins, en utilisant la notion de « service de communication au public en ligne » introduite par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Le nouvel article L. 218-5 inséré dans ce chapitre constitue la traduction d'un engagement fort en faveur des journalistes et des photographes porté par la France durant toute la négociation. Cet amendement prévoit explicitement l'obligation d'une négociation au niveau de l'entreprise de presse pour faire bénéficier les journalistes eux-mêmes des versements au titre des droits voisins.

Mon amendement introduit enfin une simplification formelle en réunissant dans un même chapitre les droits des éditeurs et des agences de presse, et en alignant le statut et les conditions d'exercice des sociétés de gestion sur le droit commun.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Articles additionnels après l'article 3**

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je vous propose une série d'amendements - de pure coordination - destinés à aligner le régime des droits voisins des éditeurs et des agences de presse sur le droit commun des artistes-interprètes et des producteurs de phonogrammes, tel que prévu dans le code de la propriété intellectuelle.

*Les amendements COM-6, COM-7, COM-8, COM-9, COM-10, COM-11, COM-12, COM-13 et COM-14 sont adoptés et deviennent articles additionnels.*

*Article 4*

**M. David Assouline, rapporteur.** – Mon amendement *COM-15* tire d’abord les conséquences de l’avis rendu par l’avocat général près la Cour de justice de l’Union européenne, qui a estimé, le 12 décembre 2018, que la loi allemande de 2013 aurait dû faire l’objet d’une notification auprès de la Commission européenne. Dès lors, dans le cas d’un échec des négociations européennes, il faut prévoir que la législation nationale qui serait alors adoptée sera bien conforme au droit européen. Si la directive est publiée avant la fin de la navette parlementaire, cette disposition ne sera plus nécessaire. C’est un simple garde-fou.

L’amendement tient également compte des modifications introduites à l’article 3, qui mettent fin à l’agrément obligatoire des sociétés de gestion, et donc au décret en Conseil d’État qui devait servir de point de départ à la mise en œuvre de la loi. Je propose un délai de trois mois entre la promulgation et l’entrée en vigueur pour laisser le temps aux acteurs d’entamer les négociations. Il est en effet indispensable de constituer une société pour la perception des droits.

*L’amendement COM-15 est adopté.*

*L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article additionnel après l’article 4*

**M. David Assouline, rapporteur.** – Mon amendement *COM-16* est relatif à l’application de la loi à Wallis-et-Futuna.

*L’amendement COM-16 est adopté et devient article additionnel.*

*La proposition de loi est adoptée à l’unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	3	Ajustement technique sur les exceptions aux droits voisins	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	4	Abaissement de la durée des droits voisins à vingt ans	<b>Adopté</b>
M. MALHURET	1	Abaissement de la durée des droits voisins à un an	<b>Retiré</b>
M. MALHURET	2	Non rétroactivité	<b>Retiré</b>

<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	5	Réécriture du dispositif, avec une meilleure définition des redevables et association des journalistes et photographes aux revenus générés par les droits voisins	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	6	Mesure de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	7	Mesure de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	8	Mesure de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	9	Mesure de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	10	Mesure de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	11	Mesure de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	12	Mesure de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	13	Mesure de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	14	Mesure de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	15	Date d'entrée en vigueur	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. ASSOULINE, rapporteur</b>	16	Application de la loi à Wallis-et-Futuna	<b>Adopté</b>

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie de cette unanimité.

## **Communications diverses**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous informe, avant de clore la réunion, que le rapport au Parlement du Comité scientifique et éthique de Parcoursup vient de nous être transmis et vous sera adressé par mail d'ici quelques instants.

*La réunion est close à 10 h 55.*

**Jeudi 17 janvier 2019**

- Présidence commune de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de M. Michel Magras, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer -

*La réunion est ouverte à 9 h 10.*

**Représentation et visibilité des outre-mer dans l'audiovisuel public - Audition de M. Franck Riester, ministre de la culture**

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

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 10 h 50.*

## COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Mercredi 16 janvier 2019**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

### **Audition de M. Benjamin Smith, Directeur général du groupe Air France-KLM (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

### **Désignation de membres du bureau de la commission**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous devons procéder à la nomination d'un vice-président en remplacement de M. Gérard Cornu. J'ai reçu la candidature de Mme Pascale Bories.

*Mme Pascale Bories est désignée vice-présidente.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous devons procéder à la désignation d'un secrétaire en remplacement de Mme Pascale Bories, précédemment secrétaire. J'ai reçu la candidature de Mme Marta de Cidrac.

*Mme Marta de Cidrac est désignée secrétaire.*

### **Désignation d'un rapporteur**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires, présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues, dont le groupe RDSE a demandé l'inscription dans son espace réservé du mercredi 20 février, et que nous examinerons en commission mercredi 13 février. J'ai reçu la candidature de M. Jean-Pierre Corbisez.

*La commission désigne M. Jean-Pierre Corbisez rapporteur sur la proposition de loi n° 234 (2018-2019) visant à faciliter le désenclavement des territoires, présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues.*

*La réunion est close à 10 h 5.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 16 janvier 2019****- Présidence de M. Emmanuel Capus, vice-président -***La réunion est ouverte à 10 h 05.***Audition de M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France**

**M. Emmanuel Capus, président.** – Après plusieurs semaines consacrées à l'examen du budget, nous reprenons nos travaux en ayant le plaisir d'accueillir le gouverneur de la Banque de France, M. François Villeroy de Galhau.

En préambule à cette audition, je tiens à excuser notre président Vincent Éblé, qui regrette de ne pas être parmi nous aujourd'hui. Il m'a demandé de bien vouloir le représenter ce matin.

Comme cela est devenu la tradition au début de l'année, notre commission souhaite recueillir vos analyses sur la situation économique internationale, ainsi que sur les orientations macroéconomiques de la France et de la zone euro, en bénéficiant de votre regard de banquier central sur l'évolution des politiques monétaires.

Plusieurs incertitudes jalonnent en effet l'année 2019, à différents niveaux. Le contexte intérieur constitue un premier facteur, mais également la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et les orientations de la future Commission européenne, ou encore tensions commerciales entre la Chine et les États-Unis.

Ces facteurs d'incertitude risquent de peser sur la croissance économique. En décembre dernier, la Banque de France a d'ores et déjà révisé à la baisse sa prévision de croissance pour le dernier trimestre de 0,4 % à 0,2 % du PIB. Qu'envisagez-vous en termes de croissance pour les mois à venir, au niveau national et européen ?

Par ailleurs, vous évoquerez sans doute les sujets bancaires qui intéressent fortement notre commission, en particulier s'agissant des chantiers européens d'union bancaire et de garantie des dépôts, sans oublier l'organisation et les perspectives de l'institution Banque de France elle-même, à laquelle la Cour des comptes s'est récemment intéressée.

Je vous rappelle que notre audition est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

**M. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France.** – La Banque de France est une institution de la République au service de nos concitoyens et présente dans chacun de vos départements – nous y resterons durablement et j'insiste sur ce point. Nous devons donc rendre compte régulièrement de notre action, et d'abord devant vous, les représentants de la Nation.

Je voudrais dans un premier temps évoquer la conjoncture économique en France sur laquelle il y a un certain nombre d'interrogations en début d'année, et ses implications

pour nos finances publiques. Je dirai ensuite quelques mots sur le projet de loi « Pacte » qui sera examiné par le Sénat en commission à partir de cet après-midi, et en séance publique à partir du 29 janvier. Je répondrai bien évidemment à vos questions sur les sujets plus spécifiques que vous souhaitez aborder concernant le secteur financier, la réglementation bancaire et des assurances, les politiques monétaires.

Je commencerai donc avec la conjoncture économique. Celle-ci reste encore assez satisfaisante dans un contexte d'incertitudes. D'après nos prévisions indépendantes, et je souligne ce fait, l'activité devrait avoir progressé en France de 1,5 % du PIB en 2018 et la croissance pourrait être à nouveau de 1,5 % du PIB en 2019. Ce rythme est encore supérieur à ce que les économistes appellent la croissance potentielle, c'est-à-dire la « vitesse de croisière » de l'économie française. De manière plus précise, les perturbations de l'activité économique induites par la crise des « gilets jaunes » ont des conséquences significatives à court terme : nous avons ramené notre estimation de la croissance du quatrième trimestre 2018 de 0,4 % à 0,2 % du PIB. Nous avons annoncé ce chiffre au début du mois de décembre et nous l'avons confirmé avec un bon degré de sécurité début janvier 2019. Le commerce, la restauration, les transports ont été particulièrement pénalisés. L'impact final dépendra aussi de la durée de ce mouvement.

Les mesures d'urgence annoncées par le Président de la République et adoptées par le Parlement le 21 décembre dernier, devraient avoir un impact positif sur l'activité économique en 2019, que nous estimons actuellement à hauteur de 0,1 à 0,2 point de PIB. Le pouvoir d'achat par habitant – un élément important du débat actuel – devrait croître de plus de 1,5 % cette année, soit le chiffre le plus élevé depuis douze ans. Sur cinq ans, de 2015 à 2020, le pouvoir d'achat moyen pourrait croître d'environ 6 %. Bien sûr, cette moyenne ne rend pas compte de la situation individuelle de chacun, à laquelle les Français sont d'abord sensibles. Il faut rester très attentif aux effets de distribution et aux inégalités. Mais cette hausse moyenne est une bonne nouvelle d'ensemble. L'inflation restera maîtrisée à moins de 2 % par an, et même 1 % sur certains mois de 2019.

Il est important d'éclairer les facteurs économiques qui soutiennent cette progression du pouvoir d'achat, cette dernière soutenant elle-même la consommation et la demande intérieure. C'est d'ailleurs le principal moteur du dynamisme de notre économie en 2019.

Je souhaite revenir sur les facteurs de gain de pouvoir d'achat. De 2016 à 2018, les gains de pouvoir d'achat ont notamment été fortement tirés par les créations d'emplois. Notre pays a créé plus de 750 000 emplois nets en trois ans, avec à l'inverse une croissance faible de la productivité. Aujourd'hui, nous voyons cette productivité par salarié dans les entreprises redémarrer – entre + 0,8 % et + 0,9 % par an. Cela signifie que la croissance se traduit dorénavant par un peu moins d'emplois mais plus de salaires. Le chômage baisserait plus graduellement mais le salaire moyen par tête accélérerait, jusqu'à + 2,4 % en 2020.

Ces perspectives encore satisfaisantes sont entourées cependant d'incertitudes croissantes, liées à notre environnement européen et international. Les postures protectionnistes, initiées par l'administration américaine, menacent partout la confiance et donc l'investissement des entreprises avant même une augmentation effective des tarifs douaniers. La croissance américaine est temporairement « dopée » par de grands déséquilibres budgétaires. Elle est certes plus résistante que les marchés ne l'ont craint avant Noël, mais la croissance chinoise apparaît plus aléatoire. Plus près de nous, le rejet hier par le Parlement britannique du projet d'accord sur le *Brexit* augmente évidemment l'incertitude sur

l'économie britannique : si les conséquences sur l'économie de la zone euro sont beaucoup plus limitées, nous devons et nous pouvons prendre avec les autorités européennes et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) toutes les mesures de sécurité financière face à un éventuel *Brexit* sans accord.

Pour la zone euro elle-même, nous prévoyons non pas un retournement de la croissance mais un ralentissement. Notre chiffre en décembre dernier était de + 1,7 % cette année, après + 1,9 % en 2018. La montée des incertitudes pourrait néanmoins s'être traduite par une activité plus faible que prévue en fin d'année dernière : en Allemagne et en Italie, la production industrielle a continué de reculer en octobre et novembre, alors que dans ces deux pays le PIB avait déjà diminué ou stagné au 3<sup>ème</sup> trimestre. La France qui a longtemps été en retard sur la moyenne européenne – notre écart négatif était de - 0,6 % de croissance par an entre 2014 et 2017 par rapport à la moyenne européenne – devrait donc croître comme l'Allemagne en 2018, et rattraper prochainement la moyenne européenne. Il y a là notamment un effet favorable des réformes appliquées par notre pays ces dernières années, et qu'il est donc souhaitable de poursuivre résolument.

Je termine ce tour d'horizon économique par les finances publiques. Les mesures d'urgence économique et sociale portent la prévision de déficit pour 2019 à 3,2 % du PIB. Ce retour exceptionnel au-delà du seuil de 3 % de déficit public est lié aussi au cumul cette année du paiement du dernier crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – au titre de 2018 – et de la baisse de charges pour les entreprises – au titre de 2019 –, soit une charge temporaire de 0,9 % du PIB. Mais dans la durée, réduire les déficits et la dette publics reste indispensable pour assurer l'équité entre générations de Français et notre développement durable. Nous ne pouvons pas continuer à régler nos problèmes en reportant les efforts sur nos enfants et petits-enfants. Il sera donc souhaitable de redescendre autour de 2 % de déficit en 2020, pour amorcer enfin une décrue de la dette publique rapportée au PIB, aujourd'hui très proche de 100 %. Ceci vaut aussi pour le débat fiscal ouvert dans notre pays. Je n'ai pas à en préjuger. La France semble souhaiter, au-delà des baisses substantielles déjà décidées, des diminutions supplémentaires d'impôts. Nous devons alors être cohérents collectivement : nous devons absolument réussir à stabiliser les dépenses publiques en volume, qui croissent encore de 0,5 % environ par an. Faute de quoi les baisses d'impôts seront remises en cause au prochain retournement de conjoncture, et donc ne seront pas crédibles : c'est ce que la France connaît depuis trop longtemps.

Je terminerai ce propos liminaire par un mot plus bref sur le projet de loi « Pacte ». Je me limiterai ici au chapitre II et aux dispositions sur « des entreprises mieux financées ». Ces dispositions sont importantes, car en France et en Europe, nos entreprises ne manquent pas de crédits, mais de fonds propres, qui sont plus adaptés au financement de l'innovation. L'innovation est plus risquée ; elle a donc besoin de fonds propres. Or, ceux-ci ne représentent pourtant que 77 % du PIB dans la zone euro – et 76 % en France – contre 124 % aux États-Unis. Ce n'est pas la seule explication du retard de l'innovation des pays européens, mais il s'agit quand même d'une explication significative. L'attachement des Français et des Européens à la sécurité peut expliquer en partie cette insuffisance des placements en actions. Mais il est possible de mieux concilier actions – et donc rendement plus élevé – et sécurité, en faisant le choix du long terme, plutôt que de la liquidité. C'est pourquoi nous tenons à saluer les diverses mesures dans le projet de loi « Pacte » visant d'une part à développer les contrats d'assurance-vie eurocroissance, d'autre part à renforcer l'attractivité des produits d'épargne retraite. Les produits d'épargne retraite permettent les investissements les plus longs chez les assureurs – 20 ans contre 10 ans ou 12 ans pour un contrat d'assurance en euros classique. Le texte rend ces dispositifs plus lisibles et sécurise les

assurés sur le long terme, avec notamment la généralisation de la « gestion pilotée par horizon ». Il est positif par ailleurs que la possibilité de sortie en rente ait été préservée, partout, et surtout que le principe d'un produit destiné à la rente l'ait également été : un revenu viager dans la durée correspond mieux à un produit de retraite, et cette durée-même permet plus de placements en actions.

Sur la question des actifs numériques ou « crypto-actifs » – article 26 *bis* A du projet de loi – je souligne que ce terme est bien plus approprié que celui abusif de « crypto-monnaies » –, ne confondons pas l'innovation technologique souhaitable autour de la *blockchain* et ce que serait une déréglementation spéculative. À cet égard, il ne faut pas avoir peur de mieux encadrer le *Bitcoin*, qui a beaucoup des caractéristiques d'une bulle. De ce point de vue, le projet de loi « Pacte » pourrait évoluer sur deux points. Tout d'abord, et il me semble qu'il y a des amendements en ce sens, il faut se conformer à la nouvelle recommandation du Groupe d'action financière (GAFI) : tous les prestataires de services « d'actifs virtuels » doivent être assujettis à un enregistrement obligatoire. Ensuite, il pourrait être plus pertinent d'établir un agrément obligatoire et non pas optionnel des prestataires au-delà d'un certain seuil.

Je voudrais terminer par quelques mots sur la Banque de France. Notre institution est fortement engagée dans une transformation qui a pour ambition de fournir un service public exemplaire, toujours présent en proximité mais encore plus performant et plus innovant. Cette transformation a été saluée par la Cour des comptes et le rapport que vous avez cité. En 2018, la Banque de France a déjà réduit de 8 % ses dépenses nettes d'activité par rapport à 2015, et rendu ainsi à la collectivité 100 millions d'euros par an, tout en maintenant notre présence territoriale. Ce sont 86 % de nos clients particuliers et petites et moyennes entreprises (PME) qui se déclarent satisfaits des services rendus. Nous allons marquer cette année les dix ans de la médiation du crédit, et surtout les trente ans de la loi Neiertz contre le surendettement – avec beaucoup de progrès récents. Vous pouvez aussi compter – et c'est un engagement que je prends auprès de vous – sur la Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) pour faire appliquer fermement les engagements de plafonnement des frais bancaires sur les 3,5 millions de clients en situation de fragilité financière, obtenus des banques fin 2018.

**M. Emmanuel Capus, président.** – Hier, j'ai consulté à la bibliothèque du Sénat un atlas de 1934 de la France, avec notamment une carte de l'implantation de toutes les succursales de la Banque de France. Il y en avait sans doute plus qu'aujourd'hui. Je suis toutefois rassuré par vos propos affirmant le maintien d'un certain nombre de points de présence.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – De nombreux sujets sont à évoquer, notamment après le vote au Parlement britannique hier soir. En outre, vous n'avez pas cité la situation de l'Italie, qui reste un sujet majeur de préoccupations. Le mécanisme européen de stabilité peut fonctionner pour un pays comme la Grèce. Mais est-il suffisamment résistant pour un pays comme l'Italie ? L'ampleur du risque n'est pas la même.

Ma première question porte de manière générale sur les risques et les créances douteuses. En décembre dernier, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord sur le « paquet bancaire », ces mesures législatives permettant un traitement harmonisé des risques au niveau européen. On peut s'en réjouir ; toutefois, il reste des créances douteuses dans le bilan des banques européennes et qui représentent 3,4 % de leur encours total de crédit, soit 820 milliards d'euros, répartis de façon très hétérogène selon les États

membres – 45 % des prêts en Grèce, 11,7 % au Portugal et 10 % en Italie. Cela pèse sur la finalisation de l'union bancaire et la question du troisième pilier de la garantie des dépôts. Quelles sont les solutions envisageables pour apurer ce stock de créances douteuses ? Quelles solutions sont prévues pour parachever l'union bancaire, sans ajouter pour autant des obligations supplémentaires qui pèseraient sur les besoins en capitaux des banques, notamment françaises ?

Ma deuxième question porte sur l'application des nouvelles technologies dans le secteur financier. Notre commission s'intéresse beaucoup aux crypto-actifs. Le projet de loi « Pacte », en cours d'examen au Sénat, contient d'ailleurs différentes dispositions visant à mieux encadrer ces derniers. Il est toujours délicat de trouver un équilibre : d'un côté, il ne faut pas trop encadrer pour pouvoir laisser entrer de nouveaux acteurs, d'un autre côté il faut assurer une certaine sécurité pour le consommateur. Une note récente de l'ACPR souligne à quel point l'intelligence artificielle pourrait rapidement se développer dans le secteur financier. De nombreuses tâches accomplies manuellement aujourd'hui pourraient être automatisées, permettant des gains de productivité. Comment le régulateur doit-il s'adapter pour prendre en compte ces nouvelles technologies et les risques qui en résultent ? Quelles sont les réflexions actuellement conduites à ce sujet ? À l'occasion de nos travaux sur la transposition de la directive sur les services de paiement (DSP 2), j'ai découvert que les banques, contrairement aux règles fixées, autorisaient la possibilité de faire des virements depuis un compte d'épargne. Pas plus tard qu'hier j'ai pu en faire un. Manifestement, les recommandations de l'ACPR et de la Banque de France n'ont pas été suivies. Cela revient au débat que nous avons eu à l'occasion de l'examen du projet de loi transposant cette directive sur les agrégateurs de comptes et initiateurs de paiement.

Nous allons entendre la semaine prochaine le directeur de Tracfin. Le problème se pose au niveau européen, car certains pays n'ont pas le même niveau d'exigence. Plusieurs banques européennes ont été citées dans des cas de blanchiment d'argent ces derniers mois, mettant en lumière le manque d'harmonisation européenne en termes de supervision. La Banque centrale européenne (BCE) avait proposé la création d'une agence dédiée à la lutte contre le blanchiment d'argent. Cette option n'a finalement pas été retenue. Pensez-vous que l'on puisse être plus efficace dans la lutte contre le blanchiment ou contre le financement du terrorisme, sans pour autant renforcer les contraintes au quotidien pour l'ensemble des clients ?

**M. Emmanuel Capus, président.** – Avant de vous donner la parole, puis à nos collègues, j'ai deux questions à ajouter à celles de notre rapporteur général.

La première porte sur une éventuelle remontée des taux d'intérêt. Les politiques accommodantes conduites ces dernières années pour soutenir l'économie ont favorisé une forte augmentation de l'endettement des acteurs économiques. La France est particulièrement concernée : l'endettement des agents privés non financiers, à savoir les sociétés non financières et les ménages, atteint 132,2 % du PIB, un ratio supérieur de 12,3 points à la moyenne de la zone euro. Comment notre pays pourrait-il faire face à la remontée des taux d'intérêt ? Quels sont les risques pour l'activité économique ?

Dans le rapport de la Cour des comptes de décembre dernier sur la Banque de France, la question de l'évolution des missions exercées pour le compte de l'État est posée – la gestion des dossiers de surendettement ou les services aux PME. Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'institution et pour sa présence territoriale. Dans le cadre de la réforme de l'État, la Cour des comptes considère que ces missions pourraient être réexaminées, en prenant en compte les

autres institutions publiques et parapubliques qui interviennent sur les mêmes thématiques. La Cour des comptes critique en particulier le fait que la stratégie de la Banque de France n'envisage pas une possible remise en question de ces missions. Comment le rôle et l'organisation de la Banque de France doivent-ils évoluer au cours des prochaines années ?

**M. François Villeroy de Galhau.** – Vous m'interrogez sur les créances douteuses et la situation italienne. J'en profite pour dire un mot sur la solidité des banques françaises. C'est un élément important et positif. La moyenne européenne de créances douteuses est autour de 3,5 % ; le ratio de créances douteuses des banques françaises a constamment baissé. Il est aujourd'hui de l'ordre de 3 %. Il est inférieur à la moyenne européenne et a retrouvé son niveau d'avant crise. Il me semble que l'on peut se féliciter de la solidité des banques françaises. Pour les banques italiennes, ce ratio est de 10 %. Je souhaite néanmoins relever que lui aussi a beaucoup baissé ces dernières années. Il y a eu l'effet de l'amélioration de la conjoncture, mais il y a également eu un effort de renforcement et de traitement de la part des banques italiennes.

Comme régulateur et superviseur, nous devons avancer selon deux chemins parallèles.

Le premier concerne le renforcement de la réglementation et des exigences de sécurité financière qui s'appliquent à toutes les banques. C'est le débat que nous avons eu à plusieurs reprises dans cette commission sur l'accord dit de « Bâle III ». Je n'y reviens pas. Je considère qu'il a été finalisé de façon satisfaisante et que la France s'était beaucoup battu en liaison avec les parlementaires, pour parvenir à l'accord de décembre 2017. Il s'agit désormais de le transposer dans la législation européenne, en modifiant la directive sur les fonds propres réglementaires dite « CRD IV » du 26 juin 2013 et le règlement du même nom et du même jour dit « CRR ». Cela ne doit pas conduire à une augmentation significative des fonds propres des banques françaises, pesant sur le financement de l'économie. Si on regarde les ratios de capital des banques françaises, rapportés à leurs actifs pondérés, ils ont plus que doublé depuis la crise de 2008.

Le deuxième chemin est celui de la supervision microprudentielle, établissement par établissement. Particulièrement en Italie, il faut poursuivre l'effort de redressement. Cet effort a été plus poussé qu'on n'a pu l'affirmer parfois. Certes, il reste des banques qui sont en situation difficile, mais elles sont de taille moyenne, comme *Carige* – la caisse d'épargne de Gênes –, pour laquelle la Banque centrale européenne (BCE) a dû mettre en place une administration provisoire. Mais il s'agit plutôt d'une exception que la règle en Italie. Tout le monde doit rester vigilant, mais les choses vont dans le bon sens en matière de renforcement du système bancaire européen, y compris italien.

Depuis 2014, l'union bancaire a été mise en place autour de trois piliers : le premier est celui de la supervision harmonisée, désormais à l'œuvre avec le mécanisme de supervision unique. Le deuxième pilier concerne la résolution, c'est-à-dire le traitement des banques en difficulté. Le troisième pilier est l'éventuelle garantie des dépôts. Le deuxième pilier, dont on parle plus rarement, est probablement encore plus important pour la solidité durable du système que le troisième – en tout cas il doit venir avant. Le paquet bancaire de décembre contient un certain nombre de progrès pour renforcer ces mécanismes de résolution. Je pense notamment au filet de sécurité, ou « *back-stop* ». Il est important d'aller au bout de ce progrès, et qu'il n'y ait pas des dispositions trop restrictives ou trop lentes de mise en œuvre de ce filet de sécurité. Si nous avons une résolution rapide, efficace et suffisante, un mécanisme complet de garantie des dépôts est moins indispensable.

La question des nouvelles technologies est essentielle. Ces éléments vont être un facteur de mutation très important. J'ai réagi dans mon propos introductif sur le terme de cryptomonnaie, car le *Bitcoin* ou l'*Ethereum* n'ont pas les caractéristiques d'une monnaie. Ce ne sont pas un instrument de paiement, car ils n'ont pas de pouvoir libérateur et supposent l'accord des deux parties. Ce ne sont pas non plus une bonne réserve de valeur, car il n'y a pas plus volatile que la valeur du *Bitcoin* – on l'a vu au cours de l'année 2018. Soyons clair : il s'agit d'actifs assez hautement spéculatifs. Ceux qui investissent dans cet actif le font à leurs risques et périls. Nous avons eu l'occasion de recommander fermement, y compris avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) ; vous vous souvenez de cette discussion il y a quelques semaines sur les distributions de bitcoins dans les bureaux de tabac : il convient que cela soit réservé à des investisseurs très spécialisés.

Il y a des évolutions technologies majeures. La *blockchain* est probablement un élément prometteur. La Banque de France a été la première banque centrale de l'eurosystème à développer une *blockchain* avec les établissements de la place. Il s'agit du projet MADRE sur les identifiants SEPA.

Au-delà se pose la grande question de l'intelligence artificielle. L'ACPR a publié un premier rapport à ce sujet, issu d'un travail avec la place. Il faut l'aborder avec ouverture et humilité. L'ouverture est nécessaire, car cela ne sert à rien d'arrêter l'innovation, et en général cette dernière est positive. En même temps, nous avons à prendre des leçons et essayer de distinguer le meilleur du pire, au fur et à mesure des évolutions technologiques. Un des points très importants de ce rapport est que les établissements qui recourent à l'intelligence artificielle, dans la cotation des entreprises, l'analyse des risques, doivent garder la maîtrise complète de ces systèmes experts ou de l'intelligence artificielle. Un des très grands risques que nous identifions est celui de la « boîte noire », où vous confiez les clés de votre management des risques à un algorithme que vous ne maîtrisez plus. Nous regarderons comment nous, superviseur, pourrions utiliser l'intelligence artificielle. Comme toujours, cela doit rester un outil au service de la décision elle-même et pas un maître obscur.

En matière de lutte anti-blanchiment, il y a eu un certain nombre d'affaires au cours de l'année 2018 qui ont révélé des failles dans le dispositif européen. Je pense notamment à l'affaire Danske Bank qui mettait en cause une maison mère danoise et sa filiale estonienne, pour des transferts d'argent d'origine russe. Dans l'union bancaire, il a été clairement choisi de laisser la lutte anti-blanchiment aux autorités nationales. Il y a de bonnes raisons pour cela : cette dernière suppose la coopération au quotidien avec des autorités de police et de justice qui sont elles-mêmes nationales. Dans beaucoup de pays de l'Union européenne, à commencer par le nôtre, la lutte anti-blanchiment fonctionne de façon très satisfaisante. L'ACPR est extrêmement mobilisée sur la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment. Nous avons entre 20 et 30 missions chaque année sur ce sujet, nous prenons des sanctions fortes.

Il nous semble pour autant qu'il faille prévoir un filet de sécurité très actif pour les trous nationaux pouvant exister dans le dispositif. Il serait contreproductif de tout transférer à l'échelle européenne, car on perdrait le réseau de coopération efficace avec la police et la justice. La Commission européenne a fait des premières propositions visant à renforcer les pouvoirs de l'Agence bancaire européenne, qui sera désormais établie à Paris. Nous pensons même qu'il faut aller plus loin. Nous avons proposé que l'Agence bancaire européenne puisse mener des enquêtes assez précises sur le fonctionnement des dispositions anti-blanchissement, pays par pays, faire des comparaisons, et avoir des pouvoirs de substitution lorsque les dispositifs nationaux seraient défectueux. C'est une proposition forte. Toutefois, je dois dire

qu'aujourd'hui, il n'y a pas encore de consensus européen. Nous allons continuer à pousser dans ce sens. Le secrétaire général de l'ACPR, Édouard Fernandez-Bollo, est chargé d'animer un groupe pour renforcer la coopération entre autorités nationales.

En matière de taux d'intérêt, je relève tout d'abord que le crédit a été dynamique en France au cours de ces dernières années. C'est d'abord une bonne nouvelle. Le système bancaire français a fait son travail. Nous avons eu l'occasion les années précédentes de partager un certain nombre d'inquiétudes sur l'accès des PME au crédit. Je crois que la situation est désormais globalement satisfaisante. Je redis au passage que si vous entendez parler d'une difficulté d'accès au crédit pour une très petite entreprise (TPE) ou une PME, il ne faut pas hésiter à saisir le médiateur du crédit. Il s'agit du directeur de la succursale de la Banque de France dans chaque département. Nous voyons de moins en moins de dossiers chaque année. Il y en a eu 1 300 l'an dernier.

Comme toute bonne nouvelle, il faut se garder de ses excès. L'endettement privé, des ménages et des entreprises, était traditionnellement en France inférieur à la moyenne de la zone euro. Mais, comme le crédit y a été plus dynamique, il est aujourd'hui passé au-dessus de cette moyenne. La bonne façon de traiter ce sujet ne tient pas à des réglementations structurelles, mais à un outil conjoncturel : le « coussin contracyclique ». Ce dispositif est appliqué par beaucoup de collègues européens. Il consiste, lorsque le cycle du crédit est dynamique, à demander aux établissements de mettre des réserves de côté, qui puissent être relâchées lorsque le cycle se retourne. Le danger pour les crédits des PME n'est pas pour aujourd'hui. Lorsque vous augmentez le coussin contracyclique, vous ne ralentissez pas le crédit aux PME. Le danger est demain, en cas de retournement du cycle : les risques des banques ayant augmenté, elles vont freiner les crédits nouveaux aux PME. Or, nous pouvons à ce moment-là relâcher les réserves pour préserver le crédit. Ce coussin contracyclique a été introduit à la quotité minimum de 0,25 point en juin dernier. Il s'agissait d'une décision du Haut conseil de stabilité financière (HCSF), présidé par le ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire et dont je suis le rapporteur. Compte tenu de la croissance du crédit, nous avons indiqué que nous étions prêts à augmenter de façon modérée ce coussin dès que cela sera nécessaire.

Dans quelle mesure l'économie française pourrait faire face à un relèvement des taux d'intérêt ? Nous avons un grand atout du côté des ménages : l'endettement immobilier est à taux fixe. C'est une grande différence avec beaucoup de nos voisins qui ont un endettement à taux variable. Je ne parle même pas des États-Unis où la crise des *subprimes* est née du relèvement de taux. Du côté des entreprises, il y a une part plus significative de crédits à taux variable. Mais, je note que les taux sont aujourd'hui extrêmement favorables. S'il doit y avoir un relèvement de taux, ce sera au plus tôt à partir de l'été prochain et il sera extrêmement progressif et dépendant de la situation économique. La situation économique actuelle pousse au pragmatisme.

En ce qui concerne le rapport de la Cour des comptes, j'ai relevé tout à l'heure que la Cour avait salué les efforts de transformation de la Banque de France. Cela ne m'empêche pas d'avoir un désaccord avec ce rapport. Je l'ai écrit et je note que le ministre de l'Économie et des Finances a exprimé le même désaccord. Ce dernier porte précisément sur le point que vous avez soulevé. Il s'agit d'une interrogation de principe de la Cour des comptes pour savoir si nous devons garder les missions pour le compte de l'État, dont la gestion des dossiers de surendettement. Un de ses arguments est de dire que cette mission n'existe pas dans les autres banques centrales de l'eurosystème. Or, dans les autres pays, la loi Neiertz sur

le désendettement n'existe pas. Je suis persuadé que cette loi est un avantage pour notre pays. Le ministre a été très clair sur le fait que cette mission resterait confiée à la Banque de France.

La Cour des comptes a une interrogation un peu théorique sur la présence territoriale. Elle s'interroge sur la nécessité de conserver une succursale par département. Je souhaite le dire extrêmement clairement : nous resterons durablement avec au moins une succursale de la Banque de France par département. Les Français veulent des services publics de proximité. Je pense qu'il y a des besoins en proximité, qui ne se limitent pas à l'accueil des personnes surendettées : la présence auprès des entreprises, la présence auprès des élus et des responsables administratifs, l'analyse de la conjoncture.

Il faut rendre compatible deux aspirations des Français : des services publics de proximité et des services publics qui coûtent moins chers. Nous le faisons, car nous maintenons des succursales partout qui assurent des fonctions de services, de présence, de guichet. Mais nous regroupons un certain nombre de traitements, dans des centres de traitements partagés, qui nous permettent de réaliser des économies significatives au fur et à mesure des départs en retraite.

**M. Emmanuel Capus, président.** – L'équilibre entre le coût du service public et le maintien d'une proximité dans les territoires auquel le Sénat est très attaché, est un point qui revient souvent dans nos débats.

**M. Roger Karoutchi.** – J'entends vos propos rassurants sur l'Europe. Mais le chef économiste de la banque des règlements internationaux (BRI) à la fin de l'année 2018 tenait des propos plus alarmistes. Il appelait notre attention sur le risque d'une nouvelle crise financière mondiale et le fait que nous n'avions plus les capacités d'intervention que nous avions en 2008. Certes, l'Europe prend beaucoup de mesures par rapport à la Grèce, à l'Italie pour être à l'équilibre, mais si nous subissons une secousse mondiale, sur laquelle nous avons assez peu la main, nous ne pourrions rien faire.

La situation à l'extérieur de l'Europe – la politique américaine, les conséquences sur l'explosion des prêts non assurés – n'est-elle pas inquiétante pour les années 2019 et 2020 ?

**Mme Christine Lavarde.** – Ma question s'inscrit dans la lignée de celle de mon collègue. Elle porte sur la finance de l'ombre ou *shadow banking*. C'est un phénomène en essor, notamment pour les financements à risque. Une étude récente du *think tank* « *BSI economics* » chiffrait le *shadow banking* à risque systémique à 45 trillions de dollars fin 2016, soit 13 % des actifs financiers des 29 pays concernés par l'étude. Je précise que ce panel de pays représente 80 % du PIB mondial. Ce financement non bancaire a apporté une réponse aux besoins de financement des entreprises, à la suite du durcissement des règles en matière bancaire par les accords de « Bâle III ». Au printemps dernier, vous aviez indiqué qu'il s'agissait d'une réponse positive pour le financement des entreprises. Vous aviez également apporté trois priorités pour la finance de l'ombre : mieux connaître le système, approfondir les interconnexions entre les institutions financières et élaborer un cadre réglementaire proportionné et cohérent à l'échelle internationale. La France représente environ 4 % du *shadow banking* mondial contre 40 % pour les États-Unis. Le recentrage de la politique américaine sur elle-même au détriment de la coopération ne pose-t-il pas des difficultés dans l'élaboration de ce cadre régulateur international ? Dès lors, n'y a-t-il pas la possibilité d'un risque systémique ?

**M. Jean-François Rapin.** – Ma première question portait sur la *blockchain*, mais vous y avez répondu. Ma deuxième question est très pragmatique. Lors du projet de loi de finances, j'avais déposé un amendement permettant un crédit d'impôt sur les emprunts étudiants. Cet amendement a été adopté à la quasi-unanimité du Sénat, mais il a été rejeté par l'Assemblée nationale, au motif que le coût du dispositif n'était pas connu. Cet amendement a été transmis à Bercy trois semaines avant son examen. Bercy m'a simplement répondu que cela coûtait cher, sans plus de précisions. Je n'ai jamais eu le chiffre exact du capital et des intérêts annuels concernés, afin de savoir si on pouvait voter une mesure socialement acceptable et opportune dans le contexte actuel. Monsieur le gouverneur, pourriez-vous me donner ces informations concernant l'exposition de tous les établissements de crédit à l'emprunt étudiant ?

**M. Éric Bocquet.** – Ma première question a été abordée par nos collègues Roger Karoutchi et Christine Lavarde sur l'existence de hauts risques dans la sphère financière mondiale. A-t-on tiré les leçons de 2008 ?

Je suis surpris de vous entendre parler de l'existence de créances douteuses, y compris au sein des banques françaises. Le chiffre de 3 % paraît faible, mais on sait qu'un nombre même aussi faible peut générer demain des risques, des pertes de confiance, et donc un emballement à la défiance et une crise financière nouvelle. Quelle est la nature de ces créances douteuses ? Est-ce acceptable ? Est-ce possible encore aujourd'hui, dix ans après la crise de 2008 ?

Ma dernière question s'adresse davantage au membre que vous êtes de la gouvernance de la BCE. La politique de l'assouplissement quantitatif va normalement s'achever cette année. Elle a été mise en place en 2015. Plus de 2 000 milliards d'euros ont été injectés dans les circuits financiers. Est-il possible d'ores et déjà de tirer un bilan concret en termes de croissance, de créations d'emploi, d'efficacité, de l'utilisation de ces fonds ?

**Mme Fabienne Keller.** – L'hypothèse d'une absence d'accord pour le *Brexit* apparaît de plus en plus réaliste. J'imagine que vous avez analysé les conséquences de l'absence de l'application d'un accord avec l'Union à 27. Quelles sont les conséquences pour le système financier européen ? Quelles sont les conséquences que vous avez pu évaluer sur la dynamique et le lien entre les entreprises britanniques et les entreprises du reste de l'Union européenne ?

**M. François Villeroy de Galhau.** – Je ne crois pas avoir employé le terme « rassurant ». Mon objectif n'est d'ailleurs pas de rassurer. J'ai indiqué la nécessité d'être vigilant, j'ai parlé de « mobilisation » à propos des créances douteuses. La situation conjoncturelle reste globalement satisfaisante dans notre pays. Mais nous devons rester totalement mobilisés face au risque financier qui existe. Si un jour un superviseur vient vous dire « dormons tranquille, il n'y a plus de risque de crise financière », il sera urgent de le remplacer. Il reste beaucoup de risques dans le paysage, financier, économique mondial.

Il y a des risques tenant aux déséquilibres de la politique américaine, laquelle consiste à doper sa croissance au prix de déséquilibres budgétaires extérieurs considérables. D'autres tiennent à la montée de l'endettement mondial, notamment dans les économies émergentes et en particulier en Chine. Les autorités chinoises ne manquent pas d'instruments pour maîtriser leurs propres risques. Cela reste un point que nous suivons. Enfin, il y a des risques plus près de nous en Europe que nous avons déjà évoqués. Si je vous disais que nous allions vers une crise financière mondiale, je ne croirais pas non plus faire mon travail. Il y a

un certain nombre d'éléments à surveiller. Il n'y a jamais de certitudes sur le lieu ni la probabilité avec laquelle vont se produire les crises. J'étais à la BRI en fin de semaine dernière. L'économiste en chef ne m'a pas donné l'impression de tenir de propos aussi alarmistes, mais cela peut dépendre un peu du lieu où il s'est exprimé. Là où nous nous retrouvons, géographie par géographie, secteur par secteur, c'est sur la nécessité d'être extrêmement attentifs sur le risque. Je ne cherche pas à être rassurant. Je vous ai indiqué ce qui paraît relativement satisfaisant dans le paysage économique et bancaire français, ainsi que les risques sur lesquels nous devons rester mobilisés, voire renforcer les régulations.

Cela m'amène à la question du *shadow banking*. Je partage les chiffres que vous avez cités, et je vous remercie d'avoir rappelé les priorités que j'avais mises en avant dans la revue de stabilité financière publiée par la Banque de France au printemps dernier. Elle portait précisément sur ce sujet. Celui-ci, s'il n'est pas uniquement américain, concerne largement ce pays. Je crois qu'il s'agit aujourd'hui, pour beaucoup d'entre nous, de la priorité de la réglementation financière. Beaucoup a été fait concernant les banques. Un travail significatif a été également fait sur les assurances, notamment avec la réglementation « Solvabilité II ». Toutefois, sur ce que l'on appelle quelquefois le *shadow banking* – beaucoup moins a été fait. Ce ne sont pas les mêmes risques. En effet, si vous êtes souscripteur, épargnant d'un fonds, vous continuez à porter le risque. Si vous avez mis votre dépôt dans une banque, c'est cette dernière qui porte le risque. Nous ne devons pas avoir la même exigence en capital face à des fonds et face à des banques. En revanche, il y a un sujet sur lequel il faut travailler : la liquidité. Le principal risque face à ces fonds, qui sont une bonne partie des 45 trillions de dollars que vous avez cités, est un retrait massif, collectif et simultané de la part des épargnants. Cela ne s'est pas passé en 2009, mais nous devons pour l'avenir voir comment ces fonds pourraient gérer la liquidité. Cela nécessite des mécanismes d'interruption de retrait, ce que l'on appelle des « *gates* » qui sont prévus à l'avance. Une large majorité se dessine sur ce thème au Conseil de stabilité financière (CSF). Il se trouve que le nouveau président du CSF est un Américain, Randal Quarles, qui est le numéro deux de la Réserve fédérale des États-Unis (Fed). C'est un élément favorable, par rapport à une tentation d'unilatéralisme. Randal Quarles s'implique dans une réglementation multilatérale. Je me permets de vous renvoyer à l'analyse des risques que nous faisons deux fois par an à la Banque de France avec l'évaluation des risques systémiques (ERS). La dernière a été publiée à la fin du mois de décembre. Vous trouverez de façon plus détaillée certains des facteurs que vous avez cités, ainsi qu'un focus plus précis sur les risques français. Il est de notre devoir de publier cette étude deux fois par an, et d'analyser les risques quatre fois par an au sein du HCSF.

Je n'ai pas ici la réponse sur les encours de crédits étudiants. Je reviendrai vers vous avec ces éléments très prochainement. Je ne me prononce pas sur l'opportunité de créer de nouveaux crédits d'impôt. Il s'agit d'un débat de politique fiscale qui dépasse la Banque de France.

Pour les créances douteuses, tout est une question d'équilibre. Je crois qu'une banque qui n'aurait aucune créance douteuse serait une banque qui ne ferait pas son travail, car elle ne prendrait aucun risque. Nous ne pouvons pas demander aux banques à l'avance de garantir que 100 % des crédits qu'elles prennent seront remboursés à coup sûr. Les 3 % de créances douteuses que nous voyons aujourd'hui dans le bilan des banques françaises sont équivalents au niveau d'avant la crise. Si je disais qu'il s'agissait d'un niveau normal, cela apparaîtrait presque normatif. N'en déduisez pas qu'il y a à nos yeux un optimum. C'est un ordre de grandeur qui ne paraît pas déraisonnable. En outre, lorsque l'on regarde le détail de ces créances douteuses qui peuvent porter sur des entreprises comme sur des particuliers, nous ne voyons pas d'anomalies manifestes, c'est-à-dire la concentration sur tel type de crédits ou

tel type de secteurs, sur lequel il y aurait eu des excès. La croissance du crédit est la même sur les ménages et les entreprises – entre 5 et 6 % par an - elle est un peu supérieure sur les PME que sur la moyenne des entreprises. Nous ne voyons pas d'anomalies dans la distribution du crédit et dans la répartition des risques.

L'assouplissement quantitatif ne se terminera pas cette année. Ce que nous avons annoncé, c'est la mise en place d'une phase de normalisation progressive de notre politique monétaire. Il y a trois étapes : nous avons franchi la première étape au mois de décembre. Nous avons arrêté les achats nets de titres : nous n'augmentons plus les stocks. Vous vous souvenez sans doute que dans les mois où cela était absolument nécessaire, nous avons acheté jusqu'à 80 milliards d'euros nets par mois. À l'automne dernier, nous sommes descendus à 15 milliards d'euros. Aujourd'hui, il n'y a plus d'achat. En revanche, nous maintenons le stock, grâce à des réinvestissements des tombées de titres arrivés à échéance. Cela reste un élément substantiel d'assouplissement.

La deuxième étape sera le relèvement des taux très favorables. Il y a même un taux négatif à 0,40 %, ce qui est une forme de taxe sur les liquidités des banques commerciales déposées à la banque centrale. Nous avons indiqué que cette remontée serait au plus tôt à partir de l'été prochain, et que cela dépendrait beaucoup de l'évolution des perspectives économiques et de l'inflation.

La troisième étape se fera après le relèvement de taux et sur une période suffisamment longue : cela consistera en une diminution du stock : la totalité des remboursements de titres ne sera pas réinvestie. La Fed, qui a suivi avant nous ce chemin de normalisation car la conjoncture américaine est en avance sur la conjoncture européenne, a franchi ces trois étapes.

Nous sommes très pragmatiques sur le calendrier. Ce processus prendra du temps. Il est de notre devoir, y compris dans notre mandat de stabilité des prix, de tenir compte de l'environnement dans lequel nous sommes. Selon des estimations convergentes, la politique dite non conventionnelle – les achats de titres et les taux d'intérêt très bas – a représenté un soutien de la conjoncture européenne de l'ordre de 0,4 % par an, ce qui est significatif. Elle a également représenté une contribution à l'inflation pour revenir à la cible de 2 %. Souvenez-vous, en 2016, nous parlions encore de risque de déflation, très grave pour l'économie. On estime que l'assouplissement quantitatif a contribué de l'ordre de 0,4 % par an, pour aller vers la cible d'inflation de 2 % par an. En ce qui concerne l'emploi, on peut noter qu'en 5 ans – de 2013 à 2018 –, depuis que cette politique non conventionnelle s'est déployée, la zone euro a créé 8 millions d'emplois. C'est le chiffre le plus élevé que nous ayons jamais connu. Ce n'est pas seulement lié à la politique monétaire, mais cette dernière a joué un rôle significatif. Cet assouplissement quantitatif a servi les citoyens de l'Europe et a été conforme à notre mandat.

Je ne sais pas dire aujourd'hui quelle est la probabilité la plus forte parmi les différents scénarios du *Brexit*. Le rejet d'hier est celui du projet d'accord. Toutefois, est ce que cela signifie l'absence de tout accord ? Il y a des sensibilités très variées au sein du Parlement britannique. C'est à la démocratie britannique de choisir, et si possible assez vite. Dans la situation la plus défavorable, nous avons étudié précisément avec le Trésor britannique les conséquences sur la stabilité financière et les établissements financiers. Pour ces derniers, elles nous paraissent toutes gérables. Pour autant, des mesures doivent être prises au niveau européen. Une a d'ores et déjà été annoncée par la Commission européenne : la reconnaissance temporaire des chambres de compensation. La compensation des transactions

entre banques se passe aujourd'hui pour l'essentiel à Londres. Il y aura une reconnaissance temporaire, pour qu'il n'y ait pas de rupture le 29 mars prochain. Petit à petit, nous devons développer ces capacités de compensation à l'intérieur de l'Union européenne. Sur tous les autres sujets, les établissements se sont globalement bien préparés. Nous restons extrêmement mobilisés. Nous prendrons un certain nombre de dispositions nationales, notamment dans le cadre de la loi d'habilitation qui revient devant le Sénat demain. Si nous sommes dans le scénario du *No Deal*, nous pourrions prendre rapidement des dispositions.

Je crois que nous pourrions être en situation où il n'y a pas de risques sur la stabilité financière, ni sur la protection des consommateurs, ce qui est très important en matière d'assurance. Pour les entreprises et l'économie de manière plus générale, je serai plus prudent. Il peut y avoir un effet significatif sur les entreprises et l'économie britannique. Vous avez vu les chiffres réalisés par la Banque d'Angleterre. Néanmoins, il existe un aléa considérable sur la rupture que cela peut représenter, y compris sur les circuits d'approvisionnement. Les effets sur la zone euro devraient être beaucoup plus limités, ne serait-ce que pour une raison arithmétique. Lorsque vous regardez le poids des exportations vers l'Union européenne dans l'économie britannique, en relatif, celui-ci est cinq fois supérieur à ce qu'est le poids des exportations de l'Union européenne vers la Grande-Bretagne. Je pense que la préparation du secteur financier est plutôt meilleure que celle des autres secteurs économiques.

**M. Jérôme Bascher.** – J'ai parcouru le rapport de la Cour des comptes sur la Banque de France. Ce rapport est finalement plutôt favorable, hormis la critique à laquelle vous avez déjà répondu. J'avais en tête que la Banque de France était largement dépourvue de sa capacité principale, transférée à la Banque centrale européenne (BCE). Vous êtes-vous comparés aux autres banques centrales de l'Union européenne sur vos missions ? Je pense en particulier aux missions d'enquêtes de conjoncture. Vos homologues ont-ils ce type de mission ? Pouvez-vous encore réduire la voilure eu égard à vos collègues européens ?

**M. Yvon Collin.** – A l'occasion de visites de la Banque de France, nous avons eu la chance de voir les réserves d'or que possède cet établissement. Aujourd'hui peu de pays ont une réserve en or. On connaît les raisons qui avaient motivé à l'époque la constitution de cette réserve : un billet ne pouvait être émis qu'à la condition d'être garanti par son équivalent en or. Quel est le niveau de cette réserve aujourd'hui ? Est-il toujours pertinent d'en avoir une ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Je note avec satisfaction votre information selon laquelle vous souhaitez conserver une succursale par département. Je pense notamment à celle de Cahors.

Ma question porte sur l'épargne réglementée et le taux de rémunération du livret A. Celui-ci est de 0,75 % alors que l'inflation a été en 2018 de 1,9 %. Cet écart avec l'inflation a déjà été constaté par le passé : le livret A a 200 ans. Faut-il modifier ce taux ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – L'évolution des moyens de paiement a fait l'objet de plusieurs de nos travaux en 2018, avec la transposition de la directive « DSP 2 » et l'examen d'une proposition de loi sur l'accès aux espèces. Paradoxalement, la baisse de l'usage des espèces comme moyen de paiement s'accompagne d'une progression des émissions nettes de monnaie. Le rapport de la Cour des comptes a émis des doutes quant à la stratégie choisie par la Banque de France sur le développement des capacités de production, fondée sur la croissance des émissions de billets. Quel est l'avenir de la monnaie fiduciaire ? Comment la Banque de France l'envisage-t-elle ?

Je suis sensible à votre évocation de la sous-capitalisation en fonds propres de nombreuses entreprises. Un moyen de stimuler la capitalisation des entreprises pourrait par exemple être une franchise d'impôt sur les sociétés pour les entreprises qui s'engageraient à augmenter leurs fonds propres.

**M. Gérard Longuet.** – La Banque de France a-t-elle été conduite à analyser les projets et les réalisations de plateforme de prêts entre particuliers, sur Internet ?

**M. Philippe Dallier.** – Je souhaite revenir sur votre appréciation économique et budgétaire de la France. Je vous ai trouvé peut-être un peu optimiste. Vous avez rappelé que votre prévision de croissance pour 2018 et 2019 était de 1,5 % – ce qui reste en deçà de ce que le Gouvernement anticipait. À vous entendre, la situation paraîtrait satisfaisante, car comme chez nos partenaires européens la croissance diminue, l'écart entre nous et les autres se réduit. Vous n'anticipez pas non plus de remontée brutale des taux d'intérêt. Or, il est difficile d'envisager la trajectoire des finances publiques de la France pour les années à venir. Les mesures de fin d'année coûtent entre 10 milliards et 15 milliards d'euros, auxquelles s'ajoutent 8 milliards à 9 milliards d'euros à trouver pour la suppression complète de la taxe d'habitation. Si vous prenez ces deux éléments, on est à plus de 20 milliards d'euros. C'est l'équivalent du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui pèse en double cette année par rapport à la baisse des charges.

Il en résulte un déficit public aux alentours de 2,8 % à 3 % du PIB. Or, si le Gouvernement se lance dans des réformes structurelles, il va falloir un certain temps avant qu'elles ne donnent des résultats. Je suis très inquiet du moment où l'appréciation du risque pesant sur la France sera considérée comme plus importante qu'elle n'a été dans un passé récent. N'y a-t-il pas un risque de remontée très significative des taux d'intérêt et donc une situation très difficile ?

**M. François Villeroy de Galhau.** – Nous avons publié une analyse faisant la comparaison de nos missions avec celles de nos homologues nationaux. De façon très résumée, nous avons l'habitude de classer nos missions derrière les « 3 S » : stratégie monétaire, supervision financière et service à l'économie – soit les missions du réseau. Sur les deux premières missions, il n'y a pas beaucoup de différences. Ce sont les missions obligées d'une banque centrale. En général, nous conduisons ces missions de façon plus efficace en termes d'effectifs que certains de nos voisins. La grande différence est le troisième « S », c'est-à-dire le fait d'avoir un réseau et des missions sur le terrain au service de l'économie très concrète. Voici deux exemples de différences avec des missions qui n'existent pas ailleurs, ou ne sont pas développées : j'ai parlé du surendettement des ménages, il y a également la cotation des PME. Elles sont très utiles et nous n'avons pas l'intention de les abandonner. La question est de savoir si nous les effectuons de manière efficace. Il me semble que oui. C'est également l'avis du ministère de l'économie et des finances. Ce dernier nous rembourse de frais pour ces missions, comme vous le voyez chaque année à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. Ces frais sont en diminution.

Beaucoup de nos équivalents réalisent des enquêtes de conjoncture. Elles sont intermédiaires entre les services à l'économie et les missions monétaires. L'enquête de conjoncture éclaire beaucoup la mission budgétaire. Je me permets de plaider avec beaucoup de conviction pour le maintien de cette dernière. Certes l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en réalise une également. Mais nous sommes extrêmement complémentaires avec cette dernière, en termes d'échantillons notamment. En outre, il est important d'avoir deux éclairages différents. Je note au passage que l'enquête de conjoncture

de la Banque de France a été la première à montrer l'existence d'un retournement de la conjoncture au début de l'année 2018. Elle apporte une vraie valeur ajoutée, y compris dans sa déclinaison régionale.

Les chiffres de nos réserves d'or sont publiés chaque année. Le stock d'or est d'environ 2 340 tonnes. Il n'a pas bougé depuis plusieurs années, et il n'a pas vocation à bouger. Par définition, le stock d'or ne rapporte rien, à la différence de titres que l'on pourrait acheter. Il a le caractère historique que vous avez rappelé. À l'origine, l'or servait de garantie à la valeur des billets. Vous pouviez au XIX<sup>ème</sup> siècle vous présenter avec des billets à la Banque de France et obtenir de l'or en échange. Mais, en fonction des variations de l'or, ce stock a une valeur qui a plutôt tendance à augmenter au cours du temps. C'est un bon instrument de réserve.

La responsabilité du gouverneur de la Banque de France n'est pas de décider de la formule de calcul de l'épargne réglementée, elle est de l'appliquer. Dans le cadre de la réforme décidée par le ministre de l'économie et des finances, qui essaye toujours de trouver un équilibre entre les deux visages de l'épargne réglementée – la vision qu'en ont les épargnants, et celle de l'emploi qui en est fait au profit du logement social. Je ne ferai pas de commentaire sur ce point. Au sujet de votre préoccupation de protéger l'épargne populaire par rapport à l'inflation, il me semble important de développer le livret d'épargne populaire. Ce dernier garde une rémunération au moins égale à l'inflation. Il n'est pas assez développé. Il ne touche qu'une minorité des Français qui pourraient y avoir accès. Le nombre de livrets d'épargne populaire a tendance à diminuer ces dernières années. Nous sommes en train de regarder avec les banques et l'administration fiscale comment mieux développer l'information auprès des bénéficiaires potentiels.

La monnaie fiduciaire est un sujet essentiel, car la Banque de France est un acteur industriel – elle fabrique des billets, et elle est distributeur. Mais il y a une raison encore plus forte tenant à notre mission monétaire. Le fait que la monnaie fiduciaire soit accessible dans de bonnes conditions de qualité et de sécurité pour tous les Français est un élément fondamental de leur liberté de choix des moyens de paiement. Or cette liberté est essentielle pour la confiance dans la monnaie. La Banque de France n'abandonnera jamais les espèces. Nous sommes au titre de nos missions monétaires garants de la liberté de choix des Français dans leurs moyens de paiement. Nous n'avons pas à favoriser les espèces plutôt que la carte ou le paiement par mobile, mais nous devons faire en sorte que chacun de ces moyens de paiement soit également accessible, d'égale qualité et d'égale sécurité.

Nous constatons un paradoxe que vous avez relevé. La détention de billets comme instrument de réserve continue à augmenter. Par rapport à la fabrication des billets, nous avons une bonne idée de l'évolution à venir. Je note au passage qu'une partie de cette détention se passe à l'extérieur de la zone euro – en Europe centrale ou en Afrique du Nord – ce qui est souvent le cas des grandes monnaies internationales. C'est un signe de confiance dans l'euro. L'usage des espèces et sa circulation tendent à diminuer, les Français utilisent davantage le paiement sans contact. Nous notons une accélération de cette érosion depuis 2017. Néanmoins, il est très important, même si l'usage diminue, que l'accessibilité demeure. Aujourd'hui, en volume, 68 % des transactions des Français se font encore en espèces. Même si ces transactions devenaient minoritaires, il est important de conserver la liberté de choix. Vous avez évoqué les distributeurs automatiques de billets. Je propose qu'il y ait un échange technique avec la commission et Erick Lacourrège qui est à la Banque de France le responsable du réseau et des activités fiduciaires. Nous devons réaliser une cartographie aussi précise que possible de l'accessibilité de ces distributeurs. Les chiffres sont plutôt rassurants :

l'immense majorité de la population française a accès à un distributeur de billets ou à un relais *via* un commerçant. Je proposerai un travail commun. Si nous constatons une érosion de cette accessibilité ou qu'elle ne se révélait pas être satisfaisante, nous réfléchirons au travail à mener avec la filière – les banques et les transporteurs de fonds. Nous sommes engagés à préserver la liberté de choix des moyens de paiement et donc leurs égales accessibilité, qualité et sécurité.

Vous me permettez d'être prudent sur la dotation en réserve légale. Ce n'est pas le sujet sur lequel je me sens le plus qualifié. C'est par ailleurs un sujet essentiellement fiscal. Concernant les fonds propres des entreprises, j'ai proposé des moyens *via* l'affectation de l'épargne. J'émetts une prudence sur la multiplication ou l'apparition de nouveaux crédits d'impôt. Nous souhaitons tous avoir un impôt avec une assiette la plus large possible.

En ce qui concerne les plateformes de prêt et le financement participatif, de manière générale, l'ACPR a eu l'occasion d'émettre un certain nombre de recommandations sur la transparence de ces plateformes, notamment sur les taux de défaut qui peuvent se produire. Il y a une défaillance d'un prêteur – *Unilend* – mais qui s'est passé sous un régime protégeant ses souscripteurs. Il est important que les informations publiées soient de qualité, harmonisées et fiables. Il a pu nous arriver de parler avec telle ou telle plateforme, mais vous me permettez de garder les noms confidentiels. Les recommandations de l'ACPR sont dans l'intérêt même du développement du financement participatif qui est une idée populaire. Celui-ci ne pourra pas avoir lieu si les informations ne sont pas transparentes pour les souscripteurs.

J'ai essayé dans mon intervention, comme dans tout ce que nous disons, d'éviter tout ce qui est trop qualificatif. J'ai une conviction sur le rôle de la Banque de France. Dans nos obligations, il y a l'indépendance. Je tiens énormément à cette valeur. Il trouve que cela a été l'un des éléments centraux de la réalisation de l'euro dont nous fêtons les vingt ans. Au-delà, cette indépendance est un élément de confiance. Lorsque que nous communiquons des informations sur la situation économique, les risques financiers, les chiffres, nous le faisons car c'est notre analyse technique, et jamais pour plaire à tel ou tel, à commencer par le Gouvernement du moment. Je profite de cette audition pour le rappeler. Ainsi, il ne s'agit pas pour moi d'être « optimiste » ou « pessimiste », mais de présenter notre analyse de la situation. Lorsque nous avons publié le chiffre de croissance à 1,5 % pour 2018 en décembre, les commentateurs ont indiqué que cette prévision était inférieure à celle du Gouvernement. Elle n'était donc pas considérée comme particulièrement optimiste. Le fait que nous conservions le même chiffre confirme notre crédibilité. Mais, lors de mes propos, j'ai beaucoup souligné les incertitudes qui nous entourent.

Il n'entre pas dans les responsabilités de la Banque de France de prendre des décisions au regard des finances publiques. Cela relève de la compétence du Gouvernement et du Parlement. J'ai néanmoins formulé deux souhaits : il faut enfin arriver à la stabilisation de nos dépenses en volume. Beaucoup de nos voisins y sont arrivés. C'est la condition si nous voulons atteindre deux objectifs que l'immense majorité de l'opinion partage : faire diminuer le déficit et la dette publics d'une part, faire diminuer les impôts de l'autre. Nous ne pouvons pas maintenir des dépenses publiques en hausse et vouloir réduire le déficit et les impôts. Cela entraîne des choix politiques sur lesquels je me garderai bien de m'exprimer, à savoir les types de dépenses concernées. Dans le cas de la Banque de France, nous montrons que nous pouvons à la fois maintenir la présence territoriale, développer de nouveaux services publics et diminuer les coûts : - 8 % en euros constants sur trois ans, ce qui représente 100 millions d'euros pour le contribuable. Le deuxième souhait pour les finances publiques

est qu'en 2020, passée l'année exceptionnelle de 2019 pour les raisons que j'ai évoquées, nous redescendons autour des 2 % du PIB de déficit public, si nous voulons amorcer cette décrue du ratio de dette publique.

**M. Emmanuel Capus.** – Nous vous remercions, Monsieur le gouverneur, pour vos réponses tout à fait exhaustives à l'ensemble de nos questions.

*La réunion est close à 11 h 35.*



**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,  
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET  
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mardi 15 janvier 2019**

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

*La réunion est ouverte à 14 heures 35.*

**Audition de M. Yves Saint-Geours, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature**

**M. François Pillet, président.** – Nous allons procéder, en application des articles 13 et 65 de la Constitution, ainsi que de la loi organique et de la loi du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, à l'audition de quatre personnalités qualifiées dont la nomination est envisagée pour exercer les fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Les nominations de M. Yves Saint-Geours et Mme Sandrine Clavel sont proposées par M. le Président de la République.

Les nominations de M. Jean Cabannes et Mme Natalie Fricero sont proposées par M. le Président du Sénat.

Ces auditions, publiques, seront suivies de votes à bulletins secrets, conformément à l'article 19 *bis* de notre règlement. Ces votes se tiendront à l'issue de la dernière audition, dans notre salle de commission. Aucune délégation de vote ne sera admise.

Je vous rappelle que, en application de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République ne pourrait pas procéder à la nomination de M. Yves Saint-Geours ou de Mme Sandrine Clavel si, pour l'un ou pour l'autre, les votes négatifs au sein de notre commission et de la commission des lois de l'Assemblée nationale représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

De même, le Président du Sénat ne pourrait pas procéder à la nomination de M. Jean Cabannes ou de Mme Nathalie Fricero si, pour l'un ou pour l'autre, les votes négatifs de notre commission représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Nous allons d'abord entendre M. Yves Saint-Geours, pendant trois quarts d'heure au maximum.

Monsieur Saint-Geours, vous avez la parole afin de nous présenter votre candidature, après quoi mes collègues et moi-même vous poserons un certain nombre de questions.

**M. Yves Saint-Geours, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.** – Je suis très honoré de me présenter devant vous.

Je mesure la responsabilité qui s'attache à la fonction de membre du Conseil supérieur de la magistrature, organe constitutionnel qui assiste le Président de la République, lui-même garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Celle-ci est au fondement de l'État de droit et protège la liberté individuelle.

Je suis aussi un peu intimidé, car j'aborde des rivages qui, sans m'être inconnus, ne sont pas de ceux que j'ai le plus explorés au cours de ma carrière, de près de quarante-cinq ans, dans le service public.

Dans mon expérience d'enseignant, de chercheur et, surtout, de diplomate, qu'est-ce qui fait de moi une personnalité qualifiée pour siéger au CSM ? Le fait que j'aie côtoyé, dans des postes très variés, des questions juridiques et d'enseignement du droit. En particulier au sein de l'agence Erasmus, dont j'ai été l'un des premiers responsables, au ministère de la recherche, où je me suis occupé de droit des organisations internationales de recherche, et au cabinet du ministre des affaires étrangères, où j'ai été chargé des questions relatives aux biens spoliés.

Au long de ma carrière, j'ai travaillé dans deux grandes directions : la coopération internationale et la gestion des administrations, notamment des ressources humaines – une gestion qui est au cœur des missions du Conseil supérieur de la magistrature.

La coopération internationale, je l'ai pratiquée en particulier au Quai d'Orsay, comme sous-directeur, directeur, puis directeur général adjoint. Je me suis occupé de filières d'enseignement du droit, de maisons du droit et de promotion du droit, notamment en Amérique latine, région dont je suis spécialiste, qui est un terrain d'application du droit romano-germanique en même temps que de concurrence avec la *common law*.

Je l'ai pratiquée également comme ambassadeur, en Bulgarie d'abord, puis au Brésil, où le voisinage de la Guyane française m'a conduit à travailler dans le domaine de la coopération juridique et judiciaire.

À Madrid, où je suis en poste depuis la fin 2015 et pour quelques semaines encore, j'ai animé un dialogue intense entre l'Espagne et la France sur les questions judiciaires, dans le contexte de la fin progressive du problème de l'ETA basque et des attentats du Bataclan et de l'Hyper casher. Le terrorisme, la radicalisation, la politique carcérale et les droits des victimes, mais aussi la grande criminalité et les trafics, ont été au cœur de mes responsabilités. Cette activité est de première importance, car l'entente entre nos deux pays repose pour une part sur la confiance dans leurs institutions judiciaires et la coopération entre celles-ci.

Pour l'avoir suivie comme ambassadeur et respectée comme citoyen, j'ai compris que la justice n'est pas une administration comme les autres, en raison de son indépendance, des obligations de confidentialité et des procédures applicables devant elle. Toutefois, elle s'insère dans un ensemble interministériel plus vaste, où se rejoignent la politique, la sécurité, la coopération, la communication et le rapport avec les citoyens. Cette insertion est un élément important de sa place dans la cité.

S'il est une compétence plus spécifique que je pourrais apporter au Conseil supérieur de la magistrature, c'est mon aptitude à la gestion des administrations et des ressources humaines.

En effet, comme chef de poste, président d'établissement public – j'ai dirigé le Grand Palais –, directeur d'administration centrale et, tout spécialement, directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère des affaires étrangères, j'ai acquis une expérience de la direction d'une maison, de corps, de structures ayant des codes et une histoire. Si je ne prétends pas bien connaître la magistrature, je pense pouvoir apporter à la justice ce regard extérieur, mais non pas étranger, ni même éloigné.

Dans mes fonctions de directeur général, je me suis occupé d'évaluation, de dialogue social, de discipline et de déontologie. Sans oublier le travail sur la parité, dont certes les enjeux ne sont pas tout à fait les mêmes au ministère des affaires étrangères et dans la magistrature. Mon souci a été de construire des carrières, de généralistes ou d'experts, et une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, d'identifier les potentiels et de mettre la formation au service de la mobilité et de la progression des carrières.

Dans des moments rendus assez difficiles par les objectifs fixés en termes d'emplois et d'efficacité, j'espère avoir fait preuve de discernement et de jugement, deux vertus essentielles pour siéger au CSM.

Si tout n'est pas transposable à d'autres corps, qui ont leur propre culture et leurs propres contraintes, je constate que les premiers chapitres du guide de déontologie du ministère des affaires étrangères, auquel j'ai grandement contribué, portent sur la dignité, l'intégrité et l'impartialité, trois vertus requises par la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, en plus de l'indépendance qui fonde la fonction judiciaire, attendues aussi des membres du CSM.

Sans préjudice des modifications constitutionnelles et législatives qui pourront intervenir, de nombreuses possibilités d'action et d'amélioration existent déjà. Je pense en particulier aux problèmes d'attractivité du parquet et des fonctions de chef de juridiction, qui se posent de façon spéciale pour les femmes. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences peut progresser encore, notamment grâce à une meilleure identification des potentiels et à meilleur profilage des fonctions.

À ces questions s'ajoutent des défis géographiques et d'autres, techniques et déontologiques, liés aux usages des technologies de l'information et de la communication. Je me suis beaucoup occupé de ces derniers enjeux dans la diplomatie, où les besoins de confidentialité sont forts et les questions techniques, très nombreuses.

Je conçois mon rôle au sein du CSM comme l'apport d'une compétence de service public, fondée sur cette double expérience en matière de coopération internationale et de gestion administrative et des ressources humaines, dans le cadre d'une collégialité qui n'est pas seulement un principe d'organisation, mais aussi une vertu.

**M. François Pillet, président.** – En tant que membre du Conseil supérieur de la magistrature, vous seriez amené à décider de l'accession de certains magistrats à des postes de chef de juridiction : selon vous, quelles qualités faut-il posséder pour exercer de telles fonctions ? Par ailleurs, comment le CSM pourrait-il renverser la tendance, constatée depuis plusieurs années, à l'augmentation de la mobilité des magistrats et à la baisse de l'attractivité des fonctions de chef de juridiction ?

**M. Yves Saint-Geours.** – Le chef de juridiction est d'abord un juge ou un procureur : les compétences juridictionnelles sont premières, et ce ne sont pas celles que je

serais le plus qualifié pour apprécier. Mais d'autres qualités interviennent et permettent de définir des profils : des qualités de management, qui servent à diriger une équipe et à la mobiliser autour d'un projet de juridiction, des qualités d'écoute, utiles aussi en matière de veille déontologique et de prévention des conflits d'intérêts, une aptitude à la bienveillance et, bien entendu, des capacités d'administration et de gestion.

Un chef de cour est, sinon un manager, du moins un organisateur : il doit penser les modes de fonctionnement et répartir justement la charge de travail pour construire une politique au service de telle ou telle priorité, ce qui demande une connaissance étendue de tous les dossiers.

Bref, il doit être capable d'être un patron, apte à mobiliser autour de lui et de son projet pour la juridiction, apte aussi à incarner et à communiquer. L'image également est importante, notamment dans le monde d'aujourd'hui.

S'agissant des difficultés de recrutement pour les fonctions de chef de juridiction et pour le parquet, il appartient au CSM de faire des propositions en ce qui concerne, par exemple, les horaires, les conditions de travail et l'environnement de travail. Il peut notamment organiser des missions dans les juridictions en vue de proposer des améliorations.

**M. François Pillet, président.** – Vous êtes toujours ambassadeur en Espagne : comment concilieriez-vous vos obligations de représentation de la France dans ce pays et un emploi du temps assez copieux au CSM ?

**M. Yves Saint-Geours.** – Cette question ne se poserait que pendant deux mois et demi, puisque je serai en retraite le 5 avril prochain. Pendant ces quelques semaines, je devrais évidemment m'organiser. Être ambassadeur à Madrid est prenant, ô combien, mais je suis sur le départ, et quelqu'un va être nommé pour me remplacer.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je serai direct : vous parlez en administrateur, presque comme un directeur des ressources humaines (DRH) du ministère de la justice, mais la justice, pour l'homme de l'ancien monde que je suis, n'est pas seulement un appareil bureaucratique...

L'objectif est, paraît-il, une justice de qualité rendue dans des délais raisonnables. Qu'est-ce, pour vous, qu'une justice de qualité ? Le CSM, une des rares institutions indépendantes, du moins sur le papier, doit se préoccuper de ces questions, qui ne sont pas seulement de déontologie : il s'agit de savoir quelles valeurs de justice fondent notre société !

**M. Yves Saint-Geours.** – Je vous répondrai, sans démagogie, que la justice, ce sont des magistrats, juges et procureurs. Ce n'est pas en DRH que j'ai parlé, mais avec à l'esprit la vocation du CSM : permettre que, à travers ces femmes et ces hommes, la justice soit convenablement rendue.

La déontologie, c'est être dans la cité, c'est être responsable devant le public, et c'est consolider cette image au nom du peuple français. Le CSM est parfaitement dans son rôle quand il traite de ces questions, tout comme il l'est quand il veille à rendre la justice plus rapide et plus efficace, en trouvant le moyen d'accélérer les procédures administratives.

La fonction à laquelle j'aspire me placera au cœur d'une vision où la justice est indépendante, impartiale et digne. Voilà comment j'envisage le travail du CSM.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Estimez-vous que, pour exercer ses missions, le CSM doive exploiter l'*open data* des décisions judiciaires ?

Récemment, différentes réformes ont donné lieu à débat, en particulier sur la proportion des magistrats du siège et du parquet qui devraient figurer dans les formations, notamment disciplinaires. Comment abordez-vous cet aspect de votre fonction ? Quelles garanties souhaiteriez-vous apporter en termes d'indépendance de la justice ?

Enfin, vous allez exercer deux fonctions pendant quelques mois. N'est-ce pas gênant ?

**M. Yves Saint-Geours.** – Exercer mes fonctions d'ambassadeur en même temps que celle à laquelle je postule au CSM ne peut être gênant qu'en termes d'agenda, mais pas sur le principe. En tant qu'ambassadeur, je représente l'ensemble de la République à l'étranger, et je ne me sens pas en situation de délicatesse, même si je sais parfaitement que la justice est indépendante. Quand j'exerçais mes fonctions au Brésil, il y avait une magistrate de liaison. C'est aussi le cas en Espagne. Des procédures courent, notamment sur le terrorisme. Je fais preuve de la plus grande retenue et de beaucoup de réserve sur tout cela.

La composition du CSM a été modifiée il y a huit ans. Même si je ne fais pas encore partie de l'institution, j'ai bien conscience de l'équilibre recherché avec une différence marquée pour la formation disciplinaire. J'attends de regarder. La prudence que j'affiche n'est pas diplomatique, mais bien plutôt pratique. Il faut préserver l'équilibre entre les magistrats et les personnes qui ont des qualifications ne relevant pas directement de l'autorité judiciaire.

Votre question sur l'*open data* me laisse dans l'embarras. Nous travaillons depuis longtemps à porter à son maximum la communication des données quelle qu'en soit la nature. Le principe est bon, mais le diable se niche dans les détails, c'est-à-dire dans les modes d'accès et de transmission, dans les problèmes de déontologie et de confidentialité, etc. Si nous voulons tenir un objectif de transparence et d'accessibilité aux données, nous devons faire preuve de la plus grande prudence en la matière.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Est-ce que l'*open data* peut être un outil utile au CSM dans l'exercice de ses missions ?

**M. Yves Saint-Geours.** – Oui, mais je reste prudent.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Vous avez poursuivi une carrière de grand serviteur de l'État. Pourquoi souhaitez-vous intégrer le CSM ? Que pensez-vous pouvoir apporter à l'institution ? D'autant qu'on attend que le CSM fasse preuve d'une grande indépendance. Comment cela s'articule-t-il avec votre parcours ? Je ne peux que m'étonner de l'intention que vous avez exprimée de conserver vos fonctions d'ambassadeur jusqu'au bout. Comment pourrez-vous occuper simultanément les deux fonctions ? Ne serait-il pas plus opportun de les disjoindre ?

**M. Yves Saint-Geours.** – Pendant longtemps, mes fonctions d'ambassadeur m'ont conduit à être un acteur du service public au sens le plus direct du terme. Au CSM, j'aurai la possibilité de transmettre et de partager les compétences que j'ai acquises au cours d'une expérience longue et diversifiée, de faire percoler en quelque sorte cette connaissance de l'État et de ceux qui travaillent pour le service public. Et je pourrai le faire dans un domaine qui ne relève pas de ma zone de confort, d'où l'occasion de bénéficier de davantage

de liberté. Voilà ce qui m'a intéressé dans la fonction à laquelle je postule. À cela s'ajoute le fait que je me suis beaucoup occupé de questions judiciaires et juridiques au cours des dernières années.

Je ne sais pas exactement quand la nomination au CSM prendra effet. Quoi qu'il en soit, il me reste peu de temps à exercer en tant qu'ambassadeur. Et il me reste des congés à épuiser. Je ne crois pas qu'il y aura conflit d'intérêts entre mes deux fonctions.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Mais peut-être un problème statutaire ?

**M. Yves Saint-Geours.** – Je ne le crois pas. Je veillerai à gérer la situation au mieux pour qu'aucun soupçon ne puisse se faire jour en matière d'indépendance du CSM.

**M. Jacques Mézard.** – Considérez-vous que l'autorité judiciaire est bien le seul garant de la liberté individuelle, conformément à l'interprétation de la Constitution ?

**M. Yves Saint-Geours.** – La question n'est pas simple, mais les principes sont clairs. La Constitution et les lois garantissent des droits. Tel est le cadre dans lequel l'autorité judiciaire exerce sa fonction de garante des libertés, comme il est inscrit dans la Constitution. À ce stade, je me permets de ne pas aller plus loin.

**M. François Grosdidier.** – Le CSM est la seule autorité qui s'impose aux magistrats et rares sont les non magistrats qui figurent dans sa composition. Les magistrats bénéficient d'une irresponsabilité de fait, alors qu'ils ont un pouvoir de vie et de mort sociales sur les citoyens. Certains d'entre eux ont exercé ce pouvoir avec beaucoup de légèreté sans jamais être sanctionnés. Les magistrats sont prêts à engager la responsabilité de tout le monde, hormis la leur. Quelle est votre approche sur ce sujet ?

Si les magistrats sont indépendants et neutres, certaines expressions syndicales laissent penser le contraire. Des magistrats ont ainsi annoncé leur intention de s'affranchir de la loi sur les peines planchers. Leur parti-pris s'est également illustré dans l'affaire du « mur des cons » où seul le journaliste qui avait révélé l'affaire a été sanctionné. Comment concilier la liberté d'expression syndicale et le devoir de neutralité des magistrats ?

**M. Yves Saint-Geours.** – La justice est fondée sur l'indépendance, mais aussi sur l'impartialité, la dignité et le devoir de réserve. Le CSM est là pour veiller à ce que cette impartialité et cet esprit de responsabilité s'exercent correctement dans les faits.

De nos jours, tout le monde est observé, que ce soit par l'opinion, la presse, les justiciables, ou par le biais des nouveaux moyens de communication. La responsabilité ne s'exerce plus de manière aussi verticale qu'auparavant. Que fait le CSM ? Il est dans son rôle normatif lorsqu'il intervient en matière de déontologie et de suivi, mais il agit aussi dans le champ des procédures disciplinaires, qu'il s'agisse des saisines par les chefs de juridiction ou bien par les justiciables. Il est alors au cœur du contrôle de la responsabilité des magistrats. L'un des rôles éminents du CSM consiste à vérifier que le magistrat exerce ses fonctions en faisant montre des vertus et des qualités prévues par la loi. Pour cela, il fixe le cadre déontologique et il vérifie les éventuels manquements, accomplissant ainsi un travail de fond qui n'est jamais fini, car la déontologie et le disciplinaire évoluent avec la société.

Les magistrats sont des citoyens qui ont les mêmes droits que les autres. Ils peuvent avoir des opinions, et en France ils peuvent être membres d'un parti politique, ce qui n'est pas le cas en Espagne, par exemple. Ces activités peuvent s'exercer dès lors que

l'impartialité du magistrat n'est pas mise en cause. Rien ne doit entacher cette impartialité. Dans leur comportement individuel, les magistrats doivent préserver l'image d'une justice indépendante. Ils doivent faire preuve de réserve dans l'expression publique, pour ne pas compromettre l'image d'impartialité de la justice, sans laquelle il n'y a pas de confiance possible.

**M. Alain Marc.** – Vous avez travaillé sur la parité. La fonction de magistrat se féminise de plus en plus. Que comptez-vous faire pour encourager ce mouvement ?

**M. Yves Saint-Geours.** – Les deux-tiers des magistrats sont des femmes, ce qui n'était pas le cas auparavant. La question de la parité dans la magistrature n'est pas pour autant réglée, car plus on monte dans la hiérarchie, plus les proportions s'inversent. L'enjeu est d'abord celui de l'attractivité du travail des magistrats et le CSM doit agir sur ce point. À l'intérieur des corps, il faut continuer de promouvoir la parité pour les chefs de juridiction. Là aussi, tout dépend de l'attractivité des fonctions, celles du parquet ou de chef de juridiction. La parité dans les responsabilités n'est pas encore acquise, même si les femmes représentent les deux-tiers des magistrats.

**Mme Laurence Harribey.** – Elles représentent moins des deux-tiers des candidats au concours.

**M. Yves Saint-Geours.** – Elles représentent plus des deux-tiers des candidats au concours.

**M. François Pillet.** – Monsieur Saint-Geours, nous vous remercions.

### **Audition de Mme Sandrine Clavel, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature**

**M. François Pillet, président.** – Nous entendons à présent Mme Sandrine Clavel, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

**Mme Sandrine Clavel, candidate proposée par le Président de la République aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.** – C'est en pleine conscience de la solennité de cette audition et de l'honneur qu'elle constitue que je me présente devant vous pour vous exposer mon parcours et répondre à vos questions.

Notre justice traverse d'importantes transformations, sur lesquelles votre assemblée a mené, mène et mènera des réflexions approfondies. Le CSM, s'il est le garant constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire, a également un rôle à jouer pour accompagner ces transformations de la justice. Sa mission de nomination est essentielle, car ces transformations doivent être mises en œuvre par des hommes et des femmes soigneusement choisis pour occuper le bon poste au bon moment. Ses missions déontologiques et disciplinaires ne sont pas moins capitales, car elles ont une incidence sur la qualité de la justice et sur la confiance que lui portent nos concitoyens. Ses missions d'information contribuent à une meilleure compréhension des difficultés concrètes auxquelles les magistrats sont confrontés. Elles favorisent la diffusion et la mutualisation des bonnes pratiques au sein des juridictions. Ses missions au titre des relations institutionnelles et

internationales concourent à la visibilité de notre justice et de notre système de juridiction, ainsi qu'à l'attractivité du droit français.

Rejoindre le CSM serait pour moi un honneur, mais aussi une responsabilité et un défi personnel, car je suis consciente qu'il me reste beaucoup à apprendre pour pouvoir mener l'ensemble de ces missions.

Mon parcours d'enseignant-chercheur est relativement classique : après avoir soutenu ma thèse de doctorat en droit en 1999, j'ai passé et obtenu le concours de la maîtrise de conférences, qui m'a permis d'être nommée en cette qualité à l'université de Reims Champagne-Ardenne. J'ai rapidement passé le concours de l'agrégation en droit privé et sciences criminelles, au terme duquel j'ai été nommée professeur à l'université de Bretagne Sud en 2003. J'ai finalement rejoint, en février 2007, le poste que j'occupe toujours à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, à la faveur d'une mutation.

Ces bientôt vingt années de carrière universitaire m'ont permis, je l'espère, d'acquérir certaines des qualités attendues d'un enseignant-chercheur : l'éthique personnelle, le goût du travail, la capacité d'abstraction mais aussi de prise avec le réel, la pédagogie, le sens des responsabilités collectives et, plus généralement, le sens du service public, et je crois pouvoir faire usage de ces qualités au CSM.

La carrière universitaire m'a aussi permis d'appréhender le monde judiciaire, d'abord par l'étude théorique. Mon domaine d'expertise scientifique couvre le droit international privé et le droit du commerce international, avec une spécialisation plus marquée en droit des contrats internationaux et en contentieux international. Cette dimension internationaliste me permet de considérer le droit français et l'organisation judiciaire de notre pays avec un certain recul, non seulement d'un point de vue comparatiste, mais aussi en envisageant les interactions entre les systèmes normatifs, aussi bien dans une logique horizontale que dans une logique verticale. Bref, même si je ne saurais légitimement me décrire comme une spécialiste de la justice, mes recherches et mes activités d'enseignement m'ont conduite très tôt, parce qu'elles étaient et restent centrées sur le contentieux international, à analyser la fonction de juger.

Ma thèse de doctorat a d'ailleurs été consacrée au pouvoir d'injonction extraterritorial des juges pour le règlement des litiges privés internationaux. Elle m'a permis de prendre conscience de l'existence d'une véritable concurrence juridictionnelle en droit international, loin d'être anodine pour qui envisage les transformations de la justice française. Depuis lors, la fonction de juger constitue l'un des fils directeurs de mes travaux. J'ai réfléchi, enseigné et écrit sur des questions telles que l'office du juge, les modes alternatifs de règlement des différends, le dialogue des juges, le droit au recours effectif ou encore l'effectivité de la justice. Je dirige depuis treize ans une formation de master 2 intitulée « arbitrage et commerce international », dans laquelle le règlement des litiges internationaux occupe une place centrale. À l'heure actuelle encore, les deux principaux thèmes de recherche que je conduis, notamment dans le cadre des contrats de recherche dont j'assume la responsabilité, sont, d'une part, l'incidence des droits fondamentaux sur la fonction de juger et, d'autre part, le rôle social du juge dans la préservation de l'intérêt public. Les réflexions que j'ai menées et que je continue à mener dans le cadre de ces travaux pourraient contribuer au fonctionnement du CSM, en y apportant un regard qui est celui d'une civiliste et d'une internationaliste.

Mon parcours académique est moins classique si l'on envisage les responsabilités administratives – je préfère dire institutionnelles – qui l'ont accompagné. J'ai exercé de nombreux mandats électifs au sein des instances des deux universités auxquelles j'ai été affectée ; j'ai dirigé un centre de recherche, et présidé pendant plusieurs années la section disciplinaire de l'université de Bretagne Sud puis celle de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, ce qui m'a donné un premier aperçu de ce que pourraient être les missions disciplinaires que j'aurais à exercer si j'intégrais le CSM.

Mais ce sont assurément mes fonctions de doyen de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, fonctions que j'ai exercées de 2012 à 2017, qui ont le plus contribué à compléter ma formation académique en imposant l'acquisition de nouvelles compétences : c'est ainsi que j'ai appris à gérer ce qu'on appelle une composante d'un établissement public dans toutes ses dimensions – stratégique, financière, humaine, sans oublier les aspects de communication. J'ai appris à cette occasion à composer avec un personnel dont les statuts sont très divers et pour certains très particuliers : enseignants-chercheurs, enseignants, vacataires, agents administratifs, fonctionnaires, agents contractuels, etc. Je pense avoir acquis dans l'exercice de ces fonctions une certaine expérience de l'organisation et de la gestion des services et des administrations publics qui me sensibilisent à la situation des chefs de juridiction, des procureurs de la République et des procureurs généraux, et qui me semble donc pouvoir contribuer à l'exercice des missions de nomination exercées par le CSM.

C'est forte de cette expérience de doyen que j'ai été élue en 2014, et réélue en 2017, à la présidence de la conférence des doyens de droit et de science politique, fonction dont je retiendrai ici deux apports. D'abord, poursuivant le travail initié dans mes fonctions de doyen, j'ai entrepris d'accompagner l'ensemble des facultés de droit françaises et de coordonner leurs efforts pour leur permettre de s'adapter aux évolutions que l'enseignement supérieur a connues au cours de ces dernières années. C'est un véritable défi quotidien que de s'appropriier ces changements, plus encore de les mettre en œuvre dans des administrations dont la gestion est, il faut bien le dire, assez peu agile et où certains conservatismes sont, à tort, et parfois à raison, bien ancrés. Cette situation n'est pas propre à l'enseignement supérieur, je suis convaincue qu'elle caractérise aussi la justice, et j'espère très modestement que l'expérience que j'ai pu acquérir dans l'accompagnement du changement et que je renforce dans l'exercice des missions qui sont encore les miennes de responsable de la Law School de l'université Paris Saclay, université en construction, pourra être utile au CSM dans l'exercice non seulement de ses missions de nomination, mais aussi de ses missions transversales – et notamment d'information.

Ma fonction de présidente de la conférence des doyens m'a également conduite à me rapprocher du monde judiciaire. J'ai travaillé avec les directeurs successifs de l'École nationale de la magistrature sur le recrutement initial des magistrats, notamment sa démocratisation. Membre statutaire du Conseil national du droit, je travaille encore sur la féminisation de la magistrature, ainsi que sur la pacification des relations entre les magistrats et les avocats, au service d'une justice de meilleure qualité.

Même si je suis loin d'être une experte du statut de la magistrature, je suis ainsi sensibilisée à certains enjeux qui touchent le corps judiciaire. Je suis en outre prête à m'investir pleinement pour acquérir les connaissances et les compétences qui me manquent pour exercer au mieux les missions du CSM si j'y suis nommée.

J'espère que cette brève présentation vous aura convaincus, moins peut-être de ce que mes qualités professionnelles justifient ma nomination, que de ma capacité à œuvrer à une mission collective en intégrant une équipe à laquelle j'apporterai une expérience, la mienne, qui ne pourra que s'enrichir de celle des autres membres. Je suis à présent prête à répondre à vos questions.

**M. François Pillet, président.** – Deux questions avant de donner la parole à nos collègues. Pouvez-vous nous dire où vous vous situez dans le débat actuel sur le statut du parquet, au regard notamment des propositions de modification de la Constitution ?

Compte tenu de la diversification des modalités de recrutement, près de 20 % des magistrats ne passent pas dès l'origine par l'École nationale de la magistrature. Faut-il ouvrir plus largement le recrutement et, en toute hypothèse, comment garantir un haut niveau juridique de recrutement ?

**Mme Sandrine Clavel.** – La première question est gentille pour un technicien du droit, plus sensible sur le plan politique. La situation du parquet, sorte de serpent de mer, n'est pas si problématique du point de vue du juriste. Je ne méconnaissais certes pas l'émotion provoquée, notamment chez les membres du parquet, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui considère que les magistrats du parquet ne sont pas des magistrats au sens de l'article 5 paragraphe 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le projet de révision constitutionnelle renforce utilement les garanties d'indépendance par l'intervention du CSM sur les nominations comme en matière de déontologie, tout en préservant le lien entre l'exécutif et le parquet. Mais ce lien ne me choque pas, et le rompre ne réglerait pas même tous les problèmes, car la Cour critique également le fait que le ministère public soit une partie poursuivante – ce qui ferait obstacle à la reconnaissance de l'indépendance et de l'impartialité des magistrats.

Il y a d'autres enjeux que les enjeux proprement juridiques, à commencer par le ressenti des magistrats du parquet sur ce manque supposé d'indépendance, dont s'est ému hier encore le procureur général François Molins lors de la rentrée solennelle de la Cour de cassation. Et si le corps lui-même ressent cette suspicion comme une difficulté, que doit en penser le justiciable ? À cet égard, je doute que la révision constitutionnelle change grand-chose. Le problème est ici davantage symbolique que technique. Les modalités de fonctionnement du CSM – avis simple, avis conforme, proposition... – restent complexes à comprendre pour nos concitoyens, et je doute que des réformes techniques seules y remédient.

Je suis favorable à l'ouverture du recrutement des magistrats, pour de nombreuses raisons. D'abord car la confiance dans la justice implique la proximité, qui passe par la proximité physique du tribunal sans doute, mais aussi par la possibilité pour les non-magistrats de le devenir un jour, dans un jury de cour d'assises par exemple, mais pas seulement. Cela apporte en outre de la maturité dans le corps des auditeurs de justice, souvent très jeunes, et l'expérience d'une vie professionnelle antérieure. Pour préserver le niveau de qualification juridique, il faut veiller aux procédures de recrutement. Le CSM pourrait d'ailleurs jouer un rôle dans le contrôle et le suivi de ces procédures – et pour tout vous dire, en me penchant sur ses fonctions, je me suis étonnée qu'il intervienne si peu en la matière.

**M. François Pillet, président.** – Merci pour ces réponses argumentées, sans langue de bois, ce qui est pour moi un signe d'indépendance...

**M. Jacques Mézard.** – Parmi vos travaux – ils sont nombreux et de qualité –, j’ai repéré la participation à un colloque sur l’utilisation positive de l’intelligence artificielle. Or les algorithmes et ce qu’ils préfigurent posent de nombreuses questions dans le domaine de la justice. Que pensez-vous de leur utilisation en matière d’aide à la décision, voire de préparation des décisions ?

**Mme Sandrine Clavel.** – Je suis pour une justice humaine, donc faillible, mais entourée de garanties, et absolument hostile à toute espèce de robotisation de la justice. Il faut cependant vivre avec son temps et je crois que tous les outils d’aide à la décision sont bienvenus. Je parlais tout à l’heure d’une justice de qualité : elle repose sur des règles de droit connues, complètes, comprises, contextualisées, ce qui exige un travail de titan. Le nombre d’affaires que les magistrats ont à traiter requiert d’eux un travail incommensurable. Les outils d’aide à la décision sont donc de bonnes choses.

**M. François Pillet, président.** – Vous rejoignez ainsi les conclusions d’un colloque qui s’est tenu ici-même en juin dernier...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La première vertu d’un magistrat est l’indépendance : comment la définiriez-vous ? Autre aspect de la question : la légitimité. Qui donne aux magistrats un tel droit de vie et de mort – civile en tout cas – sur ses concitoyens en toute indépendance ? Ce n’est ni Dieu, ni l’élection, ni la désignation par une personnalité autrefois légitime... Cette affaire me pose quelques questions métaphysiques ; pas vous ?

**Mme Sandrine Clavel.** – La question de la légitimité est une très belle question. Je distingue – et ai tenté d’appliquer cette distinction dans ma carrière – l’indépendance statutaire de ce que j’appellerais l’indépendance fondamentalement personnelle. Sur le plan statutaire, l’indépendance, des magistrats du siège notamment, ne fait pas vraiment débat, compte tenu des garanties d’immovibilité et de déroulement de carrière. Sur le plan personnel, l’indépendance peut être remise en cause tous les jours par de nombreuses choses, à commencer par ce en quoi l’on croit. Je suis par exemple sensible à la cause animale, ce qui peut influencer ma façon d’aborder certaines questions. Mais les deux aspects sont liés : l’indépendance statutaire du magistrat peut avoir une incidence sur son impartialité, ce qui conduit à la question de la légitimité.

Le magistrat ne reçoit certes rien de Dieu, mais il est le délégataire d’un attribut de souveraineté...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il ne l’est plus !

**Mme Sandrine Clavel.** – Internationaliste, j’ai l’habitude d’expliquer à mes étudiants que l’État souverain a un certain nombre de compétences qui lui sont reconnues par le droit international public, à commencer par la compétence normative, laquelle permet au législateur d’édicter des règles, mais aussi aux juges, sur délégation de l’État souverain, d’édicter des décisions. Certes, vous pourriez dire qu’on donne aux juges, puisqu’ils sont indépendants, une sorte de blanc-seing...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – En effet !

**Mme Sandrine Clavel.** – ... mais il existe des contrôles *a priori* et *a posteriori*...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Qui leur demande des comptes ?

**Mme Sandrine Clavel.** – Les actions en responsabilité ne sont certes pas toujours efficaces – quand elles sont exercées. Cela étant, les chefs de cour ont un pouvoir hiérarchique, qu'ils doivent exercer : cela fait partie de leur rôle, pour ne pas dire de leur devoir de lanceur d'alerte – pour utiliser un terme à la mode. Ce pouvoir peut déclencher des mécanismes de contrôle *ex post*, que prévoient les textes ! Ils ne sont sans doute pas parfaits : à vous alors de les améliorer...

**M. François Grosdidier.** – Le CSM est la seule autorité qui s'impose aux magistrats, et peu de non-magistrats en font partie – vous en serez peut-être. Or certains éléments peuvent heurter nos concitoyens : je songe à l'irresponsabilité de fait des magistrats, qui ont un droit de vie et de mort sociale sur leurs concitoyens, ou à la légèreté ou au parti-pris coupable avec lequel certains - certes très minoritairement - prennent leurs décisions. Des affaires l'ont révélé, qui n'ont jamais donné lieu à l'engagement de la responsabilité des magistrats concernés... Quelle est votre approche de la responsabilité des magistrats en cas d'erreur manifeste ou de manquement grave dans l'exercice de leurs missions ?

Les magistrats, indépendants, sont censés être impartiaux. Or certaines expressions syndicales peuvent laisser penser le contraire. Le Syndicat de la magistrature avait ainsi annoncé sa volonté de s'affranchir du respect de la loi sur les peines planchers qui serait votée – elle a été abrogée depuis ; dans l'affaire du « mur des cons », la seule sanction prise l'a été à l'encontre du journaliste qui l'a révélée ! Comment et jusqu'où peut-on concilier la liberté syndicale d'une part, l'impartialité et le devoir de réserve de l'autre ?

**Mme Sandrine Clavel.** – Les valeurs affichées par le baromètre du Cevipof réalisé par Opinionway en décembre 2018 pour mesurer la confiance des Français dans les institutions et les administrations publiques m'ont attristée : seuls 44 % de nos concitoyens font confiance à la justice, très loin derrière la police, à laquelle 74 % des Français font confiance ! Il y a donc un véritable divorce entre l'opinion publique et la justice, et les questions que vous évoquez sont centrales pour restaurer la confiance des justiciables.

Il s'agit moins, je crois, d'un sentiment d'irresponsabilité – c'est cependant le terme qu'emploieraient les juristes – que d'un sentiment d'impunité, très mal vécu par les justiciables. Il peut être nourri par des comportements très anodins – une posture à l'audience, par exemple – qu'il faut bannir de nos prétoires. En tant que professeur, je crois beaucoup aux vertus de la pédagogie, et il y a, je crois, beaucoup à faire en matière de diffusion des bonnes pratiques. Le CSM, dans le cadre de sa mission d'information, pourrait s'employer à sensibiliser les magistrats sur l'importance de l'image qu'ils donnent de la justice. Il ne faut pas malmenager les justiciables ou leur donner le sentiment qu'il y a plus important que de traiter leurs affaires. Pour les cas les plus graves, lorsque des fautes déontologiques sont commises, des actions en responsabilité doivent être engagées. Le rôle des chefs de cour, là encore, est capital. Civiliste, je sais bien que le droit de la responsabilité, sous ses abords techniques, a pour finalité de modéliser les comportements – c'est ce qui permet de rendre les entreprises plus vertueuses en matière environnementale, par exemple. Mais il ne faudrait pas qu'un régime de responsabilité trop facilement mis en œuvre porte atteinte à l'indépendance des magistrats. L'équilibre est certes extrêmement difficile à trouver !

En ce qui concerne votre seconde interrogation, qui est relative à l'expression syndicale, je ne voudrais pas donner l'impression de me défausser... Le premier aspect, c'est la question des conflits d'intérêts ; elle est particulièrement importante au titre de la déontologie des magistrats. Quand l'expression de positions syndicales conduit à s'exprimer sur certains sujets, il faut absolument que la personne qui s'exprime ne soit pas amenée à

juger une affaire en lien avec ces mêmes sujets. Cela peut naturellement poser des problèmes de fonctionnement dans les tribunaux, en particulier pour répartir le rôle. Ensuite, je crois que nous devons nous référer au recueil de déontologie, en particulier à la nécessaire dignité et au devoir de réserve ; il doit donc y avoir de la mesure et de la modération dans l'expression des opinions.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ma première question vise à prolonger celle posée par Jacques Mézard. L'utilisation conjointe de l'*open data* des décisions judiciaires et de l'intelligence artificielle permet d'évaluer les magistrats. Pensez-vous que le CSM doive explorer cette piste dans le cadre de ses missions ?

Ma seconde question porte sur la récente nomination du procureur de Paris. La manière dont les choses se sont déroulées a-t-elle, à votre avis, porté atteinte à l'image d'indépendance du parquet ?

**Mme Sandrine Clavel.** – Permettez-moi de vous demander une précision sur votre première question. Est-ce qu'il s'agirait d'utiliser les possibilités de traitement des décisions de justice pour évaluer la compétence des juges qui ont rendu ces décisions ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – La compétence ou le type de décisions qu'ils rendent.

**Mme Sandrine Clavel.** – S'il s'agit d'un outil d'évaluation des magistrats, je crois que l'échange que nous avons eu à l'instant montre les limites d'un tel exercice. Nous ne parlons pas ici de responsabilité, mais plutôt d'avancement de carrière ou d'affectation de la bonne personne au bon endroit, comme je le disais précédemment. Les outils que vous mentionnez nous permettent d'avoir une analyse très fine de ce point de vue et j'aimerais vous répondre positivement, mais il existe un danger : qu'est-ce qu'on évalue exactement ? La manière dont les décisions sont rendues, la bonne application du droit, le caractère politiquement acceptable des décisions ? Ce danger me conduit à exprimer une certaine réserve.

Sur votre seconde question, je dois dire que j'ai une sincère admiration pour M. Molins.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ma question porte sur la manière dont le successeur de M. Molins a été nommé, sans que cela concerne les qualités des personnes.

**Mme Sandrine Clavel.** – Vous me prenez en défaut sur cette question et je vous répondrai avec candeur ! Il est vrai que cet épisode ne montre pas une image très satisfaisante, mais je crois profondément dans le fonctionnement de nos institutions.

**M. François Pillet, président.** – Croire en nos institutions n'est pas constitutif de candeur !

### **Audition de M. Jean Cabannes, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature**

**M. François Pillet, président.** – Nous recevons maintenant M. Jean Cabannes, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature, en tant que personnalité qualifiée.

**M. Jean Cabannes, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.** – Je voudrais commencer mon propos, en vous disant que c'est un grand honneur pour moi d'être entendu aujourd'hui par votre commission. Je souhaite aussi exprimer ma reconnaissance au Président du Sénat pour avoir proposé mon nom parmi les deux personnalités qu'il envisage de nommer au Conseil supérieur de la magistrature.

Pendant de longues années, j'ai eu le privilège d'être assis aux côtés d'un président de commission permanente en tant que responsable de service, mais je ne mesurais pas à quel point il était intimidant et impressionnant de se retrouver de l'autre côté...

Je me propose de vous présenter tout d'abord mon parcours personnel, puis de vous dire comment je perçois les fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

En ce qui concerne mon parcours personnel, je dirais, en souriant, que ma formation a été d'emblée marquée par la séparation des pouvoirs, puisque, né dans une famille de juristes et de magistrats, je me suis orienté vers le pouvoir législatif, en intégrant l'administration parlementaire.

Cela étant, ma formation juridique est classique. Après un diplôme d'études approfondies de droit social, j'ai privilégié le droit public. J'ai rédigé une thèse de doctorat d'État sur le personnel gouvernemental sous la V<sup>e</sup> République sous la direction de Pierre Pactet, auprès duquel j'ai également assuré, durant une dizaine d'années, des fonctions d'enseignement de droit constitutionnel parallèlement à mes fonctions d'administrateur.

En effet, après l'obtention du diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris, j'ai intégré l'administration sénatoriale le 1<sup>er</sup> avril 1978. Ma carrière administrative s'est ensuite déroulée au Palais du Luxembourg conformément à nos règles de mobilité interne.

J'ai notamment assuré des fonctions d'administrateur à la direction des systèmes d'information et à celle des ressources humaines. Je suis donc sensibilisé depuis longtemps à deux sujets – les nouvelles technologies et la gestion des ressources humaines –, qui me semblent aujourd'hui essentiels au bon fonctionnement de la justice dans notre pays, quel que soit son manque de moyens.

J'ai effectué une grande partie de ma carrière au service des commissions. J'ai d'ailleurs souvenir d'avoir collaboré ponctuellement avec la commission des lois, par exemple sur le projet de loi relatif à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale dite « PML » de 1982, mais j'ai surtout, durant deux fois huit ans, travaillé avec un très grand intérêt, et pour tout dire un brin de passion, à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

J'y ai d'abord été administrateur. J'ai ainsi contribué à l'examen des projets de lois de programmation militaire, qui étaient alors une spécificité de la défense. Je me réjouis d'ailleurs que cette catégorie de loi soit désormais étendue à la justice, car la mise en œuvre des lois de programmation montre que, si elles ne sont pas toujours intégralement appliquées, elles tendent toujours à tirer vers le haut les budgets des ministères concernés. Elles permettent notamment d'inscrire dans la durée des programmes budgétaires pluriannuels, notamment en matière d'investissement. Pour en revenir à mon parcours, j'ai également été chef du service de la même commission des affaires étrangères, de la défense et des forces

armées de 1992 à 2000, notamment auprès des regrettés présidents Jean Lecanuet et Xavier de Villepin.

J'ai ensuite été nommé directeur par le Bureau du Sénat à la fin de l'année 1999 et, depuis, j'ai occupé quatre fonctions successives.

J'ai d'abord été directeur du service de l'informatique pendant cinq années. Durant cette période, nous avons notamment mis en place l'application AMELI, que vous connaissez, puisque vous l'utilisez pour le dépôt en ligne de vos amendements. Nous avons aussi développé – j'en suis assez fier – le site Internet du Sénat, à une époque où cela n'était pas partout le cas, et nous en avons fait l'un des sites publics les plus consultés et les plus appréciés.

J'ai ensuite occupé, durant trois ans, les très denses et très intéressantes fonctions de directeur de cabinet du Président du Sénat. Cette période a notamment été marquée par la préparation, l'examen, puis l'adoption – à une voix de majorité au Congrès... – de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

J'ai ensuite pu suivre, de 2008 à 2011, de l'autre côté de la barrière administrative, la mise en œuvre de cette réforme au Sénat, en tant que directeur du service du secrétariat général de la présidence.

Enfin, durant ces dernières années, j'ai exercé les fonctions de directeur en charge du Bureau, du protocole et des relations internationales qui résultait d'un regroupement de services.

J'évoquerai plus particulièrement deux missions que j'ai exercées dans la dernière décennie et qui me paraissent importantes au regard des fonctions juridiques auxquelles je suis aujourd'hui candidat.

Il s'agit tout d'abord du secrétariat de la délégation du Bureau en charge du statut du sénateur, qui instruit, en liaison avec le Président du Sénat, l'ensemble des questions, de plus en plus strictes, relatives aux incompatibilités et aux obligations déclaratives des sénateurs.

Il s'agit ensuite du secrétariat du comité de déontologie, que j'ai assumé à la demande du Président Larcher dès sa création en 2009, et sous l'autorité de quatre présidents successifs qui furent d'ailleurs tous membres de la commission des lois – je citerai notamment Robert Badinter et François Pillet. Je les remercie pour leur confiance constante.

Je me suis donc spécialisé progressivement sur les questions de déontologie, qui figurent, à côté de celles liées aux nominations et à la discipline, parmi les compétences essentielles du Conseil supérieur de la magistrature. En effet, le CSM est notamment chargé de l'élaboration du recueil des obligations déontologiques des magistrats et il a développé en son sein, *proprio motu*, le service d'aide et de veille déontologique, qui est à la disposition des magistrats.

À la lumière de cet itinéraire, je voudrais essayer de vous dire, en quelques minutes, comment j'appréhende le rôle et le fonctionnement du CSM.

C'est tout d'abord un organe constitutionnel important, puisqu'il contribue à l'indépendance de l'autorité judiciaire et qu'il représente de ce fait une garantie de l'État de

droit dans notre pays. Il est le fruit d'une longue histoire, encore inachevée, et je reprendrai volontiers l'expression, connue et bienvenue, de Jean Gicquel, pour lequel il est une création continue de la République depuis 1883 et la loi d'organisation judiciaire – les lois constitutionnelles de 1875 ne disaient rien sur la justice. La IV<sup>e</sup> République en a fait un organe constitutionnel, même s'il n'a pas vraiment exercé toutes les missions qui lui étaient alors dévolues, et la V<sup>e</sup> République en a progressivement accru les prérogatives sur la base des articles 64 et 65 de la Constitution, plusieurs fois modifiés, notamment à l'occasion des révisions constitutionnelles de 1993 et de 2008.

Les missions principales du CSM concernent d'abord les nominations et la discipline. Il est par ailleurs chargé de répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République et le garde des Sceaux, mais l'essentiel de son travail touche bien aux nominations et à la discipline.

À ce stade, je formulerai deux observations sur les compétences du CSM.

S'il advenait – le choix vous appartiendra le moment venu – que les dispositions de l'actuel projet de loi constitutionnelle relative à la nomination et à la discipline des magistrats du parquet venaient à être adoptées, elles contribueraient, me semble-t-il, à mettre le droit en accord avec la pratique, puisque depuis une dizaine d'années les gardes des Sceaux successifs n'ont passé outre à aucun avis défavorable du CSM. Ces dispositions viendraient aussi conforter l'unité de corps des magistrats, en alignant pour l'essentiel la situation des magistrats du parquet sur celle des magistrats du siège en matière de nomination comme de discipline. Elles permettraient enfin de répondre, au moins partiellement, aux décisions successives de la Cour européenne des droits de l'homme et au débat récurrent sur l'indépendance des magistrats du parquet en France.

Ma seconde observation porte sur les résultats, apparemment modestes, de la disposition introduite en 2008 permettant la saisine directe du CSM par un justiciable. C'est un sujet qui revient fréquemment dans les débats et que le Président de la République a évoqué il y a un an devant la Cour de cassation. Sur le plan des principes, cette réforme est tout à fait bienvenue, puisqu'elle permet de faire sanctionner un comportement susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, mais c'est aussi à juste titre que le législateur organique a encadré ce principe pour éviter que cette nouvelle procédure ne devienne, en quelque sorte, une nouvelle voie de recours pour un justiciable déçu. De ce fait, on ne peut donc pas être trop surpris ni déçu que, sur l'ensemble des plaintes – entre 250 et 300 sont déposées chaque année –, la plupart, pour tout dire la quasi-totalité, est déclarée irrecevable ou infondée. À la réflexion, il me semble que les chefs de cour sont sans doute les mieux placés pour saisir le CSM sur le plan disciplinaire de manière fondée et en fonction du comportement effectif du magistrat en cause.

Dans le cadre général des missions du CSM, il est clair que sa compétence centrale, son « cœur de métier », concerne la nomination des magistrats. En effet, il intervient systématiquement pour tout changement de fonction d'un magistrat. Il s'agit d'une mission lourde, en particulier pour les personnalités dites qualifiées, puisqu'elles participent à chacune des formations du Conseil supérieur de magistrature.

C'est un système différencié, puisqu'il débouche, selon les cas, sur une proposition du CSM lui-même – c'est le cas pour les principaux postes de magistrats du siège –, sur un avis conforme, ou non, pour les autres magistrats du siège et sur un avis simple, favorable ou défavorable, pour les magistrats du parquet. Au travers des avis non

conformes ou défavorables, le CSM dispose en réalité d'un droit de veto de fait ou de droit et ce droit de veto n'est pas une vue de l'esprit, même s'il est utilisé de manière parcimonieuse - il y a une vingtaine d'avis défavorables ou non conformes chaque année.

Pour influencer sur les nominations, le CSM dispose d'autres instruments, qui se situent dans un registre différent dans les relations qu'il entretient avec la chancellerie. Je pense notamment à la pratique de la recommandation, qui permet de souligner les mérites particuliers d'un magistrat non retenu, et à la pratique du signalement, qui permet de souligner la situation personnelle difficile d'un magistrat.

Le CSM doit prendre ses décisions en toute objectivité et indépendance, ce qui signifie qu'il doit mettre de côté les influences de toute sorte qui peuvent éventuellement se manifester, qu'elles soient de nature politique, médiatique, personnelle, professionnelle, syndicale ou autre.

Le Conseil doit en outre prendre en considération de multiples facteurs. J'en citerai simplement deux.

Tout d'abord, la parité : le corps des magistrats est très fortement féminisé – il suffit de regarder les promotions récentes de l'École nationale de la magistrature –, mais il l'est beaucoup plus à la base de la hiérarchie judiciaire qu'à son sommet. Même si des progrès ont récemment été réalisés en ce domaine – par exemple, les postes de premier président et de procureur général près la cour d'appel de Paris sont aujourd'hui occupés par des femmes, globalement la hiérarchie judiciaire reste très fortement masculine.

Ensuite, les questions géographiques ont souvent une importance pratique majeure dans les mouvements ou les perspectives de carrière des magistrats. En regardant dans vos archives, j'ai retenu à cet égard la réflexion faite par un ancien garde des Sceaux devant votre commission : il estimait que la principale qualité d'un membre du CSM est la connaissance de la géographie ! Je m'efforcerai donc de faire les progrès nécessaires en la matière...

Je me référerai aussi de manière plus générale l'observation de votre ancien et regretté collègue Pierre Fauchon qui, lorsqu'il avait été entendu par votre commission avant de rejoindre le CSM, avait cité La Bruyère, en soulignant que la principale qualité d'un magistrat est le discernement, ce qui est en effet, au bout du compte, la meilleure garantie d'un bon fonctionnement de la justice.

Le travail, délicat, du CSM en matière de nomination a été accru au cours des dernières années par un phénomène de très forte mobilité des magistrats. Votre commission a parfaitement analysé ce phénomène dans différents rapports. Je crois qu'il sera important que le CSM, dans sa prochaine mandature, trouve le meilleur équilibre possible entre la nécessaire mobilité des magistrats et ce que le CSM lui-même n'a pas hésité à qualifier dans l'un de ses rapports d'activité de risque de nomadisme judiciaire.

**M. François Pillet, président.** – Le président de la commission des lois, Philippe Bas, ne peut pas être présent aujourd'hui, car il assiste, aux côtés du Président de la République, au lancement du grand débat national. C'est pour cette raison que je suis amené à présider cette réunion, ce qui ne m'ôte toutefois pas le droit de témoigner...

Et je voudrais justement vous dire, monsieur Cabannes, à quel point il m'est à la fois agréable et difficile de procéder à votre audition, car j'ai été témoin de votre travail

auprès du comité de déontologie du Sénat que j'ai présidé. Vous y avez notamment fait preuve de deux qualités fondamentales : la rigueur dans l'analyse et l'indépendance. Cette seconde qualité sera particulièrement importante dans la fonction que vous serez prochainement amené à exercer au CSM. J'ai toujours goûté l'indépendance dont vous avez fait preuve sur des sujets pourtant difficiles et délicats pour les sénateurs.

Dans votre exposé, vous avez aussi fait montre d'une connaissance fine du fonctionnement du CSM, ce qui va nous permettre de vous poser des questions précises – elles le seront peut-être davantage que lors d'auditions précédentes... Et je vais commencer par deux séries de questions.

Historiquement, le régime disciplinaire des magistrats a été la compétence originelle du CSM. À votre sens, cette mission a-t-elle évolué dans la période récente ? Vous avez notamment évoqué l'exigence croissante en matière de déontologie. Pouvez-vous nous expliquer les liens qui existent à vos yeux entre la déontologie et la discipline ?

À la fin de votre exposé, vous avez évoqué l'ampleur de la mobilité actuelle des magistrats, phénomène que la commission des lois a souligné à plusieurs reprises, en particulier dans un rapport d'information datant de 2017. Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur les tenants et aboutissants de cette situation ?

**M. Jean Cabannes.** – Tout d'abord, je vous remercie, monsieur le président, de vos propos introductifs.

La discipline et la déontologie me semblent constituer les deux versants du même sujet.

La discipline est toujours un sujet extrêmement délicat quand on parle de magistrats. Cette compétence historique du CSM – il a été créé pour cela à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle – a été très fortement rénovée au cours de la dernière période. Ainsi, son mode de saisine a été élargi : à l'origine, seul le garde des Sceaux pouvait le saisir ; depuis 2002, les chefs de cour et de juridiction peuvent le faire, ce qui me paraît absolument essentiel ; depuis 2008 et la révision constitutionnelle, les justiciables le peuvent également, avec le résultat contrasté que j'évoquais tout à l'heure. Ainsi, le nombre des saisines s'est considérablement accru ; celui des sanctions disciplinaires n'a pas évolué de manière spectaculaire, mais il a tout de même évolué.

Il faut également souligner la remarquable transparence dont fait preuve le Conseil supérieur de la magistrature à ce sujet : non seulement toutes ses audiences sont publiques, mais il a aussi publié la totalité de ses décisions depuis le début de la V<sup>e</sup> République.

Mais il me semble que l'évolution majeure dans ce domaine réside dans l'émergence des questions de déontologie et leur prégnance de plus en plus importante.

Il s'agit d'une tendance générale de la société et d'une exigence qui va bien au-delà du cas particulier des magistrats, mais cette exigence est sans doute encore plus légitime à l'égard de magistrats dont la société est fondée à attendre qu'ils soient exemplaires. Un certain nombre de décisions ont déjà été prises. À l'initiative du législateur, le CSM a publié un recueil des obligations déontologiques des magistrats : il est d'ailleurs intéressant de noter qu'il s'agit d'un guide, et non d'un code de déontologie, ce qui prouve à la fois la

délicatesse du sujet et la prudence du CSM en la matière. Le CSM a élaboré un premier recueil en 2010, et est en train de finaliser une version actualisée qui devrait être publiée prochainement. Le CSM a aussi pris l'initiative de créer un service d'aide et de veille déontologique, qui fonctionne, d'après ce que l'on m'a expliqué, de manière extrêmement simple, c'est-à-dire par voie téléphonique ou par réponse à des e-mails. D'anciens membres du CSM sont ainsi à l'écoute des magistrats qui ont besoin d'un conseil en matière déontologique, de manière, en quelque sorte, préventive et pédagogique, afin de les aider à éviter des erreurs ou des faux pas. Ce service d'aide et de veille déontologique est complémentaire avec le collège de déontologie qui a été créé par la loi en 2016. L'écoute, les conseils et l'accompagnement me paraissent être la meilleure approche des questions disciplinaires. Il convient en effet de développer la prévention et la pédagogie si l'on veut réduire en amont les problèmes disciplinaires et donc limiter les sanctions en aval. C'est grâce à la pédagogie que l'on pourra faire évoluer les mentalités et les pratiques sur le plan éthique et moral. Enfin, il faut aussi souligner un élément statistique : sur dix recours disciplinaires concernant des magistrats, huit concernent des hommes ; or, si l'on regarde les dernières promotions de l'École nationale de la magistrature (ENM), huit magistrats sur dix sont des femmes. Il y a là peut-être un facteur de tarissement de la procédure disciplinaire à terme...

J'en viens à la mobilité des magistrats. Étudier les dossiers pour procéder aux nominations les plus adaptées représente une très grande part du travail d'un membre du CSM. C'est le cœur du métier de cette institution. Les phénomènes de mobilité ont pris une ampleur considérable ces dernières années, comme l'ont relevé la commission des lois ou le CSM dans son rapport d'activité de 2017. Cette année-là, on a compté 2 900 nominations pour environ 8 500 magistrats en activité, ce qui signifie qu'un tiers des magistrats ont changé d'affectation en un an, ce qui est considérable. La première raison est due aux vacances de postes. Ce problème est en train de se résoudre progressivement : on en comptait environ 600, il y a trois ou quatre ans ; il y en a encore plus de 250 aujourd'hui. Cela constitue un élément de désorganisation des juridictions. Un autre facteur est plus structurel : il s'agit des règles de gestion de la magistrature, qui font de la mobilité une condition, dans certains cas, de l'avancement. Il faut aussi évoquer les choix de carrière des magistrats qui peuvent souhaiter pour des raisons personnelles ou familiales poursuivre leur carrière dans une région donnée.

Cette forte mobilité des magistrats entraîne des changements très nombreux dans les cours, qui peuvent s'avérer particulièrement gênants dans les petits tribunaux. Cela peut nuire au suivi des dossiers, à la célérité des décisions et peut-être même à la qualité des décisions de justice. Je crois que cela sera l'un des sujets prioritaires de la prochaine mandature du CSM. Votre commission a fait des propositions, notamment l'établissement de durées minimales et maximales d'exercice des fonctions. Le CSM a aussi fait des propositions. Il conviendra de trouver le bon équilibre pour garantir la mobilité, qui est nécessaire, tout en évitant le nomadisme judiciaire.

**M. François Pillet, président.** – Merci beaucoup pour ces réponses extrêmement précises et détaillées.

**Mme Muriel Jourda.** – Vous avez évoqué la possibilité donnée aux justiciables de saisir plus facilement le CSM. Le nombre de requêtes a été important mais peu ont abouti. Paradoxalement, cela n'aboutit-il pas à renforcer, dans l'esprit du public, le sentiment de corporatisme qui empêcherait de mettre en œuvre une action à l'encontre d'un magistrat ?

**M. Jean Cabannes.** – Cette question est délicate. Je crois que le constituant, en prévoyant cette forme de saisine, a voulu aller dans le sens de la responsabilisation des

magistrats dans l'exercice de leurs fonctions. De même, la loi organique, en encadrant de manière précise ce droit de saisine, n'a pas voulu faire de cette nouvelle procédure un échelon supplémentaire de recours. Cette procédure vise à sanctionner les manquements disciplinaires des magistrats. Ceux-ci doivent être sanctionnés lorsqu'ils doivent l'être, mais non simplement au motif que l'une de leur décision de justice déplaît à tel ou tel justiciable. Je comprends bien que, de l'extérieur, on puisse avoir le sentiment que cette procédure n'a pas donné satisfaction. Mais pourtant celle-ci fonctionne ; le nombre de requêtes a été substantiel, plusieurs centaines chaque année, et cela constitue d'ailleurs une charge supplémentaire non négligeable pour les commissions d'admission des requêtes du CSM qui se réunissent régulièrement pour examiner ces requêtes. Il appartient au CSM de trier le bon grain de l'ivraie pour ne retenir que les requêtes effectivement recevables, et fondées potentiellement sur un manquement disciplinaire éventuel.

**M. François Pillet, président.** – Je vous remercie.

### **Audition de Mme Natalie Fricero, candidate proposée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature**

**M. François Pillet, président.** – Nous recevons maintenant Mme Natalie Fricero, l'autre candidate proposée par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature, en tant que personnalité qualifiée.

**Mme Natalie Fricero, candidate proposée par le Président du Sénat pour siéger au Conseil supérieur de la magistrature.** – C'est un grand honneur pour moi d'être entendue par votre commission. Le Conseil supérieur de la magistrature contribue à l'État de droit et ce serait une grande responsabilité pour moi de participer à cette mission. Le dernier rapport du CSM met en évidence deux fonctions essentielles : la gestion des ressources humaines à travers les nominations et la garantie d'une éthique rigoureuse à travers la discipline et la déontologie. Ces deux aspects orienteront la présentation de mon parcours et je terminerai par ce qui me paraît caractériser mon engagement pour l'institution judiciaire.

En ce qui concerne les missions relatives à la discipline et à la déontologie, mon parcours scientifique et mes expériences professionnelles et à l'international témoignent de l'intérêt que j'ai toujours manifesté pour l'institution judiciaire et pour les enjeux démocratiques d'une réflexion sur l'éthique dans la magistrature. Universitaire, ma spécialité académique est la procédure civile, depuis ma thèse de doctorat sur la caducité en droit judiciaire privé. Dans tous les postes que j'ai occupés – à l'université Jean Moulin Lyon 3, à Corte, puis à Nice où je suis actuellement –, j'ai enseigné la procédure civile et le droit au procès équitable, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La procédure civile est une matière très technique mais qui fait réfléchir sur toutes les valeurs attachées à l'accès au juge : l'humanité, l'équité, la proximité, etc. J'ai participé en 2003 et 2004 à une commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature, dite commission Cabannes. Cela m'a permis de mieux comprendre les difficultés de mise en œuvre des exigences d'indépendance et d'impartialité. J'ai approfondi cette expérience en étant membre du Conseil national des tribunaux de commerce, de 2005 à 2015. Il s'agissait alors de faire des propositions pour harmoniser le statut des juges consulaires et celui des magistrats. L'obligation d'éviter les conflits d'intérêts, particulièrement dans les procédures collectives, est un devoir déontologique majeur. J'ai d'ailleurs participé à des sessions de formation des juges consulaires, consacrées à la responsabilité et à l'éthique des juges.

En ma qualité d'élue au conseil d'administration de l'université de Nice, j'ai présidé pendant quatre ans la section disciplinaire de l'université, qui statue sur les fraudes commises par les étudiants lors des examens, mais aussi sur les manquements aux règles de déontologie des enseignants. Les personnes qui étaient condamnées acceptaient la décision, à condition d'avoir été entendues dans le cadre d'une procédure contradictoire. J'ai appris à prendre des décisions dans des contextes difficiles, comme des décisions d'exclusion par exemple.

Dans le cadre de diverses missions d'expertise pour la délégation des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, j'ai animé des formations sur le droit au procès équitable dans différents États d'Europe. La connaissance de systèmes judiciaires différents a enrichi ma réflexion. J'ai constaté que la mise en œuvre des exigences du procès équitable se heurtent parfois à des obstacles de nature économique ou politique importants. J'ai participé à la rédaction d'un avis du Conseil consultatif de juges européens sur les relations entre les juges et les avocats, occasion d'acquérir un regard croisé sur la déontologie des juges et des avocats.

En ce qui concerne la mission de nomination, qui est l'autre attribution du CSM, les liens avec mon parcours sont doubles. Tout d'abord, mon expérience professionnelle universitaire m'a permis d'aborder la problématique de la gestion des ressources humaines. J'ai été durant plusieurs années membre du Conseil national des universités, organe qui procède à la qualification des maîtres de conférences, au recrutement de certains professeurs et surtout à l'avancement de tous les professeurs et maîtres de conférences. J'ai appris comment on mène un examen attentif des dossiers, comment on recherche objectivement les qualités des candidats à l'avancement à travers leur parcours. J'ai pu défendre des dossiers en mettant en avant les qualités scientifiques des candidats. Je préside, depuis deux ans, la commission nationale d'examen d'accès aux centres régionaux de formation professionnelle des avocats. Cette commission élabore les sujets des épreuves écrites et les corrigés pour l'ensemble des centres d'examens universitaires. Nous avons eu ainsi à réfléchir aux qualités attendues d'un avocat pour adapter les épreuves en fonction. Notre réflexion se poursuit d'ailleurs avec l'impact du numérique sur la profession d'avocat et je suis intervenue dans plusieurs colloques consacrés aux transformations du métier d'avocat provoquées par ce que l'on nomme la « justice prédictive » ou par les plateformes de médiation et de conciliation. J'ai aussi pu appréhender certains aspects du recrutement initial des magistrats en participant au conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature de 2004 à 2013. Directrice d'un institut d'études judiciaires à la faculté de droit de Nice, j'ai toujours défendu la nécessité d'assurer l'égalité des chances des étudiants pour passer le concours de l'École nationale de la magistrature, quelle que soit leur université d'origine.

Enfin, pour des raisons liées à ma personnalité, je serais très heureuse de participer aux travaux du CSM. Je connais l'importance des charges inhérentes à ses missions. À cet égard, mon parcours révèle une certaine hyperactivité et des engagements toujours importants. En effet, à côté de mes engagements professionnels et de mes activités d'enseignant-chercheur, j'ai toujours exercé des activités administratives sur le plan universitaire. Afin de compléter mon approche universitaire de l'institution judiciaire par une approche concrète, plus humaine, j'ai animé de nombreuses sessions de formation continue des magistrats sur la procédure civile. Après la mise en œuvre de la réforme de l'appel, j'ai réalisé des interventions dans les cours d'appel de Paris, Aix-en-Provence, Toulouse, Bastia, Rennes, Reims et, en décembre 2018, de Basse-Terre. J'ai ainsi pu constater les difficultés de certains ressorts territoriaux pour mettre en application certaines dispositions de procédure, particulièrement pour la mise en place d'unités de médiation ou pour intégrer la conciliation de justice dans leurs procédures, comme c'était le cas, par exemple, au tribunal d'instance

d'Antibes, dans la mesure où l'on manquait de conciliateurs de justice faute d'un recrutement suffisant.

En conclusion, j'espère que mon parcours me permettra d'apporter une contribution positive au Conseil supérieur de la magistrature, si bien sûr vous entérinez ma nomination. Si tel était le cas, je peux vous assurer de ma disponibilité et de mon engagement au service du CSM et plus largement de l'institution judiciaire.

**M. François Pillet, président.** – Quelle appréciation portez-vous sur les obligations déontologiques qui sont applicables aux magistrats, et sur l'évolution du rôle du CSM à cet égard, avec notamment la création du service d'aide et de veille déontologique, ou la publication d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats ? Est-ce une bonne initiative ? Mérite-t-elle d'être élargie ?

**Mme Natalie Fricero.** – Le CSM publie désormais un recueil des obligations déontologiques. Cette publicité est démocratiquement indispensable : elle permet aux citoyens d'avoir un autre regard sur l'institution judiciaire et de rendre transparentes les obligations déontologiques et les devoirs des magistrats. Cela renforce la confiance du public dans l'institution judiciaire. Les obligations déontologiques sont évidemment fondamentales : l'impartialité, le respect de la dignité et de l'égalité de tous, l'écoute, la bienveillance, etc. Ces obligations déontologiques doivent aussi évoluer avec la société. Je pense notamment au numérique. À l'heure du développement des réseaux sociaux, le magistrat qui communique sur les réseaux sociaux doit veiller au respect du secret professionnel ou à la protection des données personnelles et faire preuve d'une grande réserve. Le Conseil supérieur de la magistrature est l'organe adapté pour faire évoluer les obligations déontologiques.

**M. François Pillet, président.** – Ne pensez-vous pas qu'il appartient au CSM de mener une réflexion sur quelques problématiques actuelles, comme la baisse de l'attractivité des postes de chefs de juridiction par exemple ? Par ailleurs, comment remédier à la grande mobilité dans la magistrature qui pose certaines difficultés ? Enfin, conviendrait-il, éventuellement, de pondérer l'extrême féminisation de la magistrature ?

**Mme Natalie Fricero.** – À l'université, la grande majorité des étudiants en droit sont des étudiantes ; il est donc logique que le nombre de candidates au concours de l'École nationale de la magistrature soit plus important que le nombre de candidats. Le concours étant fondé sur l'anonymat, il est évident qu'il n'y a absolument aucune possibilité de limiter le flux des lauréates. Il est bon aussi que l'institution judiciaire soit à l'image de la société qu'elle est amenée à juger. Alors peut-être serait-il possible d'aménager des préférences masculines dans le cadre des recrutements parallèles dans la magistrature. Mais, là encore, les compétences et les qualités personnelles doivent primer sur le sexe des candidats qui ne peut devenir un critère de recrutement. Force est de constater que le droit attire assez peu les hommes. Nous ne savons pas pourquoi. Est-ce parce qu'il s'agit d'études plutôt littéraires qui attirent plus les femmes par culture ou par tradition ?

**M. François Pillet, président.** – Mais cette féminisation n'affecte pas que la magistrature : il suffit d'assister à une audience dans un tribunal pour constater que les agents du greffe tout comme les avocats, les magistrats du parquet ou les juges du siège sont des femmes !

**Mme Natalie Fricero.** – S'agissant de l'attractivité des fonctions de chef de juridiction, le CSM pourrait sans doute jouer un rôle, en faisant la promotion de ces fonctions

lors de ses visites dans les juridictions ou lors des sessions de formation continue des magistrats pour les inciter à postuler pour ces postes.

**Mme Muriel Jourda.** – L'un des candidats qui vous a précédée a fait référence à une récente étude établissant la défiance des justiciables à l'encontre de l'institution judiciaire. Pensez-vous que le CSM puisse avoir un rôle à jouer pour essayer d'inverser cette tendance assez inquiétante ?

**Mme Natalie Fricero.** – Différents sondages, depuis quelques années, révèlent que l'institution judiciaire est tendanciellement mal perçue. Peut-être néanmoins les critères de telles études devraient-ils être affinés, et leurs résultats nuancés. En effet, les réponses varient en fonction des expériences judiciaires qu'ont vécues ou non les justiciables : le justiciable mécontent est souvent celui qui n'a pas obtenu gain de cause devant son juge. Un tel mécontentement ne devrait pourtant pas porter ombrage à la justice : le juge prend sa décision en fonction de la règle de droit qui lui paraît applicable, à l'issue d'une procédure contradictoire ; si le justiciable est débouté, cela ne signifie nullement que la justice n'a pas bien fonctionné.

Ceci étant, le CSM a certainement, en la matière, un rôle à jouer ; un tel rôle est prévu, d'ailleurs, par les dernières réformes législatives. Un justiciable peut aujourd'hui se plaindre du comportement d'un juge auprès du CSM ; une telle plainte donne lieu à une instruction et, éventuellement, après filtrage des requêtes permettant d'éviter les abus et les malveillances, au déclenchement d'une procédure de sanction disciplinaire.

Il y a là la création d'un lien nouveau et direct avec le justiciable, qui contribue à revaloriser l'image de la justice. Je regrette que ce lien ne soit pas connu des justiciables, lesquels, bien souvent, ne savent pas à qui s'adresser en cas de manquement aux règles déontologiques.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Lorsque j'assiste à des audiences solennelles, je suis frappé d'une chose : on ne me parle que d'augmentation de la productivité. J'avais cru comprendre que l'objectif inscrit dans la loi sacrée qu'est la loi organique relative aux lois de finances dite « LOLF » était celui d'une justice de qualité rendue dans des délais raisonnables. On essaie certes de respecter des délais raisonnables, ce qui est tout à fait louable ; mais, de justice de qualité, il n'est jamais question !

Ne pensez-vous pas que le CSM pourrait, lorsqu'il propose une nomination, s'inquiéter de savoir comment le candidat conçoit ses missions, en tant qu'administrateur de la justice et non en tant que simple gestionnaire bureaucrate ?

**Mme Natalie Fricero.** – Nous sommes souvent, c'est vrai, dans une culture du chiffre ; on mesure l'efficacité d'une administration au nombre de décisions rendues et d'actes accomplis. Mais la justice ne se cantonne pas à la production de jugements ; elle est d'abord une œuvre humaine, donc qualitative, qui, en tant que telle, doit prendre en compte les besoins des justiciables et respecter leurs droits fondamentaux, notamment celui de s'exprimer dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Dans le recrutement des chefs de juridiction, le CSM tient compte de telles qualités humaines, et non uniquement des qualités managériales. Un président de tribunal doit avant tout être un homme de dialogue, porteur d'un projet de juridiction cohérent. De manière générale, le juge est un être de proximité, qui doit chercher à déterminer, au-delà de

l'application rigoureuse de la règle de droit, quels sont les enjeux sociaux et économiques de ses décisions pour le justiciable.

Ce travail, les juges le font ; malheureusement, ceci n'apparaît pas dans les statistiques. Mais peut-on quantifier les qualités humaines ? Il y a là une difficulté inhérente à la notion de « justice de qualité ».

Je suis néanmoins tout à fait d'accord avec vous. Dans une récente recension du rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej) sur les systèmes judiciaires, j'ai critiqué le principe d'une évaluation purement chiffrée. Si un juge a besoin de huit mois pour rendre un jugement de qualité, il faut les lui accorder au lieu de lui imposer un délai plus court, présenté, à tort, comme « raisonnable ». Mais je reconnais que tel n'est pas le discours officiel, et je le regrette.

**M. François Pillet, président.** – Ce n'est peut-être pas le discours officiel, mais c'est un discours qu'aime entendre la commission des lois !

**M. Alain Marc.** – Vous avez évoqué le sujet de la féminisation de la magistrature ; j'en donne un témoignage personnel. Je suis convié, le lundi 28 janvier, à l'audience solennelle du tribunal de Rodez : cinq juges, autant de femmes.

Beaucoup de femmes se présentent au concours et le réussissent ; en revanche, pour ce qui est des postes à responsabilité les plus importants, la parité semble faire défaut. Lorsque vous serez membre du CSM, agirez-vous en faveur d'une plus grande parité, ou attendrez-vous que le temps fasse naturellement son œuvre de rééquilibrage, puisque les lauréats du concours sont à 80 % des lauréates ?

**Mme Natalie Fricero.** – Si vous me faites l'honneur de donner un avis favorable à ma nomination, j'adopterai un traitement égalitaire des dossiers : pour accéder aux fonctions, par exemple, de président d'une juridiction, peu importe que l'on soit un homme ou une femme : on doit avoir les compétences et les qualités humaines requises.

Je ne m'attacherai pas à des questions de parité. Le résultat sera évidemment commenté : on constatera peut-être, au bout du compte, que, s'agissant des postes à responsabilité, les hommes sont majoritaires. Mais si le CSM les a choisis pour leurs qualités, cela ne sera que justice.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je souhaite, comme j'en ai l'habitude, partager mon expérience : j'ai eu à travailler pendant de très nombreuses années avec Mme Fricero, qui était membre de l'association des directeurs d'instituts d'études judiciaires (IEJ).

Madame, vous le savez, tous les professeurs de tous les IEJ de France attendaient avec intérêt votre avis lorsqu'ils rencontraient un problème épineux dans leurs universités. Vos réponses étaient toujours données avec objectivité, rigueur, compétence, et sans *a priori* d'aucune sorte. Pendant des années, j'ai pu m'appuyer sur votre analyse qui permettait de répondre à de multiples interrogations reflétant la diversité des situations des universités en France.

J'ai pu constater que Mme Fricero veillait tout particulièrement à l'égalité entre les formations, mais aussi à l'impartialité dans l'évaluation des candidats : leur origine sociale n'importait pas ; seul comptait le fond, c'est-à-dire le potentiel du candidat, sa capacité à

devenir un bon magistrat. Je tenais à témoigner devant mes collègues de la précieuse fiabilité de ses jugements.

**M. François Pillet, président.** – Sans discontinuer, nous allons procéder aux votes.

*La réunion est suspendue à 17 h 20.*

**Votes sur les propositions de nomination, par le Président de la République et le Président du Sénat, de M. Yves Saint-Geours, Mme Sandrine Clavel, M. Jean Cabannes et Mme Natalie Fricero aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature**

*La réunion est reprise à 17 h 25.*

**M. François Pillet, président.** – Nous avons procédé aux auditions de M. Yves Saint-Geours, de Mme Sandrine Clavel, de M. Jean Cabannes et de Mme Natalie Fricero, que le Président de la République, pour les deux premiers, et le Président du Sénat, pour les deux suivants, envisagent de nommer au Conseil supérieur de la magistrature.

Nous allons maintenant procéder à quatre votes distincts et successifs sur ces propositions de nomination.

Ces votes se dérouleront à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement.

En application de l'article 3 de la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que, pour M. Yves Saint-Geours et Mme Sandrine Clavel, le Président de la République ne pourrait pas procéder à leur nomination si les votes négatifs au sein de notre commission et de la commission des lois de l'Assemblée nationale représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Concernant M. Jean Cabannes et Mme Natalie Fricero, le Président du Sénat ne pourrait procéder à leur nomination si les votes négatifs de notre commission représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Les dépouillements des scrutins concernant les propositions de nomination du Président de la République auront lieu demain matin, simultanément au sein des commissions lois des deux assemblées.

Les dépouillements des scrutins concernant les propositions de nomination du Président du Sénat auront lieu aujourd'hui même.

*Il est procédé aux votes.*

**Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président du Sénat, de M. Jean Cabannes et Mme Natalie Fricero aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature**

*La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Jean Cabannes aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.*

**M. François Pillet, président.** – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 29

Bulletin blanc : 0

Bulletin nul : 0

Nombre de suffrages exprimés : 29

Pour : 27

Contre : 2

*La commission procède ensuite au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de Mme Natalie Fricero aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature.*

**M. François Pillet, président.** – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 29

Bulletin blanc : 0

Bulletin nul : 0

Nombre de suffrages exprimés : 29

Pour : 29

Contre : 0

*La réunion est close à 17 h 45.*

**Mercredi 16 janvier 2019**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous adresse tous mes vœux pour cette année 2019. Ne laissez pas passer les petits bonheurs de la vie, veillez sur votre santé et poursuivez votre engagement au sein de la commission des lois du Sénat, dans cette période marquée par un certain nombre de tempêtes, où la stabilité de notre institution est plus que jamais nécessaire à celle de nos institutions républicaines.

La commission achèvera bientôt ses travaux sur l'affaire Benalla. Des auditions auront lieu cet après-midi et lundi prochain. Le rapport sera publié dans les semaines suivantes.

S'agissant du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions, leurs rapporteurs, François-Noël Buffet et Yves Détraigne, essaieront de rapprocher les points de vue. Voyez les manifestations d'avocats et de magistrats ! Le Gouvernement s'est montré ferme hier à l'Assemblée nationale, alors qu'il devrait être plus à l'écoute et plus souple en cette période de grand débat national, pour éviter de faire de ces matières, propres à un consensus, un sujet de clivage. Il devrait plutôt reprendre à son compte certaines de nos propositions. Ce serait bon pour notre institution, mais aussi pour notre pays, et cela rendrait service au Gouvernement, en difficulté sur le terrain de la justice.

Reste la réforme institutionnelle, même si le calendrier de son examen s'est à nouveau distendu. Le Président de la République a rappelé que le sujet restait ouvert.

### **Désignation de rapporteurs**

*La commission désigne M. Thani Mohamed Soilihi rapporteur sur la proposition de loi n° 1506 (A.N, XVème leg.) relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte (sous réserve de sa transmission).*

*La commission désigne M. André Reichardt rapporteur sur la proposition de loi n° 183 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.*

### **Proposition de loi relative à l'aménagement du permis à points dans la perspective de l'abaissement de la limitation de vitesse à 80 km/h sur le réseau secondaire - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – M. Jean-Luc Fichet nous expose à présent son rapport sur la proposition de loi, déposée par Mme Sylvie Goy-Chavent et plusieurs de nos collègues, relative à l'aménagement du permis à points dans la perspective de l'abaissement de la limitation de vitesse à 80 km/h sur le réseau secondaire.

**M. Jean-Luc Fichet, rapporteur.** – Ce texte s’inscrit dans un contexte que nous connaissons tous, et dont nous avons déjà eu à débattre au sein de notre commission : celui d’une forte incompréhension de la population face à l’abaissement de 90 à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur les routes bidirectionnelles sans séparateur central.

À titre de compensation de ce durcissement de la réglementation routière, les auteurs de la proposition de loi entendent alléger les sanctions appliquées aux infractions les moins graves, en assouplissant les règles de récupération de points. Le dispositif proposé est relativement simple.

Actuellement, le code de la route prévoit que toute personne ayant perdu des points sur son permis de conduire les récupère automatiquement au bout de deux ans si elle n’a commis, dans ce délai, aucune nouvelle infraction au code de la route. Ce délai est de trois ans pour les infractions les plus graves, à savoir les délits ou les contraventions de la quatrième et de la cinquième classes.

Une dérogation est prévue pour les infractions les plus « légères » : les personnes qui ont commis une infraction punie du retrait d’un seul point de permis peuvent le récupérer dans un délai de six mois si elles n’ont commis, dans ce délai, aucune nouvelle infraction au code de la route.

L’article unique de la proposition de loi vise à abaisser de six mois à trois mois ce délai de récupération de points. Il s’agit, dans l’esprit de ses auteurs, d’éviter que le passage à 80 km/h ne pénalise de manière démesurée les usagers de la route, en leur faisant risquer de perdre plus de points sur leur permis de conduire.

Notons que seules quatre infractions sont aujourd’hui concernées par le retrait d’un seul point : les petits excès de vitesse, inférieurs à 20 km/h ; l’absence de port de gants homologués par les motocyclistes ; le chevauchement d’une ligne continue et le chevauchement des lignes délimitant les bandes d’arrêt d’urgence sur l’autoroute.

Le champ d’application de la proposition de loi serait pourtant assez large, car plus de la moitié des points qui sont chaque année retirés le sont pour des petites infractions au code de la route. En 2017, par exemple, sur les quelque 15 millions de points qui ont été retirés aux permis de conduire, près de 9 millions l’ont été pour des infractions « légères », punies du retrait d’un seul point.

Les auteurs de la proposition de loi soulèvent, assurément, un débat essentiel, celui de l’équilibre à trouver en matière de sécurité routière. L’efficacité des mesures de sécurité routière repose en partie sur leur compréhension par la population et leur degré d’acceptabilité. Une mesure qui n’est pas acceptée sera peu respectée. C’est d’ailleurs la position que nous avons tenue, avec nos collègues Michel Raison et Michèle Vullien, dans notre rapport d’information sur le passage aux 80 km/h. Dans ce contexte, il apparaît donc pertinent de s’interroger sur la manière de lutter efficacement contre la « délinquance routière » sans pour autant que les mesures adoptées soient jugées injustes et pénalisantes pour les usagers de la route les plus responsables !

Cette même interrogation a d’ailleurs conduit le Gouvernement à lancer récemment une réflexion sur la valorisation des comportements responsables sur la route. Le soin de conduire une étude sur le sujet a été confié au Conseil national de la sécurité routière. Son président, Yves Goasdoué, que j’ai reçu en audition, nous a indiqué que les conclusions

de ce rapport seraient prochainement remises. Plusieurs propositions sont étudiées, parmi lesquelles l'idée d'introduire une forme de sursis sur le retrait de points.

Si le sujet mérite sans aucun doute d'être posé, la solution proposée par la proposition de loi ne paraît toutefois ni aboutie ni suffisante pour répondre au débat, pour deux raisons principales.

Première raison : la réduction de la durée de récupération de points pourrait constituer un signal négatif en matière de lutte contre l'insécurité routière. Il existe en effet un risque important que les conducteurs, certains de récupérer leurs points plus rapidement, adoptent des comportements à risque. Six mois, c'est déjà une durée relativement courte : si nous la réduisons, nous risquons de nuire à la vertu pédagogique du permis à points et à son efficacité en matière de lutte contre les infractions routières.

Notons d'ailleurs qu'actuellement les personnes qui commettent une petite infraction ne sont informées de leur retrait de point qu'au bout de deux mois, en raison des délais de recours et des délais techniques liés à la gestion des flux. Si nous abaissions le délai de récupération de points à trois mois, les personnes concernées se verraient informées de leur retrait de point et de leur récupération de point de manière quasi simultanée, ce qui diminuerait assurément l'utilité de la sanction de retrait de point.

Enfin, la proposition de loi ne porterait pas uniquement sur les excès de vitesse commis sur les routes où la vitesse maximale autorisée est limitée à 80 km/h : elle concernerait tous les excès de vitesse inférieurs à 20 km/h, y compris ceux commis sur les autoroutes ou en agglomération. Seraient également concernées les infractions de franchissement de lignes.

La seconde raison qui justifie mes réserves a trait à l'utilité de la proposition de loi. Les statistiques nous montrent que les délais actuellement prévus par la loi pour la récupération de points ne sont pas disproportionnés. En effet, une part significative des points retirés chaque année pour de petites infractions au code de la route sont récupérés automatiquement, dans les délais prévus par la loi. En 2017, environ les trois quarts des points retirés ont été récupérés automatiquement, dans un délai de six mois.

Qui plus est, très peu de personnes perdent leur permis de conduire point par point, c'est-à-dire en ne commettant que de petites infractions : cela représentait en 2017 seulement 121 personnes, sur un total de 61 714 invalidations de permis de conduire. La plupart des personnes concernées perdent donc leur permis en raison d'infractions lourdes au code de la route, et non pas en commettant de petits excès de vitesse ! Dans ces conditions, réduire à trois mois la durée de récupération de points n'aurait que très peu d'impact sur les invalidations de permis de conduire.

Je le répète : la proposition de loi pose un débat essentiel, que nous nous devons, en tant que législateur, de conduire. Toutefois, au regard de l'utilité incertaine du dispositif proposé et de l'impact négatif qu'il pourrait avoir en matière de sécurité routière, la proposition de loi ne me paraît pas apporter de solution viable.

La sécurité routière est une matière complexe et les enjeux sont trop importants pour adopter des dispositions « à la légère » : plus de 3 500 personnes perdent encore la vie, chaque année, sur la route. Il me paraît dès lors préférable de conditionner toute évolution législative du permis à points à la réalisation d'une étude d'impact approfondie, afin de

garantir l'efficacité des mesures proposées et d'éviter tout effet de bord. La réflexion actuellement menée par le Conseil national pour la sécurité routière contribuera utilement à ce débat.

Pour l'ensemble de ces raisons, et tout en reconnaissant l'intérêt du débat soulevé, je vous proposerai de ne pas adopter cette proposition de loi.

**M. Philippe Bas, président.** – La mesure sur les 80 km/h suscite encore beaucoup d'incompréhension, d'opposition et d'interrogations sur son impact réel sur l'accidentalité. Si la vitesse est facteur d'accidents, ce n'est pas à 80 ou 90 km/h que se pose le problème. Présent hier à Grand Bourghtheroulde, j'ai noté que le Président de la République, tout en saluant le courage de son Premier ministre, avait admis qu'il existait peut-être une meilleure solution et que cette mesure n'était pas intangible. À cet égard, le rapport corédigé par Jean-Luc Fichet formule des propositions pragmatiques. Il faut dresser, avec les présidents de conseil départemental, la liste des lieux les plus dangereux où la vitesse maximale autorisée pourrait être effectivement réduite. Si une évolution est possible, alors le Sénat doit rester fidèle à ses propres propositions.

La présente proposition de loi entend tirer les conséquences de cette limitation à 80 km/h en adoucissant le régime du permis à points. Je crois que ce n'est pas la voie la plus cohérente avec les travaux du Sénat et la plus féconde dans la période actuelle. Si le groupe Union Centriste l'avait voulu, nous aurions pu envisager le renvoi de son texte en commission. À défaut, le rapporteur propose de ne pas amender ce texte et de ne pas l'adopter. Je souscris à cette proposition, surtout compte tenu de la position d'ouverture et de retour à la raison qu'on observe. En outre, après la présentation qui a été faite du Sénat par le Président de la République dans sa *Lettre aux Français*, rapprochant le rôle de notre assemblée de celui du Conseil économique, social et environnemental, il ne faudrait pas qu'on nous reproche, en adoptant ce texte, de tomber dans la démagogie. Sans compter les amendements qui pourraient être présentés tendant à démanteler le mécanisme du permis à points. Pour autant, je comprends ce qui motive les auteurs de la proposition de loi compte tenu de l'irritation suscitée par la mesure d'abaissement de la vitesse maximale autorisée à 80 km sur certaines routes.

**M. Alain Richard.** – La rotation très accélérée des points telle que la proposent les auteurs de cette proposition de loi ne concernerait pas seulement les points perdus pour un dépassement de la vitesse sur les routes limitées à 80 km/h : elle concernerait également le fait de conduire à 129 km/h dans une zone limitée à 110, à 149 km/h dans une zone limitée à 130. Je suppose que les points perdus pour un dépassement des 80 km/h représentent une faible part de l'ensemble des points perdus, faute de radar dans la grande majorité des zones concernées ou parce qu'ils étaient déjà présents. La position du rapporteur me paraît donc juste. En outre, j'approuve la volonté du président de prévenir tout reproche de démagogie.

**M. Alain Marc.** – Après avoir entendu ce qu'a dit le Président de la République sur les 80 km/h, j'en conclus que nos positions se rejoignent. C'est le président de la commission des routes du conseil départemental de l'Aveyron qui vous parle : nous avons toujours dit qu'il fallait travailler avec les conseils départementaux et les forces de police et de gendarmerie pour identifier les zones les plus accidentogènes et les voies les plus dégradées compte tenu de la baisse de nos moyens. Après l'obstination du Premier ministre, il semble que s'ouvre une perspective, le Président de la République écoutant les élus locaux. Aussi, je rejoins la position du rapporteur.

**M. Jacques Mézard.** – Je n’ai jamais soutenu la proposition des 80 km/h – c’est un secret de polichinelle. Ce n’est pas un progrès en matière de sécurité, et cela a pu être vécu comme une provocation dans certains territoires que je connais bien. La solution n’est pas dans la réduction à trois mois de la durée pour récupérer les points, revenons à la raison et au bon sens. Un rejet du texte pourrait cependant être mal compris, et le renvoi en commission me semblait une meilleure idée. Il serait bon, en toute hypothèse, d’avancer au 1<sup>er</sup> juillet 2019 le bilan avec les conseils départementaux, car il est des endroits où la limitation de vitesse est souhaitable...

**M. Philippe Bas, président.** – Oui !

**M. Jacques Mézard.** – ... et d’autres où cela n’a aucun sens – il est même des tronçons où la vitesse limite change tous les cinq kilomètres ! Tout le monde souhaite faire baisser le nombre de victimes sur les routes, mais mesurons d’abord les conséquences de cette mauvaise décision.

**M. Jérôme Durain.** – Le terme qui m’est venu à l’esprit en entendant les différentes interventions est celui de brimade. C’est ainsi que la mesure a été vécue dans de nombreux territoires, sur lesquels elle a été appliquée de manière froidement descendante – nous n’étions certes pas à l’heure du grand débat ! Concertation, discernement et finesse ont clairement fait défaut dans la mise en œuvre. Le groupe socialiste et républicain suivra la proposition du rapporteur ; les 80 km/h sont du domaine réglementaire et non législatif, mais c’est une zone un peu floue.

**M. François Grosdidier.** – Au lendemain du lancement de ce débat, on ne peut que saluer la décision du Président de la République de se rallier à la position du Sénat – après avoir fait la sourde oreille... Il était naguère interdit aux maires et aux présidents de conseils départementaux de fixer une telle limitation de vitesse puisque la loi leur imposait de choisir entre 30, 50, 70 et 90 km/h. Je n’ai ainsi jamais pu, en tant que maire, limiter la vitesse sur certains axes à 40 km/h, qui était pourtant la valeur pertinente ! C’est absurde, et cela montre bien les dysfonctionnements de notre État. Il ne s’agit pas de caprice des élus locaux, mais d’analyse des situations locales ! Autoriser les départements à retenir la limite de 80 km/h au lieu de 90, après analyse de la situation avec les gendarmes et les services de la préfecture, serait un retour à ce qu’aurait dû rester le fonctionnement normal, tout simple, de la République. Qu’on le redécouvre à présent, tant mieux. Cela nous a de plus été annoncé par un *one man show* brillant ; j’ignore si c’est ainsi que l’on fera revivre la démocratie locale, parlementaire et sociale, souhaitons en tout cas que les annonces se confirment.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Pour avoir passé le plus clair de mon temps avec des jeunes, je peux vous assurer que les nouveaux titulaires du permis de conduire sont toujours contrariés de perdre leurs premiers points. Le rapporteur a raison : maintenir à six mois le délai de restitution des points est une bonne chose, c’est aussi de cette façon que les jeunes conducteurs font l’expérience de leur conduite...

**M. Yves Détraigne.** – Nos échanges me font penser à cette phrase de Pompidou, alors Premier ministre : « Mais arrêtez donc d’emmerder les Français ! Il y a trop de lois, trop de textes, trop de règlements dans ce pays ! On en crève ! ». Nous en avons là une belle illustration.

**M. François Bonhomme.** – Je souscris à la position du rapporteur. La mesure était incomprise et inadaptée. Je note que les esprits évoluent : l’inflexibilité initiale est

devenue une inflexibilité relative, ce dont je me réjouis... Mais le projet, d'après ce que nous avons entendu hier, consisterait à laisser au préfet une part de la décision d'adaptation, ce qui n'est toujours pas le bon niveau. Rendons aux élus, surtout lorsqu'ils sont gestionnaires de leur réseau routier, la pleine capacité de décision pour éviter les fractionnements de limitation et les changements incessants.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cette décision, si je ne m'abuse, a été prise par l'actuel Gouvernement ! Modifier une mauvaise décision est toujours une bonne chose, mais il ne faudrait pas que cela devienne une méthode de gouvernement, permettant par-dessus le marché de se flatter, comme auprès des maires en ce moment, d'avoir rectifié les erreurs commises.

Mieux vaudrait annuler les mauvaises décisions plutôt que de les raccommoier, nous dit en substance le président Bas. Chiche : plutôt que de passer son temps à ravauder la loi NOTRe, supprimons-la – vœu pieux, je le sais bien ! Le rapporteur a raison : sans même parler des inconvénients soulevés par Alain Richard, la proposition de loi n'a pas de sens. N'en rajoutons donc pas dans l'approximation.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je voudrais rappeler qu'il existe en principe dans chaque préfecture un comité départemental des usagers des routes, qui peut être saisi à tout moment par le préfet ou la gendarmerie, pour appliquer les mesures de limitation de vitesse qui s'imposent sur les axes accidentogènes. Pourquoi légiférer alors qu'il existe une instance qui permet à tous les acteurs locaux de se mettre autour de la table pour prendre les bonnes décisions ?

**M. Jean Louis Masson.** – Je partage tout à fait l'analyse de notre rapporteur : soyons prudents sur les modifications. Soyons prudents également sur la logique de délégation du pouvoir réglementaire à telle ou telle collectivité, car cela aboutit dans certains endroits à des choses aberrantes, comme la modification de la vitesse limite tous les kilomètres ou presque – c'est le cas sur une autoroute de Moselle, et c'est odieux. Une règle d'uniformité de principe doit prévaloir sur route et autoroute, sauf cas particulier local.

Je partage l'analyse de M. Collombat sur la loi NOTRe. Si un certain nombre de sénateurs n'avaient pas voté ce texte et notamment son seuil de 15 000 habitants pour les intercommunalités, le problème de la représentation des petites communes dans les intercommunalités, objet du texte que nous examinerons dans un instant, ne se poserait pas... Il est bon de corriger les problèmes en effet, mais meilleur de ne pas les créer !

Nous devrions également regarder de plus près, monsieur le président, ce qui relève de la loi et ce qui relève du règlement. À ma connaissance, la limitation à 70 ou 90 km/h n'a jamais été législative. Veillons au respect des principes constitutionnels et à ne pas adopter des mesures qui ne seraient pas du domaine de la loi.

**M. Hervé Marseille.** – Merci, monsieur le président, de vos propos. Je remercie également le rapporteur pour ses observations pertinentes, et prends acte des positions de tous ceux qui se sont exprimés.

Je regrette cependant que l'on parle de démagogie à propos d'un texte cosigné par 80 de nos collègues de tous les bancs – dont un certain nombre présents dans cette salle – et sur lequel plusieurs amendements allant dans un sens plus restrictif ont été déposés. On peut

être d'accord ou non avec ce texte, mais évitons de parler de démagogie, car en faire un critère d'examen de nos textes ouvrirait assurément de belles perspectives...

Je disconviens également sur l'analyse des mesures susceptibles d'être engagées par le Président de la République à l'égard du Sénat. Le fait d'examiner ou non des textes en commission ou en séance n'est pas de nature à empêcher quoi que ce soit.

**M. Philippe Bas, président.** – Si j'ai parlé de démagogie, c'est par crainte que nous en soyons accusés, nullement pour qualifier cette proposition de loi !

**M. Jean-Luc Fichet, rapporteur.** – Un des arguments forts des auteurs de la proposition de loi était de dire qu'elle adoucissait en quelque sorte les sanctions infligées aux conducteurs pendant la phase d'adaptation à la nouvelle limitation de vitesse. Or il se trouve que la destruction des radars – les deux tiers ne sont plus actifs – ne nous permettra pas d'évaluer le respect de la nouvelle réglementation...

Le rapport que nous avons réalisé avec Mme Vullien et M. Raison proposait de différer l'application des 80 km/h au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et de travailler plus étroitement avec les collectivités. On oublie en effet souvent les mairies, qui sont aussi gestionnaires des voiries communales, qui représentent parfois un nombre considérable de kilomètres de route. Le rapport ne la mentionnait pas, mais je soutiens la proposition qui consiste à flécher le produit des amendes vers l'entretien de la voirie communale, dont les maires dénoncent la charge exorbitante, afin de rendre les routes moins accidentogènes.

*La proposition de loi n'est pas adoptée par la commission.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Articles additionnels après l'article unique</b>			
M. KAROUTCHI	2 rect. <i>bis</i>	Suppression de la perte de point pour les conducteurs exemplaires.	<b>Rejeté</b>
M. FOUCHÉ	3 rect.	Introduction d'un bonus de points pour les usagers de la route exemplaires.	<b>Rejeté</b>
M. FOUCHÉ	4 rect.	Suppression de l'amende forfaitaire pour les petits excès de vitesse.	<b>Rejeté</b>
M. REGNARD	1 rect.	Limitation des possibilités de rétention du permis de conduire par les autorités administratives.	<b>Rejeté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
M. FOUCHÉ	5 rect.	Modification de l'intitulé de la proposition de loi.	<b>Rejeté</b>

**Proposition de loi visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons à présent le rapport de Mme Maryse Carrère sur la proposition de loi visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires, présentée par M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste et républicain.

**Mme Maryse Carrère, rapporteur.** – Cette proposition de loi est avant tout un symptôme des dysfonctionnements de l'intercommunalité dans certains de nos départements à la suite des dernières réformes territoriales.

Personne ne se préoccuperait outre mesure de rééquilibrer la composition des conseils communautaires si le fonctionnement de l'intercommunalité était toujours harmonieux, et si le véritable esprit de coopération qui doit présider à son fonctionnement n'avait pas été mis à mal par des regroupements forcés, par un agrandissement inconsidéré du périmètre de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et par la multiplication des transferts de compétences obligatoires à leur profit.

On n'accorderait peut-être pas non plus autant d'importance à ce que les conseillers municipaux qui ne sont pas membres de l'organe délibérant de l'EPCI auquel leur commune appartient soient correctement associés au fonctionnement quotidien de cet établissement, si la plupart des leviers de décision n'avaient pas été déplacés au niveau intercommunal et si certains conseils municipaux n'avaient pas le sentiment d'avoir été relégués au rang de « comités des fêtes », pour reprendre une expression que j'ai entendue au cours de mes auditions...

Bien sûr, il ne faut pas noircir le trait. Les communes conservent des compétences de proximité essentielles, qui expliquent l'attachement que les Français continuent de leur témoigner. Beaucoup d'EPCI à fiscalité propre fonctionnent bien, dans la recherche de l'intérêt commun et du compromis, et la question de la représentativité de leurs organes ne se pose pas. Les simples conseillers municipaux, si je puis dire, sont souvent impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans les affaires de la communauté.

Il n'en reste pas moins que cette proposition de loi soulève des questions auxquelles il est urgent d'apporter des réponses. Je veux, pour cette raison, en remercier très sincèrement nos collègues du groupe socialiste et républicain.

Certaines dispositions proposées soulèvent, comme nous allons le voir, des difficultés. Mais je ne crois pas qu'il faille en rester à ce constat, et c'est pourquoi je vous proposerai d'améliorer et de compléter le texte, avec l'accord de ses auteurs.

La proposition de loi a d'abord pour objet de corriger la sous-représentation de certaines communes au sein des conseils communautaires. Il ne s'agit pas tant des petites communes, contrairement à ce qu'indique l'intitulé du texte, que des communes dont la population se situe dans la moyenne communautaire.

Comme vous le savez, le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre est déterminé, soit en application des règles de droit commun fixées par la loi, soit par accord local d'une majorité qualifiée de conseils

municipaux – cette faculté n'étant offerte que dans les communautés de communes et d'agglomération.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi ne traite que de la répartition de droit commun. Celle-ci répond à quatre principes : les sièges doivent être répartis entre les communes sur une base essentiellement démographique ; toutefois, il est attribué au moins un siège à chaque commune, ce qui est la traduction du fait qu'un EPCI à fiscalité propre est un organisme de coopération entre communes ; aucune commune ne peut détenir à elle seule plus de la moitié des sièges, ce qui est la conséquence du principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; enfin, aucune commune ne peut se voir attribuer plus de sièges qu'elle ne compte de conseillers municipaux.

Des règles complexes de répartition ont été mises au point par le législateur pour concilier, autant que faire se peut, ces quatre principes.

La loi fixe l'effectif théorique du conseil communautaire en fonction de la population de l'EPCI. Cet effectif théorique est celui qui sert de base aux opérations de répartition, qui se déroulent en quatre étapes. Première étape : les sièges sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, méthode qui a pour effet de favoriser les plus grandes communes, dans des proportions plus ou moins fortes selon le cas.

Au cours de la deuxième étape, il est procédé à plusieurs correctifs : d'abord, les communes qui n'ont pas bénéficié de la répartition à la proportionnelle à la plus forte moyenne se voient attribuer un siège de droit, ce qui a pour effet de surreprésenter les petites communes. Ensuite, dans le cas où une commune s'est vu attribuer plus de la moitié des sièges, elle subit un écrêtement et reçoit finalement la moitié des sièges arrondie à l'entier inférieur. Enfin, si une commune s'est vu attribuer plus de sièges qu'elle n'a de conseillers municipaux, son nombre de sièges est réduit à due concurrence.

Au terme de la deuxième étape, la répartition des sièges peut être fortement déséquilibrée, notamment dans les communautés où il existe un grand nombre de petites communes.

C'est pourquoi la loi prévoit, au cours d'une troisième étape, la répartition de 10 % de sièges supplémentaires, à titre obligatoire lorsque le nombre de sièges de droit est supérieur à 30 % de l'effectif théorique du conseil. Ces sièges sont alors répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, ce qui permet de rééquilibrer la composition du conseil au bénéfice des plus grandes communes.

Enfin, au cours d'une quatrième étape, est appliquée une garantie au profit des communes nouvelles créées depuis le dernier renouvellement général des conseils municipaux, qui doivent recevoir au moins autant de sièges que de communes fusionnées.

En définitive, les règles de répartition des sièges de droit commun conduisent à une forte, voire très forte surreprésentation des petites communes, et garantissent une représentation correcte des communes les plus peuplées. Mais elles ont tendance à pénaliser les communes de taille moyenne, dont la représentation s'écarte parfois de la moyenne de plus de 70 %.

Comme l'ont probablement constaté les auteurs de la proposition de loi, on est obligé, pour corriger ces déséquilibres, de sortir des sentiers battus. On aurait pu imaginer par exemple de substituer à la règle de la plus forte moyenne celle du plus fort reste, qui est tout aussi habituelle en matière électorale, mais cela ne donnerait pas de résultats satisfaisants.

C'est pourquoi nos collègues ont imaginé une méthode plus originale. Ils proposent en effet d'adopter une nouvelle règle mathématique pour traduire le principe de représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle, comme vous le savez, implique d'abord de calculer le quotient démographique de l'EPCI, qui est le rapport entre la population totale de l'EPCI et le nombre de sièges à répartir entre les communes. Ensuite, on divise la population de chaque commune par le quotient démographique. Il en va exactement de même en matière électorale, où on divise le nombre de suffrages obtenu par une liste par le quotient électoral, qui est égal au rapport entre le nombre total de suffrages exprimés et le nombre de sièges à pourvoir.

Cette division produit, pour chaque commune, un résultat qui, en général, n'est pas un nombre entier. C'est pourquoi, habituellement, on arrondit les résultats à l'entier inférieur, avec pour conséquence qu'il reste des sièges non pourvus. Et l'on répartit ces sièges non pourvus, soit à la plus forte moyenne, soit au plus fort reste.

Nos collègues proposent au contraire d'arrondir les résultats à l'entier supérieur. Il n'y aurait, par définition, aucun reste à répartir.

Cette méthode de l'arrondi à l'entier supérieur produit, par elle-même, de forts écarts de représentation et ne saurait être considérée comme une traduction fidèle du principe de représentation proportionnelle. Toutefois, en l'espèce, les résultats obtenus doivent être comparés avec ceux de l'ensemble des étapes de répartition prévues par le droit en vigueur, qui produisent, comme nous l'avons vu, de forts écarts de représentation.

J'ai procédé à de nombreuses simulations, complétées par celles que m'ont fournies l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et le Gouvernement. Il en ressort que l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, dans sa version actuelle, aboutit certes à corriger légèrement la sous-représentation des communes moyennes, pas nécessairement d'ailleurs en leur attribuant un siège supplémentaire, mais en diminuant l'effectif total du conseil. En revanche, il diminue très fortement le nombre de sièges revenant aux plus grandes communes, qui se trouveraient ainsi fortement sous-représentées.

La ville de Reims perdrait ainsi 34 sièges au sein de sa communauté urbaine, Châtillon-sur-Seine en perdrait 20 au sein de sa communauté de communes, Saint-Étienne en perdrait 15 au sein de sa métropole, et Tarbes en perdrait 11 au sein de sa communauté d'agglomération.

Il me semble que cela soulève des difficultés, vu le rôle que jouent et doivent continuer à jouer les villes centres dans les communautés, et vu le risque de déstabilisation qu'une redistribution aussi massive des sièges pourrait comporter. L'AMF nous a dit sa crainte que le mécanisme proposé ne crée des tensions entre les grandes et les moyennes communes, y compris là où les relations de travail sont bonnes aujourd'hui.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi présente également des difficultés juridiques puisqu'il aggraverait globalement les écarts de représentation au sein des conseils communautaires. Au niveau national, le nombre de communes moins adéquatement représentées au terme de la réforme – c'est-à-dire celles dont l'écart de représentation par rapport à la moyenne augmenterait – serait supérieur au nombre de communes qui seraient plus adéquatement représentées. Il en irait de même en termes de population. Par là même, et compte tenu de la jurisprudence subtile dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 février 2016 relative à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, les dispositions proposées s'exposeraient à un très fort risque de censure.

Je vous proposerai donc, avec l'accord de Jean-Pierre Sueur et du groupe socialiste et républicain, non pas de supprimer l'article, mais de lui apporter un correctif nécessaire.

On constate en effet que le dispositif proposé produit surtout des effets indésirables dans les communautés où il existe, d'un côté, une ou quelques communes beaucoup plus peuplées que la moyenne et, de l'autre, une multitude de petites communes. C'est là que la « méthode de l'arrondi à l'entier supérieur » aboutit à réduire fortement la représentation des grandes communes alors même qu'elles sont déjà sous-représentées.

Je vous propose donc de combiner cette nouvelle méthode de répartition avec un nouveau mode de détermination de l'effectif théorique du conseil communautaire, qui sert de base au calcul. Cet effectif théorique ne dépendrait plus seulement de la population de l'EPCI, mais aussi du nombre de communes qui en sont membres.

Avec ce correctif, l'article 1<sup>er</sup> aboutirait à un rééquilibrage tout à fait raisonnable de la représentation des communes au sein des conseils communautaires : les plus grandes communes conserveraient souvent le même nombre de sièges ou elles n'en perdraient que quelques-uns ; les pertes les plus fortes concernent de grandes communes qui, compte tenu de la configuration de l'EPCI, sont très avantagées par le droit en vigueur ; les communes moyennes les plus pénalisées par la législation actuelle recevraient un ou deux sièges de plus.

Je vous proposerai par ailleurs d'assouplir les règles relatives à l'accord local de répartition des sièges dans les communautés de communes et d'agglomération.

Comme vous le savez, à la suite de la décision *Commune de Salbris* du Conseil constitutionnel du 20 juin 2014, les règles relatives à l'accord local ont dû être revues à l'initiative de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Alain Richard. Ces règles ont le mérite d'exister. Néanmoins, elles sont devenues tellement strictes qu'elles sont bien souvent inapplicables. Alors même que le droit commun produit de très forts écarts de représentation entre les communes, les règles régissant l'accord local sont si contraignantes qu'elles rendent illégal un accord qui, pourtant, diminue dans l'ensemble les écarts de représentation...

Cela tient en partie au volant maximal de 25 % de sièges supplémentaires susceptibles d'être créés par accord local. Je vous proposerai donc de réintroduire ici une disposition adoptée en octobre 2016 par le Sénat, à l'initiative de Jacqueline Gourault, alors sénatrice de Loir-et-Cher, et de Mathieu Darnaud. Cette disposition consiste à relever à 45 % la part de sièges supplémentaires pouvant être créés, dans le cas où cela s'avère nécessaire pour conclure un accord local ou, du moins, un accord dit « positif », c'est-à-dire qui n'aboutisse pas à diminuer l'effectif du conseil. En tout état de cause, cet assouplissement ne pourrait conduire à répartir plus de dix sièges supplémentaires par rapport au droit en vigueur.

Par ailleurs, il me semble opportun et conforme à l'esprit de la jurisprudence constitutionnelle d'autoriser les accords locaux qui réduisent globalement les écarts de représentation, en tenant compte non seulement du nombre de communes, mais également de la population concernée par ces écarts, sans produire pour aucune commune prise isolément un écart excessif. Le législateur a imaginé un régime spécial pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence afin de corriger les iniquités résultant du droit commun, et le Conseil constitutionnel lui a donné raison. Mais la loi ne peut pas régler un par un tous les cas particuliers ! Il convient donc d'autoriser les élus à imaginer eux-mêmes la répartition des sièges la plus adaptée à leur territoire, à condition que la loi fixe des critères au moins aussi rigoureux que ceux à l'aune desquels le Conseil constitutionnel a apprécié la constitutionnalité du régime d'Aix-Marseille-Provence.

Je passerai plus rapidement sur l'article 2 dont l'objet est de mieux associer les « simples » conseillers municipaux, ceux qui ne sont pas membres du conseil communautaire, au fonctionnement de l'intercommunalité.

C'est un objectif que nous pouvons tous partager. On observe aujourd'hui un grand nombre de démissions chez ces conseillers municipaux qui, à la suite de la loi NOTRe, ont parfois le sentiment que leur mandat a perdu de son sens. Les communes ont été privées d'un grand nombre de leurs prérogatives au profit des EPCI à fiscalité propre, et l'agrandissement des périmètres intercommunaux fait qu'il est de plus en plus difficile de se sentir impliqué dans le fonctionnement des communautés.

Nos collègues proposent donc que, dans les EPCI à fiscalité propre qui ont l'obligation de se doter d'un règlement intérieur – c'est-à-dire ceux qui comportent au moins une commune de 3 500 habitants ou plus –, le conseil communautaire ait l'obligation de délibérer pour définir les modalités de participation des conseillers municipaux aux commissions thématiques.

Je rappelle que les commissions intercommunales sont déjà ouvertes, dans bien des cas, aux conseillers municipaux qui souhaitent y assister. Une base légale a été donnée à cette pratique en 2010.

Ensuite, il me semble que l'articulation proposée par l'article 2 entre la loi et le règlement local n'est pas satisfaisante. Le législateur ne peut pas se contenter de mentionner un droit nouveau qui serait reconnu aux conseillers municipaux, sans caractériser ce droit en définissant, au moins dans les grandes lignes, la manière dont il pourrait s'exercer. Tous les conseillers municipaux pourraient-ils assister à toutes les réunions de toutes les commissions ou auraient-ils un droit d'option ? Est-ce aux conseils municipaux que l'on veut donner la faculté de désigner des représentants supplémentaires ? Faudrait-il reconnaître des droits spécifiques aux conseillers municipaux d'opposition ? Nous ne pouvons pas laisser les EPCI dans l'insécurité juridique en ne répondant pas nous-mêmes à ces questions.

Je ne crois pas, pour ma part, qu'il faille inscrire dans la loi un principe selon lequel les commissions seraient désormais ouvertes de plein droit à tous les conseillers municipaux. Il faut laisser les élus s'organiser en faisant usage des souplesses d'ores et déjà permises par la législation. D'ailleurs, la participation de simples conseillers municipaux aux commissions provoque parfois des dysfonctionnements : il arrive que des maires ou d'autres délégués communautaires découvrent en séance des projets dont ils n'ont jamais entendu parler, alors qu'ils ont été débattus en commission sans qu'ils aient été mis au courant !

Je vous proposerai plutôt de nous inspirer d'une recommandation du rapport de Mathieu Darnaud sur la revitalisation de l'échelon communal, en consacrant le droit d'information de tous les conseillers municipaux sur les affaires de l'EPCI à fiscalité propre et des syndicats dont leur commune est membre.

Enfin, je souligne que le vrai moyen de rendre du cœur à l'ouvrage aux conseillers municipaux, à mon sens, n'est pas de compliquer le fonctionnement des intercommunalités, mais de restituer aux communes des compétences de proximité qu'elles sont les mieux à même d'exercer.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci de ce rapport éclairant sur un sujet complexe au niveau juridique et sensible pour nos collectivités. Votre travail a fait évoluer le texte vers des solutions encore plus pertinentes.

Le problème tient à ce que, pour garantir une représentation aux plus petites communes sans augmenter le nombre total de délégués communautaires, il faut enlever des délégués aux autres communes. En l'état actuel du droit, ce sont principalement les communes moyennes qui en subissent les conséquences.

Vous avez su trouver des solutions compatibles avec la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel. Si le processus de révision constitutionnelle redémarrait, il n'est pas exclu que le Sénat introduise des assouplissements dans la Constitution. Dans cette attente, nous pourrions renvoyer le Président de la République et le Gouvernement à leurs nouveaux engagements de mieux prendre en compte les attentes des collectivités territoriales.

**M. Mathieu Darnaud.** – Je salue le travail de notre rapporteur Maryse Carrère tant il est difficile de trouver des solutions susceptibles de satisfaire à toutes les exigences. J'épouse la philosophie de ce texte qui vise à redonner plus de place aux petites et moyennes communes dans le concert des grandes intercommunalités. La loi NOTRe a donné lieu à des gouvernances pléthoriques. Le travail que nous avons réalisé avec Jacqueline Gourault partait du constat que la communauté d'agglomération au Pays basque, avec ses trois cents conseillers communautaires, comportait plus de membres que le conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine !

S'agissant de la représentation des conseillers municipaux dans les commissions, je souscris à l'argumentation de Maryse Carrère. Ouvrir les portes des commissions à tous les conseillers municipaux paraît bien compliqué...

J'insiste sur la représentation des villes moyennes, qui peinent à trouver leur place dans l'intercommunalité, alors même que des charges importantes pèsent sur elles. Peut-être faudra-t-il tirer parti de la révision constitutionnelle pour revenir sur ce sujet. Il faudra aussi traiter à la racine les problèmes causés par la loi NOTRe.

**M. Alain Richard.** – Le danger ici est de trouver un accord politique entre nous à la bordure du respect du principe de l'égalité du suffrage et, croyant avoir trouvé un bon compromis, de mettre en circulation un texte qui ne résisterait pas à l'épreuve d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) !

Faut-il augmenter le nombre de sièges, avec le risque d'assemblées pléthoriques ? Dès 2014, nous mettons en garde sur les dangers d'une telle surreprésentation. Or faites le

calcul et appliquez ce qui est proposé ici à des communautés que vous connaissez : le résultat est inquiétant !

Par ailleurs, il est proposé de procéder à un changement de barème global pour apprécier le respect du principe d'égalité du suffrage et de fixer législativement un seuil à 30 %. C'est contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Je ne voterai donc pas cette proposition de loi. Soyons attentifs à ne pas mettre en circulation un produit non conforme, mais à l'étiquette flatteuse !

**M. Éric Kerrouche.** – Il est faux de dire que le paradis de l'intercommunalité, c'était avant la loi NOTRe ! Veillons à ne pas remettre en question, en raison de certains problèmes, l'ensemble de l'édifice intercommunal. Ayons le courage de dire qu'il faut revenir sur certains découpages qui ne sont pas pertinents sans tomber dans la caricature ! Il importe de faire un bilan équilibré de la loi NOTRe, mais aussi des réformes précédentes.

Je félicite le rapporteur, car le sujet était relativement ardu. Nous avons abouti à une co-construction impliquant à la fois les auteurs de la proposition de loi et la direction générale des collectivités locales (DGCL). Le fait que nous soyons capables de reprendre des mesures pertinentes prouve que le Sénat sait se mettre d'accord quand il s'agit des territoires !

Depuis la décision *Commune de Salbris* de 2014, il existe un problème de représentation des communes, avec un système normé et brimant les capacités locales. Interroger la manière de faire du Conseil constitutionnel n'est pas un crime de lèse-majesté. À la lecture de la décision sur la métropole Aix-Marseille-Provence, il est clair que la conception du Conseil constitutionnel est de plus en plus restrictive. Il est essentiel de desserrer l'étau. La proposition de loi, amendée par le rapporteur, aboutit à une solution de calcul performante tenant à la fois compte des petites communes et des communes intermédiaires.

L'article additionnel me paraît aussi intéressant. Relever le taux maximal de 25 % des sièges jusqu'à 45 % et autoriser les accords qui permettent de baisser les écarts est une deuxième façon de desserrer la contrainte.

Enfin, en ce qui concerne l'article 2, on nous dit régulièrement qu'il faut associer davantage les conseillers municipaux aux décisions communautaires. Il convient donc de trouver un mécanisme pour les intégrer dans l'édifice. Renforcer leur information est souhaitable, mais n'est pas de nature à endiguer la vague de démissions chez les conseillers municipaux.

Quant au risque de QPC, nous verrons bien, mais cela ne doit pas nous empêcher de mener le combat !

**M. Yves Détraigne.** – Dans un tel débat, chacun fait état de son expérience au sein de son intercommunalité. Je suis le représentant d'une commune de 5 000 habitants dans une communauté urbaine de 143 communes. La ville centre, Reims, détient 34 sièges sur 206. Ma commune a un siège, au même titre que la commune la plus petite, qui compte trente-cinq habitants. Or cela fonctionne et n'a pas entraîné de réunionite !

N'inventons pas une usine à gaz. Il s'agit de la France et non des intérêts particuliers de tel ou tel territoire. Il importe donc de trouver une règle commune. Il en existe une aujourd'hui : elle fonctionne quand les élus ont envie de travailler pour l'intérêt général.

En voulant régler un certain nombre de problèmes particuliers, nous risquons fort d'en susciter d'autres. Je vous invite à la prudence.

**Mme Agnès Canayer.** – Il est toujours difficile de trouver un dispositif mathématiquement équilibré, je l'ai encore constaté hier soir quand nous avons passé sept heures – autant que le grand débat ! – à installer la nouvelle communauté urbaine du Havre. Alors que la ville du Havre rassemble les deux tiers de la population de cette nouvelle communauté, elle n'a que 59 représentants - la totalité de son conseil municipal - sur 130 sièges. Mais cela fonctionne, même si certains maires regrettent l'accord local qui est devenu caduc. La représentation des communes moyennes est un peu moindre, mais on compense avec des postes de vice-président. Bref, les règles actuelles sont assez bien faites et ménagent suffisamment de souplesse pour trouver un équilibre au sein des intercommunalités. Il serait dangereux de les remettre en question sans une étude d'impact plus approfondie. Sur l'article 2, je partage l'avis du rapporteur.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – En 1983, le système favorisait largement la représentation des communes les plus peuplées et défavorisait fortement celle des communes les moins peuplées. Puis a été adopté l'amendement Diligent. Dans mon agglomération d'un million d'habitants, on est passé de 90 conseillers communautaires en 1983 à 184 aujourd'hui. La difficulté est de représenter simultanément les territoires et la population – du coup, la tendance est d'ajouter toujours plus de sièges. L'assemblée de Londres, ville de 8 millions d'habitants, ne compte pourtant que 25 membres... À l'équilibre entre communes au sein des intercommunalités, nous ne devons toucher que d'une main tremblante – comme, selon le président Larcher, à la Constitution.

Il est vrai que les communes moyennes sont plutôt pénalisées, surtout dans les grandes agglomérations. Mais des accords locaux permettent souvent de rectifier la situation. Bernard Roman, alors président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, voulait introduire dans la loi Chevènement l'élection des conseils communautaires au suffrage universel direct, ce qui aurait tout bouleversé. On tend plutôt aujourd'hui à rechercher un équilibre acceptable entre population et territoire. Accroître le nombre d'élus serait démagogique et ne réduirait pas la dépense publique. Mieux vaut donc s'en tenir à l'existant.

**Mme Françoise Gatel.** – Les auteurs de ce texte mettent en évidence le malaise des petites communes au sein des intercommunalités et le sentiment d'écrasement des communes intermédiaires, qui ont souvent le même nombre de représentants que ces dernières. Ils cherchent, pour ainsi dire, à réparer l'irréparable. Il s'agit en fait de trouver des solutions à la loi NOTRe, qui a créé, pour ainsi dire, des monstres. On a enlevé beaucoup de compétences aux communes pour les confier à des institutions où le nombre de représentants est considérable.

L'augmentation du nombre de délégués communautaires fera perdurer l'invisibilité des petites communes au sein des intercommunalités. Et, alors que celles-ci devront définir sous quelques mois les règles de représentation valables à partir de mars 2020, ce texte pourrait susciter des recours qui aboutiraient à ce qu'il soit déclaré inconstitutionnel. Bref, les délais sont trop courts, alors qu'il faudrait prendre le temps de faire les simulations nécessaires. Je suis défavorable à ce texte.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre rapporteur a évoqué avec le représentant de l'AMF la question du calendrier. Comme le compte à rebours est lancé, nous pourrions reporter l'entrée en vigueur du texte. L'essentiel est d'avancer sur cette question.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je félicite le rapporteur pour la clarté de son exposé sur ce sujet complexe.

Rendons à César ce qui lui appartient : si la loi NOTRe a incontestablement aggravé la situation, elle ne l'a pas créée. C'est la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 qui en est à l'origine. Cette loi a transformé le statut des intercommunalités, qui étaient alors des sortes de contrats, volontaires, entre communes, pour en faire quasiment des collectivités territoriales. Voilà le tableau !

**M. Alain Richard.** – Au sens chirurgical...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Puis, le Conseil constitutionnel a fait un véritable coup d'État, passant de l'interprétation de la Constitution à la fabrication de celle-ci. En effet, les intercommunalités ne représentent pas la population, mais les communes, et ne sont pas des collectivités territoriales – sauf à l'écrire dans la Constitution, ce qui est plus qu'une interprétation.

Sur la proposition de loi, qui a le mérite de la simplicité, et sur la position du rapporteur, je n'ai pas vraiment d'avis. Il faudrait disposer de simulations, mais ces propositions, meilleures que l'existant, ne me choquent pas. Cela dit, on peut très bien trouver autre chose ! La dotation globale de fonctionnement (DGF) varie en fonction de la taille des communes : si vous habitez dans une commune de 500 000 habitants, vous valez 2 ; si vous êtes dans une commune de moins de 500, vous valez 1. Là, le Conseil constitutionnel ne trouve rien à redire. On pourrait donc utiliser ces coefficients logarithmiques, en les faisant baisser à mesure que la taille de la commune augmente. Cela résoudrait la question des communes moyennes. Pourquoi ce qui est licite pour les questions financières ne le serait-il pas ici ? Peut-être le Conseil constitutionnel est-il trop bien informé par le Conseil d'État...

Je me rallierai à la proposition qui sera retenue, non sans déposer des amendements pour montrer que d'autres solutions sont possibles.

Je ne suis pas favorable à l'article 2, qui entretient la confusion entre communes et intercommunalités. Ces dernières ont leur logique propre.

**M. Jean Louis Masson.** – Il est curieux qu'à un niveau aussi fondamental que l'Europe on accepte sans rien dire la représentativité logarithmique, qui fait qu'un citoyen de Malte est 150 fois mieux représenté qu'un Français ou un Allemand, ou un Luxembourgeois 120 fois mieux – ce que j'ai dénoncé à trois reprises en séance publique et en commission, dans l'indifférence générale – et qu'on se penche avec autant d'attention sur des écarts de représentativité de plus ou moins 20 % à l'échelle des intercommunalités. On marche sur la tête !

Le titre de cette proposition de loi est particulièrement ronflant : on a l'impression qu'elle règlera tous les problèmes. Il serait intéressant de savoir si ses auteurs ont voté pour ou contre la loi NOTRe. S'ils ont voté pour, on comprend mal qu'ils s'étonnent à présent des problèmes qu'elle pose. Je ne serai pas le complice de ce double langage.

Il existe aujourd'hui des intercommunalités d'une taille démente. Dans mon département, une intercommunalité regroupe 128 communes, avec 150 délégués, le tout pour à peine 30 000 habitants. On peut augmenter encore ces nombres et aboutir à une armée mexicaine de délégués, qui de surcroît n'auront rien à dire puisqu'on sait bien que, lorsqu'ils

sont si nombreux, les ficelles sont tirées par quatre ou cinq personnes, et tous les autres n'ont qu'à lever la main – ou appuyer sur leur tablette. Tous ces problèmes viennent des réformes de M. Sarkozy et de M. Hollande, dont sont comptables ceux qui les ont soutenus. L'hypocrisie a assez duré. Sur le terrain, on a l'impression que personne n'a approuvé M. Sarkozy lorsqu'il a imposé aux communes d'adhérer à des intercommunalités en fixant un seuil minimal de population, et que personne n'a voté la loi NOTRe et son seuil de 15 000 habitants, qui a conduit à des intercommunalités démesurées. Nous sommes 49, au Sénat, à ne pas avoir voté la loi NOTRe. Ceux qui ont voté la loi NOTRe sont encore majoritaires parmi nous. Pas sûr qu'ils le restent longtemps.

**M. Philippe Bas, président.** – Certains d'entre nous peuvent avoir voté la loi NOTRe sans être pour autant des hypocrites. Ils ont pu le faire avec sincérité pour sauver les départements, éviter l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct ou empêcher d'imposer à des communautés de communes de moins de 10 000 habitants de se regrouper.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Pipeau ! Le moindre mal, c'est encore le mal, comme disait Hannah Arendt.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous le savez, le Sénat n'a pas les pleins pouvoirs face au bloc majoritaire formé par le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Nous sommes parfois dans une démarche visant à limiter les dégâts, dans un esprit de responsabilité. Cela dit, je veux bien vous applaudir d'avoir été parmi les 49 irréductibles !

**M. Jean Louis Masson.** – Vous plaisantez...

**M. Philippe Bas, président.** – Aucunement.

**M. Jean Louis Masson.** – Reste que nous n'étions que 49 à voter contre la loi NOTRe.

**Mme Catherine Troendlé.** – Et alors ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quel rapport avec la décision *Salbris* ?

**M. Jean Louis Masson.** – Rendez-vous à la prochaine élection, vous verrez alors si vous avez toujours la majorité. Pour l'instant, j'aimerais pouvoir poursuivre sans être interrompu.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous en prie et vous invite même à conclure.

**M. Jean Louis Masson.** – Nous avons de grandes intercommunalités à cause du seuil de 15 000 habitants fixé par la loi NOTRe, venant après les lois de M. Sarkozy. Que chacun assume ses positions !

**M. Philippe Bas, président.** – Nous relirons attentivement vos amendements à la loi NOTRe pour savoir comment vous proposiez à l'époque d'éviter de créer de trop grandes intercommunalités.

**M. Jacques Mézard.** – Merci à notre rapporteur pour la qualité de son travail. Ce texte a peu de chances d'arriver au bout de la procédure législative dans des délais utiles. Je n'ai pas voté pour la loi NOTRe, mais l'expression démocratique commande le respect des

positions des uns et des autres. Nous sommes en train d'essayer de faire du rafistolage pour corriger les travers des réformes menées par les majorités successives. Je rappelle que le projet de loi relatif à la fusion des régions a été présenté le même jour en conseil des ministres que le projet de loi NOTRe, et que l'exposé des motifs de ce dernier prévoyait la disparition rapide des conseils départementaux, dans l'idée, avais-je cru comprendre, de les remplacer par de très grandes intercommunalités. Le Sénat a évité la suppression des conseils départementaux. La solution est ambiguë, puisqu'on a créé de nouvelles intercommunalités dont les contours ne sont aucunement cohérents avec ceux des cantons. Dans ces intercommunalités XXL, les élus des petites et moyennes communes ne se sentent plus écoutés – non plus que les représentants des départements les moins peuplés au sein des conseils régionaux. Des conseils communautaires de 80, 100 voire 120 représentants deviennent de plus en plus des chambres d'enregistrement. Ce texte va dans le bon sens, sans doute, mais c'est du rafistolage. Il serait plus réaliste de viser une échéance en 2026 pour proposer une réforme plus en adéquation avec le fonctionnement des collectivités territoriales.

**M. François Grosdidier.** – Merci, monsieur le président, d'avoir rappelé que si la majorité sénatoriale avait suivi les 49 sénateurs qui ont voté contre la loi NOTRe, l'élection des conseillers communautaires aurait aujourd'hui lieu sur la base d'un scrutin de liste communautaire, la minorité de blocage du transfert du plan local d'urbanisme intercommunal aurait été supprimée, et les seuils de constitution des EPCI à fiscalité propre seraient bien supérieurs. Si nous n'avions pas systématisé l'intercommunalité sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, les communes auraient été en grand danger en raison de leur éparpillement. Les petites communes ne continuent à exister que parce que l'intercommunalité leur permet de faire ce qu'elles ne peuvent plus faire seules. Il fallait choisir entre la généralisation de l'intercommunalité et les fusions d'office de communes.

L'application aux EPCI du principe constitutionnel d'égalité du suffrage pose un problème, car il s'agit d'établissements publics et non de collectivités territoriales. La future révision constitutionnelle pourrait sans doute être l'occasion de préciser que la représentation électorale est celle de la population et aussi celle des territoires. Cela pourrait valoir également pour le Sénat dont on pourrait considérer qu'il représente aussi des territoires et non seulement des populations selon une règle strictement démographique.

Cette proposition de loi est bienvenue. Grâce au Sénat, nous avons pu garantir la représentation de chaque commune dans les conseils communautaires mais cela crée une forme d'injustice pour les communes moyennes ou périphériques, prises en étau entre la représentation souvent très forte de la commune centre et la représentation individuelle minimale de toutes les petites communes.

Faut-il craindre une représentation pléthorique dans les conseils communautaires ? Non. Les conseillers communautaires sont dans la majorité des cas bénévoles. De plus, les discussions de fond qui définissent les orientations ont souvent lieu au sein du bureau de l'intercommunalité ou en conférence des maires, et non au sein du conseil communautaire à qui il revient de prendre les grandes décisions et de faire les grands arbitrages. La hausse du nombre de conseillers permettra en outre de mieux assurer la représentation de l'intercommunalité au sein de tous les organismes qui dépendent d'elle, comme les missions locales ou les bailleurs sociaux par exemple. Aujourd'hui ce sont les élus de la grande ville, qui sont nombreux, ou les maires, qui sont déjà très occupés, qui doivent siéger dans ces organes. Ils n'en ont pas toujours le temps.

Je trouve cette proposition de loi intéressante même si le système est complexe, mais il est difficile de faire autrement.

**M. Philippe Bas, président.** – En effet. Il faut trouver le bon compromis et le dossier est particulièrement complexe.

**M. Dany Wattebled.** – Le système actuel n'est pas si mauvais puisqu'il garantit la représentation du territoire et de la population en vertu du principe « une commune, une voix », avec des strates supplémentaires pour mieux représenter les communes plus importantes. Cette proposition de loi vise à mieux associer les conseils municipaux des petites communes. Mais ceux-ci sont associés dès l'instant où le délégué d'une commune fait le lien entre celle-ci et l'intercommunalité. Dans les domaines où l'EPCI n'est compétent que pour les actions d'intérêt communautaire, ses délibérations sont relayées par des délibérations communales. Par ailleurs, les grandes décisions, comme les plans locaux d'urbanisme, ne sont pas prises sans associer les communes. Ayant été élu d'une communauté urbaine pendant 22 ans, je sais que les équipes de l'EPCI viennent présenter les projets relatifs à la voirie et l'assainissement devant les conseils municipaux. Ce qui compte c'est donc l'articulation entre le conseiller communautaire et son conseil municipal. Le nombre de conseillers ne changera rien à l'affaire. Toutes les grandes décisions communautaires d'importance sont reprises par une délibération communale et la commune peut quelques fois se prononcer contre. En outre je vois mal comment une assemblée composée de 300 membres pourrait délibérer ! Il n'y a donc pas d'urgence à adopter ce texte. Une réforme constitutionnelle est en cours. Attendons.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Alors que la procédure de l'accord local de répartition des sièges laissait une grande latitude aux communes et donnait satisfaction, au sein de la communauté de communes de la Sologne des Rivières elle avait abouti à une configuration aberrante dans laquelle la commune centre de Salbris était très défavorisée. Le tribunal administratif a été saisi, puis le Conseil d'État et enfin le Conseil constitutionnel, qui a censuré les dispositions légales qui autorisaient les accords locaux. L'Association des maires de France s'est alors rapprochée de nous. Avec Jacqueline Gourault et Alain Richard, nous avons déposé une proposition de loi pour rétablir les accords locaux dans les limites imposées par la jurisprudence constitutionnelle. Dans les faits, les possibilités d'accord local sont désormais très restreintes.

Je tiens à remercier notre rapporteur et la direction générale des collectivités locales (DGCL). Nous avons travaillé ensemble. Les amendements proposés n'ont été possibles que grâce aux simulations de la DGCL. Hors accord local, et en application du droit commun, la représentation des communes est très inégalitaire. Nous vous proposons de réformer le système pour limiter les inégalités et garantir plus de justice. Il s'agit que les petites communes et les communes moyennes soient mieux représentées. Mécaniquement, cela aboutit logiquement à représenter un peu moins les grandes communes. Néanmoins, on a retravaillé le dispositif pour corriger les effets parfois aberrants que nos simulations ont fait apparaître dans certains cas, comme pour Reims ou Châtillon-sur-Seine par exemple. Notre proposition de loi, avec les amendements du rapporteur, garantit donc plus de justice et d'égalité.

Pour qu'il y ait une QPC, encore faudrait-il que la proposition de loi soit définitivement adoptée. On n'en est pas encore là ! En outre, les amendements reprennent exactement la jurisprudence constitutionnelle sur la métropole d'Aix-Marseille-Provence. De même, qui pourrait s'opposer au rétablissement de l'égalité entre les grandes communes, les moyennes et les petites ? Notre système est plus juste.

Nous avons repris des propositions faites par Jacqueline Gourault, lorsqu'elle était sénatrice, et Mathieu Darnaud. Jacqueline Gourault n'a pas de réserves de fond mais sur le calendrier ; c'est normal. Je plaide pour que nous adoptions ce texte avec les amendements de notre rapporteur. Le Sénat aura ainsi fait son travail. Si le texte était inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, celle-ci pourrait encore l'améliorer et l'on pourrait parvenir à une répartition plus juste avant juin ou juillet. Dans le cas contraire, les inégalités perdureraient jusqu'en 2026. Pourquoi attendre ?

**Mme Maryse Carrère, rapporteur.** – Le système proposé est complexe mais moins que le droit en vigueur. La difficulté est de trouver le bon équilibre dans la représentation des différentes catégories de communes. Aujourd'hui les communes moyennes sont pénalisées. Certes, dans certains EPCI tout fonctionne bien, mais il faut constater que cela n'est pas vrai partout. Cette proposition de loi relève un peu de l'exercice impossible : comment habiller Paul sans déshabiller Jacques ? Ce n'est pas simple, dans la mesure où nous devons respecter le principe constitutionnel de répartition en fonction de la population. Il est important que la représentation de chaque commune au sein de l'EPCI soit garantie. Chaque commune doit avoir une voix dans l'intercommunalité. Le texte entraînera sans doute une hausse du nombre des délégués dans certains conseils communautaires, mais elle sera limitée, tandis que dans certaines intercommunalité le nombre sera amené à baisser. Par ailleurs, à l'heure où beaucoup mettent en cause le coût des élus, notre amendement prévoit que la réforme s'opérera dans le cadre d'une enveloppe indemnitaire constante.

Il est souhaitable, si ce texte est adopté, qu'il soit soumis *a priori* au Conseil constitutionnel pour éviter les risques d'une QPC. J'espère que nos propositions sur l'accord local seront regardées de près par le Conseil constitutionnel.

Le cœur du problème, plus que la représentativité des conseils, est le sentiment éprouvé par les communes d'être dépossédées par l'intercommunalité de leurs compétences fondamentales. Il conviendra de mener une réflexion d'ensemble pour déterminer le niveau territorial pertinent pour l'exercice de chaque compétence. Pour éviter le rafistolage par des propositions de loi ponctuelles, selon la formule de Jacques Mézard, il serait souhaitable d'avoir une réflexion globale sur les enjeux de l'intercommunalité.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

*L'amendement n° COM-1 est adopté.*

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

**Mme Maryse Carrère, rapporteur.** – L'amendement n° COM-2 assouplit le régime de l'accord local.

*L'amendement n° COM-2 est adopté.*

**Article 2**

**Mme Maryse Carrère, rapporteur.** – L'amendement n° COM-3 vise à garantir le droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires de l'EPCI.

*L'amendement n° COM-3 est adopté.*

**Intitulé de la proposition de loi**

**Mme Maryse Carrère, rapporteur.** – L'amendement n° COM-4 modifie l'intitulé de la proposition de loi pour le rédiger ainsi : « Proposition de loi visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité ».

*L'amendement n° COM-4 est adopté.*

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

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Répartition des sièges de droit commun au sein des conseils communautaires et métropolitains</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme Maryse CARRÈRE, rapporteur</b>	1	Prise en compte du nombre de communes membres dans l'effectif théorique du conseil communautaire	<b>Adopté</b>

<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Accord local de répartition des sièges</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme Maryse CARRÈRE, rapporteur</b>	2	Assouplissement du régime de l'accord local de répartition des sièges	<b>Adopté</b>

<b>Article 2</b>			
<b>Information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme Maryse CARRÈRE, rapporteur</b>	3	Droit d'information des conseillers municipaux sur les affaires intercommunales	<b>Adopté</b>

Intitulé de la proposition de loi			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Maryse CARRÈRE, rapporteur	4	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	Adopté

**Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination, par le Président de la République, de M. Yves Saint-Geours et Mme Sandrine Clavel aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature&**

*La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Yves Saint-Geours aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature, simultanément à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.*

**M. Philippe Bas, président.** – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 27

Bulletin blanc : 0

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 27

Pour : 5

Contre : 22

*La commission procède ensuite au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Sandrine Clavel aux fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature, simultanément à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale.*

**M. Philippe Bas, président.** – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 27

Bulletin blanc : 0

Bulletin nul : 0

Suffrages exprimés : 27

Pour : 27

Contre : 0

Ces résultats montrent que notre commission se prononce non en fonction de l'autorité de nomination mais en fonction des mérites de chaque candidat et de ses qualités pour le poste à pourvoir.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est reprise à 15 h 05.*

**Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Patrick Strzoda, directeur de cabinet du Président de la République (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 19 h 40.*

**Jeudi 17 janvier 2019**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

**Proposition de loi tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres et proposition de loi organique tendant à actualiser les dispositions applicables aux élections organisées à l'étranger - Procédure de législation en commission (article 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) – Examen du rapport et des textes de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons cette proposition de loi et cette proposition de loi organique dans le cadre de la procédure de législation en commission, innovation dont le Sénat s'est doté voilà quatre ans et dont le Gouvernement souhaite s'inspirer dans sa réforme institutionnelle. Cette procédure figure aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat ; notre commission l'a déjà utilisée à plusieurs reprises.

Ces textes seront votés en séance publique le 22 janvier prochain, sans pouvoir faire l'objet d'amendements – à moins qu'un groupe politique ne demande à revenir à la procédure normale d'examen des textes.

La loi du 22 juillet 2013 a réformé l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) et créé les conseils consulaires. En juin 2015, nos collègues Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte ont établi, au nom de notre commission, un premier bilan de la réforme et formulé dix recommandations, que la présente proposition de loi et la présente proposition de loi organique visent à mettre en œuvre.

La Conférence des présidents a décidé, le 18 décembre dernier, l'application de la procédure de législation en commission pour ces deux textes.

J'indique que notre réunion est ouverte à tous les sénateurs et au public, et qu'elle est retransmise en direct. Elle se tient en présence du Gouvernement, représenté par M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Si tous les sénateurs présents peuvent intervenir lors de la discussion, seuls les membres de la commission des lois sont appelés à voter.

**M. Christophe-André Frassa, auteur de la proposition de loi et de la proposition de loi organique.** – Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir demandé l'inscription de ces textes à l'ordre du jour du Sénat. En effet, nous devons intervenir rapidement car les prochains scrutins auront lieu au printemps 2020 et il est de coutume de ne pas modifier les règles d'une élection dans l'année qui la précède.

Je remercie également notre collègue Jean-Yves Leconte. Ces textes sont issus du rapport d'information que nous avons rédigé ensemble en 2015 pour tirer les premiers enseignements des élections consulaires et des membres de l'Assemblée des Français de

l'étranger de 2014. Nous avons ensuite présenté conjointement des propositions de loi, mais celles-ci sont devenues caduques ; j'ai donc déposé ces deux nouveaux textes.

Nous souhaitons conforter la représentation de nos compatriotes établis hors de France sans remettre en cause les équilibres de cette jeune réforme de 2013. Il s'agit de textes d'ajustement, destinés à répondre à des difficultés concrètes constatées lors des scrutins de 2014.

En premier lieu, nous proposons d'adapter le régime électoral des élections consulaires et de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger pour donner à l'administration les moyens de mieux contrôler les candidatures, la propagande électorale et les procurations, mais également d'acheminer vers les bureaux de vote les plis de nos compatriotes les plus éloignés.

En second lieu, nous souhaitons conforter les moyens d'action des conseillers consulaires et des membres de l'AFE et reconnaître ainsi leur engagement quotidien au service des Français de l'étranger. Trop souvent, des difficultés matérielles empêchent les conseillers consulaires d'échanger avec nos compatriotes expatriés et d'apporter des solutions à leurs problèmes. Personne ne peut se satisfaire de cette situation.

Ces modifications législatives devront s'accompagner d'un engagement du Gouvernement et de l'administration pour mieux accompagner l'action des conseillers consulaires. Six ans après la réforme de 2013, certains ambassadeurs et consuls peinent encore à associer les conseillers consulaires, pourtant élus au suffrage universel direct comme les élus locaux.

Ces deux textes trouveraient à s'appliquer dès les scrutins de 2020. Leur pertinence n'est donc pas remise en cause par la réflexion du Gouvernement concernant une éventuelle réforme d'ampleur de la représentation des Français de l'étranger. Je m'étonne d'ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, du peu d'informations dont nous disposons à ce sujet depuis votre intervention devant l'Assemblée des Français de l'étranger, en mars 2018...

En tout état de cause, nous n'accepterons pas une réforme se résumant à réduire le nombre de conseillers consulaires, au risque de mettre à mal le lien de proximité entre ces élus de terrain et les Français de l'étranger. J'espère que vous allez nous rassurer sur ce point, monsieur le secrétaire d'État, et surtout rassurer nos compatriotes établis hors de France.

Merci, enfin, à notre collègue Jacky Deromedi, rapporteur, qui a entendu l'ensemble des parties prenantes et dont les amendements enrichiront les textes soumis à notre commission.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Environ 1,8 million de Français figurent sur le registre des Français de l'étranger, dont 1,3 million sont inscrits sur les listes électorales consulaires. Éloignés de leurs pays, ils subissent trop souvent une forme de fracture démocratique qui remet en cause leur lien avec la communauté nationale.

Le Sénat s'est toujours engagé pour favoriser l'expression démocratique des Français établis hors de France, notamment en instituant le vote par Internet pour certains scrutins et en reconnaissant dans la Constitution le rôle de leurs instances représentatives. La proposition de loi et la proposition de loi organique qui nous sont soumises s'inscrivent dans cette logique. Reprenant les dix recommandations formulées en 2015 par nos collègues

Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, elles font également écho aux travaux de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Depuis la loi du 22 juillet 2013, les Français de l'étranger sont représentés par un échelon de proximité, les conseils consulaires, et par une instance placée au niveau national, l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

On dénombre 160 conseils consulaires répartis à travers le monde. Chacun comprend l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, qui préside les réunions, et des conseillers consulaires élus tous les six ans au suffrage universel direct par nos compatriotes établis hors de France.

Les conseils consulaires exercent des missions essentiellement consultatives et de représentation des Français de l'étranger auprès des ambassades et des consulats. L'Assemblée des Français de l'étranger, elle, relaie les attentes de nos compatriotes expatriés au niveau central. Elle se réunit deux fois par an à Paris. L'AFE comprend 90 membres élus au suffrage universel indirect par et parmi les conseillers consulaires.

Nos collègues Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte ont tiré les premiers enseignements de cette loi de 2013, initiative de notre collègue Hélène Conway-Mouret, alors ministre déléguée chargée des Français de l'étranger.

Élus pour la première fois en 2014, les conseillers consulaires sont devenus des interlocuteurs privilégiés pour les Français établis hors de France. Ils souffrent toutefois d'un déficit de notoriété auprès de nos compatriotes, notamment parce qu'ils exercent des fonctions essentiellement consultatives et non décisionnelles.

De même, certains conseillers consulaires estiment n'être pas suffisamment associés par les ambassadeurs et les consuls, ce qui complique leur enracinement dans le paysage institutionnel.

Enfin, des difficultés matérielles persistent : dans les pays les plus étendus, les conseillers consulaires n'ont pas les moyens d'exercer pleinement leurs missions et d'aller suffisamment à la rencontre de nos compatriotes. En effet, l'indemnité d'un conseiller consulaire s'élève à environ 400 euros par mois, auxquels s'ajoute, s'il est également membre de l'Assemblée des Français de l'étranger, un remboursement forfaitaire de ses frais de déplacement d'environ 195 euros par mois.

Dans ce contexte, le Gouvernement réfléchit à une réforme d'ampleur de la représentation des Français de l'étranger qui pourrait entrer en vigueur à compter des élections de 2026. À ce stade, nous disposons de peu d'informations sur les modalités et le contenu de cette réforme. J'espère, monsieur le secrétaire d'État, que vous pourrez nous rassurer car une réduction du nombre de conseillers consulaires, comme le Gouvernement semble l'envisager, isolerait un peu plus nos compatriotes expatriés par rapport à la communauté nationale et renforcerait la fracture démocratique que j'évoquais.

Les textes qui nous sont soumis ont un objectif plus immédiat : ajuster le régime de représentation des Français de l'étranger en vue des prochaines élections de 2020, sans en modifier l'équilibre. Les conditions d'exercice des mandats de conseiller consulaire et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger seraient confortées, sans modifier le montant de leurs indemnités. Ainsi, l'État serait autorisé à conclure un contrat d'assurance

groupé pour couvrir les dommages résultant des accidents subis par les élus dans l'exercice de leurs fonctions. De même, les vice-présidents des conseils consulaires pourraient parrainer un candidat à l'élection présidentielle, une possibilité que le Sénat avait déjà envisagée en 2016.

Tirant les leçons des scrutins de 2014, la proposition de loi et la proposition de loi organique sécurisent les procédures électorales pour l'élection des conseillers consulaires et des membres de l'AFE. Elles donneraient davantage de moyens à l'administration lors de l'enregistrement des candidatures et institueraient une commission centrale de propagande pour mieux contrôler la conformité des professions de foi et des bulletins de vote.

Il s'agit aussi de sécuriser le vote par remise de plis à l'administration. Circonscrite aux élections sénatoriales des Français de l'étranger et à l'élection des membres de l'AFE, cette modalité de vote permet à l'électeur de s'exprimer depuis son pays de résidence. Concrètement, l'électeur remet son pli à son ambassadeur ou à son chef de poste consulaire et l'administration est chargée de le transférer jusqu'au bureau de vote. Cette dernière ne dispose que d'une semaine pour effectuer ce transfert par voie postale ou par valise diplomatique, ce qui n'est pas suffisant. Lors des élections sénatoriales de 2014, des plis de Sydney et de Francfort ne sont pas arrivés à temps à Paris... La proposition de loi double donc le temps laissé à l'administration pour acheminer les plis.

En Ukraine, depuis 2014, le conseil consulaire siège sans aucun membre élu faute de candidats lors des élections consulaires. Pour répondre à cette anomalie, qui perdurera au moins jusqu'aux prochaines élections de 2020, la proposition de loi obligerait l'État à organiser, dans un délai de trois ans, une élection consulaire partielle lorsqu'un siège de conseiller consulaire n'a pas été pourvu.

Enfin, les consuls honoraires de nationalité française représentant un État tiers seraient autorisés à se présenter aux élections législatives et sénatoriales.

Je vous propose d'adopter ces deux textes qui s'inscrivent dans la continuité des travaux du Sénat et qui sécurisent utilement les élections consulaires et l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger. Je vous présenterai plusieurs amendements techniques, notamment pour s'assurer du bon fonctionnement de la nouvelle commission centrale de propagande et du bon déroulement des élections consulaires partielles.

J'appelle votre attention sur deux amendements particulièrement importants.

Le premier concerne la présidence des conseils consulaires, actuellement exercée par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, tandis que les conseillers consulaires, élus au suffrage universel direct, sont cantonnés aux fonctions de vice-président. Or ce vice-président ne dispose d'aucun pouvoir propre, ne participe pas à la fixation de l'ordre du jour des réunions et ne peut même pas remplacer le président en cas d'absence. Je vous propose donc de confier la présidence des conseils consulaires à un membre élu. Il s'agirait d'une véritable marque de confiance envers les conseillers consulaires qui s'investissent quotidiennement pour le rayonnement de la France et l'animation de la communauté des Français de l'étranger. L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire continuerait de participer aux réunions avec une voix délibérative, pour faire entendre la position de l'État.

Reprenant une recommandation du rapport que j'ai rédigé avec notre collègue Yves Détraigne, le second amendement propose que le Gouvernement consulte l'AFE

lorsqu'il envisage de ne pas mettre en œuvre le vote par Internet pour les élections consulaires. Cette modalité de vote constitue en effet une garantie fondamentale pour nos compatriotes établis hors de France, dont certains habitent à plusieurs centaines de kilomètres des bureaux de vote physiques.

Enfin, je serai favorable à plusieurs amendements déposés par nos collègues représentant les Français de l'étranger, notamment pour éviter la multiplication des élections consulaires partielles et pour tirer les conséquences de la loi du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les listes électorales consulaires.

Les textes que nous allons adopter sont le fruit d'un travail multipartisan qui, je l'espère, incitera le Gouvernement à les inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

**M. Philippe Bas, président.** – Je veux redire notre préoccupation à l'égard de tout projet qui distendrait le lien de représentation démocratique entre les Français de l'étranger et leurs élus. C'est le même souci qui nous anime quand nous veillons, au plan national, à la bonne représentation des territoires. Il est déjà difficile pour les conseillers consulaires de rencontrer leurs mandants ; attention à ne pas trop réduire leur nombre !

En outre, quelles sont les intentions du Gouvernement s'agissant des moyens de travail des conseillers consulaires et de la question lancinante du vote électronique – qui a fait l'objet l'an dernier d'un rapport d'information de notre commission ?

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** – Ce débat est en effet l'occasion de préciser des intentions du Gouvernement. Il est sain que la loi du 22 juillet 2013 ait fait l'objet d'un travail d'évaluation, dont découlent ces propositions de loi. L'évaluation des politiques publiques et l'amélioration, le cas échéant, des dispositions existantes doit devenir une hygiène de vie !

Le 2 octobre 2017, devant l'Assemblée des Français de l'étranger, le Président de la République a chargé M. Jean-Yves Le Drian et moi-même de réfléchir aux moyens d'intéresser davantage les Français de l'étranger à leur représentation non parlementaire. J'ai conduit des consultations, reçu les parlementaires représentant les Français établis hors de France et le bureau de l'AFE. Nous avons aussi consulté les conseillers consulaires au travers d'un questionnaire en ligne auquel deux tiers des élus ont répondu.

Il en est ressorti quelques attentes fortes, dont j'ai livré une première restitution devant l'AFE le 15 mars 2018. D'abord, le souci de préserver la proximité avec les électeurs au moyen d'un maillage suffisamment dense de représentants. Ensuite, celui d'une plus grande lisibilité des dispositifs. En effet, les Français de l'étranger élisent des conseillers consulaires qui eux-mêmes élisent les membres de l'AFE ; ils élisent aussi des délégués consulaires, dont la vocation est électorale. D'où l'idée que tous les conseillers consulaires soient à la fois des élus de proximité et des membres de l'AFE, afin de les impliquer davantage dans l'élaboration des propositions transmises au Parlement et au Gouvernement.

Est aussi apparu un besoin de recréer un lien institutionnel entre les travaux de l'Assemblée des Français de l'étranger et ceux des assemblées parlementaires. L'AFE ne comporte plus de parlementaires en son sein ; pourquoi, dès lors, ne pas imaginer une enceinte rassemblant le bureau de l'AFE et les parlementaires représentant les Français de l'étranger, qui se réunirait trimestriellement ? Cela permettrait d'assurer une meilleure suite aux travaux

de l'AFE. J'ai déjà institué un rendez-vous informel entre l'AFE et les commissions parlementaires afin que les travaux de l'AFE trouvent un écho dans l'élaboration de la norme.

Un grand débat national va s'ouvrir ; nous allons aider les Français de l'étranger à y prendre toute leur part, par exemple en mettant à disposition des locaux. L'un des axes du grand débat est la citoyenneté ; ce doit être l'occasion pour les Français de l'étranger d'apporter leur pierre à l'édifice. C'est à l'aune de leur contribution que nous pourrions stabiliser un dispositif de représentation. L'examen de ces propositions de loi permet d'enclencher la discussion et d'offrir un vecteur juridique.

Avec le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, nous avons souhaité conforter le rôle des conseils consulaires. Ils sont ainsi chargés de sélectionner et d'examiner les dossiers du Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (Stafe), qui se substitue à la réserve parlementaire. Nous avons aussi accordé aux vice-présidents de conseil consulaire la présidence des commissions de contrôle des listes électorales consulaires.

Les élus consulaires sont plus que jamais utiles et ils doivent être régulièrement associés aux travaux des ambassades et des consulats ; je le dis à nos ambassadeurs et consuls dès que je les vois.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Notre discussion est opportune parce que le projet de réforme du Gouvernement ne semble pas susceptible d'aboutir suffisamment tôt pour s'appliquer aux élections consulaires de mai 2020. En effet, la tradition républicaine veut qu'on ne change pas la règle dans l'année qui précède un scrutin. Il est donc important d'adopter les corrections proposées par les deux textes pour que la loi du 22 juillet 2013 fonctionne mieux. C'est pourquoi il faut que ces textes prospèrent, quelle que soit la réforme de plus grande ampleur que le Gouvernement portera plus tard.

Lors du débat sur la loi du 22 juillet 2013, dont j'étais rapporteur, nous nous demandions s'il fallait favoriser la proximité en accroissant le nombre de circonscriptions ou améliorer la transmission de compétences. La priorité, pour mobiliser les Français de l'étranger, doit être de doter la représentation politique de vraies compétences – politique d'action sociale, accompagnement de l'emploi ou encore du programme Stafe, que le secrétaire d'État a évoqué. C'est une réforme de plus grande ampleur que le toilettage que nous proposons avec ces deux propositions de loi, que nous espérons voir prospérer à l'Assemblée nationale pour une application en 2020.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Monsieur le secrétaire d'État, si tous les conseillers consulaires étaient membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, cette assemblée comprendrait 443 personnes. Cela peut paraître beaucoup pour certains. Néanmoins, toute baisse du nombre d'élus des Français de l'étranger doit demeurer modeste afin de préserver une représentation de proximité.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – On peut travailler au maintien d'une proximité forte tout en réduisant le nombre d'élus, comme cela est envisagé pour les assemblées parlementaires, par exemple en abaissant le nombre de représentants dans les zones qui comptent de nombreux Français et en redistribuant les sièges dans les zones moins peuplées, où le besoin de proximité est plus grand.

**EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI  
SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION**

*Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je me réjouis que nous puissions améliorer la loi que j'ai portée en 2013 et du consensus qui se dégage. Les élus de proximité que sont les conseillers consulaires sont d'autant plus utiles que le réseau diplomatique et consulaire subit des coupes budgétaires.

En pratique, il n'y a qu'une seule élection au suffrage universel direct ; les électeurs se rendent aux urnes une fois, pour élire des conseillers consulaires, qui, eux-mêmes, élisent en leur sein les membres de l'AFE. Les délégués consulaires ne sont que des suivants de liste destinés à éviter la tenue d'élections partielles et à faire partie du corps électoral pour les élections nationales.

En 2013, nous avons souhaité que la dénomination de ces élus soit en phase avec celle qui prévaut en France pour les élus locaux – conseillers municipaux, départementaux, régionaux –, d'où cette appellation de « conseillers consulaires ». On observe toutefois que cela crée une confusion avec les agents consulaires ; mon amendement COM-14 tend donc à modifier cette dénomination. J'ai procédé à un sondage, et l'appellation « conseillers des Français de l'étranger » l'a emporté. Cela permettrait de clarifier les choses.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Je comprends la démarche de notre collègue Hélène Conway-Mouret, mais la figure de conseiller consulaire commence seulement à s'installer auprès de nos compatriotes, et ce changement de nom serait source de confusion. Retrait ou avis défavorable.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – La dénomination proposée par Mme Hélène Conway-Mouret me semble utile pour éviter la confusion avec les agents consulaires. Avis favorable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je soutiens cette proposition de bons sens de notre collègue Hélène Conway-Mouret et ne comprends pas l'objection du rapporteur.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – On confond les deux fonctions, c'est vrai, entre les conseillers et les agents consulaires. Mais nous avons déjà du mal à faire connaître à l'étranger les conseillers consulaires ; en changeant à nouveau leur nom, nous allons créer encore plus de confusion !

**M. Christophe-André Frassa.** – Comme notre collègue Jean-Yves Leconte, j'ai été élu, voilà vingt-cinq ans, au Conseil supérieur des Français de l'étranger. De « délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger », nous sommes devenus « conseillers au Conseil supérieur des Français de l'étranger », puis « conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger » et enfin « conseillers consulaires ». Et on voudrait, après seulement un mandat, en faire des « conseillers des Français de l'étranger » ? Ces changements continuels d'appellation ne contribuent pas à la visibilité de ces élus et certains Français n'ont toujours pas compris la différence entre les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et les conseillers consulaires. Certains parlent encore des délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger... Restons-en à la dénomination de « conseiller consulaire » et ancrons une fois pour toutes cette terminologie.

Du reste, dans les territoires, j'entends rarement parler de « conseiller territorial » ou « départemental » ; on me parle bien plus de l'ancienne dénomination de « conseiller général » !

**Mme Claudine Lepage.** – Je soutiens l'amendement de notre collègue Hélène Conway-Mouret. Il ne s'agit pas d'une lubie irréfléchie...

**M. Christophe-André Frassa.** – Je n'ai pas dit cela !

**Mme Claudine Lepage.** – J'ai conscience que l'appellation a souvent changé, mais il est évident que le qualificatif « consulaire » entretient une confusion : pour nombre de nos compatriotes, il évoque le consulat et les agents consulaires.

*L'amendement COM-14 n'est pas adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Aujourd'hui, un conseiller consulaire peut être vice-président du conseil consulaire, sans pouvoir propre. Avec mon amendement COM-18, la présidence du conseil serait désormais exercée par un membre élu et non plus par l'ambassadeur ou le chef de poste. C'est une marque de confiance envers les conseillers consulaires. L'adoption de cet amendement ferait tomber l'amendement COM-9 de notre collègue Jean-Yves Leconte, qui concerne le mode d'élection du vice-président des conseils consulaires.

L'amendement COM-10 est satisfait par mon amendement : le président du conseil consulaire, qui serait désormais un membre élu, convoquerait les réunions et en fixerait l'ordre du jour.

D'où une demande de retrait pour les amendements COM-9 et COM-10 ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-16 renvoie à un décret le mode d'élection, la durée du mandat, les conditions de remplacement et les attributions des vice-présidents des conseils consulaires. C'est un vrai sujet : l'État a du mal à dresser une liste des vice-présidents en exercice, notamment parce qu'il y a un fort taux de rotation et que les conditions d'exercice de ce mandat varient d'un conseil consulaire à l'autre. Avis favorable, donc, sous réserve de rectification : par cohérence avec mon amendement, il faudrait remplacer le mot « vice-président » par le mot « président ».

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Je ne méconnais pas la dimension symbolique de la présidence du conseil consulaire. Si elle est exercée par le représentant de l'administration, c'est qu'il est en charge de l'exécution d'un certain nombre de décisions – c'est donc sur lui que pèse la responsabilité.

Je vous sou mets une proposition de synthèse : ne pourrait-on imaginer une coprésidence, associant deux présidents : l'un serait issu des conseillers consulaires élus, l'autre demeurerait le chef de poste ? Une telle formule les inciterait à travailler ensemble sur l'ordre du jour des réunions. C'est une proposition que je verse au débat, dans la perspective de la navette ; il me semble que ce chemin pourrait satisfaire les attentes tout en étant conciliable avec la réalité des fonctions du chef de poste. Sagesse, donc, sur l'amendement COM-18.

L'amendement COM-9 propose que le vice-président soit élu pour la durée du mandat. Il est vrai qu'aucune durée ne figure dans la loi de 2013. La pratique est d'ailleurs variable. Avis de sagesse également.

Si la formule de la coprésidence était retenue, je serais favorable à l'amendement COM-10. Mais dans le système actuel, l'ambassadeur ou le chef de poste doit continuer à fixer l'ordre du jour des réunions, notamment sur les sujets de sécurité et de défense. Avis défavorable.

Sur l'amendement COM-16, l'avis du Gouvernement est favorable.

**M. Philippe Bas, président.** – Monsieur Jean-Yves Leconte, acceptez-vous de rectifier votre amendement COM-16 pour le rendre compatible avec l'amendement COM-18 du rapporteur ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – J'accepte.

Je reviens sur la proposition de confier la présidence des conseils consulaires à un membre élu. Le secrétaire d'État, sans y être totalement hostile, ne soutient pas cette démarche audacieuse. En 2013, nous avons fait passer la présidence de l'Assemblée des Français de l'étranger du ministre des affaires étrangères à un élu, mais nous n'avons pas eu l'audace, en créant les conseils consulaires, de prévoir qu'ils soient présidés par un élu. Sachant que le Gouvernement ne semblait pas prêt à accepter cette disposition, nous n'avons pas déposé d'amendement en ce sens ; mais, dès lors que l'audace de Mme le rapporteur la conduit à le proposer, nous y sommes favorables. Nous ne voudrions pas, néanmoins, que l'adoption de cette disposition bloque l'inscription de ces textes à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

J'ajoute que la volonté de mieux définir les fonctions de président ou de vice-président du conseil consulaire est liée à la disposition, qui figure dans la proposition de loi organique, relative à la possibilité pour lesdits présidents ou vice-présidents de parrainer un candidat à l'élection présidentielle.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Un commentaire sur l'amendement COM-9 de notre collègue Jean-Yves Leconte. Si nous prévoyons que la présidence du conseil consulaire n'est plus assurée par un diplomate, la fonction de vice-président n'a plus de raison d'être. Le système des vice-présidences tournantes dans certaines circonscriptions est déjà très compliqué.

Un commentaire également sur la durée du mandat : six ans, c'est très long pour un vice-président des conseils consulaires.

Par ailleurs, pourquoi, en cas d'égalité des voix, l'élection serait-elle acquise au plus jeune, alors que l'article L. 253 du code électoral prévoit, pour les élections municipales, qu'elle l'est au plus âgé ?

**M. Philippe Bas, président.** – Ce que la loi a pu faire, elle peut le défaire, ou créer des exceptions.

S'agissant de la vice-présidence des conseils consulaires, l'adoption de l'amendement COM-18 du rapporteur ferait tomber les amendements COM-9 et COM-10.

**M. Christophe-André Frassa.** – Je voudrais obtenir un engagement de la part du Gouvernement : si nous votons le dispositif tel que le propose notre rapporteur, le travail législatif pourra-t-il se poursuivre ? Nous n'avons pas la main sur l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, or il y a urgence à légiférer avant les prochaines élections consulaires de 2020.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – La création de cette vice-présidence au sein du conseil consulaire visait à fluidifier le dialogue entre les élus et l'administration. Je retiens la proposition d'une coprésidence, qui me semble relever du même état d'esprit qui a dicté la réforme de 2013, l'idée étant que l'administration et les élus travaillent main dans la main pour déterminer l'ordre du jour et le calendrier des réunions. L'amendement COM-16 de notre collègue Jean-Yves Leconte vise à ce que la fonction de vice-président soit bien définie par décret, ce qui n'avait pas été le cas en 2013.

**M. Philippe Bas, président.** – Monsieur le secrétaire d'État, vous voyez que votre proposition ne laisse pas indifférent – raison de plus pour que le Gouvernement inscrive ces textes à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – C'est à l'issue de la discussion sénatoriale que nous pourrions dire si nous avons collectivement bien travaillé – nous ne sommes qu'au début de l'examen de cette proposition de loi. Je partage en tout cas l'idée que nous pouvons partir de ce texte pour le toiletter et améliorer la loi du 22 juillet 2013, et forme le vœu que ce travail se fasse de manière collégiale.

*L'amendement COM-18 est adopté et devient article additionnel.*

*Les amendements COM-9 et COM-10 sont satisfaits ou sans objet.*

*L'amendement COM-16 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, vice-président -**

**M. Christophe-André Frassa.** – Mon amendement COM-1 rectifié est la reprise d'une proposition de loi que j'ai déposée avec plusieurs collègues, pour construire un véritable statut pour les élus représentant les Français de l'étranger, inspiré de celui applicable aux élus locaux.

Il apporte de nouvelles garanties aux conseillers consulaires et aux membres de l'Assemblée des Français de l'étranger employés par une entreprise française ou par l'administration française. Il prévoit des autorisations d'absence pour assister aux réunions liées à l'exercice de ces mandats, ainsi qu'une interdiction de discrimination et de modification des horaires de travail en raison de ces absences. Ces dispositions ne concerneraient bien évidemment que les employeurs relevant de la loi française.

Il s'agit de la reprise d'une proposition de loi qu'avait déposée mon prédécesseur, notre regretté collègue Charles de Cuttoli en 1992 et qui, adoptée par le Sénat, n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ; je n'ai fait que l'actualiser. Nous avons toujours plaidé pour que le statut des représentants des Français de l'étranger soit rapproché de celui des élus locaux.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Avis favorable.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Sagesse. L'idée est intéressante, dans l'absolu ; il s'agit de faciliter l'exercice du mandat de conseiller consulaire et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger. Mon inquiétude porte sur une éventuelle distorsion entre élus ; sachant la diversité de nos communautés françaises, seule une petite minorité pourra profiter d'un tel dispositif. Je ne voudrais pas que soit perturbé le climat de travail au sein des conseils consulaires.

**M. Christophe-André Frassa.** – Certes, mais la même distorsion existe en France entre les élus salariés et ceux qui sont chefs d'entreprise ou exercent une profession libérale !

**M. Jean-Yves Leconte.** – À ce stade de la discussion, je ne vois pas d'objection à soutenir cette proposition qui répond à une difficulté que rencontrent en effet certains élus. Reste qu'un décalage serait en effet ainsi créé au détriment des personnes employées par des entreprises de droit local. Dans les conseils consulaires, les élus relèvent souvent du statut indépendant.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – La réglementation applicable aux expatriés a changé depuis 1992 ; en outre, les vrais postes d'expatriés et les niveaux de rémunération ont diminué. L'intention est louable mais cet amendement creuserait les inégalités entre conseillers consulaires en favorisant ceux qui travaillent pour une entreprise française et les fonctionnaires. Ceux qui travaillent par exemple pour une filiale constituée à l'étranger, de droit local, ne seront pas concernés.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – La réforme de 2013 a considérablement rajeuni et féminisé les conseils consulaires, dont les membres, en grande majorité, travaillent. Cet amendement me paraît aller dans le bon sens.

*L'amendement COM-1 rect. est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-5 de notre collègue Ronan Le Gleut propose que les conseillers consulaires et les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger se voient attribuer une carte d'identité barrée de tricolore, comme les parlementaires et les maires, et que leur rang protocolaire soit précisé par décret. Toutefois, la carte d'identité barrée de tricolore ne leur apporterait aucun droit nouveau.

L'amendement COM-2 rectifié *bis* de notre collègue Damien Regnard permettrait aux conseillers consulaires d'arborer l'écharpe tricolore, qui est portée par les maires mais également par les conseillers municipaux. Par un sous-amendement de compromis COM-26 rectifié, notre collègue Christophe-André Frassa propose de retenir les précisions relatives au rang protocolaire des conseillers consulaires.

Je propose que nous adoptions l'amendement COM-2 rectifié *bis* tel que sous-amendé par notre collègue Christophe-André Frassa ; quant à l'amendement COM-5, j'en demande le retrait ou l'avis défavorable.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Les dispositions relatives à la carte tricolore attribuée aux maires ne relèvent pas de la loi. S'agissant de l'ordre protocolaire, nous avons donné des instructions à propos des conseillers consulaires. Je m'engage à mettre

en place un dispositif de carte permettant d'identifier les élus représentant les Français de l'étranger, mais nul besoin pour cela de passer par la loi. Retrait ?

Le parallèle est souvent fait, depuis le début de notre discussion, avec les élus locaux du territoire national ; or les conseillers municipaux ne portent pas l'écharpe tricolore, qui est réservée aux présidents d'exécutifs et à leurs adjoints. Il me paraît donc difficile d'envisager le port systématique de cette écharpe par l'ensemble des conseillers consulaires.

**M. Philippe Bas, président.** – Les conseillers départementaux et régionaux non membres de l'exécutif peuvent-ils porter l'écharpe tricolore ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Non, ils se sont « fabriqué » des écharpes : celle de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ressemble au drapeau roumain !

Initialement, l'écharpe n'était pas une décoration mais un insigne lié au pouvoir de police du maire, pouvoir notamment de disperser les attroupements. Que je sache, les conseillers consulaires n'ont pas de pouvoir de police. Cette inflation est pénible : tout devient décoratif !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je suis assez réservé, comme M. le secrétaire d'État, sur l'inscription de ce genre de mesures dans la loi.

**M. Ronan Le Gleut.** – Je suis satisfait par l'engagement pris par M. le secrétaire d'État. Je retire l'amendement COM-5.

*L'amendement COM-5 est retiré.*

*Le sous-amendement COM-26 rect. est adopté ; l'amendement COM-2 rect. bis, ainsi sous-amendé, est également adopté et devient article additionnel.*

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

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit que l'État puisse conclure un contrat d'assurance global pour couvrir les conseillers consulaires et les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger. Mon amendement COM-19 vise à ce que ce dispositif entre en vigueur à compter des prochaines élections de 2020.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – S'agissant du contrat d'assurance global, le mieux n'est-il pas l'ennemi du bien ? Cette formule permettrait-elle de mieux couvrir nos élus ? Nombre d'entre eux souscrivent des assurances auprès de compagnies locales qui offrent une meilleure couverture. Je suis donc réservé. Avis défavorable.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## *Article 2*

*L'amendement rédactionnel COM-20, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

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

### *Articles additionnels après l'article 2*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Avant 2016, un Français de l'étranger pouvait être inscrit sur la liste électorale consulaire et sur la liste d'une commune française. Cette « double inscription » est depuis interdite : nos compatriotes doivent choisir. Or s'il décide de s'inscrire sur une liste électorale en France, un conseiller consulaire perdra automatiquement son mandat. Cet « effet de bord » n'a pas été souhaité par le législateur lorsqu'il a modernisé les listes électorales en 2016.

L'amendement COM-11 de notre collègue Jean-Yves Leconte instaure un délai de mise en conformité : un conseiller consulaire pourrait s'inscrire sur une liste électorale en France afin d'y participer à une élection tout en conservant son mandat, dès lors qu'il se réinscrit sur la liste électorale consulaire dans un délai de trois mois. Avis favorable.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Avis plutôt réservé, cela permettrait de passer d'une liste électorale à l'autre...

**M. Christophe-André Frassa.** – La loi le permet déjà pour tous les citoyens, sauf les conseillers consulaires !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Depuis la création du répertoire électoral unique, tout citoyen a le droit de modifier son inscription sur les listes électorales. Or il se trouve que, compte tenu d'une disposition de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français de l'étranger, les conditions d'éligibilité des conseillers consulaires sont vérifiées tout au long du mandat. Il suffit donc qu'un conseiller consulaire s'inscrive sur la liste de sa commune française pour qu'il perde d'office son mandat, ce qui constitue une inégalité flagrante devant la loi. Une question prioritaire de constitutionnalité a d'ailleurs été déposée à ce sujet.

*L'amendement COM-11 est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Les listes pour les élections consulaires comprennent un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté de trois. Le groupe socialiste et républicain propose d'augmenter le nombre de personnes à inscrire sur la liste : l'amendement COM-12 vise à ajouter entre cinq et huit noms, contre trois aujourd'hui ; l'amendement COM-6, qui propose d'en ajouter cinq, paraît plus simple à mettre en œuvre.

Reste que dans les circonscriptions de taille moyenne, les candidats devront trouver deux membres supplémentaires pour que leurs listes soient régulièrement enregistrées. C'est une contrainte supplémentaire dont il est difficile d'évaluer les conséquences concrètes – en 2014, il a parfois été difficile de constituer des listes de candidats. Je demande donc le retrait de l'amendement COM-12 et émet un avis de sagesse sur l'amendement COM-6.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Même avis, au nom des mêmes arguments. Éviter des élections partielles est louable, mais attention à ne pas dissuader la constitution de listes de candidats.

**M. Christophe-André Frassa.** – Il y a eu très peu d'élections partielles malgré un fort taux de rotation des élus depuis les élections de 2014. En Nouvelle-Zélande, une seule liste a été présentée, aucune en Ukraine ! Si nous imposons aux téméraires qui souhaiteraient se présenter de trouver des candidats supplémentaires, qui plus est en respectant la règle de la parité, nos compatriotes seront dissuadés de se présenter...

**Mme Claudine Lepage.** – Compte tenu de la mobilité des Français de l'étranger, ces trois noms supplémentaires se sont révélés, à l'usage, insuffisants. Porter cette réserve à cinq noms me paraît tout à fait raisonnable. D'ailleurs, lors des élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger, institution à laquelle a succédé l'AFE, une réserve de trois à cinq candidats était toujours prévue, sans que cela pose problème. Il s'agit simplement d'éviter à l'administration d'organiser trop souvent des élections partielles.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Si l'amendement COM-12 est adopté, toutes les listes n'auront pas le même nombre de candidats et leur élaboration sera rendue plus difficile encore qu'elle ne l'est déjà. Je suis défavorable à cet amendement.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – À l'issue de cette discussion, je propose de repousser les amendements COM-12 et COM-6.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Même avis.

*Les amendements COM-12 et COM-6 ne sont pas adoptés.*

### **Article 3**

*L'amendement rédactionnel COM-21 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 4**

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Mon amendement COM-22 poursuit deux objectifs : laisser plus de temps à l'administration pour acheminer les plis de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, suivant l'esprit de l'exposé des motifs de la proposition de loi, d'une part, et adapter le calendrier de cette élection, d'autre part, notamment pour purger plus rapidement les contentieux relatifs à l'enregistrement des candidatures.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Tout en adhérant à la philosophie de cet amendement, j'attire votre attention sur la difficile compatibilité des délais inscrits à l'article 4. Il faut s'assurer que le calendrier tienne la route.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-4 de notre collègue Olivier Cadic clarifie le déroulement des élections sénatoriales pour les Français de l'étranger en dissociant, d'une part, l'introduction dans l'urne des plis remis à l'administration et,

d'autre part, le vote à l'urne. Il reprend l'un des objectifs de la proposition de loi tout en évitant certaines confusions. Avis favorable.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Je voudrais que nous soyons bien d'accord : il ne s'agit pas d'un dépouillement. Il y a, en effet, trois phases dans le vote par remise de pli à l'administration : le conseiller consulaire vote par anticipation, place son bulletin dans une enveloppe qu'il contresigne, et l'ensemble des enveloppes sont acheminées à Paris pour le jour des élections.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Tous les plis sont dépouillés en même temps, que l'électeur ait voté à l'urne ou par remise de pli à l'administration.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 5**

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – La proposition de loi prévoit de créer une commission centrale de propagande afin d'harmoniser les contrôles de conformité des professions de foi et des bulletins de vote des candidats. Il s'agit d'un point important du rapport d'information de nos collègues Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, mais également d'une demande forte de la représentante de l'Assemblée des Français de l'étranger que nous avons auditionnée.

Mon amendement COM-23 préserve cette avancée tout en améliorant le fonctionnement de la commission centrale de propagande et en tenant compte des contraintes de l'administration.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement est très réticent à l'idée de mettre en place une telle commission centrale. Le maintien d'un système de contrôle au niveau local nous paraît le plus adapté ; nous envoyons des instructions aux ambassadeurs et aux consuls pour expliciter le code électoral. En termes logistiques, la mise en place d'une telle commission me paraît irréaliste. Avis défavorable.

**M. Christophe-André Frassa.** – Monsieur le secrétaire d'État, vous n'avez pas vécu dans votre chair la campagne des élections consulaires de 2014 ! On ne peut pas exiger de chaque chef de poste ou de chaque consul qu'il soit un esthète du droit électoral ! Les chefs de poste ne sont pas tous en mesure de saisir les instructions que vous envoyez – tout simplement, ce n'est pas leur métier ; ils n'y ont pas été formés.

L'avantage d'une commission centrale de propagande, c'est que toutes les professions de foi seraient contrôlées au Quai d'Orsay, ce qui nous éviterait bien des problèmes – j'ai vu des chefs de poste « retoquer » des professions de foi en tous points conformes à la législation, laquelle est pourtant très claire, et j'ai eu, en 2014, des conversations parfois surréalistes avec eux sur l'interprétation du code électoral. Une commission centrale de propagande est donc nécessaire, à l'aune de ce qui se fait dans tous les départements. Il faut faire remonter cette compétence là où sont les spécialistes du droit électoral.

*L'amendement COM-23 est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article additionnel après l'article 5**

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Mon amendement COM-24 impose la consultation de l'Assemblée des Français de l'étranger lorsque le Gouvernement envisage de ne pas autoriser le vote par Internet pour les élections consulaires. Il reprend une proposition du rapport d'information que j'ai rédigé avec notre collègue Yves Détraigne en 2018.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Cet amendement est le fruit de l'histoire : il tire les conséquences de la volte-face tardive intervenue, sur ce dispositif, lors des élections législatives de 2017. À l'époque, la décision de ne pas recourir au vote par Internet fut prise par le Gouvernement sur proposition du bureau du vote électronique, qui comprend cinq membres de l'AFE, laquelle se trouvait donc être partie prenante dans l'élaboration de cette recommandation. Mon avis est donc réservé.

Nous avons mis en place une équipe renforcée dédiée à la mise en œuvre du vote par Internet, notamment en vue des élections consulaires de 2020. Nous avons fait en sorte que les tests grandeur nature soient conduits avant l'été 2019 et qu'un dispositif soit homologué début 2020. L'engagement humain et financier est au rendez-vous.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Je partage la position du rapporteur. Une question néanmoins : l'avis de l'Assemblée des Français de l'étranger sera-t-il simple ou conforme ? Comment le mécanisme va-t-il fonctionner ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il s'agit avant tout d'une obligation d'information. On ne saurait imaginer davantage : c'est le Gouvernement, en liaison avec le bureau du vote électronique et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), qui évalue la menace de piratage et, partant, la faisabilité du vote par Internet. Je ne pense pas que cette responsabilité puisse se partager. Inscrire dans la loi l'obligation d'informer l'AFE me semble logique, mais l'avis de celle-ci ne saurait être un avis conforme.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Chaque année, l'AFE se réunit à deux reprises, en septembre et en mars. Si la décision est prise en dehors de ces périodes, faudra-t-il réunir spécialement l'AFE, avec tous les frais afférents, pour la consulter ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – La consultation n'a pas forcément lieu lors d'une réunion plénière.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Il est important de le préciser. Sur cet amendement, sagesse.

*L'amendement COM-24 est adopté et devient article additionnel.*

**Article 6**

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – La proposition de loi prévoit l'organisation d'une élection partielle en cas d'élection consulaire infructueuse. Il s'agit de répondre aux difficultés rencontrées en Ukraine, où aucun candidat ne s'est présenté en 2014. Mon amendement COM-25 maintient cette disposition tout en ajustant la rédaction pour s'assurer de l'application des règles traditionnelles d'organisation des élections partielles.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Sagesse.

*L'amendement COM-25 est adopté.*

*L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Articles additionnels après l'article 6*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-7 de notre collègue Hélène Conway-Mouret remplace l'expression de « délégué consulaire » par celle de « délégué électoral ». Son adoption ne modifierait pas les fonctions des délégués consulaires. Comme aujourd'hui, ils ne pourraient pas remplacer les conseillers consulaires en cas d'absence à une réunion. Sagesse.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Il y a, en effet, parfois confusion autour de la dénomination actuelle de « délégué consulaire ». « Délégué électoral » évoque peut-être l'agent électoral... Je suis ouvert à l'idée de retravailler l'intitulé. Pourquoi pas un titre plus explicite encore, comme « délégué pour l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger » ? Sagesse.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – La véritable réforme aurait été de donner davantage de pouvoirs aux délégués consulaires, pour qu'ils fassent autre chose que voter aux élections sénatoriales. Au lieu de diminuer encore leur prestige et de les cantonner au simple rôle de grands électeurs, il faudrait leur donner, par exemple, la possibilité d'assister au conseil consulaire, même sans voix, et de remplacer les conseillers consulaires lorsqu'ils sont absents.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Cet amendement est très différent de mon amendement COM-14, qui visait simplement à donner aux conseillers consulaires, qui seraient devenus des « conseillers des Français de l'étranger », davantage de visibilité.

La réforme de 2013 a poussé la démocratie jusqu'au bout : au lieu d'être nommés, les délégués consulaires qui votent aux élections sénatoriales, sans être élus à proprement parler, figurent sur la liste. Lorsqu'un conseiller consulaire démissionne, le délégué prend sa place, ce qui évite une élection partielle. Mais dans la plupart des circonscriptions, les délégués, bien qu'ils figurent sur une liste et soient donc, en un sens, élus démocratiquement, ont pour seule fonction de voter aux élections sénatoriales. Il est donc malheureux d'entretenir la confusion quant à leurs missions, qui sont totalement différentes de celles des conseillers consulaires.

**Mme Claudine Lepage.** – Les délégués consulaires ont été créés pour élargir le collège électoral des sénateurs ; même s'ils figurent sur une liste où des conseillers consulaires sont élus, ils ne sont pas eux-mêmes élus. Leur rôle est de voter aux élections sénatoriales, point.

**M. Philippe Bas, président.** – Les délégués consulaires sont malgré tout élus, puisqu'ils figurent sur la liste de candidats.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Oui, ils sont bien élus.

**M. François Grosdidier.** – Il serait bon de clarifier la terminologie : je rappelle que le titre de « délégué consulaire » désigne aussi les élus des professionnels, commerçants et chefs d'entreprise chargés d'élire les membres des tribunaux de commerce !

**M. Christophe-André Frassa.** – Nos collègues du groupe socialiste et républicain souhaitent tout à l'heure donner de la visibilité aux conseillers consulaires en les dénommant « conseillers des Français de l'étranger ». Avec cet amendement, c'est tout l'inverse : on renvoie les délégués consulaires à leur triste réalité – n'être que des bulletins de vote !

Ces personnes, qui figurent sur la liste des candidats et sont élues dans les mêmes termes que les conseillers consulaires, n'ont un rôle qu'à deux reprises en six ans de mandat : voter aux élections sénatoriales. Pour citer Edmond Rostand, « c'est un peu court, jeune homme ! ». On a voulu jouer la démocratie jusqu'au bout, en effet, mais cela n'engendre que frustration. Depuis l'élection sénatoriale de 2017, les délégués consulaires ne servent plus à rien jusqu'au renouvellement sénatorial de 2020 ! Leur mandat s'est arrêté en 2017, un certain dimanche de résultats électoraux. Les appeler « délégués électoraux » les renvoie, c'est certain, à leur triste réalité. Je pense que nous pourrions réfléchir à autre chose pour ces 68 délégués consulaires.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On pourrait aussi s'interroger sur l'utilité de représenter au Sénat les Français de l'étranger, puisque ceux-ci élisent désormais des députés. La deuxième chambre représente des territoires. Je ne développe pas plus ma pensée...

**M. Philippe Bas, président.** – Je suis très attaché pour ma part à la représentation des Français de l'étranger au Sénat.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Il convient d'élargir le collège pour l'élection des sénateurs : 1,3 million de Français sont inscrits sur les listes électorales consulaires, ce qui correspond à peu près au corps électoral de la Ville de Paris. Or à Paris on compte environ 2 000 grands électeurs. Il y a une marge de progression pour accroître le collège électoral des élections sénatoriales !

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Il est très important de dissiper toute confusion quant au rôle des délégués consulaires. S'ils étaient élus, ils s'appelleraient « conseillers consulaires » et nous aurions 68 conseillers supplémentaires. Il y a bien une différence dans les fonctions. Ce que nous souhaitions en 2013, c'est que les délégués ne soient pas nommés par les conseillers consulaires, mais figurent sur la liste présentée.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-8 rectifié de notre collègue Hélène Conway-Mouret concerne un sujet compliqué mais important. Le droit en vigueur impose l'organisation d'une élection partielle lorsque la liste de délégués consulaires est épuisée. Or les délégués consulaires remplissent deux fonctions : remplacer les conseillers consulaires et participer aux élections sénatoriales. Pourquoi élire des délégués lorsqu'aucun siège de conseil consulaire n'est vacant et lorsque les élections sénatoriales sont déjà passées ?

Notre collègue propose une solution de compromis : une élection partielle de délégués consulaires serait organisée en amont des élections sénatoriales, si nécessaire, non en aval. Le régime de remplacement des conseillers consulaires ne serait pas modifié. Favorable.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Sagesse. Le dispositif en vigueur a des avantages, mais il est parfois compliqué.

*L'amendement COM-8 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – La Caisse des Français de l'étranger (CFE) assure nos compatriotes établis hors de France en matière de maladie, de maternité, d'accident du travail et de vieillesse.

Les amendements COM-13 et COM-15 modifient la composition de son conseil d'administration. Les associations patronales perdraient un représentant, au profit des chambres de commerce et d'industrie ; et les quinze membres représentant les assurés ne seraient plus élus par les 90 membres de l'Assemblée des Français de l'étranger mais par les 443 conseillers consulaires.

Avis défavorable.

La Caisse des Français de l'étranger a été réformée tout récemment, par la loi du 24 décembre 2018, issue d'une initiative sénatoriale. Il semble difficile de modifier la composition dans son conseil d'administration sans la consulter préalablement.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Même avis.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Pour que la Caisse des Français de l'étranger soit mieux connue, il serait bon que les chambres de commerce et d'industrie à l'étranger soient représentées au sein de son conseil d'administration.

La Caisse des Français de l'étranger et son conseil d'administration ont aujourd'hui plus de responsabilités dans la politique tarifaire et la définition des prestations remboursées. C'est aux 443 conseillers consulaires de voter directement pour désigner le conseil d'administration, non aux seuls conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Les Français de l'étranger doivent pouvoir participer à la définition des orientations et être impliqués plus directement dans la désignation des représentants de la Caisse des Français de l'étranger. Or, aujourd'hui, ils élisent des conseillers consulaires, qui élisent eux-mêmes les membres de l'AFE, qui désignent des représentants au conseil d'administration de la Caisse. Cette désignation au troisième degré est aberrante !

**Mme Claudine Lepage.** – Exact !

*L'amendement COM-13 n'est pas adopté, non plus que le COM-15.*

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

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, vice-président -

**EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE  
SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION**

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

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-2 vise à modifier la dénomination des conseillers consulaires, alors que les Français de l'étranger sont en train de s'approprier ce terme. Retrait, à défaut de quoi avis défavorable.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Favorable par cohérence.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – La dénomination des « conseillers consulaires » pose des problèmes, localement.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Certes, mais l'amendement peut paraître incohérent avec la position que la commission a prise sur la proposition de loi.

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

*Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-3 de cohérence prend en compte, d'une part, le souhait de confier la présidence des conseils consulaires à un membre élu et, d'autre part, les modifications apportées par la loi de 2016 sur la révision des listes électorales.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Sagesse par cohérence. Nous souhaitons une coprésidence...

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

**M. Jean-Yves Leconte.** – L'amendement COM-1 vise à résoudre une difficulté concernant la composition de la commission de contrôle des listes électorales. Dans une circonscription électorale, il peut y avoir de nombreuses circonscriptions consulaires, donc de commissions de contrôle. Donnons de la souplesse au système en permettant de désigner dans la commission de contrôle des électeurs non seulement de la circonscription consulaire mais, plus largement, de la circonscription d'élection. L'amendement répond à un besoin de simplification.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Favorable.

*L'amendement COM-1, accepté par le Gouvernement, est adopté et devient article additionnel.*

**Article 2**

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-4 est une coordination.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État.** – Sagesse, par coordination.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

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

**Article 3**

*L'article 3 est adopté sans modification.*

**Article 4**

*L'amendement rédactionnel COM-5 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de la commission.*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

*Le sort des amendements à la proposition de loi examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup></b>			
Mme CONWAY-MOURET	14	Dénomination des conseillers consulaires	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	18	Présidence des conseils consulaires	<b>Adopté</b>
M. LECONTE	9	Mode d'élection du vice-président du conseil consulaire	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. LECONTE	10	Attributions du vice-président du conseil consulaire	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. LECONTE	16 rect.	Mode d'élection au sein des conseils consulaires	<b>Adopté</b>
M. FRASSA	1 rect.	Conditions d'exercice des mandats de conseiller consulaire et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger	<b>Adopté</b>
M. LE GLEUT	5	Carte d'identité et ordre protocolaire des élus représentant les Français de l'étranger	<b>Retiré</b>
M. REGNARD	2 rect. bis	Port de l'écharpe tricolore par les conseillers consulaires	<b>Adopté</b>
M. FRASSA	26 rect.	Rang protocolaire des conseillers consulaires	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Frais de mandat et régime assurantiel des conseillers consulaires et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	19	Conditions d'entrée en vigueur de l'article 1 <sup>er</sup>	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Régime des procurations pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	20	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 2</b>			
M. LECONTE	11	Possibilité pour un élu des Français de l'étranger de s'inscrire temporairement sur la liste électorale d'une commune française	<b>Adopté</b>
Mme LEPAGE	12	Nombre de candidats aux élections consulaires	<b>Rejeté</b>
M. LECONTE	6	Nombre de candidats aux élections consulaires	<b>Rejeté</b>
<b>Article 3</b> <b>Sécurisation de la procédure d'enregistrement des candidatures pour les élections consulaires et pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	21	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Calendrier et déroulement de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger et des sénateurs représentant les Français établis hors de France</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	22	Calendrier de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger	<b>Adopté</b>
M. CADIC	4	Déroulement des élections sénatoriales	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Création d'une commission centrale chargée de contrôler et de diffuser la propagande électorale pour les élections consulaires et pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	23	Fonctionnement de la commission centrale de propagande	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 5</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	24	Avis de l'Assemblée des Français de l'étranger lorsque le Gouvernement envisage de ne pas recourir au vote par Internet pour les élections consulaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b> <b>Organisation d'une élection consulaire partielle en l'absence de candidatures régulièrement enregistrées</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	25	Organisation des élections partielles	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Articles additionnels après l'article 6</b>			
Mme CONWAY-MOURET	7	Changement de dénomination des délégués consulaires	<b>Rejeté</b>
Mme CONWAY-MOURET	8 rect.	Conditions de remplacement d'un délégué consulaire	<b>Adopté</b>
Mme LEPAGE	13	Composition du conseil d'administration de la Caisse des Français de l'étranger	<b>Rejeté</b>
Mme LEPAGE	15	Composition du conseil d'administration de la Caisse des Français de l'étranger	<b>Rejeté</b>

*Le sort des amendements à la proposition de loi organique examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup></b>			
Mme CONWAY-MOURET	2	Changement de dénomination des conseils consulaires	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> Coordinations</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	3	Réécriture, pour coordination, de l'article 1 <sup>er</sup>	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. LECONTE	1	Composition de la commission de contrôle des listes électorales	<b>Adopté</b>
<b>Article 2 Inclusion des présidents des conseils consulaires dans la liste des élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	4	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 4 Régime d'inéligibilité des consuls honoraires pour l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger – Diverses coordinations</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	5	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 13 h 10.*

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE  
LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES  
ENTREPRISES**

**Mercredi 16 janvier 2019**

- Présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 05.*

**Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la croissance et la  
transformation des entreprises - Examen du rapport et du texte de la  
commission (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 23 h 05.*

**Jeudi 17 janvier 2019**

- Présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la croissance et la  
transformation des entreprises – Suite de l'examen du rapport et du texte de la  
commission (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 15.*

- Présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 50.*

**Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises –  
Examen d'articles selon la procédure de législation partielle en commission  
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 14 h 55.*



## **MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES SUR MINEURS**

**Mercredi 19 décembre 2018**

- Présidence de Mme Marie-Pierre de la Gontrie, vice-présidente -

### **Audition de représentants de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice**

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente.** – Nous recevons Mme Nathalie Ancel, directrice adjointe des affaires criminelles et des grâces, M. Nicolas Hennebelle, chef du bureau de la politique pénale générale, Mme Laetitia Costantini, cheffe du bureau de l'exécution des peines et des grâces, et M. Yann Taraud, chef du bureau des fichiers spécialisés et des échanges internationaux.

Je rappelle que la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) est en charge de l'élaboration de notre droit pénal. Avez-vous aujourd'hui le sentiment de disposer des outils suffisants pour agir dans les domaines que nous explorons, en tenant compte des récentes modifications introduites par la loi « Schiappa » de 2018 ? Identifiez-vous des pistes de progrès ? Comment appréciez-vous l'application de la loi dite de « Villefontaine » sur l'échange d'informations entre l'autorité judiciaire et les administrations ? Pratiquez-vous des échanges d'informations internationaux ?

Enfin, pouvez-vous nous éclairer sur le volume des poursuites pénales, le nombre de condamnations, etc. ?

**Mme Nathalie Ancel, directrice adjointe des affaires criminelles et des grâces.** - La DACG élabore les textes en matière pénale, mais conduit et suit aussi les politiques dans les divers domaines en matière pénale. Elle travaille également sur le champ de l'exécution des peines et sur le casier judiciaire national. Ce sont toutes ces missions qui sont représentées ici aujourd'hui.

Nous sommes à la disposition de votre mission d'information pour vous apporter tout élément complémentaire dont nous ne disposerions pas aujourd'hui.

De notre point de vue, l'arsenal juridique est vaste et relativement complet. Les marges de progression, à notre sens, se situent essentiellement sur le terrain pratique, notamment celui de l'articulation entre les différents acteurs concernés, qu'il s'agisse des acteurs judiciaires, des professionnels de santé ou des membres de l'administration pénitentiaire.

Notre droit s'articule autour de deux notions essentielles, celle de circonstances aggravantes, la qualité de mineur de moins de quinze ans de la victime, comme l'abus d'autorité de l'auteur constituant des circonstances aggravantes au regard du quantum de la peine encourue.

Il existe également des peines complémentaires, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus selon les cas, portant sur l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs. Ce sont ces

deux aspects qui constituent des « marqueurs » de l'arsenal répressif destiné à traiter la problématique des infractions sexuelles sur mineurs commises par des personnes ayant autorité, dans le cadre de leur mission vis-à-vis de ces mineurs.

Dans le détail, il s'agit du viol, crime qui, lorsqu'il est aggravé par les deux circonstances aggravantes que je viens d'évoquer, est puni de vingt ans de réclusion criminelle, avec inscription de plein droit au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAVIS).

Les auteurs d'agressions sexuelles, qui sont habituellement punis de cinq ans d'emprisonnement, sont passibles de sept ans d'emprisonnement lorsque ces agressions sont commises par des personnes ayant autorité sur la victime, et de dix ans s'agissant d'un mineur de quinze ans.

De la même manière, la peine encourue pour atteinte sexuelle est de sept ans. Lorsqu'elle est commise par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ou par toute personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait, le quantum encouru passe à dix ans. La loi Schiappa du 3 août 2018 a fait passer les peines encourues pour le délit d'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans de cinq à sept ans et, s'agissant de l'amende, de 75 000 euros à 100 000 euros.

Peut-être serait-il fastidieux que je décline ici de la même manière les autres infractions, puisqu'on a bien compris le mécanisme des circonstances aggravantes et de la peine complémentaire. Sont en jeu selon nous, concernant le champ de votre mission, les infractions de harcèlement et de chantage sexuel, la corruption de mineur, l'exhibition sexuelle, la proposition sexuelle à un mineur de quinze ans par communication électronique, la fabrication et la diffusion de messages pornographiques perceptibles par un mineur, la diffusion, la fixation, l'enregistrement ou la transmission de l'image d'un mineur qui présente un caractère pornographique. En termes d'incrimination, le champ de l'arsenal répressif est vaste. Il couvre un champ de faits important et, de notre point de vue, par le biais des circonstances aggravantes et des peines complémentaires, traite largement du sujet imparti.

La loi du 3 août 2018 a eu pour effet d'élever le quantum encouru, mais une mesure phare de cette loi réside dans le fait d'avoir fait passer de vingt ans à trente ans le délai de prescription courant à compter de la majorité de la victime pour certains crimes violents ou de nature sexuelle commis sur des mineurs, dont le viol fait naturellement partie. C'est une mesure capitale à mes yeux, car elle permet de mieux prendre en compte le phénomène de l'amnésie traumatique, et d'éviter l'impunité des auteurs de ces faits.

D'un point de vue concret, cet allongement de la prescription prévue par la loi Schiappa s'applique immédiatement aux crimes commis sur des mineurs nés à compter du 6 août 1980 et qui ont atteint leur majorité après le 6 août 1998, soit moins de vingt ans avant l'entrée en vigueur de la loi, le 6 août 2018.

Dans votre questionnaire, vous nous interrogez sur la question fondamentale, d'un point de vue opérationnel, de l'obligation de signalement. On est là dans la détection, qui va permettre de mettre concrètement en œuvre l'arsenal répressif. L'obligation de signalement incombe aux personnes qui ont connaissance ou qui soupçonnent qu'un mineur a été victime d'une infraction sexuelle.

Le dispositif juridique est relativement complexe. Il implique de manipuler diverses dispositions du code pénal et du code de procédure pénale qui doivent s'articuler entre elles. De façon générale, une personne qui a connaissance ou qui soupçonne qu'un mineur est en danger doit aviser la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP). Nous ne sommes pas encore dans le champ pénal, bien qu'il ne faille pas à mon sens, au regard de la protection de l'enfance, négliger ce qui ne relève pas encore du pénal : en effet, plus une situation préjudiciable aux mineurs est détectée tôt, notamment dans le cadre de personnes qui ont autorité, plus une prise en charge pourra être réalisée, avant un passage à l'acte dévastateur pour le mineur en construction.

Si le danger résulte d'une infraction pénale, il convient évidemment d'aviser directement les services de police ou de gendarmerie ou le procureur de la République en vue d'une enquête pénale. On a tous en tête l'article 40 du code de procédure pénale : *« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs »*. L'article 40 a pour effet de délier tous les fonctionnaires du secret professionnel face à tout crime ou délit.

Cependant, l'article 40 ne prévoit pas de sanction pénale en cas de manquement à cette obligation de dénonciation. Des dispositions du code pénal punissent le fait de ne pas informer les autorités judiciaires ou administratives. Il en existe deux, qui concernent plus particulièrement le champ de votre mission. En premier lieu, l'article 434-1 du code pénal punit celui *« qui a connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés »*. En second lieu, l'article 434-3 du code pénal prévoit l'obligation de porter à la connaissance des autorités judiciaires administratives les actes *« de privations, de mauvais traitements ou d'agressions ou d'atteintes sexuelles infligés à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger, en raison notamment de son âge »*.

L'article 434-1, tout autant que l'article 434-3, prévoient que l'obligation de dénonciation qu'ils sanctionnent pénalement ne s'applique pas aux personnes astreintes au secret dans les conditions prévues par l'article 226-13, qui punit *« la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire, soit par son état ou par sa profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire »*.

Toutefois, dans son article 226-14, la loi autorise la révélation du secret dans certaines circonstances. Ainsi, l'article 226-13 n'est pas applicable à celui qui informe les autorités judiciaires ou administratives de privations ou de sévices, etc. Ceci concerne les personnes visées à l'article 434-3, qui punit le fait de ne pas informer les autorités judiciaires ou administratives. C'est aussi le cas pour le médecin ou pour tout professionnel de santé qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République ou de la CRIP les sévices qu'il a pu constater dans l'exercice de sa profession.

Je ne sais s'il s'agit d'une marge de progression envisageable, mais on a là un dispositif d'obligation de signalement relativement complexe, qui nécessite de manipuler différentes notions. Certaines jurisprudences prennent en compte la clause de conscience propre à chaque médecin.

Par ailleurs, le signalement aux autorités compétentes ne doit pas négliger les notions de responsabilité civile, pénale ou disciplinaire de l'auteur de la dénonciation, sachant

que le signalement ne permet pas d'engager la responsabilité, sauf bien sûr si celui-ci est réalisé à des fins dilatoires ou de mauvaise foi.

Compte tenu de la complexité du dispositif, la DACG, estimant que son rôle est aussi de venir en aide aux praticiens des juridictions, a élaboré un guide relatif à la prise en charge des victimes mineures. Elle recommande aux parquets, hôpitaux, services d'enquête, d'entretenir des relations étroites afin de favoriser et de simplifier les révélations, dans le cadre du pacte de confiance que permettent des relations étroites, en insistant sur le rôle des professionnels de santé dans la détection des mineurs victimes de maltraitance.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente.** – L'obligation de signalement est un sujet sur lequel nous avons beaucoup travaillé avec Marie Mercier, qui est par ailleurs médecin. On en a également largement débattu dans l'hémicycle. La complexité du texte ne doit guère aider les professionnels de santé à s'y retrouver.

**Mme Nathalie Ancel.** – J'insiste sur le fait que j'ai utilisé à dessein le terme de « pacte de confiance », car il est important de procéder en partenariat très étroit, dans le respect du rôle de chacun et des contraintes professionnelles de tous. Cela peut permettre de dédramatiser ces articles un peu complexes, sans toutefois entraver les révélations, cruciales pour la détection et la mise en œuvre des outils de protection, afin que la justice passe sur le terrain. La sanction est en effet capitale dans ces domaines.

Vous nous interrogez également sur les dispositifs particuliers mis en place pour recueillir la parole de la victime lorsqu'il s'agit d'un enfant. Les dispositifs sont toujours perfectibles et peut-être d'une qualité inégale sur l'ensemble du territoire national, mais les efforts des différents acteurs sont réels et destinés à professionnaliser l'écoute et le recueil de la parole de l'enfant. Ceci passe par une spécialisation des enquêteurs, avec des actions de formation et de professionnalisation mises en place par les services de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la Direction générale de la police nationale (DGPN). Ces formations, qui durent vingt-neuf jours et portent sur les aspects psychologiques et techniques de l'audition d'un mineur, comportent également des fiches métiers.

Pour les magistrats, l'École nationale de la magistrature (ENM), conduit des actions de formation importantes dans le cadre de la formation initiale, tout comme en matière de formation continue, qu'il s'agisse de l'enfance maltraitée, des enjeux juridictionnels, de la construction de la personnalité, de la parole de l'enfant devant la justice, ou de l'entretien judiciaire. Certes, on pourrait estimer que tout ceci est générique et ne porte pas directement sur la question des infractions sexuelles commises par des personnes dans le cadre de leurs fonctions, mais c'est la même attention qui est portée à la parole de l'enfant.

Le code de l'organisation judiciaire prévoit d'affecter à chaque domaine de spécialité des parquets des magistrats chargés spécialement des affaires concernant les mineurs. L'introduction de l'enregistrement audiovisuel a également constitué un grand progrès. Il permet de réduire le nombre d'auditions, de les limiter dans leur durée, de se rendre compte de ce que traduit le corps de l'enfant. On recourt pour ce faire à des lieux d'audition spécifiquement aménagés – comme les « salles Mélanie », au nombre d'une cinquantaine sur le territoire national – et à des unités d'accueil médico-judiciaire pédiatriques adaptée aux spécificités des enfants, qui constituent des structures pluridisciplinaires dans un cadre sécurisant et aménagé.

L'ENM préconise par ailleurs que les magistrats instructeurs adoptent une méthodologie d'entretien bien particulière s'agissant du recueil de la parole de l'enfant victime d'infractions sexuelles, et de procéder par étapes successives, avec des phases de mise en confiance, un récit libre et une phase de questionnement en clôture.

L'attention des procureurs de la République, dans le cadre de leur direction d'enquête et des réunions qu'ils tiennent régulièrement avec les brigades spécialisées, est également attirée sur le fait qu'il est nécessaire d'investiguer sur le contexte de la révélation des faits, de mener des investigations sur l'environnement, de vérifier l'exactitude du déroulement des faits, les événements marquants, afin de permettre d'orienter au mieux l'affaire et permettre à la juridiction de juger au mieux.

Vous avez également posé une question sur le bilan du suivi sociojudiciaire et de l'injonction de soins. Le suivi sociojudiciaire a connu depuis sa mise en place, en 1998, un élargissement de son champ d'application assez considérable, bien au-delà des infractions sexuelles – terrorisme, trafics d'armes par exemple. Il peut désormais être assorti d'un placement sous surveillance électronique mobile. D'autres mesures de sûreté peuvent être ordonnées à défaut ou à la suite d'un suivi sociojudiciaire.

L'injonction de soins elle-même a vu son champ s'étendre. Ce dispositif est devenu possible dans le cadre d'autres peines ou mesure. Il est applicable de droit. Peu d'études ont cependant été effectuées sur ces mesures. L'une d'elles, qui est en cours, est plus particulièrement suivie par la DACG, mais ses conclusions ne sont pas encore connues.

Je dispose ici de quelques éléments statistiques, mais ils sont à considérer avec prudence, car ils fournissent une photographie bien plus large que ce que l'on veut examiner. On sait que le nombre de peines de suivi sociojudiciaire prononcées est en hausse : en 2017, 1 382 condamnations à des peines de suivi sociojudiciaire ont été prononcées, dont 569 avec injonction de soins, mais ceci concerne l'ensemble du champ des infractions sexuelles.

De notre point de vue, des évolutions normatives ne sont pas nécessaires, mais des améliorations opérationnelles nous paraissent possibles et souhaitables. C'est souvent le manque de moyens en personnel de santé qui compromet la mise en œuvre effective et efficiente du suivi sociojudiciaire et de l'injonction de soins. Il existe là aussi une marge de progression sur la coordination et la circulation d'informations entre professionnels de santé, autorité judiciaire et administration pénitentiaire.

La présence de psychiatres au sein des établissements pénitentiaires nous paraît par ailleurs insuffisante, ainsi que le suivi médical et psychologique en détention. Toutes ces problématiques sont à l'ordre du jour de travaux interministériels dans le cadre de la stratégie santé concernant les personnes placées sous main de justice.

S'agissant de la loi « Villefontaine », les procureurs de la République en ont dressé le bilan dans le cadre du rapport annuel du ministère public pour 2017. Les procureurs et les parquets veillent à la mise en œuvre effective de l'information obligatoire et facultative par l'organisation de réunions, la diffusion d'instructions, la désignation de magistrats référents, mais on entrevoit de véritables difficultés sur le terrain. Selon les procureurs de la République, *« l'identification de l'administration ou de la collectivité employant les personnes poursuivies demeure souvent complexe, compte tenu de la diversité des régimes et de l'évolution de la situation professionnelle de la personne mise en cause ou intéressée »*.

Les procureurs de la République font également état d'une lourdeur liée au suivi des dossiers, au risque d'oubli, tant dans l'information initiale que dans le suivi d'une information préalablement transmise.

Une autre difficulté vient du fait que la loi ne permet plus d'informer une administration au stade de l'enquête ou de l'alternative aux poursuites dans les cas graves, urgents, ou de faits répétés mettant en péril la sécurité des mineurs. Il faut bien évidemment concilier ceci avec la présomption d'innocence, mais les procureurs de la République font remonter ces éléments.

Ils proposent d'étendre l'obligation d'information pour les personnes en contact avec les mineurs, sans qu'elles soient nécessairement employées par la personne morale concernée. Est ici visée par exemple l'hypothèse des salariés de restauration privée travaillant au sein d'un établissement scolaire, mais aussi le conjoint de l'assistante maternelle ou toute personne vivant autour des personnes visées par le dispositif de la loi Villefontaine de 2016. C'est aussi le cas dans les sociétés privées, notamment dans le domaine de la sécurité.

M. Teraud pourra vous apporter son éclairage s'agissant de la question du FIJAISV.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente.** – La parole est aux rapporteurs.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Je ferai trois remarques.

Tout d'abord, les salles Mélanie constituent un apport indéniable, mais elles sont cependant loin d'être toutes équivalentes. Il existe en effet un problème de personnel pour les faire fonctionner. Les enquêteurs nous ont expliqué être obligés de retranscrire tout l'enregistrement, alors que seule une courte partie est parfois essentielle à la compréhension du dossier. Ne pourrait-on travailler autour de cette question ?

En second lieu, le suivi en détention des auteurs d'agressions sexuelles est très préoccupant. On peut craindre que les récidives se produisent faute d'un suivi correct par des professionnels.

Enfin, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur le FIJAISV concernant les cas d'agressions sexuelles ?

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – J'atteste que les choses sont complexes pour qui n'a pas fait un peu de droit. Vous avez estimé le dispositif juridique suffisant, tout en déplorant le manque de coopération sur le terrain. Celui-ci ne risque-t-il pas de permettre aux auteurs de violences sexuelles de passer à travers les mailles du filet et de s'en sortir mieux que les victimes ?

**Mme Dominique Vérien, rapporteure.** – Selon la loi, le ministère public peut informer par écrit l'administration des décisions rendues contre une personne qu'elle emploie. Le fait qu'il y soit obligé ne permettrait-il pas aux informations de mieux circuler ?

Par ailleurs, 70 % des affaires ne font l'objet d'aucune poursuite. Cela me paraît énorme ! Quel est votre avis sur le sujet ?

**Mme Nathalie Ancel.** – Vous avez relevé que nous estimons le dispositif juridique suffisant, mais qu'il existe selon nous des voies d'optimisation. Cela concerne tous

les acteurs. Le ministère de la justice constitue un segment du *continuum* de sécurité. Nous nous efforçons d'y prendre toute notre part, au niveau central comme dans les juridictions.

L'administration centrale travaille autant qu'elle le peut avec la direction de l'administration pénitentiaire, la direction de la PJJ et les ministères de la santé et de l'intérieur. Dans les juridictions, on développe les partenariats santé-justice que les magistrats référents souhaitent faire vivre.

S'agissant des « salles Mélanie », la DACG ne peut que partager votre constat. Ce dispositif relève davantage du ministère de l'intérieur : ni l'autorité judiciaire ni le ministère de la justice ne peuvent en dire plus.

**M. Yann Taraud, chef du bureau des fichiers spécialisés et des échanges internationaux.** – Le FIJAISV a été mis en place en 2005. L'objectif est de prévenir le renouvellement des infractions, notamment des agressions sexuelles, mais également de permettre d'identifier les auteurs des infractions.

Le FIJAISV est géré par le magistrat qui dirige le service du casier judiciaire, situé à Nantes. Ce fichier contient les identités, les condamnations, le quantum prononcé et les adresses des personnes condamnées pour des infractions listées à l'article 706-47 du code de procédure pénale. Toutes les atteintes sexuelles sur mineurs, depuis l'alourdissement de la peine prévu par la loi du 3 août 2018, ont vocation à être enregistrées dans le FIJAISV. L'inscription, dans ces conditions, est obligatoire. L'autorité judiciaire ne peut y déroger.

En pratique, une personne condamnée pour ces faits sera donc inscrite dans le FIJAISV. Celui-ci a une durée de conservation des données particulièrement longue qui, s'agissant de faits graves, varie entre vingt ans et trente ans.

Le FIJAISV constitue aussi une mesure de sûreté. Ce n'est pas simplement une base de renseignements. Lorsqu'une personne est inscrite dans le FIJAISV, elle doit régulièrement justifier de son domicile auprès de la gendarmerie ou de la police et, en cas de déménagement, en informer les autorités. Si elle omet volontairement de le faire, une alerte automatique est lancée en direction des services de police et de gendarmerie.

Ce faisant, on déclenche une enquête, avec intervention d'un magistrat du parquet, et inscription au fichier des personnes recherchées si la personne est en fuite. Cela peut donner lieu à une condamnation pouvant aller jusqu'à deux ans de prison.

Les administrations peuvent également consulter le FIJAISV, notamment lorsque les personnes concernées s'occupent d'activités ou de professions en contact avec des mineurs. Le décret liste un certain nombre d'administrations – éducation nationale, PJJ, directions du travail, ARS. Celles-ci ont la possibilité de consulter les données. L'éducation nationale, par exemple, soumet la liste des personnes qui travaillent pour elle au FIJAISV, de façon à savoir si quelqu'un y figure. Il appartient ensuite à l'autorité chargée du recrutement ou du contrôle de l'activité de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que la situation ne perdure.

Nous publions tous les mois un rapport statistique qui détaille les consultations du FIJAISV réalisées par les autorités pénales et administratives, qui dépassent le chiffre de

6 millions, qu'il s'agisse d'enquêteurs ou de services employant des personnes en contact avec des mineurs.

**Mme Nathalie Ancel.** – Les infractions sexuelles sur mineurs par des personnes ayant autorité ou abusant de leur autorité dans l'exercice de leurs fonctions font l'objet d'une inscription au bulletin numéro 2 du casier judiciaire, et ne peuvent être effacées.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente.** – Qu'en est-il du chiffre de 70 % qu'évoquait Dominique Vérien ?

**M. Nicolas Hennebelle, chef du bureau de la politique pénale générale.** – Il s'agit d'affaires non poursuivables, parce que l'infraction n'est pas suffisamment caractérisée ou parce que l'auteur est inconnu.

Les affaires poursuivables sont celles dans lesquelles on a suffisamment d'éléments pour caractériser l'infraction lorsqu'un auteur est identifié. Le taux de réponse pénale pour les infractions à caractère sexuel s'élève à 85 %.

Lorsqu'on étudie l'ensemble des affaires, 69 % ou 70 % d'entre elles ne sont pas poursuivables, en grande partie parce que l'infraction n'est pas suffisamment caractérisée à l'issue de l'enquête.

**Mme Dominique Vérien, rapporteure.** – C'est bien là le problème ! En matière d'infractions sexuelles, le doute ne permet-il pas de considérer trop facilement que l'affaire n'est pas poursuivable ?

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente.** – On parle du coup de signalement ou de faits révélés qui, faute d'éléments, ne sont jamais qualifiés d'infractions.

**M. Nicolas Hennebelle.** – Cela peut également tenir au fait qu'on ne peut identifier l'auteur de l'infraction. En matière d'atteinte aux biens, le nombre d'affaires qui ne peuvent être poursuivies est bien supérieur.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente.** – La question est importante : à partir de quand considère-t-on que la parole de la victime mérite qu'on engage une enquête ?

**M. Nicolas Hennebelle.** – Les infractions à caractère sexuel représentent moins de 1 % de l'ensemble des affaires traitées par les procureurs. Or ce sont précisément des affaires dans lesquelles il faut investir des moyens d'enquête et d'investigation importants. On ne classe pas une affaire parce qu'elle est un peu trop compliquée. Contrairement aux cambriolages, où il existe des éléments matériels, c'est souvent, surtout dans les affaires anciennes, la parole de l'un contre la parole de l'autre, lorsqu'il n'existe pas de témoin. Il s'agit d'infractions occultes, où les mis en examen font tout pour ne pas dévoiler les faits. C'est une banalité de le dire, mais il faut le rappeler : il s'agit d'enquêtes très compliquées.

**Mme Nathalie Ancel.** – D'où la nécessité de bénéficier d'investigations sur l'environnement et le contexte, au-delà du recueil des déclarations de l'auteur et de la parole de la victime. Il faut recueillir autant d'éléments que possible pour étayer cette parole.

**M. Nicolas Hennebelle.** – Pour répondre à l'interrogation de Mme Vérien, je précise que, en matière d'infractions sexuelles, le procureur de la république a obligation

d'informer les administrations, comme le prévoit l'article 706-4-1 du code de procédure pénale.

**Mme Laurence Rossignol.** – J'ai observé pendant plusieurs années la manière dont les affaires de violence sexuelle sont traitées par la justice. Vous avez dit que celles-ci représentent 1 % des affaires que poursuivent les procureurs, mais ce sont les trois quarts des affaires qui passent aujourd'hui en cour d'assises. Le décalage n'est donc pas inintéressant. En gros, 10 % des infractions sexuelles font l'objet de plaintes et 10 % des plaintes font l'objet de condamnations, soit 1 % des infractions sexuelles estimées.

Vous avez employé la formule – d'ailleurs très dissuasive pour les victimes – de « parole contre parole ». Dans un système judiciaire organisé autour de la présomption d'innocence, cela revient à mettre en doute la parole de la victime.

Vous dites qu'il faut rechercher des éléments de preuve et investiguer : vous savez comme moi qu'il n'existe parfois pas d'éléments de preuve supplémentaire. Les victimes n'arrivent pas toutes avec un prélèvement de sperme et un certificat médical !

Je suis également frappée par la manière dont fonctionne la justice familiale ou pénale, et par la suspicion terrible que rencontre la parole des femmes et des victimes. Je tiens à vous faire remarquer – parce que cela relève de vos services – que l'on continue à trouver dans les décisions des juges pour enfants et surtout des juges aux affaires familiales des références au « syndrome d'aliénation parentale ». Je croyais pourtant qu'une circulaire avait clairement établi que celui-ci n'existe pas et n'est pas identifié ! J'ai relu le document que vous avez rédigé à ce sujet : il n'est pas à la hauteur de ce qu'on en attend.

Ce sont des affaires dans lesquelles la parole des enfants victimes d'infractions sexuelles est considérée comme une manipulation d'un des parents – en général la mère. Dans les affaires d'infractions sexuelles, qu'elles concernent des femmes ou des enfants, la justice a un énorme problème avec la parole des victimes !

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie, présidente.** – Je remercie notre collègue pour cette contribution au débat, ainsi que l'ensemble des intervenants pour la qualité des informations qu'ils nous ont fournies.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est levée à 16 h 05.*

**Mardi 15 janvier 2019**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Audition de Mme Marie-Louise Kuntz, vice-présidente du Conseil départemental de la Moselle, et M. Ludovic Maréchal, adjoint au sous-directeur de l'aide sociale à l'enfance du Conseil départemental de la Moselle, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF) (le compte rendu sera publié ultérieurement)**

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

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Audition de Mme Violaine Blain, directrice du Groupement d'intérêt public Enfance en danger (Giped) et de Mme Agnès Gindt-Ducros, directrice de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) (le compte rendu sera publié ultérieurement)**

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

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 18 h 25.*

**Jeudi 17 janvier 2019**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Audition de M. Jean-Philippe Vinquant, directeur général de la cohésion sociale (DGCS) (le compte rendu sera publié ultérieurement)**

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

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Audition du Dr Jean-Philippe Cano, vice-président, et de Mme Ingrid Bertsch, secrétaire de la Fédération française des centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violences sexuelles (FFCRIAVS) (le compte rendu sera publié ultérieurement)**

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

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 13h10.*



## **GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Jeudi 17 janvier 2019**

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Ladislas Poniatowski, en remplacement du président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

### **Audition de Mme Gina Miller, présidente de l'association Best for Britain**

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Nous vous sommes très reconnaissants d'avoir accepté notre invitation aujourd'hui.

Le peuple britannique a souverainement décidé, le 23 juin 2016, le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. C'est un choix que nous regrettons mais que nous respectons.

Vous représentez ceux qui, au sein de la société civile britannique, souhaitent que votre pays reste membre de l'Union. Vous le faites avec détermination mais aussi avec courage car vos positions vous ont valu beaucoup de critiques, voire de menaces.

Vous êtes également à l'origine du recours auprès de la Cour suprême qui a suivi votre requête et conduit le gouvernement britannique à devoir solliciter l'accord du Parlement pour ratifier la mise en œuvre de l'article 50 à l'Union européenne et ses 27 États membres.

Après deux années de négociations plus que complexes et difficiles, un projet d'accord de retrait avait été conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Avant-hier, ce projet a été rejeté par le Parlement britannique. Les conséquences de ce Brexit « dur » plongent les deux parties en territoire inconnu, pour reprendre l'expression de la Première ministre du Royaume-Uni.

Nous sommes donc très intéressés de connaître la ou les options – s'il y en a – qui, à vos yeux, seraient aujourd'hui légalement et politiquement praticables pour changer la donne dans les semaines qui viennent et en tout état de cause, d'ici au 29 mars prochain, sauf prorogation de quelques semaines si le gouvernement britannique le demande et si les 27 l'acceptent à l'unanimité. Alors quel plan B : Nouvelles élections ? Nouveau référendum ?

Vous militez pour un nouveau référendum, option que le gouvernement britannique a jusqu'à présent exclue. Au demeurant, quelle serait la, ou les questions, posée(s) aux Britanniques ?

**M. Ladislas Poniatowski, représentant le président de la commission des affaires étrangères.**– Merci de bien vouloir excuser le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. Christian Cambon, retenu à Toulouse pour les vœux du président de la République aux armées.

Nous sommes ravis de reprendre les travaux de notre groupe de suivi, qui étudie depuis deux ans les conséquences du Brexit, en accueillant Mme Gina Miller.

Le chaos que vous dénoncez, Madame, n'a fait que s'accroître depuis le vote de la Chambre des communes, qui a très largement rejeté l'accord de retrait. Certes, Mme Theresa May a échappé de peu hier soir à un vote de défiance, mais rien n'est réglé. Quelles propositions la Première ministre peut-elle faire lundi prochain ? Je ne vois pas ce que peut être le « plan B ». Voyez-vous une sortie possible ? Avez-vous des informations à nous donner ?

**Mme Gina Miller, fondatrice de l'association Best for Britain.** – Il ne semble y avoir aux yeux de Mme May qu'une solution : présenter une nouvelle fois l'accord de retrait au vote des parlementaires, jusqu'à user leur résistance, en insistant sur le risque d'un retrait sans accord dans un peu plus de deux mois. C'est un jeu dangereux. Nous sommes en effet de plus en plus proches du bord de la falaise.

Le vote d'hier soir l'a confortée dans cette stratégie. La motion de censure n'a pu être adoptée, à 19 voix près. Le rôle dans cet échec du parti unioniste irlandais, le DUP, a été essentiel puisque ses 10 membres ont rejeté la motion. De nouvelles élections générales, qui pourraient intervenir avant le 29 mars, semblaient pourtant une des possibilités pour sortir de cette crise. Je constate en effet que la Chambre des communes ne dispose pas, en son sein, d'une majorité pour faire émerger une solution alternative à l'accord de retrait, qu'il s'agisse d'un nouveau vote du peuple ou de la mise en œuvre d'un nouvel accord reprenant les grands traits de la relation entre l'Union européenne et la Norvège.

Ce nouvel accord, appelé « Norvège + » en Grande-Bretagne, pourrait, selon ses promoteurs, être négocié pendant la période de transition et n'impliquerait pas de proroger l'article 50. Il pose néanmoins le problème de la liberté de circulation et donc de l'immigration, qui était un argument de campagne des Brexiteurs. Le parti travailliste semble, quant à lui, très réservé sur cette option.

S'agissant du second référendum, un tiers des députés y est favorable. La difficulté tient évidemment à la question mais également au délai d'organisation. Les 27 États membres de l'UE accepteraient-ils un report de l'échéance ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – C'est une question qui pourrait être l'objet de discussions.

**Mme Gina Miller.** - Ce référendum ne pourrait se tenir avant le 29 mars, certains constitutionnalistes parlant d'un délai de 9 à 12 mois. Il existe aujourd'hui une pression de la base du parti travailliste pour organiser cette nouvelle consultation. 80 % des adhérents du Labour et 61 de ses députés demandent aujourd'hui un nouveau vote.

**M. Jean Bizet, président.** – Qu'en est-il d'un retrait sans accord ?

**Mme Gina Miller.** – C'est une solution qui ne suscite pas l'adhésion, mais c'est un résultat auquel nous pourrions parvenir par accident, serais-je tentée de dire. Reste que le gouvernement n'est absolument pas prêt à cette éventualité. 800 textes de loi doivent être modifiés dans le délai que l'on connaît pour que cette sortie sans accord soit un minimum ordonnée. Il n'existe pas aujourd'hui de majorité pour adopter ces modifications législatives dans un délai aussi contraint. L'an dernier, le parlement a néanmoins doté le gouvernement de pouvoirs d'urgence dont l'origine remonte à Henry VIII pour pouvoir faire face à cette situation.

**M. Olivier Cadic.** – Je voulais en premier lieu vous remercier pour tout ce que vous avez fait et faites encore de la part des Français résidant au Royaume-Uni et des ressortissants britanniques installés en Europe. Je regardais hier le film « Une femme d'exception » et me disais que si le Brexit venait à ne pas se réaliser, vous seriez une des femmes d'exception ayant contribué à ce résultat, compte-tenu de tout ce que vous avez accompli en ce sens.

Je continue de croire que le Brexit ne se fera pas. Personne ne sait en fait ce que le Brexit veut dire. Nous sommes arrivés au moment où nous devons savoir ce que le Brexit signifie. Le Brexit était souhaité par une majorité de la population mais les enquêtes d'opinion montrent deux ans après que 56 % de la population britannique et les deux tiers des circonscriptions britanniques veulent rester. Il y a désormais un véritable problème de légitimité à vouloir forcer le Brexit. Nous n'avons plus le temps aujourd'hui pour organiser un deuxième vote. Si nous en sommes là, c'est en raison de l'activation de l'article 50. La question est désormais la suivante : est-ce que les parlementaires britanniques pensent que le meilleur intérêt du pays réside dans une sortie de l'Union européenne sans accord ou dans un vote pour interrompre la mise en œuvre de l'article 50 et mettre ainsi un terme à cette aventure, avant de participer ensuite aux prochaines élections européennes.

**Mme Gina Miller.** – La question importante à mes yeux est de savoir ce que les partisans de la prorogation de l'article 50 entendent faire de ce délai supplémentaire. L'Union européenne l'a déjà dit, cette prorogation ne peut intervenir que pour favoriser l'adoption de l'accord de retrait. Elle ne servira pas à résoudre nos problèmes de politique intérieure. À l'inverse, si nous révoquons l'article 50, cela nous laisse toute latitude pour organiser une nouvelle consultation proposant aux Britanniques de choisir entre un retrait, un accord de type « Norvège + » ou le maintien au sein de l'Union européenne. La difficulté tient à ce que cette solution de révocation de l'article 50 n'est pas présentée au public britannique, la presse, notamment, ne s'en fait que très peu l'écho.

**M. Ladislav Poniatski.** – Si un délai supplémentaire est accordé, que va-t-il se passer pour les élections européennes ? Cela complique la tâche. Nous avons modifié la composition du prochain Parlement européen pour tenir compte du Brexit mais aussi de la démographie des 27. Je me demande si le problème de la sortie ne devient pas le problème Theresa May, qui semble tout bloquer...

**Mme Gina Miller.** – Le problème du Brexit tient surtout à ce que les difficultés pratiques du retrait n'ont jamais été mises en avant dans les médias et auprès du public. Les parlementaires commencent à se rendre compte de ce que le retrait implique, qu'il ne s'agit pas d'une solution viable. Une sortie sans accord aura de réelles répercussions économiques, sociales et environnementales puisque le Royaume-Uni ne sera plus membre des Agences européennes dédiées à de nombreux sujets essentiels. Les parlementaires devraient comprendre que la révocation de l'article 50 constitue la réponse la plus adaptée car notre pays n'est pas prêt à une sortie et une relation bilatérale limitée au respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce.

Mme May est partie en quelque sorte du mauvais pied. Les limites qu'elle s'est fixées ont rendu impossible une solution consensuelle. Le plan de Chequers est, notamment, arrivé trop tard. Elle n'a pas consulté au-delà des partis et apparaît aujourd'hui très isolée. Le problème tient à ce qu'il n'existe aujourd'hui personne au Royaume-Uni pour la remplacer et tenter de faire mieux. Elle est de surcroît protégée. L'échec de la motion de défiance au sein de son propre parti reporte la question de son départ à au moins un an.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous avons auditionné l’ambassadeur de Norvège et il s’était montré plus que réservé à une adhésion de la Grande-Bretagne à l’Espace économique européen... De surcroît, préparer ce type d’accord prendra du temps. La négociation de l’accord de libre-échange avec le Canada (CETA) a pris 7 ans. Les Britanniques le savent-ils ?

**Mme Gina Miller.** – Il n’existe pas aujourd’hui de document détaillé sur un accord « Norvège + ». Il s’agit d’un expédient de dernière minute. Les soutiens à ce projet estiment qu’il s’agit d’une solution simple... L’organisation à laquelle j’appartiens est régulièrement critiquée car elle pointe justement la complexité induite par le retrait et les problèmes pratiques qu’il pose. Nous devons forcer les Britanniques à regarder la vérité en face. Je discute avec beaucoup de mes concitoyens. Les gens sont perdus entre les analyses des commentateurs qui annoncent tout et son contraire. Ils ont envie que cela se termine et rapidement. Je crains d’ailleurs qu’un second référendum n’aboutisse à un retrait sans accord, tant mes concitoyens sont las. Le vote populaire pourrait être l’expression de la détresse, de la frustration et de la colère.

**Mme Fabienne Keller.** – Merci pour votre engagement. Nous sommes un certain nombre à regretter le départ du Royaume-Uni de l’Union européenne. Vous avez abordé la possibilité d’un second référendum, les sondages sont favorables. Mais je crains beaucoup que le débat qu’il susciterait ne génère, comme en 2016, son lot de fausses informations. Je me souviens encore des informations erronées sur l’avenir du système de santé publique britannique, le NHS.

Nous le savons, le retrait sans accord ne peut être une solution. Dans ces conditions, comment peut évoluer la position du DUP sur cette question, lui qui a permis le maintien en place de Mme May ? S’agissant de cette dernière, en tant que femme, comment jugez-vous sa solidité ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Je pense impossible que soient rouvertes au niveau européen des négociations sur les conditions de sortie du Royaume-Uni. Ce serait une catastrophe vis-à-vis de nos opinions publiques, à quelques semaines des élections européennes. C’est un moment compliqué pour nos démocraties. Pensez-vous que Theresa May pourrait présenter l’accord de retrait au référendum et s’affranchir du vote des parlementaires ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je suis admirative de votre action et inquiète de la situation. Je suis élue des Français établis hors de France depuis près de trente ans. Je partage vos remarques sur l’influence de la presse dans le débat sur le Brexit et le déroulement des négociations. Je suis également sceptique sur un second référendum, l’expérience nous a montré que les sondages en la matière étaient souvent éloignés des résultats. Je sens aujourd’hui chez vos compatriotes une vraie exaspération, y compris chez les partisans du maintien et j’ai peur que, dans ces conditions, une sortie sans accord puisse apparaître comme la solution pour dépasser les difficultés immédiates. Nous risquons de faire face à des temps troublés. Je suis tout de même étonnée de constater que la décision de la Cour de justice de l’Union européenne sur la révocation de l’article 50 n’ait pas été davantage reprise dans le débat britannique alors qu’elle constitue un élément de réflexion important.

Je m’inquiète enfin pour les 300 000 ressortissants britanniques installés en France. La situation pour un certain nombre d’entre eux est délicate puisqu’ils ne bénéficieront plus des avantages liés à la citoyenneté européenne et se trouvent dans le même

temps dans l'impossibilité de pouvoir rentrer au Royaume-Uni où ils n'ont plus de biens. Ces gens sont aujourd'hui piégés. Je milite pour que soit mis en place un comité franco-britannique, chargé de défendre l'intérêt de cette communauté mais aussi des Français installés au Royaume-Uni. Il pourrait être associé à l'actuel Conseil franco-britannique, créé en 1972 sur une initiative conjointe du Président Georges Pompidou et du Premier Ministre Edward Heath.

**M. Pascal Allizard.** – Ce matin nous pleurons sur le lait renversé, pour reprendre une expression française. Je me souviens de mes échanges avec des collègues britanniques en 2016 nous indiquant que le Brexit ne serait pas voté. Comment a-t-on pu se tromper à ce point ?

**M. Hugues Saury.** – Nous vivons en France une période délicate. Les « *gilets jaunes* » viennent illustrer les fractures sociale et territoriale qui traversent notre pays. Je me demande si le vote pour le Brexit ne répond pas en quelque sorte à la même logique de révolte à l'égard des élus, qui dépasserait la question posée.

**Mme Gina Miller.** – Effectivement, le Brexit a été en quelque sorte la goutte qui a fait déborder le vase. Je constate d'ailleurs qu'après s'être plaint de Bruxelles, les gens concentrent désormais leurs critiques sur Westminster. Il existe une vraie demande pour que l'échelon local soit mieux entendu. Cela ne prend pas pour autant la forme des « *gilets jaunes* », ce mouvement ne correspondant pas au caractère britannique. Je relève simplement qu'une discussion tend à s'engager sur une véritable décentralisation et sur la nature même de notre démocratie, alors même que nous ne disposons pas de Constitution au Royaume-Uni. La mise en place d'assemblées citoyennes peut apparaître comme une solution entre la démocratie représentative et la démocratie directe. Des expériences sont menées en ce sens en Irlande du Nord. Il existe un vrai attrait pour la démocratie délibérative qui permettrait notamment aux femmes de plus s'impliquer dans la vie publique et de dépasser une certaine arrogance du pouvoir politique. Les questions de l'éducation et du logement pourraient faire l'objet d'une telle approche. Quoi qu'il en soit, le *remain* ne suppose pas de vouloir conserver ce qui préexistait. J'observe déjà un changement des pratiques à la Chambre des communes avec une meilleure implication des députés de base et une volonté de plus de démocratie.

S'agissant de Theresa May, elle fonde toute sa rhétorique sur la volonté de respecter le résultat du référendum et sur ce que signifie le Brexit. Mais comment peut-elle savoir ce que le Brexit veut dire ? Les Britanniques ont voté les uns contre l'immigration, d'autres pour les services publics et certains pour le retour à la gloire de l'Empire britannique. En Irlande du Nord, la colère monte car le DUP est jugé peu représentatif puisqu'il n'est pas majoritaire et n'incarne que 13 % des voix. Je rappelle que la Constitution d'Irlande du Nord accorde un droit à l'autodétermination. Les Irlandais du Nord étaient très favorables au maintien au sein de l'Union européenne. Qu'en sera-t-il en cas de sortie sans accord ?

Au sujet du second référendum, il convient d'avoir une lecture prudente et d'éviter les malentendus. Est-ce que le refus d'un accord de retrait équivaut à un maintien ? Le Brexit a un coût humain : je croise régulièrement des familles divisées par cette question car l'un des membres est d'origine européenne et pourrait être amené à devoir réintégrer son pays d'origine. Comment un État peut-il imposer cela à ses résidents ? J'ai en mémoire le cas de cette femme allemande croisée dans la rue me disant qu'elle serait contrainte de rentrer car les conditions imposées pour rester au Royaume-Uni après le Brexit, essentiellement financières, étaient inatteignables. J'ai honte pour ma nation. Je m'interroge aussi sur la position de ceux qui pensaient que le NHS serait renforcé par le Brexit : ont-ils imaginé

comment il faudrait gérer le retour des retraités britanniques sur notre territoire ? Ce sont là des problèmes nationaux, qui ne relèvent pas de l'Union européenne. L'ensemble affecte la réputation de notre pays.

Mme May me semble sereine. J'ai travaillé à ses côtés au sein d'une commission sur l'esclavage moderne. Elle reste une fille de pasteur. Vous le savez peut-être, elle est affectée par un diabète de type 1 et devrait donc éviter le stress. Mais le devoir prévaut pour elle. Elle n'envisage qu'une solution, l'accord de retrait, qu'elle va continuer à tenter de faire adopter.

**M. Jean Bizet, président.** – Les milieux économiques britanniques tentent-ils d'éviter le pire ?

**Mme Gina Miller.** – Ils commencent à bouger. Il n'y a pas cependant de panique sur les marchés financiers.

**M. Jean Bizet, président.** – Je voudrais vous remercier de nous éclairer sur ces questions et nous avoir ouvert les yeux sur une autre façon de voir le Brexit comme une manifestation de l'incompréhension des citoyens à l'égard de la démocratie représentative. Notre groupe de suivi a vocation à travailler à la refondation de l'Union européenne. Il faut en effet la repenser. Le « paquet Tusk » négocié à la demande du gouvernement britannique en février 2016 peut constituer un bon point de départ. Je reste assez optimiste. L'Union européenne a toujours su faire face aux difficultés. Si la réponse est parfois venue de la Commission européenne, elle viendrait cette fois-ci des Etats membres. C'est aux peuples de recréer l'Europe.

**M. Ladislas Poniatowski, président.** – Je ne conclurai pas au nom de mes collègues mais exprimerai avant tout un sentiment personnel. Je suis triste car le Royaume-Uni sera perdant, les Britanniques seront perdants, l'Union européenne sera perdante, les Européens seront perdants. Je fais partie de ces Français qui aiment la Grande-Bretagne. Aujourd'hui la Grande-Bretagne est désunie : les villes contre les zones rurales, l'Ecosse et l'Irlande du Nord face à l'Angleterre et au Pays de Galles. Je ne vois pas de solution. Un second référendum et un maintien dans l'Union européenne ne renforcerait pas cette désunion. Et tout pays désuni est forcément perdant.

**Mme Gina Miller.** – C'est avec grand plaisir que j'ai accepté cette invitation. La relation entre la France et le Royaume Uni a connu des hauts et des bas à travers l'Histoire, mais nos deux pays ont montré qu'ils pouvaient faire de grandes choses ensemble. Nous partageons des valeurs, un grand respect mutuel et une interdépendance stratégique. Ensemble, nous pouvons lutter contre la pauvreté dans le monde et promouvoir les droits de l'Homme et l'Etat de droit.

Nous ne savions pas que cette semaine serait si cruciale lorsque nous avons fixé la date de cette audition. Le « no deal » serait une catastrophe pour le Royaume-Uni mais aussi pour l'Union européenne. Toutes les politiques communes, la sécurité, l'environnement en seraient affectés. N'oublions pas que nous partageons des objectifs et valeurs communs. Il y a tant de choses qui nous unissent et que nous ne devons pas oublier.

*La réunion est close à 11 h 45.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 14 JANVIER ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 22 janvier 2019**

*à 9 h 15*

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur la proposition de loi n° 242 (2018-2019) de Mme Sophie Primas relative aux articles 91 et 121 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur).
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 229 (2018-2019) de M. Bruno Gilles visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

**Mercredi 23 janvier 2019**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde sur le thème : « Les effets du titre Ier de la loi Egalim du 30 octobre 2018 sur les négociations commerciales en cours », autour de :
  - . M. Patrick Bénézit, secrétaire général adjoint de la FNSEA ;
  - . Mme Véronique Le Floc'h, secrétaire générale de la Coordination rurale ;
  - . M. Nicolas Girod, secrétaire national de la Confédération paysanne ;
  - . M. Baptiste Gatouillat, vice-président de Jeunes Agriculteurs.

**Commission des affaires étrangères**

**Mardi 22 janvier 2019**

*Eventuellement à 14 heures*

Salle René Monory

- Examen des amendements de séance sur la proposition de résolution, contenue dans le rapport n° 247 (2018-2019) de M. Bernard Fournier, adoptée par la commission, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak.

**Mercredi 23 janvier 2019**

*à 9 h 30*

Salle René Monory

*à 9 h 30 :*

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :
  - . le projet de loi n° 646 (2017-2018) autorisant la ratification de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part (M. Raymond Vall, rapporteur) ;
  - . le projet de loi n° 738 (2017-2018) autorisant la ratification de l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et Cuba, d'autre part (M. Pierre Laurent, rapporteur).

*à 10 heures :*

- Audition de Mme Maryline Gygax Généro, directrice centrale du Service de Santé des Armées (captation vidéo).

*à 16 h 30*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, sur la situation au Moyen-Orient.

### **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 23 janvier 2019**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

- Audition de Mme Catherine Geindre, présidente de la conférence des directeurs généraux de CHU, sur le rapport « Le CHU de demain ».
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi (n° 167, 2018-2019) adoptée par l'Assemblée nationale, visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 23 janvier 2019**

*à 10 heures*

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition conjointe sur le piratage des retransmissions sportives, en présence de :

. M. Jacques Bajon, directeur Médias et Contenus numériques du groupe de réflexion IDATE Digiworld, auteur du rapport : « Piratage des médias, Un risque majeur pour le sport et le linéaire ? » ;

. M. Carlos Eugenio, secrétaire général de l'association de lutte contre le piratage portugaise MAPINET, directeur de l'association portugaise de gestion collective des contenus médias (Visapress) ;

. M. Mathieu Moreuil, directeur des affaires européennes de l'English Premier League ;

. Mme Sophie Jordan, directrice générale adjointe de beIN SPORTS France ;

. M. Didier Quillot, directeur général exécutif de la Ligue de Football professionnel (LFP) ;

. M. Denis Rapone, président de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi).

*à 14 h 15*

Salle n° 245

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 244 (2018-2019) sur la proposition de loi n° 705 (2017-2018) tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse (Rapporteur : M. David Assouline).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 21 janvier 2019, à 12 heures

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 23 janvier 2019**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

- Audition conjointe de MM. Jean Jouzel et Pierre Larrouturou, sur le projet de Pacte Finance-Climat européen (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Communication sur la réunion de Bureau de la commission.

**Commission des finances**

**Mardi 22 janvier 2019**

*à 9 h 15*

Salle n° 131

- Audition de M. Bruno Dalles, directeur du service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Lundi 21 janvier 2019**

*à 14 heures*

Salle Clemenceau

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

*à 14 heures :*

- Audition de M. Alexandre Benalla, ancien chargé de mission à la présidence de la République.

*à 16 heures :*

- Audition de M. Vincent Crase, chef d'escadron dans la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale.

**Éventuellement, mardi 22 janvier 2019**

*à 14 h 15*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels, dans le cadre de la procédure de législation en commission, sur le texte n° 252 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 57 (2018-2019) tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres, et sur le texte n° 253 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi organique n° 58 (2018-2019) tendant à actualiser les dispositions applicables aux élections organisées à l'étranger, présentées par M. Christophe André Frassa et plusieurs de ses collègues (Rapporteur : Mme Jacky Deromedi).

**Mercredi 23 janvier 2019**

*à 8 h 30*

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en application de l'article L. 567-1 du code électoral, de M. Michel Sappin, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre de la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution et chargée de se prononcer par un avis

public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés et la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

*à l'issue de l'audition*

Salle n° 216

- Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Michel Sappin, aux fonctions de membre de la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution et chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés et la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 392 (2017 2018) relative à l'aménagement du permis à points dans la perspective de l'abaissement de la limitation de vitesse à 80 km/h sur le réseau secondaire, présentée par Mme Sylvie Goy Chavent et plusieurs de ses collègues (Rapporteur : M. Jean- Luc Fichet).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 246 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 85 (2018-2019) visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires, présentée par MM. Jean-Pierre Sueur, Marc Daunis, Éric Kerrouche, Patrick Kanner et les membres du groupe socialiste et républicain (Rapporteur : Mme Maryse Carrère).

## **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 24 janvier 2019**

*à 8 h 30*

Salle A120

- Programme de travail de la Commission européenne pour 2019 : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Simon Sutour.

- Fusion Alstom et Siemens Mobility : communication et avis politique de M. Jean Bizet.

**Mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions**

**Mercredi 23 janvier 2019**

*à 16 h 30*

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition d'associations de victimes : Mme Martine Brousse, présidente de « La voix de l'enfant », Mme Muriel Salmona, présidente de « Mémoire traumatique et victimologie », Mme Homayra Sellier, présidente de « Innocence en danger », Mmes Violaine Guérin,

présidente, et Muguette Dini, représentante du groupe multidisciplinaire « Politique et institutions », de l'association « Stop aux violences sexuelles ».

**Jeudi 24 janvier 2019**

*à 11 heures*

Salle Médicis

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

*à 11 heures :*

- Audition de M. Vincent Bouba, secrétaire général, et de Maître Francis Lec, avocat conseil, de la Fédération des autonomes de solidarité laïques (FAS).

*à 12 heures*

- Audition de Mme Isabelle Chartier Siben, présidente de l'association d'aide aux victimes « C'est-à-dire ».

**Mission d'information portant sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation**

**Mardi 22 janvier 2019**

*à 15 h 30*

Salle ½ Clemenceau, côté écran

- Réunion constitutive.