

**JEUDI 24 OCTOBRE 2019**

**Pouvoir de dérogation aux normes attribué aux préfets**

**Clarification de dispositions du droit électoral  
(*Deuxième lecture*)**

**Statut de citoyen sauveteur**

## SOMMAIRE

<b>DÉLÉGATION SÉNATORIALE (<i>Nomination</i>)</b> .....	<b>1</b>
<b>MODIFICATION DU DÉLAI LIMITE POUR LE DÉPÔT D'AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS</b> .....	<b>1</b>
<b>POUVOIR DE DÉROGATION AUX NORMES ATTRIBUÉ AUX PRÉFETS</b> .....	<b>1</b>
M. Jean-Marie Bockel, auteur de la proposition de loi	1
M. Pierre-Yves Collombat	2
Mme Françoise Gatel	2
M. François Calvet	3
M. Jean-Pierre Sueur	3
M. Éric Gold	4
M. Alain Richard	4
Mme Catherine Di Folco	4
M. Daniel Chasseing	5
M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur	5
<b>CLARIFICATION DE DISPOSITIONS DU DROIT ÉLECTORAL (<i>Deuxième lecture</i>)</b> .....	<b>6</b>
<b><i>Discussion générale commune</i></b>	<b>6</b>
M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur	6
M. Arnaud de Belenet, rapporteur de la commission des lois	6
M. Pierre-Yves Collombat	7
M. Emmanuel Capus	7
M. Jean-Marie Mizzon	7
Mme Catherine Di Folco	7
M. Jean-Pierre Sueur	7
Mme Françoise Laborde	8
M. Alain Richard	8
<b><i>Discussion des articles de la proposition de loi</i></b>	<b>8</b>
ARTICLE PREMIER A	8
ARTICLE PREMIER	9
ARTICLE PREMIER <i>TER</i> A ( <i>Suppression maintenue</i> )	9
ARTICLE 2	9
<b><i>Discussion des articles de la proposition de loi organique</i></b>	<b>10</b>
<b>STATUT DE CITOYEN SAUVETEUR</b> .....	<b>10</b>
<b><i>Discussion générale</i></b>	<b>10</b>
M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur	10
Mme Catherine Troendlé, rapporteur de la commission des lois	10
M. Emmanuel Capus	11
Mme Nathalie Goulet	11
M. Jean-Luc Fichet	11
Mme Françoise Laborde	11

Mme Noëlle Rauscent	12
Mme Éliane Assassi	12
M. Édouard Courtial	12
<b>Discussion des articles</b>	<b>13</b>
TITRE PREMIER : Conditions d'intervention et responsabilité du sauveteur occasionnel et bénévole	13
ARTICLE PREMIER	13
<b>ANNEXES.....</b>	<b>15</b>
<i>Ordre du jour du mardi 29 octobre 2019</i>	15
<i>Analyse des scrutins publics</i>	15
<i>Nomination au sein d'une délégation sénatoriale</i>	16

## SÉANCE du jeudi 24 octobre 2019

12<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2019-2020

PRÉSIDENTE DE MME HÉLÈNE CONWAY-MOURET,  
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :

M. DOMINIQUE DE LEGGE, MME PATRICIA SCHILLINGER.

*La séance est ouverte à 10 h 30.*

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

### Délégation sénatoriale (*Nomination*)

**Mme la présidente.** – J'informe le Sénat qu'une candidature pour siéger au sein de la délégation sénatoriale aux outre-mer a été publiée.

Cette candidature sera ratifiée si la présidence n'a pas reçu d'opposition dans le délai d'une heure prévu par notre Règlement.

### Modification du délai limite pour le dépôt d'amendements au projet de loi d'orientation des mobilités

**Mme la présidente.** – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable demande que le délai limite de dépôt des amendements de séance sur le projet de loi d'orientation des mobilités examiné en nouvelle lecture soit reporté du mercredi 30 octobre au lundi 4 novembre, à 12 heures.

### Pouvoir de dérogation aux normes attribué aux préfets

**Mme la présidente.** – L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative à la consolidation du pouvoir de dérogation aux normes attribué aux préfets, présentée par MM. Jean-Marie Bockel et Mathieu Darnaud (*demande de la délégation aux collectivités territoriales*).

**M. Jean-Marie Bockel, auteur de la proposition de loi.** – Depuis plusieurs années, les gouvernements successifs tentent de maîtriser l'inflation normative. Le Sénat, sous l'impulsion de Gérard Larcher, prend toute sa part à cet effort, avec en particulier une mission sur le sujet des normes pour les collectivités territoriales.

Une proposition de loi de simplification du droit d'urbanisme de MM. Calvet et Daunis a, pour 70 % de son contenu, intégré notre corpus législatif ; la proposition de loi sur les centres-villes et les centres-bourgs a irrigué la loi ELAN ; la résolution sur la simplification des normes des équipements sportifs de MM. de Legge, Manable et Savin a également abouti.

Les efforts doivent cependant se poursuivre. Chaque année, on compte 50 à 60 nouvelles lois, 1 600 à 1 800 décrets, 8 000 arrêtés, 14 100 circulaires. Le stock comporte plusieurs milliers d'articles législatifs et 240 000 articles réglementaires.

Les pouvoirs publics ont réduit le poids des normes en aval, en usant d'une interprétation facilitatrice et en permettant, dans le cadre d'une expérimentation, au préfet de déroger à certaines normes.

La plupart des préfets ont fait de la dérogation comme M. Jourdain faisait de la prose, c'est-à-dire naturellement, mais ils manquent de bases juridiques.

Le décret du 29 décembre 2017 est expérimenté dans deux régions et vingt collectivités et autorise les préfets à déroger aux normes.

Nous avons au sein de la délégation aux collectivités territoriales évalué ce dispositif, qui a été utile et a pu sauver des projets complexes. Ce dispositif doit être pérennisé et étendu.

Cette proposition de résolution déposée avec M. Darnaud, dont je vous prie d'excuser l'absence, encourage le Gouvernement à le faire rapidement.

Malheureusement, faute de suivi, l'impact de l'interprétation facilitatrice des normes n'est pas connu. Il faudrait créer une instance de dialogue, associant experts, membres du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et les délégations aux collectivités territoriales des deux assemblées.

De même, nous proposons la création d'une instance de dialogue départementale entre l'État et les collectivités territoriales, reprenant ici une suggestion faite dès 2013 par MM. Lambert et Boulard pour aider à l'interprétation des normes. Elle jouerait aussi le rôle d'aiguillon. Mon amendement en ce sens a été adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi Engagement et proximité.

La recherche de la souplesse dans l'application du droit et l'objectif de simplification normative doivent devenir un élément de la culture professionnelle des agents publics, pour l'instant davantage fondée sur le strict respect de la règle. Cela ne sera possible que par une transformation des cursus de formation. C'est pourquoi il est indispensable d'inclure des modules de formation initiale et permanente contre l'inflation normative dans les programmes des écoles du service public. L'administration centrale doit tenir compte de l'interprétation facilitatrice pour mieux affecter ses agents.

Enfin, il faut élargir le champ de la possibilité de déroger aux normes.

Une première possibilité d'extension du champ d'application du décret consisterait à élargir la dérogation à des domaines nouveaux. Les préfets pourraient ainsi déroger en toutes matières relevant de leurs compétences, sous les réserves classiques du respect des engagements de la France et des intérêts de la défense ou de la sécurité.

Par ailleurs, les « circonstances locales » conditionnant la possibilité d'une dérogation préfectorale sont superfétatoires avec la condition de l'existence d'un motif d'intérêt général et ne semblent pas constituer une condition indispensable. Comment, s'agissant d'une dérogation à des normes, un acte motivé par l'intérêt général et pris par une autorité locale comme le préfet, dans le cadre de ses compétences, dans un cadre local comme le département, ne serait-il pas ipso facto adapté aux circonstances locales ?

Un puissant outil de déconcentration serait de donner la faculté au préfet de département, selon des modalités à préciser, de déroger à des décisions relevant de la compétence des autorités supérieures, préfet de région ou ministre.

Une troisième avancée, plus audacieuse, serait l'attribution, cette fois aux autorités décentralisées, d'un pouvoir de dérogation sur les actes individuels relevant de leurs compétences.

Une quatrième piste, plus ambitieuse encore, consisterait à autoriser des dérogations, sollicitées par les collectivités territoriales, à des normes législatives ou réglementaires. Elle est envisagée par le projet de révision constitutionnelle du Gouvernement. Il faut néanmoins veiller à ce que sa mise en œuvre n'altère ni la cohésion nationale ni l'égalité entre les citoyens. N'oublions pas que pour les partenaires des collectivités et pour les citoyens, la différenciation territoriale peut être une source d'insécurité juridique et de complexité. Il lui faut donc un cadre d'exercice minutieusement construit.

La différenciation territoriale est importante, il conviendra cependant d'éviter des abus locaux et des phénomènes de concurrence normative. Il faut trouver la juste mesure, dans l'esprit français, entre différence et solidarité.

J'appelle le Sénat à voter cette proposition de résolution et le Gouvernement à continuer le travail en la matière, pour moderniser et simplifier notre corpus normatif. *(Applaudissements sur les travées des groupes UC, Les Républicains, RDSE et LaREM)*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cette proposition de résolution part d'une intention louable : pérenniser les effets du décret du 29 décembre 2017. Elle entend aussi élargir le champ des dérogations autorisées et élargir les expérimentations réussies ; c'est plus discutable.

Le décret de 2017 est bienvenu et clair, étonnamment. Quelque 140 arrêtés de dérogation ont été pris, un seul a été contesté. Ils portent

essentiellement sur les procédures, réduction de la durée d'une enquête publique par exemple, plus que sur le fond.

Si une instance départementale auprès du préfet comprenant des représentants des collectivités territoriales est bienvenue, elle ne saurait être transformée en instance d'expertise ni de décision.

Élargir les possibilités de dérogation à des sujets sans lien avec les collectivités territoriales pourrait fragiliser le dispositif. De même, autoriser à déroger à des normes législatives est tout à fait discutable. Les bonnes pratiques sont rarement généralisables ; en faire la publicité avant une expérimentation plus large est risqué. Inciter les préfets à se saisir des possibilités de dérogation à un nouveau droit peut avoir l'effet inverse et refroidir toute innovation. Restons simples, ne compliquons pas. Élargissons le champ de l'expérimentation avant d'en généraliser les effets. Elle a eu des résultats suffisamment positifs.

Mais cette proposition de résolution a eu l'intérêt d'ouvrir le débat. Le groupe CRCE s'abstiendra. *(M. Jean-Pierre Sueur applaudit.)*

**Mme Françoise Gatel.** – *(Applaudissements sur les travées du groupe UC)* Cette proposition de résolution résulte d'un long travail suite à l'excellent rapport de MM. Lambert et Boulard, de 2013, sur ce cauchemar des élus locaux qu'est l'incontinence normative : la rédaction de 400 000 normes réglementaires enferme les collectivités territoriales dans un coûteux carcan juridique, les normes empêchent d'agir.

Le pouvoir de dérogation aux préfets est une sorte de rêve pour les élus locaux. L'interprétation facilitatrice est une facette de la différenciation territoriale, axe très important du discours de politique générale du Premier ministre. Mme Gourault prépare le projet de loi « 3D ». En septembre dernier, notre colloque sur la différenciation territoriale a connu un certain succès. Nous en avons débattu lors du projet de loi Engagement et proximité. Nous faisons de la différenciation sans le savoir.

Nous voulons adapter les normes à la diversité des territoires. Différenciation rime avec déconcentration : l'une ne peut aller sans l'autre.

Je m'attarderai sur les trois derniers attendus, les plus stratégiques, de la proposition de résolution. D'abord, envisager la possibilité pour le préfet de déroger aux décisions relevant des autorités supérieures est nécessaire pour s'extraire de l'inertie d'une technostructure parfois hors sol. Le préfet détiendrait ainsi une réelle possibilité d'adaptation.

Ensuite, l'extension du droit de dérogation pour les autorités déconcentrées pour les actes individuels relevant des compétences des collectivités territoriales renforcerait le poids de ces autorités.

Enfin, la possibilité aux collectivités territoriales de déroger, à leur demande, aux règles législatives et

réglementaires relevant de leurs compétences, sous condition, est très ambitieuse et serait une nouvelle étape de la décentralisation. Elle aurait pour conséquence une meilleure application des politiques publiques. Je partage la réserve des auteurs de mise en œuvre d'un cadre pour éviter des abus locaux.

Nous espérons que ces demandes seront entendues.

Le groupe UC partage l'intégralité des attendus de la proposition de résolution et la votera à l'unanimité. Un jour, la décentralisation arrivera... *(Applaudissements sur les travées des groupes UC et Les Indépendants ; M. Antoine Lefèvre applaudit également.)*

**M. François Calvet.** – Je félicite M. Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, et M. Darnaud pour leur proposition de résolution. Cette résolution est une suite logique de leur rapport d'information : « Réduire le poids des normes en aval de leur production : interprétation facilitatrice et pouvoir de dérogation », commis au nom de la délégation aux collectivités territoriales.

Surproduction, inflation, les termes sont nombreux pour désigner l'accumulation des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales. On se réfère souvent au rapport public du Conseil d'État en 1991. L'inflation des prescriptions et des règles n'est pas une chimère mais une réalité, véritable logorrhée législative et réglementaire. Vingt-huit ans après, le constat est le même.

Avec M. Daunis, à la demande de Gérard Larcher, nous avons conduit une mission transpartisane, aboutissant au rapport d'information : « Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier », à l'origine d'une proposition de loi sur le sujet, votée à l'unanimité en 2016.

La simplification des normes est indispensable à la croissance économique et l'emploi.

Notre mission proposait la création d'une instance de conseil auprès des préfets alors que les relations entre État et collectivités territoriales se sont dégradées. Avec le non-cumul des mandats, il faudrait ajouter à cette instance un député et un sénateur.

La proposition de résolution oublie les zones transfrontalières. Les préfets devraient avoir un pouvoir d'appréciation particulier. Il faudrait aussi une étude d'impact autonome. Celles du Gouvernement sont insuffisantes et parfois orientées. La dérogation relève de la différenciation, qui prend en compte la dynamique territoriale. Permettons notamment aux zones de montagne de déroger au droit national.

Il faut lutter contre la surproduction des normes. Elles se multiplient, créent la complexité et augmentent les coûts de l'action publique. Revenons au bon sens, faisons confiance aux élus.

C'est un Girondin qui aime les préfets qui vous le dit ! *(Sourires ; applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, UC et LaREM)*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – *(Applaudissements sur les travées du groupe SOCR)* Il suffit de fréquenter des élus locaux pour se rendre compte de l'inflation normative : il y a trop de normes. Les mêmes, toutefois, qui protestent le soir sont capables d'en demander davantage le lendemain, au nom de l'environnement par exemple.

**M. Jean-François Longeot.** – C'est sûr !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cependant, la solution ne nous semble pas reposer sur les préfets. L'expérimentation et l'adaptation peuvent être efficaces. Il eût fallu surtout une réforme de la Constitution, pour ouvrir davantage les compétences du pouvoir local de l'État.

La loi peut également prévoir des adaptations. Les États généraux des collectivités territoriales organisés par l'ancien président du Sénat, Jean-Pierre Bel, avaient conduit à deux propositions de loi de Jacqueline Gourault et moi-même, sur les conditions d'exercice des mandats locaux, qui a instauré quelques mesures positives à compléter, et sur les normes. Sur les normes, nous avons été unanimes, au Sénat, pour instaurer un Conseil national des normes lié aux collectivités territoriales. L'idée étant que tout projet de texte réglementaire ou législatif créant de nouvelles normes pour les collectivités, soit regardé en amont par ce Conseil - lequel peut demander à l'État de revoir sa copie. Présidée par Alain Lambert, cette instance est efficace. Il faudrait se pencher sur son fonctionnement.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Nous l'avons fait !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Hélas, les conditions de travail n'y sont pas des plus simples car les textes lui sont souvent transmis tardivement. Il faudrait également lui octroyer davantage de moyens.

Lorsque la Fédération nationale de basket décide de changer la taille des panneaux, condition indispensable à l'homologation du terrain, elle entraîne des dépenses pour les collectivités territoriales : est-ce nécessaire ? Il est bon que des élus puissent se prononcer.

J'ai peut-être une vision simpliste de la mission du préfet, mais il me semble qu'il doit, comme représentant de l'État, appliquer les normes. Jean-Marc Ayrault a demandé aux préfets d'utiliser toutes les marges de manœuvre autorisées par les textes, Manuel Valls, également, quelques années plus tard, demandait « d'utiliser toutes les marges de manœuvre dans le respect des textes législatifs et réglementaires en vigueur ».

Il faut être prudent. Le préfet du Haut-Rhin estime que le décret du 29 décembre 2017 a suscité un paradoxe : de l'espoir et des inquiétudes devant le risque de possibles inégalités devant la loi.

Une décision reposant sur une dérogation est plus fragile juridiquement et donne l'impression d'un État arbitraire, changeant ses décisions selon les collectivités territoriales. En Vendée, le préfet a autorisé à ne pas recourir à une étude d'impact ni à une enquête publique avant l'installation d'un parc éolien. Est-ce normal ? Qu'en dirait une juridiction qui serait saisie ? Le préfet doit rester dans son rôle et appliquer la loi - et c'est à elle de prévoir des souplesses quand nous le jugeons nécessaire.

Nous voterons contre ce texte : la décentralisation n'est pas la négation de l'État, mais la lutte contre un État omnipotent.

**M. François Calvet.** – Incroyable !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Chacun doit jouer son rôle. Nous voulons la séparation des pouvoirs, pas la confusion des pouvoirs. (*Applaudissements sur les travées du groupe SOCR*)

**M. Éric Gold.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe RDSE*) La réforme constitutionnelle qui doit affirmer la différenciation territoriale peine à voir le jour. Les normes ont été conçues pour assurer l'égalité entre les citoyens et les territoires, mais leur inflation est désormais critiquée. Le législateur a sa part de responsabilités.

Nous tentons, depuis, de simplifier. Nous l'avons fait avec la proposition de loi Delahaye, que nous avons très largement cosignée, pour abroger des lois obsolètes et illicites, et avec le rapport de Nathalie Delattre.

La proposition de résolution entre dans ce travail titanesque. Il y a 600 décrets et 8 000 arrêtés pris chaque année et le contrôle de légalité des préfetures est de moins en moins protecteur. Le Gouvernement a reconnu que la réduction du stock des normes applicables aux collectivités territoriales était l'un des enseignements du grand débat. Ce n'est pas nouveau : en 2013, le rapport Lambert-Boulard le reconnaissait. L'inflation normative pèse sur la croissance des collectivités territoriales.

Le décret du 29 décembre 2017 a ouvert une expérimentation d'interprétation facilitatrice et de dérogation. Elle est hélas méconnue. Les souplesses autorisées doivent certes être encadrées, mais elle est indispensable à la libération de l'action des collectivités territoriales.

**M. François Calvet.** – Eh oui !

**M. Éric Gold.** – La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales propose d'étendre l'expérimentation aux préfets de région, de renforcer le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales et de former mieux les agents publics.

Le groupe RDSE y est favorable. La décentralisation mérite cependant une approche globale, et non au cas par cas. La dérogation doit, en outre, respecter l'intérêt général et ne pas conduire à une réduction de la qualité du travail administratif.

(*Applaudissements sur les travées des groupes RDSE et UC*)

**M. Alain Richard.** – Le débat, bienvenu, est d'une actualité... durable. Deux circulaires et un décret, pris entre 2013 et 2017, ont assoupli les possibilités de dérogation.

Les effectifs des préfetures ont été réduits, mais nous leur demandons des charges supplémentaires. La création d'une instance départementale du conseil auprès du préfet, sorte de conseil d'évaluation des normes local, me semble utile et permettrait d'accompagner utilement le travail des services préfectoraux.

Nous sommes un État de droit construit sur une tradition multiséculaire. Le principe de légalité appartient à notre culture. Le rapport du Conseil d'État de 2013 sur le droit souverain, une heureuse surprise pour moi, annonce le retour de l'opportunité, c'est-à-dire une marge de pouvoir discrétionnaire dans l'application du droit.

Cette évolution crée cependant des craintes envers l'exécutif, comme il y en a eu lors des débuts de la III<sup>e</sup> République. Il nous faut donc encadrer convenablement ce pouvoir d'opportunité.

La rigidité de la loi a une origine : toute norme exigeante a été exigée. Le pouvoir fait face à des injonctions de la société civile, la Commission européenne davantage encore. Et avouons que nous y cédon souvent.

Les questions de procédure sont essentielles en droit désormais, en matière d'environnement par exemple. Un avocat en droit environnemental gagne ses procès sur la procédure, rarement sur le fond - le code de l'environnement comprend bien des règles de procédure, beaucoup plus que de fond...

Si nous voulons aller plus loin en matière de simplification, il faut former les services juridiques, auxquels nous avons appris à assurer la sécurité des normes. Pensez à la commande publique : dans 80 % des cas, la sécurité prime sur toute souplesse. (*Mme Catherine Troendlé sourit.*)

Le renvoi vers la future réforme constitutionnelle permet de gagner du temps. (*M. Martin Lévrier s'en amuse.*) Mais la différenciation va créer un immense travail pour le Parlement.

Nous voterons ce texte, mais la conclusion de ce débat est encore lointaine. (*Applaudissements sur les travées du groupe LaREM*)

**Mme Catherine Di Folco.** – Cette proposition de résolution s'inscrit dans les travaux du Sénat, particulièrement ceux de la délégation aux collectivités territoriales et du rapport : « Réduire le poids des normes ».

L'inflation normative est fréquemment critiquée. Un nouveau modèle est nécessaire, fondé sur un dialogue renforcé entre l'État et les collectivités territoriales.

Cette proposition de résolution vise une simplification flexible et locale en permettant de déroger à certaines normes. Depuis le décret du 29 décembre 2017, les préfets y sont invités dans le cadre d'une expérimentation. Il s'agit de la généraliser. D'autres propositions sont de bon sens, la communication d'un guide de bonnes pratiques notamment.

Nous ne devons pas cesser de combattre l'inflation normative incontrôlée, qui ne prend pas sa source dans les territoires. Nous voterons ce texte. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains)*

**M. Daniel Chasseing.** – L'adoption à la quasi-unanimité du projet de loi Engagement et proximité montre notre volonté de soutenir des collectivités locales pénalisées par l'inflation législative et la multiplication des normes.

En matière d'urbanisme, l'obligation d'accessibilité peut mettre en difficulté des petites communes, des hôtels-restaurants de campagne. Les obligations en matière de logements sociaux mériteraient aussi d'être ajustées en fonction des besoins et des capacités des communes. Citons également la rigidité de l'avis conforme des commissions départementales de préservations des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou encore les normes sportives et agricoles. Des communes peuvent perdre des subventions faute de conformité aux normes...

L'expérimentation permise par le décret du 29 décembre 2017 a montré que l'adaptation aux territoires était une nécessité pour une application efficace de la loi.

Le lien entre le niveau local et national passe par un dialogue renforcé entre les services de l'État et les élus locaux. La création d'une instance départementale pour interpréter les normes ou identifier les difficultés de mise en œuvre est essentielle, tout comme l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques et la mise en place d'un mécanisme de suivi et d'évaluation.

La République est une et indivisible mais ses territoires présentent tous des spécificités et des handicaps propres. Trop centraliser l'administration est contreproductif.

Face au double problème de l'inflation normative et de l'inadaptation aux territoires, le pouvoir de dérogation des préfets va dans le bon sens. Il faudra en définir la matière, les objectifs et les conditions.

Oui à l'adaptation, à la simplification et à la souplesse normative selon les territoires. Le préfet est le bon niveau. Le groupe Les Indépendants est favorable à cette proposition de résolution. *(Applaudissements sur les travées des groupes UC et Les Républicains)*

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur.** – Nous devons répondre aux

questions des territoires en fonction des territoires. La République est une et indivisible, mais l'unité implique de trouver les meilleures manières d'appliquer nos lois et de faire valoir nos principes. Les problématiques des territoires sont différentes et appellent des moyens parfois distincts.

Le décret du 29 décembre 2017 a permis une expérimentation du pouvoir de dérogation des préfets pour une gestion au cas par cas, efficace et pragmatique, en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'emploi ou encore de protection du patrimoine. La dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général et des circonstances locales ; avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, réduire les délais ou favoriser l'accès aux aides publiques ; se limiter aux normes de niveau réglementaire, à l'occasion de décisions individuelles ; être compatible avec nos engagements internationaux ; ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des biens et des personnes ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis.

L'expérimentation concerne dix-neuf départements, pour deux ans. Je salue le travail de votre délégation aux collectivités territoriales qui a publié, en juin dernier, un rapport fort intéressant sur la réduction du poids des normes. Je constate que nous regardons dans la même direction.

Cette proposition de résolution propose des avancées : systématisation du suivi et de l'évaluation, guide des bonnes pratiques, communication sur la simplification des normes - nous envisageons des contenus dédiés sur les sites gouvernementaux -, modules de formation pour le corps préfectoral. *(Mme Josiane Costes approuve.)*

Nous consultons déjà les préfets expérimentateurs ; associer les élus locaux à l'évaluation est une idée à creuser. Les préfets peuvent déjà consulter l'administration centrale et même les tribunaux administratifs pour avis.

Je suis, en revanche, plus réservé sur la création de cent instances départementales sur la simplification, qui risquent d'être redondantes.

Le Gouvernement n'est pas hostile à l'élargissement du champ des dérogations mais il faut d'abord attendre le retour d'expérience et évaluer le dispositif. Cette expérimentation est un succès et doit être reconduite et étendue à tout le territoire.

L'arrêté de dérogation doit être motivé et prendre en compte les circonstances locales. À ce jour, aucun des 134 arrêtés pris n'a fait l'objet d'un recours. En Vendée, cas évoqué par M. Sueur, le préfet avait organisé une concertation préalable informelle avec les associations environnementales. D'ailleurs, l'arrêté n'a pas été attaqué.

Monsieur Collombat, moi-même ancien préfet, je vous assure que les préfets savent être audacieux ! Merci, monsieur Calvet, de leur avoir délivré un



satisfecit. Nous pouvons compter sur les préfets pour appliquer la réglementation avec engagement, tact et une juste appréciation des situations.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le tact est là, c'est sûr !

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État.** – La suppression de la prise en compte des circonstances locales risquerait d'élargir à l'excès le champ d'application. L'important est de mener une politique adaptée à chaque territoire, dans la logique de différenciation.

Cette proposition de résolution va dans le bon sens. Le Gouvernement y est favorable. *(Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, UC, LaREM, Les Indépendants et RDSE)*

**M. Ladislas Poniatowski.** – Très bien.

*La proposition de résolution est adoptée.*

*La séance est suspendue à 11 h 45.*

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE DALLIER,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance reprend à 14 h 30.*

### Clarification de dispositions du droit électoral (*Deuxième lecture*)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion en deuxième lecture de la proposition de loi et de la proposition de loi organique, modifiées par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

La Conférence des présidents a décidé que ces textes feraient l'objet d'une discussion générale commune.

#### Discussion générale commune

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur.** – L'examen en première lecture des propositions de lois organique et ordinaire déposées par Alain Richard eut lieu en mars dernier au Sénat et à l'Assemblée nationale en septembre. Je salue l'esprit de responsabilité avec lequel ces textes ont été étudiés à l'Assemblée nationale et au Sénat, sur le sujet sensible du droit électoral. Il eût été facile de céder à des postures. Les propositions de loi d'Alain Richard corrigent certaines zones d'ombre de cette matière, après la décision du Conseil constitutionnel faisant suite aux élections législatives de 2017.

Ces textes homogénéisent certaines règles du droit électoral, en le rendant plus équitable. Par exemple,

les opérations électorales seront toutes interdites la veille du scrutin à minuit. Précédemment, des réunions publiques pouvaient se tenir le samedi, jour où le tractage et le collage étaient interdits. Les candidats seront sur un pied d'égalité.

La deuxième clarification concerne les bulletins de vote, l'imagination des candidats en matière de design s'étant avérée débridée. Les photographies seront autorisées, mais pas celles de non-candidats, et le nom d'un tiers ne pourra pas figurer sur le bulletin. Ce sont des principes simples et utiles.

D'autres avancées, au-delà de la décision du Conseil constitutionnel seront permises sur les obligations et le délai de demande de remboursement des frais de campagne. Elles reprendront les recommandations de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Ces textes répondent à des questions importantes. D'autres sujets auraient pu certes être abordés, mais il est nécessaire de pouvoir appliquer ces textes dès les prochaines élections municipales. *(Applaudissements sur les travées du groupe LaREM)*

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur de la commission des lois.** – Nous débattons de ces textes en deuxième lecture. Ils clarifient les règles de financement des campagnes électorales et de propagande.

Le 24 septembre, l'Assemblée nationale a adopté conforme six articles de la proposition de loi et un article de la proposition de loi organique. Elle a proposé, pour le reste, des compromis sauf sur les mesures relatives aux dépenses et les règles d'inéligibilité.

La commission des lois a adopté ces textes conformes. Sera permise l'utilisation des plateformes de documents en ligne et le périmètre d'intervention des experts-comptables sera réduit.

Sur les menues dépenses, M. Karoutchi et Mme Laborde ont proposé une définition intéressante : le candidat pourrait régler directement, sans passer par le mandataire financier, 1 % du montant total du compte de campagne et 3 % du plafond des dépenses électorales. Je les en remercie, car ils ont ouvert un débat important, mais l'intérêt du vote conforme limite l'effet de leur amendement...

**Mme Françoise Laborde.** – Jolie formule !

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – L'Assemblée nationale n'avait pas repris la proposition sénatoriale, préférant laisser le soin de définir les menues dépenses à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

L'Assemblée nationale a obligé tous les candidats aux Européennes à déposer des comptes de campagne. Les députés ont supprimé la possibilité d'organiser des réunions de campagne la veille des élections.

Ils ont apporté des précisions à la réglementation sur l'affichage et clarifié les règles applicables aux bulletins de vote.

La sécurité pénale des candidats a été améliorée s'agissant de l'inéligibilité. Le Conseil constitutionnel avait déploré des inégalités en ce domaine. Le Sénat avait donné au juge de l'élection la possibilité de moduler la durée de l'inéligibilité. L'Assemblée nationale n'a pas retenu cette ingénieuse proposition, préférant maintenir le droit en vigueur.

Je remercie Alain Richard de son amendement, mais pour permettre une adaptation rapide de ces textes, je vous propose de les voter conformes. (*M. Jean-Pierre Sueur applaudit ; applaudissements sur les travées des groupes LaREM, Les Indépendants, SOCR et UC*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Convaincu par les bonnes raisons de voter ces textes et les mauvaises raisons de les modifier (*Sourires*), le groupe CRCE les adoptera. (*Applaudissements et exclamations admiratives sur toutes les travées*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – On ne peut faire plus bref !

**M. Emmanuel Capus.** – Je le serai un peu moins... Notre droit électoral, codifié en 1956, présente des défauts et a fait l'objet de nombreuses réformes, d'où un empilement juridique qui a nui parfois à sa pertinence et à sa cohérence.

Ces deux textes de clarification sont donc utiles. Ils se fondent sur les récentes recommandations du Conseil constitutionnel.

Les députés ont allongé le délai de carence des fonctionnaires préfectoraux et ont élargi l'obligation de présenter un compte de campagne à l'ensemble des candidats aux élections européennes et ont allongé le délai d'inéligibilité des sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture et directeurs de cabinet de préfet.

Hélas, ils n'ont pas retenu les propositions du Sénat sur les menues dépenses et le point de départ des dates d'inéligibilité, source d'inéquité entre les candidats. Le compromis trouvé n'en est pas moins satisfaisant : le groupe Les Indépendants votera ces textes. (*Applaudissements*)

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Le groupe UC a d'emblée accueilli favorablement ces propositions de loi ordinaire et organique qui corrigent de nombreuses imperfections de notre droit électoral.

Elles améliorent le contrôle des dépenses de campagne et les règles de propagande. L'article premier A devait permettre la perception de dons sur des plateformes en ligne : notre droit électoral évolue avec la modernité. Nous saluons aussi la simplification du recours aux experts-comptables pour les campagnes modestes. C'est important pour les petits candidats.

Nous regrettons toutefois la suppression de l'article premier *ter* A par l'Assemblée nationale sur les menues dépenses : il aurait été utile de les définir dans la loi. Les difficultés d'accès à l'emprunt bancaire ne sont pas davantage réglées.

Nous déplorons également le maintien du droit en vigueur. S'agissant du calendrier de l'inéligibilité, nous aurions aimé que les députés proposent une alternative.

Pour autant, le compromis trouvé est globalement satisfaisant. La commission des lois a d'ailleurs adopté ces textes conformes. Ils seront sûrement utiles lors des prochaines élections et je salue leur adoption rapide. Prenons-en exemple pour l'adoption de futures propositions de loi. (*Applaudissements*)

**Mme Catherine Di Folco.** – (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC*) Ces textes concernent les conditions de financement des campagnes électorales et des règles applicables aux opérations de propagande. Ils apportent une simplification bienvenue en matière de financement, avec notamment l'autorisation des plateformes de récolte en ligne de dons.

Je me réjouis aussi des dispositions relatives aux réunions électorales.

L'Assemblée nationale a largement repris les dispositions du Sénat, bien que des différences demeurent, notamment sur les menues dépenses que le rapporteur de l'Assemblée nationale a préféré ne pas les ériger en règles au détriment de la sécurité juridique, ainsi que sur le point de départ de l'inéligibilité. C'est regrettable, et de nombreux collègues de la commission des lois partagent mon avis.

Je m'associerai toutefois à la position de la commission des lois pour demander un vote conforme, avec ces quelques regrets. Le groupe Les Républicains votera ce texte. (*Applaudissements*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ces textes comprennent de nombreuses dispositions positives. Un amendement présenté par Éric Kerrouche lors de la commission des lois a exprimé la crainte d'un certain laxisme en matière d'inéligibilité. Nous avons renoncé à la redéposer en séance afin de favoriser l'adoption de ces textes avant le prochain scrutin.

En outre, la jurisprudence montre que l'inéligibilité n'est pas prononcée en cas de simple erreur matérielle.

La confirmation que les personnes morales autres que les partis politiques ou les banques ne peuvent garantir l'emprunt d'un candidat va dans le bon sens. Mêmement, l'interdiction des réunions électorales la veille du scrutin est bénéfique.

Il est également positif d'interdire toute communication des résultats aux médias avant 20 heures. Mais, monsieur le ministre, je serais curieux de savoir comment allez-vous assurer le

respect de cette clause ? Et quelles seraient les sanctions ?

Il est tout à fait bénéfique d'inscrire dans la loi que le bulletin de vote ne peut comporter d'autre nom que celui des candidats, de même que la photo d'une autre personne. Dans un bureau de vote que j'ai présidé, le visage avenant du président de la République fleurissait sur de nombreux bulletins de vote...

**M. Alain Richard.** – Très bien !

**M. François Patriat.** – Pour ce président-là, c'est bien !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quel que soit le président, monsieur Patriat, il est bon que vos propres photographies puissent figurer sur vos bulletins de vote... (*Sourires*)

Normalement, les règles électorales et le périmètre des circonscriptions ne peuvent être modifiés l'année précédant le scrutin. Le Sénat a voté un excellent amendement...

**Mme Nathalie Goulet.** – Pléonasme !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Oh, il nous arrive de nous tromper !... sur la représentation des communes dans les petites et moyennes intercommunalités.

Le Sénat avait déjà voté cette disposition, à l'initiative de M. Richard, Mme Gourault et moi-même, en janvier dernier.

Mais, comme aucune autre initiative n'a été prise depuis lors par le Gouvernement, l'amendement voté prévoit une application en 2026... Dans les deux ans ou les 18 mois précédant un scrutin, il convient d'agir et d'être vigilant pour que les dispositions s'appliquent le jour du scrutin.

Le groupe socialiste votera ce texte. (*Applaudissements sur les travées des groupes SOCR et LaREM*)

**M. François Patriat.** – Très bien !

**Mme Françoise Laborde.** – La seconde lecture d'un texte législatif est devenue une rareté.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est vrai ! (*Mme Catherine Troendlé, rapporteur, approuve.*)

**Mme Françoise Laborde.** – La navette est l'occasion d'un dialogue constructif entre les deux chambres. Le groupe RDSE salue l'initiative d'Alain Richard et le travail méticuleux du rapporteur Arnaud Belenet.

Nous regrettons cependant le rejet de l'amendement n°2 de Josiane Costes, que j'avais défendu, ainsi que Roger Karoutchi et qui établissait un plafond pour les menues dépenses de nature électorale. Il aurait réduit les risques juridiques et limité les contentieux.

Nous saluons la simplification des règles de propagande et de financement.

Les modifications interdites à l'Assemblée nationale ne sont que secondaires et confortent la philosophie générale du texte, notamment sur le renforcement de l'équité entre candidats bénéficiant d'avantages, comme les membres du corps préfectoral.

Nous soulignons le pragmatisme sur les simplifications des règles de dépôt des comptes de campagne ou le recours à un expert-comptable.

L'usage républicain est bienvenu mais ouvre à de nombreuses dérogations pour motif d'intérêt général circonstancié. Notre pointillisme administratif crée souvent des barrières d'entrée. Nous devons progresser entre simplification des règles et financement de la vie démocratique.

Notre collègue Corbisez s'interroge sur les « candidats TGV » et sur leur domiciliation réelle. Il y va de la vitalité démocratique des territoires.

Ce texte aurait pu être l'occasion d'engager une réflexion plus large sur la vie démocratique et le financement des campagnes électorales, mais pour permettre sa mise en œuvre rapide, le groupe RDSE le votera. (*Applaudissements sur les travées des groupes RDSE, Les Indépendants et LaREM*)

**M. Alain Richard.** – Il y a peu à ajouter... La clarification de la date de financement de campagne et celle des mentions sur le bulletin seront utiles, de même que certaines dispositions sur les comptes de campagne.

Nous avons aussi permis les plateformes de dons en ligne et des clarifications du droit électoral.

Les dispositions sur la stabilité du code électoral un an avant le scrutin avaient été adoptées en 1990 à l'unanimité, par un amendement de Robert Pandraud. Mais elle ne contraint que le pouvoir réglementaire. Le Conseil constitutionnel, récemment, a souligné que ce n'était pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Je remercie les membres des deux assemblées qui ont contribué à un débat constructif et respectueux. J'incite le Gouvernement à vaincre sa réticence à toiletter le code électoral. Une partie organique relève du Parlement, mais l'esprit de prudence dont nous avons fait preuve ces derniers temps devrait dissiper ses craintes. (*Applaudissements sur les travées des groupes LaREM et RDSE et sur le banc de la commission*)

*La discussion générale commune est close.*

Discussion des articles de la proposition de loi

## ARTICLE PREMIER A

*L'amendement n°4 n'est pas défendu.*

*L'article premier A est adopté.*

**ARTICLE PREMIER**

*Les amendements n<sup>os</sup> 5 et 6 ne sont pas défendus.*

*L'article premier est adopté.*

*L'article premier bis est adopté.*

**ARTICLE PREMIER TER A  
(Suppression maintenue)**

**M. le président.** – Amendement n°23 rectifié *quater*, présenté par MM. Karoutchi et Pellevat, Mme Deromedi, M. Meurant, Mme Eustache-Brinio, M. Paul, Mme Puissat, MM. D. Laurent, Regnard et Daubresse, Mmes Imbert et Dumas, M. Panunzi, Mmes Procaccia, Sittler, Berthet et Micouleau, MM. Lefèvre et Reichardt, Mme L. Darcos, M. Segouin, Mme Noël, MM. Savary, Mandelli, Houpert, Genest, Nougein, Bouchet, Saury et Buffet, Mme Bruguière, MM. Piednoir, Charon, Longuet, Ginesta, Duplomb, Dallier, Magras et Rapin, Mme A.M. Bertrand, MM. Pierre et Cuypers, Mme Giudicelli, M. Laménie, Mme Delmont-Koropoulis et MM. Bonne, Danesi, Kennel, Bonhomme, Mayet et Gilles.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Après le troisième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« À titre dérogatoire, le candidat peut régler directement des menues dépenses dans la limite d'un plafond fixé par voie réglementaire.

« Une menue dépense électorale est engagée à titre exceptionnel et pour des raisons pratiques, notamment si un paiement ne peut être ni anticipé ni différé. Un décret en Conseil d'État fixe son montant unitaire maximal. »

**M. Roger Karoutchi.** – Il s'agit donc des menues dépenses... J'ai vu les débats à l'Assemblée nationale. On veut une tolérance mais on refuse de l'inscrire dans la loi. Il aurait été plus simple de l'adopter. Comme la mention d'un chiffre faisait frémir certains, je l'ai enlevée, m'en remettant, comme la terre entière, à la sagesse du Conseil d'État. C'est l'amendement le plus neutre du monde ! (*Sourires*) Nul doute que cet amendement serait certainement voté ici même sur le champ dans l'enthousiasme général, mais... j'entends l'argument du rapporteur (*Sourires*) sur la nécessité d'adopter ce texte conforme dès aujourd'hui pour une application avant le prochain scrutin. Considérant modestement que les apports de M. Richard sont supérieurs à ceux de cet amendement, je le retire et je considère que j'ai une créance pour de futurs amendements... (*Sourires et marques d'appréciation*)

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** – Sur d'autres textes !

*L'amendement n°23 rectifié quater est retiré.*

*L'amendement n°1 n'est pas défendu.*

*L'article premier ter A demeure supprimé.*

**ARTICLE 2**

**M. le président.** – Amendement n°24, présenté par M. Richard et les membres du groupe La République En Marche.

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Pour un même scrutin, le juge de l'élection veille à ce que l'inéligibilité qu'il prononce assure un traitement équitable entre les candidats ayant commis des irrégularités comparables, en particulier au regard du calendrier des prochaines élections.

**M. Alain Richard.** – Je souhaite conclure ce débat sur la date d'entrée en vigueur des inéligibilités prononcées par le juge de l'élection, Conseil d'État pour les élections locales, Conseil constitutionnel pour les élections parlementaires. Celui-ci peut aussi la prononcer après que la CNCCFP a déclaré le compte irrégulier.

Une sanction de deux ans d'inéligibilité, après les législatives de 2017, pourrait permettre, selon la date du jugement, à un candidat A de se présenter et pas au candidat B pour des faits concernant la même élection. Pour supprimer une inégalité, on en créerait alors une autre !

Je crains que nous soyons obligés de renvoyer au Conseil constitutionnel sa propre question. Il existe deux vagues de déclarations d'inéligibilité, celle qui suit les élections et celle qui a lieu un an plus tard, mais le Conseil constitutionnel pourrait regrouper les décisions d'inéligibilité, afin de réduire l'écart entre les dates effectives d'application. Je retire mon amendement. (*Mme Nathalie Goulet applaudit.*)

*L'amendement n°24 est retiré.*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Voilà les joies de la moralisation ! La commission crée des problèmes avec les mêmes dépenses, alors qu'il n'y a rien à faire ! On se débat pour quelques euros de dépassement mais on passe sous silence par ailleurs quelques millions d'euros qui se baladent...

Une question me tarabuste : que se passera-t-il quand on dira à un président bien élu qu'il ne l'est pas parce qu'il a dépensé 350 euros de trop ? On a eu cela en 1995. Concentrons-nous sur les gros problèmes et non les petits !

**M. Arnaud Belenet, rapporteur.** – Le président apprécie que les auteurs d'amendements présentent l'amendement, entendent l'avis de la commission et en tirent les conséquences.

Une fausse bonne idée revient selon laquelle le juge de l'élection pourrait prendre en compte la date de l'élection et non celle de la décision du juge. Cette solution ne pourrait pas prospérer car *quid* des décisions prises entre-temps ? Cela créerait une confusion entre l'annulation de l'élection elle-même et l'inéligibilité...

*L'article 2 est adopté.*

*L'article 3 demeure supprimé.*

*L'amendement n°9 n'est pas défendu.*

*L'article 3 bis est adopté.*

*L'article 4 bis A est adopté.*

*Les amendements n°s 10, 11, 17, 12, 16, 13 et 14 ne sont pas défendus.*

*L'article 5 est adopté, de même que les articles 5 bis A et 7.*

*La proposition de loi est définitivement adoptée.*

### Discussion des articles de la proposition de loi organique

*L'article premier est adopté.*

*L'article 2 demeure supprimé.*

*L'article 2 bis est adopté, de même que les articles 2 ter et 4.*

*L'ensemble de la proposition de loi organique est mise aux voix par scrutin public de droit.*

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n°15 :

Nombre de votants.....	340
Nombre de suffrages exprimés.....	340
Pour l'adoption .....	340
Contre .....	0

*Le Sénat a adopté.*

*(Applaudissements)*

*La séance, suspendue à 15 h 30, reprend à 15 h 40.*

### Statut de citoyen sauveteur

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer le statut de citoyen sauveteur.

#### Discussion générale

**M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur.** – La question des arrêts cardiaques inopinés nous concerne tous ; 40 000 personnes en meurent chaque année et le taux de survie n'est que de 3 % à 4 % contre 20 % à 40 % dans les pays anglo-saxons et scandinaves. Il y a urgence à agir.

La prévention est importante, d'où la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par le député Jean-Charles Colas-Roy.

Dès son élection, le président de la République s'est engagé à ce qu'en dix ans, 80 % de nos concitoyens soient formés aux gestes qui sauvent. Sans massage cardiaque, les chances de survie s'amenuisent de 10 % par minute. Au-delà de trois minutes sans massage cardiaque, il y aura des lésions irréversibles et au-delà de dix minutes, les chances de survie sont quasiment nulles. Or les secours mettent en moyenne treize minutes à intervenir.

Si nous arrivons à remplir l'objectif du président de la République, nous sauverons 3 000 vies supplémentaires par an.

Ce texte crée la qualité de citoyen-sauveteur. L'article premier propose une mesure importante : le sauveteur occasionnel doit bénéficier d'une protection juridique et d'une reconnaissance pour son geste.

L'article 11 renforce les peines en cas de vol ou de dégradation d'un défibrillateur.

Le Sénat a beaucoup transformé ce texte. Si je comprends votre volonté de séparer rigoureusement les mesures législatives et réglementaires, je crains que vous ne soyez allés trop loin en supprimant quelques-uns des effets utiles du texte.

Par exemple le changement de titre. Avoir remplacé les « gestes qui sauvent » par « les premiers secours » implique un changement et une réduction du champ d'application du texte importante. En effet, les « gestes qui sauvent » sont un ensemble de pratiques, rigoureusement définies dans l'arrêté du 30 juin 2017 et qui correspondent par ailleurs à une formation précise. Il me paraissait donc utile de maintenir leur mention dans le nom de la proposition de loi afin de continuer à y faire référence.

J'émettrai un avis favorable à l'amendement du groupe LaREM qui consolide la mesure phare de cette proposition de loi, en articulant le statut de sauveteur occasionnel et celui de collaborateur occasionnel du service public.

Nous aurons l'occasion d'en débattre.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur de la commission des lois.** – L'arrêt cardiaque subit demeure une des causes de mortalité les plus importantes et les plus méconnues du grand public. Il tue 40 à 50 000 personnes chaque année, soit quinze fois plus que les accidents de la route.

Sans prise en charge immédiate, plus de 92 % de ces arrêts cardiaques sont fatals. Le taux de survie en France ne dépasse pas les 8 % car seulement 40 % des personnes qui y assistent interviennent - il y a des témoins dans sept cas sur dix.

La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a rendu obligatoire l'apprentissage des gestes qui sauvent à l'école, celle du 17 mars 2015 a

introduit une formation pratique aux gestes de premiers secours dans le permis de conduire, celle du 28 juin 2018 relative au défibrillateur cardiaque a aussi posé des jalons pour améliorer la prévention.

La proposition de loi de Jean-Charles Colas-Roy déposée à l'Assemblée nationale a un objectif clair et louable : former la population et modeler un régime juridique favorable à l'intervention.

La commission des lois a passé ce texte au crible rigoureux de sa critique. Elle a supprimé les mesures relevant du réglementaire ou sans portée normative. Je me félicite que la Haute Assemblée approuve ce texte - j'en veux pour preuve que les amendements déposés sont techniques.

L'article premier crée un statut de citoyen sauveteur. La commission des lois a redéfini les conditions d'intervention des citoyens dans des termes plus juridiques.

Elle a remplacé la notion de « citoyen sauveteur » par celle de sauveteur occasionnel et bénévole, plus appropriée au concours apporté à l'exercice d'un service public.

J'ai souhaité tenir compte de l'amendement déposé par le groupe LaREM en réintroduisant des dispositions applicables à toute personne et pas seulement aux sauveteurs occasionnels.

En revanche, il faut conserver un régime spécial pour les sauveteurs occasionnels et eux seuls.

La commission des lois a inclus certains services d'établissements de santé au rang des acteurs susceptibles de dispenser une formation.

Clarté et précision de la loi, telles ont été nos deux lignes de réflexion. La commission a aussi souhaité faire un pas vers le consensus pour que ce texte soit rapidement adopté.

Ne nous leurrions pas : cela ne suffira pas pour venir à bout des accidents cardiaques. Il faut se former aux premiers secours, c'est une obligation morale et civique, un réflexe que nous devrions tous avoir. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains)*

**M. Emmanuel Capus.** – Cette discussion survient quelques mois après le drame des Sables-d'Olonne où trois sauveteurs en mer ont péri, après la perte de deux de nos soldats au Burkina Faso.

Nous ne devons pas banaliser le sacrifice de ces héros, mais nous interroger sur notre capacité à suppléer ces héros si nous étions seuls à pouvoir intervenir.

À l'impossible nul n'est tenu. Mais pourquoi ne pas relever notre niveau d'exigence pour être en capacité de mieux intervenir ?

L'ambition de ce texte est noble, mais son caractère juridique ne va pas sans difficulté,

notamment à l'article premier - je partage l'avis de notre commission.

Je me réjouis du renforcement des peines en cas de vol ou de dégradation des défibrillateurs, car ces gestes sont une atteinte grave à la bienveillance et à la cohésion nationale.

L'État ne peut pas tout et chacun doit se mobiliser. Je partage cette vision sans verser dans l'angélisme. Ne nous laissons pas abuser par des ambitions excessives. Se mettre au service de tous ne signifie pas devenir l'obligé de chacun.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* – C'est bien dit.

**M. Emmanuel Capus.** – Le groupe Les Indépendants votera ce texte, tel que modifié par la commission des lois ; recentré sur ces objectifs essentiels et n'en sera que plus efficace. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants)*

**Mme Nathalie Goulet.** – M. Capus a amené le débat sur un sujet sérieux. Éviter des morts est une évidence. Le groupe UC votera ce texte dans la rédaction issue de la commission des lois.

Le Sénat vient de rendre un rapport sur le sauvetage en mer. Ce texte aurait pu faire l'objet d'une proposition plus ambitieuse en intégrant ses recommandations.

Des sauveteurs vont être collaborateurs du service public. Il faudra espérer qu'il y aura des collaboratrices et qu'elles ne portent pas le voile, sans quoi leur action risque de s'en trouver ralentie. *(Mme Françoise Laborde sourit.)*

Le groupe UC votera ce texte ainsi que modifié par la commission des lois.

**M. Jean-Luc Fichet.** – Les chiffres sont éloquentes. Le groupe SOCR votera cette proposition de loi qui assure la protection juridique des sauveteurs occasionnels.

Nous aurions voulu faire inscrire dans les Journées citoyennes une formation aux premiers secours, car les jeunes déscolarisés ne bénéficient pas de l'apprentissage des gestes qui sauvent dispensé à l'école. Cette formation est valorisante, elle est un atout supplémentaire pour les jeunes défavorisés. Sauver une vie ne pourra qu'enrichir leur parcours personnel.

La notion de citoyen sauveteur est importante, plus dynamique et plus forte que la dénomination technique préférée par la commission des lois. Il semblerait, hélas, qu'elle risque de ne pas être retenue, malgré un amendement. *(Applaudissements sur les travées du groupe SOCR)*

**Mme Françoise Laborde.** – Dans notre pays de libre accessibilité aux soins, le nombre d'accidents cardiaques nous scandalise, surtout en comparaison avec les pays scandinaves.

Il faut former nos concitoyens et qu'ils n'hésitent plus à agir.

Alors que les chances de survie diminuent de 10 % par minute en l'absence de massage cardiaque et que les secours mettent treize minutes à arriver en moyenne, les premiers soins sont essentiels.

Protégeons ces héros du quotidien. Le terme « citoyen » a été jugé inapproprié, à juste titre, par la commission des lois. Ce texte protège quiconque porte assistance à une personne en péril grave, au-delà de l'accident cardiaque. La suppression de responsabilité pénale, sauf en cas de faute lourde et intentionnelle, rend justice au service rendu et évite une inaction mortifère.

Je partage la volonté de la commission des lois d'éviter l'affichage pour faire des mesures concrètes en supprimant les mesures redondantes ou relevant du domaine réglementaire.

Cependant, il convient de mieux faire connaître ces formations dans les écoles, les fédérations sportives et chez les arbitres. On a connu près de 800 cas de mort subite sur un terrain de sport. Le renforcement des peines contre les vols et dégradations des défibrillateurs est important : ces comportements sont scandaleux. Sensibilisons et formons aux premiers secours. C'est aussi essentiel tant l'inaction est délétère. « De l'audace, toujours de l'audace », disait Danton. Donnons de l'audace à nos concitoyens par ce texte. (*Applaudissements sur les travées des groupes LaREM et Les Indépendants ; Mme Catherine Troendlé, rapporteur, applaudit également.*)

**Mme Noëlle Rauscent.** – Je salue la proposition de loi de Jean-Charles Colas-Roy. L'accident cardiaque inopiné n'a rien d'une fatalité et ne doit pas être perçu comme tel. Le taux de survie à l'accident cardiaque de 3 % à 4 % nous enjoint à agir. Or seulement un tiers des Français est formé aux gestes qui sauvent, loin des 90 % voulus par le président de la République.

En créant un statut et en renforçant la sensibilisation aux gestes qui sauvent, cette proposition de loi s'attaque à un problème majeur de santé publique et représente un vecteur de solidarité entre les citoyens.

Chacun peut intervenir, en maillon de la chaîne de survie, bien avant l'arrivée des secours. Cette démarche est providentielle. La faculté d'assistance réciproque est un fondement de notre pacte social.

L'objectif de ce texte a été unanimement approuvé. La rédaction de la commission des lois crée un statut protecteur et renforce les sanctions en cas de vol ou de dégradation d'un défibrillateur.

Allons plus loin en inscrivant dans la loi le statut de collaborateur occasionnel du service public. Le groupe LaREM votera ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe LaREM*)

**Mme Éliane Assassi.** – Je salue le travail de la commission des lois qui crée le statut de citoyen-sauveteur.

J'attire cependant l'attention sur la paupérisation grandissante des volontaires, collaborateurs réguliers des services publics, en particulier des sapeurs-pompiers. Et que dire de ceux qui ne sont pas bénévoles ?

L'article 5 sur les arbitres sportifs est très positif.

L'article 11 renforce les preuves contre les vols et les dégradations des défibrillateurs cardiaques.

Le vote de cette proposition de loi semble de rigueur, mais nos craintes sur ce nouveau statut de collaborateur occasionnel appellent le groupe CRCE à s'abstenir.

**Mme Catherine Troendlé, rapporteur.** – Merci !

**M. Édouard Courtial.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Le courage ordinaire a le visage de ces héros qui ne se définissent jamais comme tels. Ils refusent de passer leur chemin et nous révèlent le meilleur de nous : un refus de l'individualisme et une abnégation qui force le respect.

Chacun peut être victime d'un arrêt cardiaque mais trop peu de Français sauvent. Chaque année, 40 000 à 50 000 personnes décèdent d'un arrêt cardiaque inopiné, soit dix fois plus que le nombre de morts par accident de la route. Le citoyen est le premier maillon vital, 70 % des accidents cardiaques ont lieu en présence de témoins ; un tiers des victimes ont moins de 55 ans. Le taux de survie est de 7 %, contre 20 % en Scandinavie, où les défibrillateurs sont disponibles en nombre et les citoyens formés. En France, seuls 30 % de nos concitoyens sont sensibilisés aux gestes qui sauvent, loin de l'objectif ambitieux du président de la République, que nous soutenons.

Chaque année, de nombreux concitoyens se forment aux gestes de premiers secours grâce aux lois de 2017 et 2018. Je ne doute pas que le Service national universel (SNU) sera également utile à cet objectif.

Il y a 180 000 défibrillateurs installés sur le territoire, la loi de 2018 ayant rendu leur présence obligatoire dans certains lieux, à l'initiative de Jean-Pierre Decool.

**M. Emmanuel Capus.** – Très bien !

**M. Édouard Courtial.** – Le cadre normatif n'est pas encore abouti, La question du régime de responsabilité applicable aux citoyens intervenant pour réanimer les personnes concernées présente des failles et des incertitudes, qui sont de nature à dissuader la prise d'initiative. L'application « Sauv Life » du SAMU alerte les volontaires d'un malaise proche d'eux.

Faisons évoluer aussi notre vision du sauvetage trop longtemps cantonnée aux citoyens les plus aguerris et aux services de secours.

À l'occasion de la navette, les députés risquent de ne pas entendre la rigueur de la commission des lois du Sénat. Mais il faut parfois dépasser les clivages. Le groupe Les Républicains votera ce texte, en ayant une pensée pour nos services de secours...

**Mme Catherine Troendlé**, *rapporteur*. – Très bien !

**M. Édouard Courtial**. – ... notamment les SDIS.

**M. Ladislas Poniatowski**. – Excellent !  
(*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*)

### Discussion des articles

#### **TITRE PREMIER : Conditions d'intervention et responsabilité du sauveteur occasionnel et bénévole**

**M. le président**. – Amendement n°1, présenté par M. Fichet et les membres du groupe socialiste et républicain.

Après le mot :

du

insérer le mot :

citoyen

**M. Jean-Luc Fichet**. – Cet amendement détermine qui est le sauveteur occasionnel et bénévole : c'est un citoyen. Ce terme de citoyen concourt à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale. Régis Debray, écrivain, philosophe et haut fonctionnaire français, définit le citoyen comme « celui qui participe de son plein gré à la vie de la cité ».

La citoyenneté permet à un individu d'être reconnu comme membre d'une société, et de participer à la vie politique. La citoyenneté donne accès à l'ensemble des droits politiques, tout en créant des devoirs, permettant de participer à la vie civique d'une société. Dans une société démocratique, la citoyenneté est également l'une des composantes du lien social.

Le civisme quant à lui, désigne le respect, l'attachement et le dévouement du citoyen pour son pays ou pour la collectivité dans laquelle il vit. Plus généralement, le civisme est le dévouement pour l'intérêt public.

Ainsi, ajouter le terme de « citoyen » dans le titre 1<sup>er</sup> renvoie à toutes ces notions fondamentales et apporte la force et la valeur nécessaires, propres à sensibiliser davantage la population aux gestes qui sauvent.

**Mme Catherine Troendlé**, *rapporteur*. – Je partage ces objectifs mais le titre de la commission des lois fait référence aux « sauveteurs occasionnels bénévoles », qui me semble plus opportun que votre proposition. La définition du citoyen, rattaché à la cité, se réfère à la nationalité : il ne peut donc s'appliquer à toutes les personnes susceptibles d'intervenir.

**Mme Éliane Assassi**. – Très bien !

*L'amendement n°1 est retiré.*

#### **ARTICLE PREMIER**

**M. le président**. – Amendement n°2, présenté par Mme Rauscent et les membres du groupe La République En Marche.

Alinéas 1 à 8

Remplacer ces alinéas par quatre alinéas ainsi rédigés :

I. - L'article L. 721-1 du code de la sécurité intérieure est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« Elle bénéficie, le cas échéant, de la qualité de collaborateur occasionnel du service public et des protections qui en découlent. Lorsqu'un dommage résulte de son intervention, sa responsabilité civile n'est engagée qu'en cas de faute personnelle.

« Les diligences normales mentionnées au troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal s'apprécient, pour elle, au regard notamment de l'urgence dans laquelle elle intervient ainsi que des informations dont elle dispose au moment de son intervention.

« La personne mentionnée au premier alinéa, qui porte assistance de manière bénévole, spontanée ou à la demande de l'autorité compétente, à une personne en situation apparente de péril grave et imminent est un sauveteur occasionnel auquel s'appliquent les dispositions du présent article. »

**Mme Noëlle Rauscent**. – Cet amendement vise donc, en premier lieu, à inscrire dans la loi la théorie du collaborateur occasionnel du service public de la sécurité civile, applicable à toute personne concourant à la sécurité civile et pas seulement à celle qui porte assistance à une personne en situation apparente de péril grave et imminent.

La qualité de collaborateur occasionnel ouvrira des protections lorsqu'un dommage résultera de leur intervention. Leur responsabilité civile sera limitée.

Enfin, une précision est apportée sur le péril grave et imminent qui doit être apparent et non forcément établi, afin de ne pas décourager les volontés des personnes portant secours et ne pas dénier la qualité de sauveteur occasionnel à la personne intervenant sur une victime qui, *in fine*, ne s'avérerait pas avoir été en péril grave et imminent, conformément à l'état actuel de la jurisprudence applicable aux collaborateurs occasionnels du service public.

**M. le président**. – Amendement n°4, présenté par Mme Troendlé, au nom de la commission.

Alinéas 3 et 6

Supprimer ces alinéas.

**Mme Catherine Troendlé**, *rapporteur*. – Je souhaite que les obligations de prévenir les secours et de prendre les premières dispositions nécessaires



concernent toute personne et non pas seulement aux sauveteurs occasionnels.

*L'amendement n°3 est retiré.*

**M. Philippe Bas**, président de la commission. – Je demande la priorité sur l'amendement n°4.

**M. le président.** – Acceptée par le Gouvernement, la priorité est de droit.

**M. Laurent Nunez**, secrétaire d'État. – Le Gouvernement souhaite cet élargissement du statut de sauveteur, au bénéfice de tous les collaborateurs occasionnels de sécurité civile. Sagesse sur l'amendement n°4.

Avis favorable à l'amendement n°2.

**Mme Catherine Troendlé**, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n°2.

**Mme Françoise Laborde.** – Madame le rapporteur, je m'interroge sur la qualité de collaborateur occasionnel du service public. Cela a-t-il une incidence sur les règles générales ? Je ne peux pas voter cet amendement, faute d'explications supplémentaires.

**Mme Catherine Troendlé**, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n°2 car je tiens à respecter l'esprit de l'auteur de la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale : lancer un message clair et fort à toute personne susceptible de porter secours à une autre.

En élargissant le dispositif à toutes les actions relevant de la sécurité civile, inondation, feu de forêt, voire feu de poubelle, nous manquons notre objectif symbolique. Je ne souhaite pas polluer - pardonnez-moi ce terme - ce texte en l'élargissant.

**Mme Noëlle Rauscent.** – Je suis surprise que vous parliez de pollution sur un texte comme celui-ci. Notre amendement complète, au contraire, utilement le dispositif.

**Mme Catherine Troendlé**, rapporteur. – Je parlais évidemment de pollution juridique.

**M. le président.** – Le terme était assorti de guillemets...

*À la demande de la commission des lois, l'amendement n°4 est mis aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n°16 :

Nombre de votants.....	340
Nombre de suffrages exprimés.....	229
Pour l'adoption.....	229
Contre.....	0

*Le Sénat a adopté.*

*L'amendement n°2 n'a plus d'objet.*

*L'article premier, modifié, est adopté.*

*L'article 5 est adopté,  
de même que les articles 7, 9 et 11.*

*La proposition de loi, modifiée, est adoptée.*

*Prochaine séance, mardi 29 octobre 2019, à 14 h 30*

*La séance est levée à 16 h 35.*

Pour la Directrice des Comptes rendus du Sénat,

**Jean-Luc Blouet**  
Chef de publication

## Annexes

Ordre du jour du mardi 29 octobre 2019

### Séance publique

À 14 h 30

Présidence :

M. Philippe Dallier, vice-président

1. Proposition de loi tendant à assurer la neutralité religieuse des personnes concourant au service public de l'éducation (*texte de la commission, n°84, 2019 - 2020*) (*demande du groupe Les Républicains*)

2. Débat sur le thème : « Assistons-nous au recul de l'État de droit en France ? » (*demande du groupe SOCR*)

3. Débat sur la politique sportive (*demande du groupe Les Républicains*)

### Le soir

Présidence :

M. Jean-Marc Gabouty, vice-président

4. Débat sur les conclusions du rapport : « Catastrophes climatiques. Mieux prévenir, mieux reconstruire » (*Mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation*)

## Analyse des scrutins publics

**Scrutin n°15** sur l'ensemble de la proposition de loi organique visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

### Résultat du scrutin

Nombre de votants :	340
Suffrages exprimés :	340
Pour :	340
Contre :	0

Le Sénat a adopté

### Analyse par groupes politiques

#### Groupe Les Républicains (144)

Pour : 142

N'ont pas pris part au vote : 2 - M. Gérard Larcher, Président du Sénat, M. Philippe Dallier, Président de séance

#### Groupe SOCR (72)

Pour : 72

#### Groupe UC (51)

Pour : 51

#### Groupe RDSE (23)

Pour : 23

#### Groupe LaREM (23)

Pour : 23

#### Groupe CRCE (16)

Pour : 16

#### Groupe Les Indépendants (13)

Pour : 13

#### Sénateurs non inscrits (6)

N'ont pas pris part au vote : 6 - M. Philippe Adnot, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Christine Herzog, Claudine Kauffmann, MM. Jean Louis Masson, Stéphane Ravier

**Scrutin n° 16** sur l'amendement n°4, présenté par Mme Catherine Troendlé au nom de la commission des lois, à l'article premier de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer le statut de citoyen sauveur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent

#### **Résultat du scrutin**

Nombre de votants : 340  
Suffrages exprimés : 229  
Pour : 229  
Contre : 0

Le Sénat a adopté

#### **Analyse par groupes politiques**

##### **Groupe Les Républicains (144)**

Pour : 142

N'ont pas pris part au vote : 2 - M. Gérard Larcher, président du Sénat, M. Philippe Dallier, président de séance

##### **Groupe SOCR (72)**

Abstentions : 72

##### **Groupe UC (51)**

Pour : 51

##### **Groupe du RDSE (23)**

Pour : 23

##### **Groupe LaREM (23)**

Abstentions : 23

##### **Groupe CRCE (16)**

Abstentions : 16

##### **Groupe Les Indépendants (13)**

Pour : 13

##### **Sénateurs non inscrits (6)**

N'ont pas pris part au vote : 6 - M. Philippe Adnot, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Christine Herzog, Claudine Kauffmann, MM. Jean Louis Masson, Stéphane Ravier

#### *Nomination au sein d'une délégation sénatoriale*

Mme Catherine Dumas est membre de la délégation sénatoriale aux outre-mer, en remplacement de M. Charles Revet.