

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 6 novembre 2018

(13<sup>e</sup> jour de séance de la session)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

### Secrétaires :

M. Daniel Dubois, Mme Annie Guillemot.

1. Procès-verbal (p. 14869)
2. Nomination d'une vice-présidente du Sénat (p. 14869)
3. Reprise du mandat sénatorial d'un ancien membre du Gouvernement (p. 14869)

## PRÉSIDENTE DE MME HÉLÈNE CONWAY-MOURET

4. Lutte contre la manipulation de l'information. – Rejet en nouvelle lecture d'une proposition de loi et d'une proposition de loi organique (p. 14869)

Discussion générale commune :

M. Franck Riester, ministre de la culture

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, rapporteur sur la proposition de loi

M. Christophe-André Frassa, rapporteur de la commission des lois sur proposition de loi organique, rapporteur pour avis sur la proposition de loi

Exception d'irrecevabilité sur la proposition de loi (p. 14875)

Motion n° 2 de M. Patrick Kanner. – Mme Sylvie Robert ; Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur ; M. Franck Riester, ministre. – Rejet.

Discussion générale commune (*suite*) (p. 14877)

M. David Assouline

Mme Mireille Joue

M. Stéphane Ravier

Mme Colette Mélot

M. André Gattolin

M. Pierre Ouzoulias

M. Michel Laugier

M. Jean-Pierre Leleux

M. Franck Riester, ministre

M. Philippe Bas, président de la commission des lois

M. Franck Riester, ministre

Question préalable sur la proposition de loi (p. 14885)

Motion n° 1 de la commission de la culture. – Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur ; M. Franck Riester, ministre ; M. David Assouline ; Mme Michèle Vullien ; M. Max Brisson ; M. Pierre Ouzoulias. – Adoption, par scrutin public n° 8, de la motion entraînant le rejet de la proposition de loi.

Question préalable sur la proposition de loi organique (p. 14888)

Motion n° 1 de la commission des lois. – M. Christophe-André Frassa, rapporteur ; M. Franck Riester, ministre ; M. David Assouline. – Adoption, par scrutin public n° 9, de la motion entraînant le rejet de la proposition de loi organique.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 14890)

5. Mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. – Adoption en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission modifié (p. 14890)

Discussion générale :

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur de la commission spéciale

Exception d'irrecevabilité (p. 14893)

Motion n° 1 de M. Jean Louis Masson. – Mme Claudine Kauffmann ; M. Ladislav Poniatowski, rapporteur ; Mme Nathalie Loiseau, ministre ; M. Olivier Cadic. – Rejet.

Question préalable (p. 14894)

Motion n° 2 de M. Jean Louis Masson. – Mme Claudine Kauffmann ; M. Ladislav Poniatowski, rapporteur ; Mme Nathalie Loiseau, ministre ; M. Olivier Cadic ; M. Didier Marie ; M. Richard Yung. – Rejet.

Discussion générale (*suite*) (p. 14896)

Mme Françoise Laborde

M. Jean-François Longeot, en remplacement de M. Claude Kern

Mme Colette Mélot

M. Richard Yung

M. Éric Bocquet

M. Didier Marie

M. Jean-François Rapin

Mme Anne-Catherine Loisier

M. Jean Bizet

Clôture de la discussion générale.

Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 14904)

Amendement n° 3 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Article 1<sup>er</sup> (p. 14905)

M. Laurent Duplomb

M. Éric Bocquet

Mme Fabienne Keller

M. Didier Marie

#### PRÉSIDENCE DE M. VINCENT DELAHAYE

M. Olivier Cadic

Amendement n° 4 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Amendement n° 11 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 12 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 13 rectifié du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 19 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 14 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 15 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 5 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

**Article 2** (p. 14914)

Amendement n° 6 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Amendement n° 22 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 21 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 16 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 7 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

**Article 3** (p. 14916)

Mme Christine Prunaud

Amendement n° 8 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Amendement n° 17 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 20 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 9 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

M. Didier Marie

M. Michel Vaspert

M. Pascal Allizard

Adoption de l'article modifié.

**Article 4** (p. 14918)

Amendement n° 10 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Amendement n° 18 du Gouvernement. – Rejet.

Adoption de l'article.

**Vote sur l'ensemble** (p. 14919)

Adoption du projet de loi dans le texte de la commission, modifié.

M. Jean Bizet, président de la commission spéciale

*Suspension et reprise de la séance* (p. 14920)

#### 6. **Suppression de surtranspositions de directives européennes.** – Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 14920)

Discussion générale :

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes

M. Olivier Cadic, rapporteur de la commission spéciale

Mme Marta de Cidrac, rapporteur de la commission spéciale

M. Jean-Pierre Decool

M. Alain Richard

M. Guillaume Gontard

Mme Laurence Harribey

M. Jean-Claude Requier

M. Daniel Dubois

M. Pascal Allizard

M. Yves Bouloux

Mme Élisabeth Lamure

Clôture de la discussion générale.

Article 1<sup>er</sup> (p. 14932)

Amendements identiques n<sup>os</sup> 5 rectifié *quater* de M. Michel Raison et 7 de M. Rachid Temal. – Adoption des deux amendements supprimant l'article.

Article 1<sup>er</sup> *bis* (nouveau) (p. 14935)

Amendements identiques n<sup>os</sup> 8 de Mme Laurence Harribey et 30 rectifié de M. Alain Richard. – Rejet des deux amendements.

Adoption de l'article.

Article 2 (p. 14937)

Amendements identiques n<sup>os</sup> 6 rectifié *quater* de M. Michel Raison et 9 de Mme Laurence Harribey. – Adoption des deux amendements supprimant l'article.

Article 3

(examiné dans le cadre de la législation en commission) –  
Réservé. (p. 14939)

Article 4

(examiné dans le cadre de la législation en commission) –  
Réservé. (p. 14939)

Article 5 (p. 14939)

Amendement n<sup>o</sup> 39 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 6 (p. 14941)

M. Jacques Bigot

Amendements identiques n<sup>os</sup> 29 rectifié de M. André Reichardt et 32 rectifié de M. Jean-Claude Requier. – Adoption des deux amendements supprimant l'article.

Amendement n<sup>o</sup> 28 de M. Rachid Temal. – Devenu sans objet.

Amendement n<sup>o</sup> 22 de M. Rachid Temal. – Devenu sans objet.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. **Ordre du jour** (p. 14944)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

**Secrétaires :**  
**M. Daniel Dubois,**  
**Mme Annie Guillemot.**

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quatorze heures trente-cinq.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu intégral de la séance du mercredi 31 octobre 2018 a été publié sur le site internet du Sénat.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

2

## NOMINATION D'UNE VICE-PRÉSIDENTE DU SÉNAT

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que le groupe socialiste et républicain a présenté la candidature de Mme Hélène Conway-Mouret pour remplacer, en qualité de vice-présidente du Sénat, Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Le délai prévu par l'article 3 du règlement ayant expiré et la présidence n'ayant reçu aucune opposition, cette candidature a été ratifiée.

En conséquence, je proclame Mme Hélène Conway-Mouret vice-présidente du Sénat, et je lui souhaite pleine réussite dans l'exercice de cette fonction éminente au sein de notre assemblée. *(Applaudissements.)*

Je tiens à remercier Mme Marie-Noëlle Lienemann pour sa vice-présidence. Elle a présidé nos travaux avec une qualité d'écoute reconnue par chacun et une maîtrise parfaite de nos règles de procédure. J'ajouterai un sentiment personnel, mais que je sais partagé : Mme Marie-Noëlle Lienemann a assumé sa délégation aux grands événements avec talent et conviction.

Je salue, à travers elle et le rôle qu'elle a joué au « plateau », l'ensemble de nos vice-présidents, qui veillent à l'expression de tous les sénateurs et à la qualité de nos délibérations et qui, au Bureau, président leurs délégations avec engagement – les travaux de certaines de ces délégations auront des conséquences dans cet hémicycle, dans notre vie quotidienne, dès l'année prochaine.

3

## REPRISE DU MANDAT SÉNATORIAL D'UN ANCIEN MEMBRE DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** En application de l'article L.O. 320 du code électoral, le mandat sénatorial de M. Gérard Collomb, dont les fonctions gouvernementales ont pris fin le mercredi 3 octobre 2018, a repris le dimanche 4 novembre 2018, à zéro heure.

En conséquence, le mandat sénatorial de M. Gilbert-Luc Devinaz a cessé le samedi 3 novembre, à minuit.

C'est la règle, et nous évoquerons sans doute prochainement la suite ! *(Sourires.)*

Avant de laisser la place à notre nouvelle vice-présidente, je tiens à lui assurer que nous lui faisons toute confiance pour assumer cette fonction.

Je cède maintenant le fauteuil de la présidence à Mme Hélène Conway-Mouret, qui, je n'en doute pas, mes chers collègues, va vous serrer la vis ! *(Sourires.)*

*(Mme Hélène Conway-Mouret remplace M. Gérard Larcher au fauteuil de la présidence.)*

## PRÉSIDENTE DE MME HÉLÈNE CONWAY-MOURET vice-présidente

4

## LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DE L'INFORMATION

### Rejet en nouvelle lecture d'une proposition de loi et d'une proposition de loi organique

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, en nouvelle lecture, de la proposition de loi et de la proposition de loi organique, adoptées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatives à la lutte contre la manipulation de l'information (proposition de loi n° 30, résultat des travaux de la commission n° 76, rapport n° 75, avis n° 53, et proposition de loi organique n° 29, résultat des travaux de la commission n° 55, rapport n° 54).

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

Dans la discussion générale commune, la parole est à M. le ministre.

**M. Franck Riester, ministre de la culture.** Madame la présidente, madame la présidente de la commission de la culture et rapporteur de la proposition de loi, monsieur le président

de la commission des lois, monsieur le rapporteur de la commission des lois, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, la manipulation de l'information constitue une menace bien réelle pour nos démocraties – l'actualité récente nous l'a encore rappelé.

L'élection présidentielle brésilienne nous a en effet offert un nouvel exemple de l'utilisation qui peut être faite des réseaux sociaux pour diffuser massivement, et rapidement, de fausses informations.

En ce qui concerne les élections de mi-mandat aux États-Unis, qui ont lieu aujourd'hui même, Twitter a supprimé il y a quelques jours des milliers de comptes automatiques qui se présentaient faussement comme démocrates et tweetaient des messages incitant à l'abstention. Cette nuit encore, Facebook a bloqué plus d'une centaine de comptes liés à des entités étrangères et soupçonnés de tentative d'ingérence dans le processus électoral.

Partout dans le monde, les fausses informations ébranlent la liberté de chaque citoyen de se forger sa propre opinion. Elles brouillent les frontières entre le vrai et le faux et sapent la confiance dans l'information. Elles menacent, à terme, la stabilité de nos démocraties.

Elles nous imposent d'agir.

L'Assemblée nationale a choisi de se saisir du sujet au travers de la proposition de loi et de la proposition de loi organique qui nous réunissent aujourd'hui et que le Gouvernement soutient.

Je suis convaincu qu'un débat au Sénat en première lecture aurait permis d'enrichir ces textes. Je respecte votre décision de ne pas les avoir examinés en première lecture, mais je la regrette. Je crois en effet que, face à la manipulation de l'information, il serait trop dangereux de ne rien faire.

J'ai entendu vos débats, légitimes, autour du référé judiciaire. Son champ d'application a été précisé à l'occasion des lectures successives. Il est très explicitement circonscrit et ne concerne que le contexte particulier de la période électorale. Il vise à nous doter d'outils adaptés pour réagir rapidement à des opérations orchestrées et délibérées de désinformation en période électorale.

Après le vote du texte en lecture définitive par l'Assemblée nationale et à l'issue des premiers mois de son application, nous aurons l'occasion d'évaluer le dispositif et, si besoin, de l'améliorer.

Mais le texte ne se résume pas à son article 1<sup>er</sup>. Surtout, la lutte contre la manipulation de l'information est un combat au long cours qui ne saurait être remporté grâce à un texte « miracle ».

La loi n'est pas la seule réponse que le Gouvernement apporte à cette question. Elle vient en complément de nos actions visant à soutenir la presse, à garantir la déontologie de l'information et à renforcer l'éducation aux médias.

La défense et la promotion d'une information pluraliste et de qualité sont nos premières armes pour combattre les tentatives de manipulation de l'information.

Je tiens à cet égard à saluer l'initiative lancée par Reporters sans frontières et son secrétaire général, Christophe Deloire, soutenu aujourd'hui par de très nombreuses personnalités, appelant à la signature d'un pacte international sur l'infor-

mation et la démocratie, première pierre dans l'édification d'un cadre international pour l'information et la communication.

Comme l'a indiqué le Président de la République en septembre, la France s'engage à mobiliser l'ensemble des dirigeants internationaux sur ce sujet. Il est en effet de la responsabilité de l'État de garantir le pluralisme de la presse et des médias.

Sur ce sujet, la mobilisation du Gouvernement est totale. Les aides au pluralisme sont sanctuarisées à hauteur de 16 millions d'euros dans le budget pour 2019, voté en première lecture la semaine dernière par l'Assemblée nationale.

Nous prenons également notre part pour accompagner la mutation de la filière de distribution de la presse, avec la réforme à venir de la loi Bichet – nous aurons l'occasion d'en reparler.

Nous accompagnerons de même la mutation de l'AFP, l'Agence France Presse, grâce à la mobilisation de 2 millions d'euros supplémentaires dans le budget pour 2019, sachant que les crédits budgétaires qui lui étaient consacrés en 2018 étaient déjà en augmentation.

Et nous continuerons le combat européen pour obtenir la consécration d'un droit voisin. Celui-ci permettra un juste partage de la valeur créée par la circulation en ligne des contenus de presse.

Par ailleurs, les débats à l'Assemblée nationale ont fait apparaître un consensus qui dépasse les clivages politiques, autour de la nécessité d'aborder la question de la déontologie de la presse. La mission qui vient d'être confiée par mon ministère à Emmanuel Hoog doit aboutir à des propositions concrètes d'ici à la fin du mois de janvier 2019, donc à très court terme – nous aurons également l'occasion d'en reparler. La mise en œuvre de ces propositions concrètes pourra contribuer à restaurer le lien de confiance entre les Français et les médias.

Je le répète, les journalistes et la qualité de l'information qu'ils produisent sont à nos yeux le premier rempart contre les fausses informations.

L'éducation aux médias constitue également un remède essentiel contre la désinformation. Grâce aux amendements déposés à l'Assemblée nationale, sa place a été renforcée dans la proposition de loi. Elle deviendra un élément obligatoire de l'ensemble des programmes scolaires.

En outre, le budget que lui consacre le ministère de la culture a doublé cette année. Il renforcera le soutien des pouvoirs publics aux actions de sensibilisation menées par les professionnels et les associations auprès des jeunes. Il financera aussi la création d'un grand programme de service civique pour l'éducation aux médias.

Si donc la loi n'est pas notre seule arme pour lutter contre la manipulation de l'information, elle est cependant indispensable. Dans le contexte que nous connaissons, il serait dangereux de nous contenter d'attendre une réponse européenne qui tarde encore à venir.

Vous le savez, la France a toujours été pionnière en matière de régulation, et nous souhaitons qu'elle le soit encore en matière de régulation numérique. C'est ce que nous encourageons quand nous militons pour la taxation des GAFA ou

des GAFAN, quand nous nous battons pour une véritable protection numérique du droit d'auteur ou pour une lutte efficace contre les discours de haine sur internet.

C'est aussi, je le crois, notre responsabilité en matière de lutte contre la manipulation de l'information. Nous avons le devoir de donner l'impulsion, d'expérimenter, d'avancer vers de nouveaux modes de régulation qui pourront permettre d'inspirer ensuite les réponses européennes.

Chère Catherine Morin-Desailly, je suis évidemment en accord avec vous quand vous affirmez que la régulation la plus efficace se fera à l'échelle européenne, et je partage votre souhait de faire évoluer le droit européen, notamment la directive sur le commerce électronique, ou directive e-commerce, afin de responsabiliser effectivement les plateformes, mais cela ne doit pas, en attendant, conduire à l'inaction au niveau national.

Je veux rappeler clairement que les propositions de loi dont nous débattons ne sont en rien incompatibles avec la construction d'une approche coordonnée au niveau européen. Bien au contraire, elles peuvent y contribuer en proposant des solutions dont l'Union européenne pourrait s'inspirer.

Depuis que ces textes ont été annoncés, les instances européennes se sont d'ailleurs emparées du sujet. C'est une bonne chose et je tiens à le saluer. Les initiatives récentes au niveau européen convergent avec l'ambition portée par ces textes.

Je pense à la résolution relative à l'affaire Cambridge Analytica, adoptée le 25 octobre par le Parlement européen, ou encore au code de bonnes pratiques publié le 26 septembre dernier par la Commission à l'intention des plateformes internet et des acteurs de la publicité et signé le 16 octobre par Facebook, Google, Twitter et Mozilla.

Ces initiatives, si louables soient-elles, ne vont toutefois pas assez loin. Elles ne définissent pas d'engagement suffisamment clair et concret ni d'objectifs mesurables, comme l'ont regretté les professionnels invités à s'exprimer sur le sujet. Surtout, elles ne présentent aucun caractère contraignant pour les plateformes. Or je suis convaincu qu'il serait trop dangereux de s'en remettre uniquement – et même naïvement –, à l'autorégulation des plateformes.

Les réseaux sociaux ont récemment pris des mesures afin de lutter contre la diffusion de fausses informations, et c'est tant mieux ! Facebook a, par exemple, renforcé l'information sur les médias d'où proviennent les articles partagés sur son réseau. Les initiatives de ce type démontrent que nous allons dans le bon sens et doivent être encouragées.

Les plateformes numériques ont aussi pris conscience de leur responsabilité sociétale et démocratique. Elles reconnaissent de plus en plus clairement l'urgence du combat à mener – une urgence dont elles n'avaient peut-être pas encore pris ou souhaité prendre la mesure il y a encore quelques mois. Elles reconnaissent le bien-fondé de notre exigence d'une transparence renforcée sur les contenus d'information sponsorisés, notamment en période électorale.

Les présents textes prévoient de l'inscrire dans la loi. Ainsi, lorsque des techniques publicitaires seront utilisées pour promouvoir un contenu d'information – ce point est très important –, l'internaute en sera informé et saura d'où provient réellement l'information. Cela contribuera à aiguïser sa vigilance et à mieux le prémunir contre des tentatives de manipulation.

De même, les montants consacrés au *sponsoring* seront rendus publics. Les journalistes et la société civile pourront mieux détecter les opérations orchestrées de désinformation, et les pouvoirs publics pourront mieux veiller au respect des règles de financement des campagnes électorales.

Nous inscrivons également dans la loi un devoir de coopération des plateformes. Cette mesure esquisse un nouveau cadre de régulation adapté à l'ère numérique fondé sur la responsabilisation des plateformes, collectif et transparent, à la fois souple et exigeant. Plutôt que de calquer des mécanismes traditionnels de responsabilité applicables aux médias qui ne leur sont pas pleinement adaptés, les propositions de loi font le choix d'un dispositif de corégulation qui laisse les plateformes libres de choisir les modalités les plus appropriées pour lutter contre les fausses informations, tout en les obligeant à en rendre compte auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

C'est la seule manière efficace d'éviter les deux écueils qui nous guettent : d'une part, celui de l'inaction des plateformes, qui laisserait la désinformation se propager, troublant la qualité du débat démocratique, voire l'ordre public, et, d'autre part, celui d'une action opaque et arbitraire des plateformes, qui nous ferait courir le risque de l'émergence d'une censure privée.

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, ce n'est pas parce que les géants du numérique sont des géants qu'ils peuvent échapper à toute régulation. Internet est un espace public et, comme tout espace public, il doit être régi par des règles.

Trouver la meilleure manière de réguler l'activité des géants du numérique est notre responsabilité. Je sais que nous partageons cet objectif.

Madame la présidente, chère Catherine Morin-Desailly, je connais votre mobilisation sans faille, ainsi que celle de vos collègues de la commission de la culture, et plus largement du Sénat pour que la révolution numérique se fasse au service de nos concitoyens.

J'entends aussi vos appels à la prise en main de notre destin numérique. Je n'oublie pas que vous avez été l'une des premières à alerter sur les dangers qu'il pouvait y avoir à confier la gestion de données sensibles à des entreprises qui n'appliquent pas les mêmes règles que nous.

Vous vous êtes toujours attachée, avec les membres de la commission, à défendre notre souveraineté numérique, y compris dans la conclusion de marchés publics.

Je veux vous remercier, ainsi que l'ensemble de vos collègues, pour votre engagement dans ce domaine.

Protéger nos concitoyens, protéger leur liberté : tel est le sens des propositions de loi dont vous êtes aujourd'hui saisis. Je crois savoir que vous vous apprêtez à adopter deux motions tendant à opposer la question préalable. Si tel était le cas, cela nous priverait de l'examen des deux propositions de loi. Je souhaite au contraire que nous puissions débattre de ces textes.

Je veux croire que le projet de loi relatif à la réforme de l'audiovisuel, que j'aurai l'honneur de défendre devant vous l'année prochaine, nous permettra de renouer le fil d'un dialogue fructueux au service d'une modernisation de notre régulation. (*M. André Gattolin ainsi que Mmes Colette Mélot et Michèle Vullien applaudissent.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la rapporteur.

**Mme Catherine Morin-Desailly**, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, rapporteur sur la proposition de loi. Madame la présidente, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur pour avis, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de féliciter notre nouveau ministre de la culture, Franck Riester, et de lui souhaiter pleine réussite dans l'exercice de ses fonctions.

Mes chers collègues, nous examinons donc aujourd'hui en nouvelle lecture la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Le 26 juillet dernier, par un vote quasi unanime, le Sénat a adopté, sur proposition de sa commission de la culture, une motion tendant à opposer la question préalable à ce texte.

Actant un différend irréconciliable, la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 26 septembre n'a pas pu trouver un accord. Les députés ont donc examiné en nouvelle lecture la présente proposition de loi le 9 octobre dernier.

Je rappellerai tout d'abord le constat – très largement partagé au Sénat – du grand danger que fait peser la manipulation de l'information sur nos sociétés, avant de souligner la prise de conscience générale de ce problème.

Premier point, un large consensus existe aujourd'hui sur la réalité du défi.

La proposition de loi traite d'une question qui fait très largement consensus : la capacité de certains, en particulier d'États étrangers, à mener des politiques de déstabilisation et de manipulation de l'opinion par le biais des plateformes en ligne.

Ce phénomène doit être analysé comme la convergence de deux composantes.

La première composante, ancienne, est ce que l'on désigne depuis longtemps par les termes de médisance, d'attaque gratuite ou de diffamation.

Le combat politique est par nature violent, et les mots dépassent souvent la pensée, de notre part comme de celle des militants, ce qui participe par ailleurs de la vitalité démocratique. Il est bien difficile, comme en témoigne une large jurisprudence bâtie autour de la loi de 1881, de faire la part des choses entre liberté d'expression, volonté de nuire ou simple erreur.

Les débats à l'Assemblée nationale ont d'ailleurs largement montré que les fausses informations résistent à toute tentative de définition satisfaisante permettant de les identifier rapidement et d'en faire un motif de retrait ou de sanction immédiat.

Ce n'est pas la capacité d'une personne à communiquer de fausses informations qui doit être mise en cause, mais bien les modalités de diffusion propres aux plateformes, qui amplifient de manière démesurée ces discours.

Ainsi intervient une composante nouvelle, la capacité des réseaux sociaux à amplifier massivement et rapidement des informations, et la possibilité pour certains d'en exploiter les failles.

Permettez-moi de citer le remarquable travail du centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et de l'institut de recherche stratégique de l'École militaire intitulé *Les manipulations de*

*l'information : un défi pour nos démocraties* et présenté à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices le 28 août dernier.

Ce travail confirme nos analyses sur le lien inextricable qui existe entre logique politique de manipulation et intérêt commercial : « En revanche, il ne faut pas distinguer trop nettement, comme on le fait parfois, les manipulations commerciales dont l'intention serait de faire de l'argent, et qui, pour cette raison, sont souvent dépolitisées par ceux qui les analysent, des manipulations politiques, qui nous intéressent ici. Car non seulement les premières peuvent avoir, qu'elles le veuillent ou non, des effets politiques bien réels, mais les secondes peuvent aussi faire gagner de l'argent aux médias, aux plateformes numériques, voire à des adolescents macédoniens. Autrement dit, les intérêts politiques et économiques s'entremêlent. »

Nous assistons donc à la rencontre de deux phénomènes : un phénomène ancien, que nous connaissons, où la diffamation côtoie, au point de ne pas en être discernable, la liberté d'expression, et une réalité nouvelle, car chacun, depuis son ordinateur, ici ou à l'étranger, peut propager une vision déformée de la réalité pour des motifs politiques ou économiques – souvent les deux.

Je citerai en exemple deux événements postérieurs à la première lecture du présent texte.

Aujourd'hui ont lieu aux États-Unis les élections de *midterm* en vue du renouvellement complet de la Chambre des représentants et d'un tiers du Sénat.

Fin juillet, Facebook a annoncé avoir détecté une campagne d'influence en cours. Son président a reconnu que la compagnie avait engagé une « course aux armements » avec ceux qui cherchaient à utiliser ses fonctionnalités pour manipuler l'opinion.

Il y a quelques jours, vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, se tenait l'élection présidentielle au Brésil, qui a été marquée, elle aussi, par la violence des échanges et la polarisation de la société. Le plus remarquable est que le candidat finalement élu ne disposait au départ que d'une très faible notoriété et d'un accès très limité aux grands médias traditionnels. Il a d'ailleurs refusé jusqu'au bout de participer à tout débat télévisé, et a choisi d'axer sa communication sur internet, ce qui lui a permis de tenir des discours destinés à chaque fraction de son électorat sans crainte de contradiction.

Plus remarquable encore, beaucoup de Brésiliens sont persuadés que les propos parfois très virulents tenus par le candidat sont eux-mêmes des *fake news* – terme très largement utilisé par le président américain pour désigner les grands médias installés qui critiquent sa politique – ou plutôt des « infox ».

Bref, plus que jamais, nous sommes entrés dans l'ère de la post-vérité. Soyez assuré, monsieur le ministre, que nul au Sénat ne sous-estime la gravité ni l'actualité de la question posée par les manipulations de l'information.

Deuxième point, nous assistons à une prise de conscience très encourageante au niveau mondial. Ainsi, les opinions publiques sont de plus en plus sensibilisées à l'influence des plateformes.

On peut faire référence, sur une thématique proche mais pas totalement similaire, au rapport remis au Premier ministre le 20 septembre dernier intitulé *Renforcer la lutte*

contre le racisme et l'antisémitisme sur internet. Ce rapport propose d'avancer sur la voie d'une responsabilisation des plateformes avec la création d'un statut particulier, dit « d'accélérateur de contenus » – une notion que j'approuve pleinement.

Par ailleurs, les plateformes elles-mêmes sont désireuses de ne plus prêter le flanc à des polémiques qui nuisent à leur image.

Facebook, société la plus fortement accusée de profiter des campagnes de désinformation et, par conséquent, la plus en pointe dans la lutte contre leur diffusion, a inauguré une salle de crise qui va réunir les principaux responsables pour les élections de *midterm*.

Certaines ont signé le code de bonnes pratiques contre la désinformation proposé par Bruxelles et présenté leur plan d'action pour éviter les campagnes de désinformation pendant les élections européennes de 2019.

La Commission réalisera une première évaluation en décembre. La commissaire pour l'économie et la société numériques, Mariya Gabriel, insiste sur quatre points : la transparence des publicités politiques sponsorisées, la démonétisation des contenus visant à désinformer, la réduction des faux comptes et des bots, et la promotion des outils à destination des citoyens.

Nous ne pouvons que partager pleinement ces objectifs, même s'il est difficile, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, de faire confiance à l'autorégulation du secteur. On sait bien que ce sont les différentes affaires qui ont contraint les plateformes à bouger pour se racheter une « virginité ».

Je développerai plus avant mon propos lorsque je défendrai la motion tendant à opposer la question préalable, mais, en conclusion de cette première intervention, je souhaite insister sur un point : le rejet par le Sénat de la proposition de loi qui nous est soumise en nouvelle lecture ne signifie nullement que nous refusons de voir la réalité en face.

Au contraire, parce que nous savons que ce danger ne disparaîtra pas spontanément et sera présent pendant des années, nous estimons indispensable de ne surtout pas y apporter de réponse de circonstance et potentiellement dangereuse pour la liberté d'expression. Mon collègue rapporteur pour avis de la commission des lois, Christophe-André Frassa, à qui je vais céder la parole, évoquera notamment les difficultés soulevées par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.

Nous pensons comme vous, monsieur le ministre, que nous devons agir à plusieurs niveaux. Soyez assuré que la commission de la culture examinera sérieusement les différents textes que vous envisagez de présenter au cours de l'année à venir, et que nous serons heureux d'échanger avec vous et d'approfondir les différents sujets que vous avez cités – la réforme de l'AFP, de la loi Bichet, ou encore de l'audiovisuel.

Nous souhaitons simplement positionner nos réactions au bon niveau et, de ce point de vue, il nous semble indispensable d'entreprendre un travail collégial au niveau européen. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains, ainsi que sur des travées du groupe socialiste et républicain.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique, rapporteur pour avis sur la proposition de loi.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la présidente de la commission de la culture, monsieur le président de la commission des lois, nous voici de nouveau réunis pour examiner, en nouvelle lecture, la proposition de loi et la proposition de loi organique relatives à la lutte contre la manipulation de l'information, après l'échec, logique, des deux commissions mixtes paritaires.

En première lecture, conjointement avec Mme la présidente de la commission de la culture, je vous avais proposé, au nom de la commission des lois, de rejeter ces textes, par l'adoption de deux questions préalables. En effet, la création d'une nouvelle procédure de référé, visant à faire cesser la diffusion « des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir », nous paraissait inaboutie, inefficace et potentiellement dangereuse.

Face au rejet massif de la proposition de loi par le Sénat – je le rappelle, par 288 voix contre 31 –, je dois vous dire, mes chers collègues, que je pensais, peut-être naïvement, que l'Assemblée nationale et le Gouvernement cesseraient de s'entêter à vouloir adopter un tel texte et entendraient notre signal d'alerte quant aux risques que font courir la proposition de loi et la proposition de loi organique pour la liberté d'expression et la liberté de communication.

Force est de constater que le Gouvernement et l'Assemblée nationale persévèrent dans leur erreur.

Saint Augustin le disait on ne peut mieux, monsieur le ministre : « *Humanum fuit errare, diabolicum est per animositatem in errore manere.* » (*Sourires. – M. Pierre Ouzoulias applaudit.*) Autrement dit, « se tromper est humain, persister dans son erreur par arrogance est diabolique. »

La proposition de loi nous revient de l'Assemblée nationale quasi inchangée sur le fond, même si les députés ont tout de même adopté 23 amendements sur un texte que nous n'avions pas modifié. Je vous laisse donc juger de son caractère abouti...

Je veux cependant citer deux modifications notables.

La première vise à donner, de l'aveu même de la rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, « une portée plus opérationnelle » – c'est dire ! – à la définition des fausses informations susceptibles de donner lieu à une procédure de référé. Cette procédure pourrait être engagée lorsque « des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir sont diffusées de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne ».

Une seconde modification a pour objet de créer une voie d'appel dans le cadre de la procédure de référé *ad hoc* instituée pour lutter contre les fausses informations : la cour d'appel se prononcerait dans les quarante-huit heures suivant sa saisine.

Ces modifications n'ont pas changé la position de la commission des lois du Sénat : je vous proposerai à nouveau de rejeter les deux textes par l'adoption d'une question préalable.

Comme en première lecture, je vous propose de les rejeter, en premier lieu, en raison de leur caractère inabouti.

Aucune évaluation préalable des lacunes ou défaillances réelles de notre législation n'a été conduite.

Je vous rappelle que, durant la campagne pour l'élection présidentielle de 2017, à la suite de la publication des « Macron Leaks », la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle avait demandé aux organes de presse, dans un communiqué de presse daté du 6 mai 2017, de « ne pas rendre compte du contenu de ces données, en rappelant que la diffusion de fausses informations est susceptible de tomber sous le coup de la loi, notamment pénale », puis rappelé, le même jour, que « la diffusion ou la rediffusion de telles données, obtenues frauduleusement, et auxquelles ont pu, selon toute vraisemblance, être mêlées de fausses informations, est susceptible de recevoir une qualification pénale à plusieurs titres et d'engager la responsabilité de ses auteurs. »

En effet, la publication de fausses nouvelles ayant eu pour effet de fausser un scrutin électoral est déjà réprimée, par l'article L. 97 du code électoral, d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Les dispositions actuelles de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse permettent également de réprimer des propos sciemment erronés, diffamatoires, injurieux ou provocants. L'arsenal existe donc. A-t-il été mobilisé ? Pas à ma connaissance. Pourquoi ?

Plutôt que d'adapter les dispositions de la loi de 1881 ou celles de la loi pour la confiance dans l'économie numérique de 2004, plutôt que d'en renforcer l'effectivité, le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont fait le choix de la création *ex nihilo* d'un dispositif bancal, intégralement réécrit en première lecture, en commission des lois puis en séance, et à nouveau modifié en nouvelle lecture, ce qui témoigne de ses imperfections structurelles.

À l'Assemblée nationale, en première lecture, une première définition de la fausse information a été adoptée en commission, puis en séance, à l'initiative de la rapporteur, ma collègue Naïma Moutchou.

Restreint, en commission, aux cas de « mauvaise foi », le recours à la nouvelle voie de référé a été rendu applicable, en séance publique, sur l'initiative du Gouvernement, aux fausses informations diffusées « de manière délibérée ».

En nouvelle lecture, alors que le texte n'avait pas été modifié par le Sénat, l'Assemblée nationale a, de nouveau, adopté sept amendements, en commission, sur le titre I<sup>er</sup>, puis deux amendements, en séance publique, sur l'initiative de la rapporteur de la commission des lois et du Gouvernement, afin de circonscrire l'application de la procédure de référé, mais également de prévoir une voie d'appel rapide à l'encontre de l'ordonnance de référé, appel devant être jugé dans un délai de quarante-huit heures à compter de la saisine.

Alors que la rapporteur souhaitait encadrer la possibilité de faire appel dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de la première décision, le Gouvernement a souhaité conserver le délai de droit commun de quinze jours, tout en indiquant se réserver la capacité de modifier, au besoin, ce délai d'appel par décret.

Quelle précipitation ! Quelle impréparation pour un sujet aussi sensible !

**M. Philippe Bas**, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. C'est vrai !

**M. Christophe-André Frassa**, rapporteur. En second lieu, je vous propose de rejeter ces textes, car le dispositif proposé me paraît inefficace contre les vraies menaces.

Je ne nie pas les difficultés posées par la diffusion massive de *fake news* aux fins d'influencer des scrutins : ces manipulations doivent incontestablement être combattues. Mais pourquoi bricoler une loi dans l'urgence sans s'attaquer aux racines des symptômes ? Pourquoi ne pas s'interroger sur les causes profondes du malaise exploité par les *fake news* ? Pourquoi le complotisme séduit-il ? Pourquoi une telle défiance envers les élites politiques ou intellectuelles ?

Je ne suis pas sûr qu'une nouvelle procédure répressive, réclamée par le Président de la République et le Gouvernement, soit la réponse la plus efficace à ces mouvements qui tentent de décrédibiliser la parole publique.

Les vraies manipulations de l'information sont délibérées, mais surtout clandestines : elles ne sont évidentes ni pour le public ni pour les victimes de ces manipulations. Elles ne peuvent donc être appréhendées par un dispositif judiciaire exigeant de rapporter la preuve contraire et *a priori* des allégations proférées. Je rappelle que le juge des référés est le juge de l'évidence, de l'illégalité manifeste. En quarante-huit heures, il ne peut, en principe, statuer que sur des mensonges évidents ou manifestes.

Toutefois, peut-on encore considérer qu'il y a tromperie des électeurs en cas d'allégation manifestement erronée ou outrancière ?

Monsieur le ministre, vous avez déclaré qu'il s'agissait d'« un premier pas vers une meilleure responsabilisation des plateformes numériques. » Vous savez très bien que c'est erroné ! Seule une législation européenne pourrait permettre une responsabilisation accrue des plateformes numériques.

Ce choix d'un dispositif franco-français est un choix d'inefficacité contre les vraies manipulations de l'information menées par des acteurs étrangers, qui resteraient à l'abri de ces dispositions. Il est regrettable que, pour un dispositif inefficace contre les vraies menaces, le Gouvernement et l'Assemblée nationale soient prêts à remettre en cause la tradition française de liberté d'expression en matière politique.

Enfin, je vous propose, en troisième lieu, de rejeter ces textes, qui, tout en étant inefficaces contre les vraies menaces, pourraient être instrumentalisés au détriment de la liberté d'expression.

Je rappelle que, contrairement à ce que prétend le Gouvernement, qui affirme que la procédure de référé sera limitée aux seules fausses informations faisant « l'objet d'une manipulation, qui sont diffusées artificiellement dans l'intention de déstabiliser un scrutin », sera concernée toute allégation, même satirique, même parodique, « de nature » à altérer la sincérité d'un scrutin à venir et non les seules allégations diffusées avec une intention malveillante ou délibérée d'altérer la sincérité d'un scrutin à venir. Qu'une allégation soit « de nature » à altérer un scrutin ne signifie pas qu'elle ait été diffusée avec cette intention !

Le texte adopté par l'Assemblée nationale permet à n'importe qui de saisir le juge des référés. C'est une porte ouverte aux instrumentalisation.

L'autorité judiciaire est incontestablement la gardienne des libertés individuelles, notamment de la liberté d'expression. Mais aucun juge n'est infaillible, *a fortiori* lorsque la loi l'oblige à statuer en quarante-huit heures. Comment le juge des référés pourrait-il, en quarante-huit heures, établir *a priori* l'altération d'un scrutin qui n'a pas eu lieu ?

Une telle législation risque d'engendrer des décisions contestables, au risque, d'ailleurs, de jurisprudences contraires entre le juge judiciaire et le juge de l'élection, donc un affaiblissement de notre justice.

La sincérité des scrutins risquerait, elle aussi, d'être affaiblie en cas de décision d'appel contredisant le juge des référés de première instance, notifiée après le scrutin. Le juge de l'élection serait-il tenu par cette décision ? Quelle légitimité pour les gagnants d'une élection ?

Outre le risque d'affaiblir la liberté d'expression, ces dispositions présentent bien un danger démocratique.

Mes chers collègues, puisque le Sénat est attaché aux libertés fondamentales, je vous proposerai, une fois encore, d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable sur la proposition de loi organique. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste.*)

**Mme la présidente.** Nous passons à la discussion de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité sur la proposition de loi.

#### Exception d'irrecevabilité sur la proposition de loi

**Mme la présidente.** Je suis saisie, par MM. Kanner et Assouline, Mme S. Robert, M. Durain, Mme de la Gontrie et les membres du groupe socialiste et républicain, d'une motion n° 2.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information (n° 30, 2018-2019).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour dix minutes, un orateur d'opinion contraire, pour dix minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à Mme Sylvie Robert, pour la motion. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**Mme Sylvie Robert.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux tout d'abord féliciter M. Riester pour sa nomination en qualité de ministre de la culture.

Vous l'avez compris, monsieur le ministre, les chantiers sont particulièrement nombreux. Nous ouvrons l'un d'entre eux avant d'attaquer le projet de loi de finances.

Vous n'êtes pas sans savoir que la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information soulève quelques questionnements au Sénat, non pas tant sur l'objectif politique, très légitime, que sur la réponse juridique, à la fois parcellaire et inadéquate, qui lui est apportée.

C'est pourquoi nous, membres du groupe socialiste et républicain, avons déposé, comme en première lecture, une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité sur ce texte. Je vais vous en exposer les motifs.

En premier lieu, il convient de partir de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui proclame que « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. »

Toutefois, dès l'origine, la liberté d'expression n'est pas définie comme un droit absolu : conformément à la lettre de l'article IV de la Déclaration, « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ». En d'autres termes, la liberté d'opinion et la liberté d'expression sont intrinsèquement fondées sur une éthique de responsabilité.

L'ensemble de notre droit positif interne repose sur cet équilibre entre reconnaissance, consécration de la liberté d'expression et répression de ses abus.

Aussi, nous estimons que le présent texte rompt cet équilibre en de multiples endroits et que, en ce sens, un certain nombre de ses dispositions paraissent contraires à des principes pourtant constitutionnellement garantis.

Tout d'abord, plusieurs mesures de la proposition de loi s'avèrent constituer une entrave manifeste et disproportionnée à la liberté d'expression et à la liberté d'information.

Il convient de rappeler ici que le Conseil constitutionnel a souligné, selon une jurisprudence constante, que « la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. »

Par conséquent, elle est une forme de droit premier, à la fois individuel et collectif, qui conditionne la nature d'un régime politique, caractérise son degré démocratique et assure l'effectivité d'autres droits dérivés ou, tout du moins, de droits dont l'exercice dépend de celui de la liberté d'expression et de communication, à l'image, par exemple, de la liberté de la presse. Elle est donc un droit éminemment ordonnateur.

Or le présent texte est porteur, en lui-même, d'un risque de censure, qui menace la liberté d'expression, d'information et de la presse, d'autant plus que la notion de « fausse information » n'est même plus explicitée. Certes, la définition qui figurait initialement dans le texte était imparfaite, mais l'avoir purement et simplement effacée était-elle vraiment la solution ? Pour résumer, nous nous retrouvons à légiférer sur un sujet important, sans même avoir pris le temps de le définir clairement.

Dans ce contexte, comment pouvons-nous établir des dispositifs législatifs pertinents ou caractériser clairement des infractions pénales ? Le risque est d'ouvrir la boîte de Pandore et d'offrir inutilement des instruments à ceux qui pourraient être tentés de les utiliser à des fins hautement pernicieuses, voire non démocratiques. C'est d'ailleurs, comme vous le savez, monsieur le ministre, l'une des raisons invoquées par la Commission européenne pour ne pas légiférer sur ce thème.

En la matière, j'estime qu'il faut faire preuve de prudence et ne pas insulter l'avenir. Si le débat relatif à la manipulation de l'information mérite vraiment d'avoir lieu, les solutions apportées sont constitutionnellement chancelantes à l'égard du droit fondamental que constitue la liberté d'expression et de communication.

Par ailleurs, ce texte paraît porter atteinte aux principes constitutionnels de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la liberté d'entreprendre, pour des motifs divers.

Je pense, tout d'abord, à l'obligation de transparence imposée aux plateformes en période d'élections. Dans son avis, le Conseil d'État a mis en exergue que seul le rattachement de cette obligation à une « raison impérieuse d'intérêt général inédite », s'attachant à préserver « l'information éclairée des citoyens en périodes électorales », était de nature à la justifier. Si les députés ont effectivement pris le soin d'introduire cette précision, l'absence de définition de la notion d'« information éclairée » ne motive aucunement l'application de cette obligation, que la Cour de justice de l'Union européenne, la CJUE, a déjà condamnée à plusieurs reprises.

Je pense, ensuite, à la situation de concurrence déloyale induite dès lors que certains médias peuvent se retrouver privés d'une exposition « juste et équitable ». Ce pourrait être le cas pour les sites ou les pages supprimés à la suite de l'intervention du juge des référés, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, pour les services audiovisuels qui verraient leur convention unilatéralement résiliée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le CSA, même hors période électorale, en vertu de l'article 6, ou leur distribution ou diffusion suspendues par cette instance pendant la période électorale.

Surtout, il peut être noté une disparité de traitement flagrante entre les services conventionnés, seuls inclus dans le champ d'application de la proposition de loi, et ceux qui sont autorisés, c'est-à-dire diffusés par voie hertzienne, lesquels demeuraient en dehors du périmètre du texte. Autrement dit, la mise en œuvre des articles du titre II entraînerait une rupture d'égalité manifeste en termes de libre concurrence, autre principe constitutionnel sur lequel l'Union européenne et la CJUE sont très vigilantes.

De plus, la faculté de résiliation unilatérale de la convention par le CSA, ouverte par l'article 6 de la proposition de loi, interroge fortement.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 juin 2009 sur la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, a censuré des dispositions qui visaient à conférer à une autorité administrative indépendante, ou AAI, des pouvoirs de sanction inadaptés et excessifs.

Postulant qu'une AAI « n'est pas une juridiction », que les pouvoirs de sanction octroyés par le projet de loi « peuvent conduire à restreindre » le « droit de s'exprimer et de communiquer librement », le Conseil conclut que, « eu égard à la nature de la liberté garantie par l'article XI de la Déclaration de 1789, le législateur ne pouvait, quelles que soient les garanties encadrant le prononcé des sanctions, confier de tels pouvoirs à une autorité administrative ». Partant, le parallèle est évident avec la présente proposition de loi, pour ce qui concerne tant la liberté concernée que le pouvoir de sanction confié au CSA.

De surcroît, dans son avis, le Conseil d'État a mis en lumière que « le fait de sanctionner une personne morale en raison des seuls agissements commis par d'autres personnes morales, qui peuvent être sans lien direct avec elle », ce qui serait le cas, par exemple, des filiales de l'action-

naire de la société, « apparaît difficilement conciliable avec les principes constitutionnels de responsabilité personnelle et de personnalité des peines, garantis par les articles VIII et IX de la Déclaration de 1789 ».

Enfin, d'autres points juridiquement douteux et singulièrement flous laissent à penser que nous devons, en tant que législateurs, preuve d'incompétence négative. En effet, le Conseil constitutionnel est « attentif à ce que le législateur ne reporte pas sur une autorité administrative [...] ou sur une autorité juridictionnelle le soin de fixer des règles ou des principes dont la détermination n'a été confiée qu'à la loi », en vertu de l'article 34 de la Constitution. À cet égard, ce dernier a été élargi au secteur des médias lors de la réforme constitutionnelle de 2008, que vous connaissez bien, monsieur le ministre, grâce à un amendement des sénateurs socialistes.

Désormais, le législateur a compétence pour établir les règles concernant « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ».

Par ailleurs, l'incompétence négative est caractérisée quand « le législateur élabore une loi trop imprécise ou ambiguë » ou qu'il renvoie au pouvoir réglementaire « de façon trop générale ou imprécise ». Or, comme cela a été démontré précédemment, le cœur même de ce texte, à savoir « la fausse information », n'est nullement défini.

Aussi, étant donné cette imprécision générale et constante, de nombreux contentieux risquent d'éclorre et quantité d'inconnues demeurent.

Comment le juge des référés pourrait-il se prononcer sur des faits de nature à influencer un scrutin encore non advenu? Comment effectuer un contrôle *a priori* sur un événement dont l'aboutissement est, par nature, incertain? Que signifie un service audiovisuel « sous influence » d'un État étranger? En l'état, cette notion juridique est inexistante dans notre droit positif. Il eût été primordial de l'encadrer et de déterminer des critères qui permettent de l'appréhender.

En conclusion, je veux, à la suite de mes collègues, insister sur le danger de légiférer, sans prendre le temps, sur un sujet aussi épineux, aussi complexe juridiquement et aux implications si multiples.

Monsieur le ministre, « pour agir avec prudence, il faut savoir écouter », écrivait Sophocle. Au-delà de la présente motion, j'espère que vous saurez écouter le Sénat! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain. – M. Michel Laugier applaudit également.*)

**Mme la présidente.** Y a-t-il un orateur contre la motion?...

Quel est l'avis de la commission?

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur.** Je rappelle qu'une motion identique avait été déposée lors de l'examen du texte en première lecture. Elle avait été rejetée en séance essentiellement parce que son adoption aurait eu pour effet d'interrompre la discussion sur le texte. Il en irait de même aujourd'hui, ce qui serait fort dommage.

Par conséquent, même si elle reconnaît la pertinence de certains arguments invoqués, la commission émet un avis défavorable. Elle proposera d'adopter la motion tendant à opposer la question préalable à l'issue de la discussion générale, au cours de laquelle les orateurs des groupes pourront s'exprimer.

**Mme Annick Billon.** Très bien!

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement?

**M. Franck Riester, ministre.** Le Gouvernement souhaite évidemment que la proposition de loi puisse être débattue et que la discussion générale puisse se poursuivre, sachant que le Conseil d'État, auquel le texte a été soumis, n'a pas formulé de remarques concernant la constitutionnalité du texte.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la motion n° 2, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet de la proposition de loi.

*(La motion n'est pas adoptée.)*

### Discussion générale commune (suite)

**Mme la présidente.** Dans la suite de la discussion générale commune, la parole est à M. David Assouline. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.)*

**M. David Assouline.** Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, le Gouvernement sollicite à nouveau notre chambre après l'échec de la commission mixte paritaire.

Le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale est presque identique à celui que nous avons examiné en première lecture. Il me semble que l'essentiel a donc déjà été dit. Quoi qu'il en soit, le Sénat n'a été ni entendu ni écouté.

Nous avons déjà dénoncé l'acharnement à faire passer coûte que coûte cette proposition de loi, parce qu'elle avait été promise dans son principe par le Président de la République lors de sa campagne électorale pour lutter contre le déversement massif des fausses informations, qui altèrent l'espace public et le débat démocratique. Ce combat nous est cher, et nous l'estimons fondamental pour notre démocratie.

Toutefois, malgré les alertes des spécialistes et des journalistes, malgré les dangers pour la liberté d'expression, malgré l'inutilité et l'inefficacité des dispositions prévues, sur le plan politique comme sur le plan juridique, la discussion du texte n'a laissé place à aucun travail transpartisan, ni à aucune recherche d'un consensus minimal entre les partis démocratiques et républicains. D'ailleurs, dans les deux assemblées, seuls les partis de la majorité l'ont voté. *(Exclamations.)*

Monsieur le ministre, je veux vous rappeler que votre parti lui-même a voté contre et que, vous-même, vous n'avez pas voté, lors des deux lectures à l'Assemblée nationale, ce projet que vous avez essayé de défendre tout à l'heure devant nous. Au reste, je loue l'effort que vous avez ainsi consenti !

Cependant, dans les six premières minutes de votre intervention, vous avez estimé, énumérant le pacte international, l'éducation aux médias, les décisions qui doivent être prises au niveau européen, entre autres, que l'ampleur du danger nécessitait des réponses qui ne figurent pas dans la proposition de loi. D'ailleurs, comme vous l'avez souligné, les plateformes que sont Twitter et Facebook ont déjà commencé à fermer des comptes à partir desquels étaient diffusées de fausses informations lors du débat électoral aux États-Unis.

Il a donc été admis, à l'Assemblée nationale comme ici, surtout en dehors de la présence du public, que ce texte ne va rien changer, qu'il n'est pas efficace, qu'il faudra vite passer à autre chose, mais qu'il était absolument nécessaire de le voter, parce qu'il s'agissait d'une promesse électorale du Président de la République.

Un tel procédé est assez désagréable pour les sénateurs, qui ont l'habitude d'étudier les textes de loi au fond et de les amender, y compris quand ils y sont globalement opposés.

Si le Sénat, à l'unanimité, à l'exception des membres du parti de la majorité présidentielle, ne veut même pas discuter des dispositions de la proposition de loi, c'est parce que nous pensons que le danger est double.

Premièrement, on veut nous faire croire que l'on pourrait lutter contre la fausse information au moyen d'un texte dont le périmètre est, de fait, réduit aux seules élections.

Tous les jours, nous sommes abreuvés de fausses informations. D'ailleurs, ceux qui développent des stratégies électorales ne commencent pas à déverser de fausses informations dans le mois précédant l'élection ! Ils s'y prennent deux années auparavant, pour amener l'opinion à voter de manière réflexe le moment venu. Dès lors, une législation ne permettant d'agir que sur les fausses informations délivrées pendant les périodes électorales se révélera inefficace.

Deuxièmement, je veux évoquer l'outil juridique qu'est le référé. Celui-ci laisse quarante-huit heures au juge pour rendre son verdict. Avec l'appel, le délai de décision est porté à quatre jours.

Par conséquent, le juge ne pourra se prononcer sur les fausses informations qui interviendraient dans les quatre derniers jours précédant les élections. Or on sait que ces derniers voient le déversement d'un maximum d'informations effrayantes, car il n'est plus possible de leur apporter de contradiction.

Vous avez voulu, à juste raison, répondre aux préoccupations exprimées sur les atteintes à la liberté d'expression et à la liberté d'informer que pourrait constituer le retrait d'informations par le juge. Pour ce faire, les possibilités de celui-ci ont été limitées par plusieurs obligations.

On peut parier que le juge, bordé par autant de limites, renverra l'affaire chaque fois que subsistera un certain flou, chaque fois que l'on pourra lui reprocher d'avoir rendu un verdict un peu à l'emporte-pièce, sans avoir tenu compte de tous les éléments en présence.

Les informations qui lui auront été soumises et qui n'auront pas donné lieu à une condamnation seront, de fait, validées aux yeux de l'opinion publique, même lorsqu'il s'agira de fausses informations. Les autres, déversées par milliers, pourront aussi se prévaloir de cette absence de condamnation...

Je considère donc que le dispositif de cette proposition de loi est à la fois inutile et potentiellement dangereux. Il ne résout pas le problème majeur, que les intervenants précédents et vous-même, monsieur le ministre, avez évoqué : au Brésil, des industriels ont acheté des centaines de milliers de messages, diffusés non sur les réseaux sociaux de type Twitter ou Facebook, mais *via* la messagerie WhatsApp. Ils ont déversé de fausses informations sur les comptes les plus influents de discussions privées instantanées.

Comment faites-vous avec ces pratiques, de plus en plus utilisées ? Quand on achète des listes de mails pour y déverser des liens qui se dupliquent, c'est chaque lien, un par un, qu'il faudrait défaire ! Vous pouvez condamner l'émetteur, mais obtenir que les millions de personnes qui se transmettent automatiquement le lien le retirent, c'est impossible.

Cette proposition de loi ne répond donc pas à l'enjeu, incroyablement important, qui est devant nous.

La vraie question a été bien exposée par le directeur du journal *Le Monde* : au lieu de donner l'illusion que l'on va, avec une telle loi, lutter contre la fausse information, il faut, dit-il en substance, se demander d'abord pourquoi les citoyens sont aujourd'hui aussi disposés à croire cette fausse information. En d'autres termes, il faut se poser la question du sens, de la démocratie, des valeurs qui animent le débat public.

M'appuyant sur la campagne électorale brésilienne, à laquelle Catherine Morin-Desailly a fait référence, je retournerai le propos du directeur du *Monde* : même une information vraie peut être niée et présentée comme fausse.

Ainsi, je connais des Brésiliens qui prétendent que le président élu n'a jamais tenu de propos homophobes ou hostiles aux femmes, que ce sont des *fake news*. Or il est avéré, pour qui a un certain rapport à la vérité, que ces propos anti-femmes, anti-homosexuels et racistes, il les a bien tenus. Mais on ne veut pas le croire, parce que ceux qui le disent sont des adversaires politiques...

C'est donc le rapport à la vérité qui est en jeu. Or il est constamment dévalorisé. Ainsi, Donald Trump a affirmé que, à la fin de son discours d'investiture, la pluie avait cessé. C'est faux, tout le monde l'a vu sur les images ! De même, il a prétendu que la foule était plus nombreuse pour son investiture que pour celle d'Obama : c'est faux – les images le montrent –, mais on le croit...

Mes chers collègues, en plus d'être inefficace et, parce qu'elle peut limiter la liberté d'expression, dangereuse, cette proposition de loi donne l'illusion que l'on combat un phénomène central et les dangers qu'il comporte, alors qu'il n'en est rien ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Mireille Jouve.

**Mme Mireille Jouve.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la présidente et rapporteur de la commission de la culture, monsieur le rapporteur de la commission des lois, mes chers collègues, le 26 septembre dernier, sénateurs et députés réunis en commission mixte paritaire ont fait le constat d'un différend irréconciliable sur les textes relatifs à la lutte contre la manipulation de l'information.

En nouvelle lecture, le 9 octobre, la chambre basse a apporté des modifications fort peu significatives à ses travaux initiaux. Aucun des écueils mis en lumière par la Haute Assemblée en première lecture n'a fait l'objet d'un réexamen approfondi.

Les observations que nous avons formulées s'inscrivaient pourtant dans une démarche réellement constructive. Il n'y avait et il n'y a toujours de notre part aucune forme d'obstruction politique à la démarche engagée par la majorité gouvernementale.

Personne ne nie l'importance de préserver le débat public des fausses informations. Nous sommes convaincus qu'elles appellent de notre part une réflexion approfondie. Le Sénat s'emploie d'ailleurs en ce sens. Ainsi, des sénateurs de tous les groupes se sont associés, sur l'initiative de Mme la présidente Morin-Desailly, pour déposer une proposition de résolution européenne sur la responsabilisation partielle des hébergeurs. Cela illustre le consensus qui existe parmi nous sur ce sujet, comme sur l'analyse que nous voulons en faire. Nous sommes toutes et tous convaincus de la nécessité d'agir.

Contrairement à ce qui a pu être affirmé à l'Assemblée nationale, nous n'estimons pas nécessairement que, « en matière de lutte contre les fausses informations, notre arsenal juridique est suffisant », ni qu'aucune évolution des

textes existants n'est souhaitable. Nous ne jugeons pas non plus préférable « de laisser aux seules plateformes le soin de réguler l'information ». Enfin, nous ne considérons pas que « l'éducation aux médias, en particulier pour les plus jeunes, n'est pas un enjeu central et primordial du combat que nous voulons mener ».

La réalité est tout autre : nous ne nous retrouvons pas dans les propositions qui nous sont faites par nos collègues députés membres de la majorité. À la vérité, les fondements mêmes de ce texte ne conviennent pas. En effet, l'objectif n'est pas correctement servi par les dispositions législatives envisagées, qui pourraient même, *in fine*, se révéler pernicieuses.

Ainsi, le juge des référés ne peut être en mesure d'apprécier sous quarante-huit heures, d'une part, si des informations sont effectivement fausses, et, d'autre part, si elles ont été diffusées de manière artificielle ou automatisée. S'il y a fragrance, son action sera en quelque sorte inutile. En l'absence de fragrance, si le juge, par prudence, décide de ne pas se prononcer, il légitimera d'une certaine façon l'information diffusée.

En outre, les nouvelles responsabilités dévolues au Conseil supérieur de l'audiovisuel, le CSA, nous paraissent bien disproportionnées par rapport à son rôle actuel et aux moyens qui lui sont octroyés.

Quant aux dispositions relatives à la formation au numérique et aux médias, notamment des plus jeunes, elles sont souhaitées et souhaitables, mais force est de constater que celles qui ont déjà été introduites par le Sénat en 2011 n'ont toujours pas trouvé de cadre d'action global.

Les sénateurs du groupe du RDSE se félicitent tout de même de l'annonce – même si elle ne s'inscrit pas dans le cadre législatif dont nous débattons cet après-midi – du lancement d'une mission confiée à l'ancien président de l'Agence France Presse et visant à créer une autorité de déontologie de la presse. En effet, l'un des remparts les plus efficaces contre la désinformation et la manipulation de l'information demeure les médias et ceux qui les animent, les journalistes.

Pour l'avenir, employons-nous à travailler en harmonie avec l'Union européenne. C'est à ce niveau que, dans un souci d'efficacité et de respect des libertés fondamentales, le combat est à mener. Pourquoi créer une procédure spécifique à l'échelle nationale, alors que, même si l'on peut estimer qu'ils évoluent encore trop lentement, les travaux européens sur le sujet avancent et tendent à établir une régulation plus générale ?

Comme en première lecture, le RDSE s'abstiendra sur les deux motions présentées, l'une, par la commission de la culture et, l'autre, par la commission des lois. Notre abstention vise à rappeler que, si notre groupe, avant tout favorable au débat, ne s'associe habituellement pas aux motions de procédure, il est pleinement conscient que, pour reprendre les mots du président Bas, ces deux textes ne sont pas « améliorables ». (*Applaudissements sur les travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen. – Mme Élisabeth Doineau et M. Claude Kern applaudissent également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Stéphane Ravier.

**M. Stéphane Ravier.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, qu'il me soit permis d'avoir une pensée pour les victimes de l'effondrement d'immeubles survenu à Marseille, en particulier pour les deux personnes

retrouvées décédées – en espérant vivement que le bilan ne s'alourdira pas davantage à mesure que les marins-pompiers de Marseille progresseront dans leur action.

On entend et on lit tout et n'importe quoi au sujet des *fake news*. Il faut donc remettre les choses à leur juste place. Ce que l'on appelait autrefois, dans l'ancien monde, quand la France était francophone, les racontars, cela a toujours existé. Récemment encore, ces racontars n'ont pas empêché Emmanuel Macron d'être élu Président de la République. À moins qu'ils ne le lui aient permis – vous voyez, mes chers collègues, que, à force de voir des *fake news* partout, on finirait presque par douter de la sincérité des urnes...

La réalité, quelle est-elle ? Une étude conjointe du CNRS et de l'École des hautes études en sciences sociales révèle que, sur 6 millions de tweets analysés, 0,081 % d'entre eux seulement comporte un lien référencé comme une fausse information. De toute évidence, il y a davantage de rumeurs et de manipulations dans *Libération* et dans *l'Humanité*, pour ne citer qu'eux, que sur les réseaux sociaux !

À vrai dire, il n'y a pas de fumée sans feu. Si certains répandent de fausses informations, c'est peut-être que les politiques hésitantes, mais toujours contraignantes du Gouvernement déboussolent nos compatriotes, qui n'accèdent pas à l'esprit complexe, pour ne pas dire tourmenté, d'Emmanuel Macron, et que, forts de ce constat, certains sont tentés de penser que la vérité est ailleurs.

Ce texte participe d'un climat délétère de dérives liberticides d'un pouvoir qui, après seulement dix-huit mois d'exercice, est déjà à l'agonie. On ferme les réseaux sociaux des militants politiques qui ne pensent pas comme il faut, contre toute règle de droit. Vexations, intimidations et mises en examen sont largement relayées par le tribunal médiatique, dont certains organes n'ont rien à refuser au locataire de l'Élysée. De Fillon à Mélenchon, en passant par Marine Le Pen et le Rassemblement national, on persécute les partis politiques d'opposition.

Sur le plan juridique, il existe déjà la plainte pour diffamation, cette dernière étant l'imputation d'un fait précis de nature à porter atteinte à l'honneur et à la réputation. Mes chers collègues, que voulez-vous de plus ?

En réalité, vous cassez le droit en vigueur. Finie la justification d'un fait précis : ce texte permettra de supprimer des contenus de manière aléatoire. C'est ce qu'on appelle museler l'information, et, effectivement, cela sent curieusement les années trente !

Ce texte vague et largement interprétable n'est pas acceptable. Il représente un danger pour nos libertés institutionnelles, pour les libertés individuelles, et, *in fine*, pour la démocratie.

Je crains que l'on ait pris l'habitude de vouloir museler le peuple et son droit à défendre ses aspirations profondes, aujourd'hui sa volonté de tourner la page du prétendu nouveau monde – le plus grand *fake* politique des dix dernières années !

Il est pourtant légitime que le peuple aspire à un réel changement, quand vous vous contentez de coups de com' pour tenter de sauver l'ultralibéralisme et l'impérialisme de Bruxelles.

Qu'il me soit permis de dénoncer cette *fake news* lancée en son temps par François Mitterrand et reprise aujourd'hui par l'actuel Président de la République : non, le nationalisme, ce n'est pas la guerre ! Comme la Seconde Guerre mondiale, la Première Guerre mondiale, dont nous fêtons dans quelques

jours le centième anniversaire – l'anniversaire de la victoire –, trouve son origine dans la finance apatride et l'impérialisme, non dans le nationalisme.

Revenons donc aux débats de fond et, plutôt que d'empêcher, de fermer et de supprimer, libérons et confrontons la diversité d'opinions, terreau indispensable à la liberté démocratique !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Colette Mélot.

**Mme Colette Mélot.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la présidente et rapporteur de la commission de la culture, monsieur le rapporteur de la commission des lois, mes chers collègues, lors des dernières élections présidentielles au Brésil, 100 000 comptes WhatsApp ont inondé la plateforme de centaines de millions de messages de soutien à la campagne de Jair Bolsonaro. Cette pratique, pour être tout à fait illégale, n'en est pas moins efficace.

La propagande politique est vieille comme le monde. Toutefois, les ingérences répétées qui se sont produites à partir de 2014, lors des élections en Ukraine, au Bundestag, du référendum néerlandais, du référendum sur le Brexit et des élections américaines, ont prouvé que les démocraties occidentales, même les plus grandes, n'étaient pas intouchables. Ensuite, la tentative d'ingérence dans l'élection présidentielle française de 2017 nous a fait prendre conscience plus concrètement de notre vulnérabilité.

La manipulation de l'information, entendue comme la diffusion intentionnelle et massive de nouvelles fausses ou biaisées à des fins politiques hostiles, est liée à la combinaison de deux facteurs : d'une part, les capacités de diffusion rapide offertes par internet et les réseaux sociaux ; d'autre part, la crise de confiance qui dévalue la parole publique dans nos démocraties.

« Une idée fausse, mais claire et précise, aura toujours plus de puissance dans le monde qu'une idée vraie, mais complexe », disait Alexis de Tocqueville, à l'époque où les fausses informations circulaient encore à la vitesse des machines à vapeur. La généralisation des réseaux sociaux et des pratiques de *sponsoring* change la donne : un quart de seconde suffit désormais pour qu'une théorie complotiste franchisse l'Atlantique, et en quelques heures seulement, avec quelques milliers d'euros, une campagne de désinformation politique peut devenir virale.

Pour contrer ce phénomène, l'Assemblée nationale nous transmet une seconde fois une proposition de loi visant à lutter contre la manipulation de l'information en période électorale.

Nous savons tous qu'il est nécessaire d'agir pour protéger nos démocraties.

Une première fois, le 26 juillet dernier, le Sénat a fait le choix de ne pas examiner ce texte, au lieu de l'amender et d'en proposer une réécriture en vue d'une conciliation en commission mixte paritaire. Notre groupe s'était opposé à cette décision, jugeant que la Haute Assemblée devait exercer sa responsabilité législative. Nous maintenons notre position.

Si les lois actuelles étaient suffisantes pour résoudre le problème de la désinformation en période électorale, les interférences que nous avons connues lors des dernières élections présidentielles ne se seraient pas produites.

À la vérité, le droit actuel est impuissant pour une raison évidente : la loi sur la liberté d'expression date de 1881. Les modes de diffusion étaient alors radicalement différents, sans audiovisuel, sans réseaux sociaux ni plateformes numériques.

La régulation des plateformes est un volet essentiel du texte. Il ne s'agit pas de confier aux géants du web la privatisation de nos libertés, mais de retirer le plus rapidement possible des contenus illégaux qui risqueraient de déstabiliser un candidat et de changer le cours d'une élection, voire de l'Histoire. Les GAFAs ont leur part de responsabilité dans la diffusion de tels contenus : nous devons les inviter à coopérer, et c'est précisément ce que prévoit la proposition de loi.

À l'heure où 83 % des jeunes s'informent sur internet, notamment sur les réseaux sociaux, je ne pense pas qu'il soit judicieux de se cacher derrière le droit européen, qui a sa propre force d'inertie, et d'attendre qu'il évolue.

Pour autant, nous reconnaissons la modestie de cette proposition de loi, qui ne permettra pas la disparition complète des fausses informations ; c'est d'ailleurs plutôt une bonne nouvelle, car un dispositif d'une telle efficacité serait dangereux pour les libertés individuelles.

L'information est un enjeu et un instrument de pouvoir. Sa manipulation est un venin pour notre démocratie : elle mine de l'intérieur la confiance des citoyens envers leurs représentants. Ne laissons pas des États étrangers et des groupuscules s'immiscer dans le fonctionnement de nos institutions !

Mes chers collègues, quel signal enverrait le Sénat en refusant, pour la seconde fois, d'examiner ce texte ? Il nous semble que la contribution de la chambre haute du Parlement est d'autant plus importante que le sujet est éminemment politique et sensible ! (*M. André Gattolin applaudit.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. André Gattolin.

**M. André Gattolin.** Madame la présidente, que je félicite, monsieur le ministre, que je félicite également, mes chers collègues,...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** Félicitations à eux aussi ! (*Sourires.*)

**M. André Gattolin.** ... *bis repetita* : nous voici de nouveau réunis pour examiner la proposition de loi visant à lutter contre la manipulation de l'information, cette fois en nouvelle lecture. C'est le cours normal de la procédure législative dans notre pays, et c'est une très bonne chose.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, ce débat devrait être l'occasion pour le Sénat d'étudier une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, améliorée par plusieurs amendements. Ainsi, le texte soumis à notre examen cet après-midi comporte des ajouts bienvenus, en particulier la création d'une procédure d'appel pour les décisions prises par le juge des référés.

Par ailleurs, monsieur le ministre, vous avez récemment confirmé la mise en place prochaine, en complément de cette proposition de loi, d'un Conseil de la déontologie de l'information, où journalistes et éditeurs seront largement représentés.

Cette instance, que nous avons maintes fois appelée de nos vœux et qui existe déjà dans dix-huit pays de l'Union européenne, sera très utile. Il ne s'agira nullement d'un tribunal de la pensée ou d'une instance de censure, ainsi que certains se plaisent déjà à la décrire. Elle émettra *a posteriori* des avis documentés et largement débattus par ses membres sur des cas ou des processus litigieux en matière d'information diffusée.

La création de ce conseil est l'un des compléments essentiels à cette proposition de loi. Ses avis permettront notamment d'éclairer et de légitimer les décisions que le juge des référés sera amené à prendre.

Seulement voilà : *bis repetita*... La majorité sénatoriale a choisi, une fois encore, de déposer deux motions de rejet, dont l'éventuelle adoption clôturerait définitivement le débat parlementaire, sans que le Sénat ait pu apporter sa touche à ces textes. Vous comprendrez, mes chers collègues, que *bis repetita non placent* : cette procédure dilatoire ne nous séduit pas plus la seconde que la première fois.

L'opposition au Gouvernement parle d'un texte bâclé, d'une proposition mal ficelée et même d'une législation qui serait dangereuse pour nos libertés, en particulier pour la liberté d'expression. Passons sur les commentaires délirants propagés à ce propos sur certains réseaux sociaux.

À l'appui de sa motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique, le rapporteur de la commission des lois affirme : « Le dispositif proposé manque sa cible ». C'est son point de vue, et, disons-le, ce n'est que cela. En effet, dans son argumentation en faveur du rejet *sine die* de ce texte, l'argutie est souvent plus insidieuse que véritablement démonstrative.

Ainsi, sont évoquées de « vraies manipulations de l'information », de « vraies entreprises de manipulation » et, par deux fois, de « vraies menaces ». Sous-entendu : le Gouvernement ne viserait que de véritables fausses « fausses nouvelles », avec l'intention inavouée de réduire le champ des libertés dans notre pays.

Je pense pouvoir entendre tous les arguments, mais je me méfie toujours de celles et de ceux qui, en guise d'argument définitif, prétendent détenir la vérité, la seule vérité.

Mes chers collègues, j'ai bien peur que nous soyons au cœur de ce que Guy Debord résumait par cet aphorisme : « Dans un monde réellement renversé, le vrai est un moment du faux ». Notre monde réel n'est heureusement pas encore totalement renversé, mais l'actualité récente, qu'il s'agisse de l'élection présidentielle au Brésil ou de la campagne de mandat aux États-Unis, nous montre que, d'ores et déjà, le faux est devenu un moment du vrai.

Une autre raison avancée à l'appui des motions tendant à opposer la question préalable me chagrine beaucoup en tant que législateur, et plus encore en tant que sénateur : celle qui consiste à dire que ce texte serait inabouti et qu'il aurait été élaboré dans l'urgence, alors que, à aucun moment, la majorité sénatoriale n'a tenté de l'amender, voire de le réécrire à sa guise.

L'argument de la prétendue précipitation, déjà invoqué en première lecture, voilà plus de deux mois, commence à avoir bon dos. La proposition de loi et la proposition de loi organique ont été déposées à la mi-mars de cette année, et aucune procédure d'urgence n'a été déclarée pour leur examen : où sont passés les législateurs que nous sommes pendant tout ce temps ?

Renvoyer la solution au problème de la prolifération inquiétante des fausses nouvelles à un renforcement de l'éducation aux médias relève de l'esquive, pour ne pas dire de l'escamotage. D'autant que celles et ceux qui le prônent ici ne se sont pas toujours mobilisés quand les moyens publics alloués à cette entreprise ont décliné durant la décennie écoulée.

De même, prôner l'autorégulation, rien que l'autorégulation, par les médias eux-mêmes est une manière assez sournoise de laisser la situation se dégrader encore et encore. En effet, nous avons plus affaire non plus à des médias déclarés responsables de la qualité et de la crédibilité des informations qu'ils délivrent, mais à une myriade de

plateformes sans frontières, qui propagent massivement des flux d'informations dont elles ne sont ni les productrices ni les garantes de la valeur informative.

La réalité grandissante d'aujourd'hui, c'est que l'on s'informe de moins en moins, mais que l'on est de plus en plus informé, c'est-à-dire soumis à des flux d'informations que l'on ne choisit pas, mais que d'autres, par des biais technologiques, choisissent pour nous.

Parce que nous vivons ce changement profond de paradigme dans la manière d'être informé et que les dispositions en vigueur ne sont plus adaptées pour garantir la qualité du débat public, le groupe La République En Marche votera contre les motions tendant à opposer la question préalable !

**M. François Bonhomme.** Quel courage !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Ouzoulias.

**M. Pierre Ouzoulias.** Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Président de la République, à l'occasion de ses vœux à la presse du 3 janvier dernier, a demandé une loi sur les fausses informations avant la fin de l'année. Le Gouvernement a jugé que satisfaire cette exigence lui imposait d'en passer par une proposition de loi, dans le cadre de la procédure accélérée, qui lui permettrait d'aller vite et, partant, d'échapper à une évaluation scrupuleuse des conséquences du texte.

Il y a toujours péril à intervenir par la loi sur des matières touchant aux fondements de notre démocratie, comme la liberté de l'information, surtout de façon aussi expéditive. En l'espèce, les craintes nombreuses et légitimes exprimées par différents acteurs auraient dû amener le Gouvernement à plus de concertation, d'attention et de circonspection.

Las, monsieur le ministre, insensible aux réserves et craintes exprimées, vous avez demandé au groupe majoritaire de l'Assemblée nationale, bien docile, de tenter de parachever une proposition de loi d'initiative présidentielle que votre prédécesseur elle-même jugeait très perfectible. Le rafistolage de fortune auquel l'Assemblée nationale s'est livrée en séance n'a pas dissipé les alarmes. Même le groupe auquel vous apparteniez comme député, monsieur le ministre, a voté contre cette proposition de loi. Vous-même ne l'avez pas approuvée.

Sans rien écouter des réserves de fond émises à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement, votre gouvernement a décidé de poursuivre l'examen de ce texte, à la hussarde.

Par tradition, le Sénat ne rechigne jamais à débattre d'un texte, à l'amender et à en améliorer la valeur juridique. Aussi, monsieur le ministre, vous auriez dû être vivement interpellé par la décision, rarissime, de deux de ses commissions, suivies par un hémicycle quasi unanime, d'opposer à votre texte la question préalable. Le Sénat l'a fait en pleine conscience de ses responsabilités particulières en faveur de la défense des libertés démocratiques et individuelles et en expliquant dans le détail pourquoi les dispositions de ce texte étaient au mieux inopérantes, au pire liberticides.

C'est donc avec un sentiment mêlant l'injustice à l'improbité que nous recevons les propos fort peu amènes de la rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui considère que le Sénat n'a pas « joué le jeu », a fait « un choix politique », un « choix de posture » et a rejeté le texte « sans aucun argument fondé ».

Je regrette qu'elle n'ait pas lu l'argumentaire produit par une très large majorité de cet hémicycle. L'eût-elle fait qu'elle aurait paradoxalement constaté que certains des arguments

avancés par notre chambre haute avaient été repris, *nolens volens*, par le rapporteur de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale. Ainsi, ce dernier reconnaît notamment que la loi du 29 juillet 1881 « répond assez largement au problème des fausses informations ».

De fait, l'article 27 de cette loi prévoit que « la publication, la diffusion ou la reproduction, par quelque moyen que ce soit, de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées ou mensongèrement attribuées à des tiers lorsque, faite de mauvaise foi, elle aura troublé la paix publique, ou aura été susceptible de la troubler, sera punie d'une amende de 45 000 euros ».

Vous avez choisi, avec la présente proposition de loi, de traiter les « fausses informations », quand la loi de 1881 réprime les « nouvelles fausses ». La place de l'adjectif, avant ou après le nom, a de la valeur en français. En l'occurrence, elle explicite clairement l'intention du législateur de 1881, qui a retenu, pour que l'infraction soit constituée, le critère fondamental de l'intentionnalité : il n'y a d'informations fausses que lorsque les faits ont été manipulés à dessein pour nuire, alors que la fausse information peut être diffusée sans volonté de falsification.

Dans son avis du 19 avril dernier, le Conseil d'État avait mis en garde contre l'imprécision de l'expression « fausse information ». Il avait recommandé que « la lutte contre les fausses informations soit systématiquement circonscrite aux cas dans lesquels il est établi que la diffusion de telles informations procède d'une intention délibérée de nuire ». Vous avez décidé de ne pas suivre sa recommandation. Peut-être avez-vous jugé qu'il s'agissait aussi d'un choix de posture...

Cent trente-sept ans après sa promulgation, la loi de 1881 est toujours opérante, car elle a su trouver un compromis satisfaisant entre la défense de la liberté d'opinion et la lutte contre la diffamation.

Pourquoi est-elle alors d'une efficacité peu probante pour endiguer le flux des calomnies et des accusations malveillantes déversées par les plateformes des réseaux sociaux ? Précisément parce que ces dernières refusent d'être assimilées à ces organes de publication, de diffusion ou de reproduction visés par la loi précitée. Tant que ces plateformes refuseront absolument toutes les responsabilités qui incombent à l'éditeur en arguant qu'elles ne font que mettre en relation des lecteurs et des producteurs de données, il n'y aura pas de solution légale pour tenter de réglementer leurs activités.

Vous le reconnaissez vous-même, monsieur le ministre, en tentant d'obtenir de ces plateformes le respect, non contraignant, de règles de bonne conduite. Comment croire qu'elles les respecteront, alors que leur modèle économique leur impose de se placer au-dessus des lois ?

En votant, une nouvelle fois, les motions déposées par nos deux commissions, nous souhaitons de nouveau vous alerter sur le caractère à la fois dangereux et inopérant des dispositifs que vous proposez. La liberté mérite mieux que cette loi de circonstance. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste et du groupe socialiste et républicain.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Laugier. (*Applaudissements sur des travées du groupe Union Centriste.*)

**M. Michel Laugier.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame la présidente de la commission de la culture, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le 26 juillet

dernier, je précisais à cette même place, au nom du groupe Union Centriste, précisant qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre la discussion en séance publique de cette proposition de loi, tant celle-ci apparaissait à la fois inutile et dangereuse, une position d'ailleurs partagée par la très grande majorité des professionnels auditionnés à l'occasion de l'analyse de ce texte.

Aujourd'hui, force est de constater que rien n'a changé... ou si peu. La commission mixte paritaire n'a proposé aucune avancée significative.

Permettez-moi, dans un premier temps, de citer un récent rapport établi par le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie et l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire, qui souligne notamment : « Les manipulations de l'information ne sont pas un phénomène nouveau. Leur actualité récente est liée à la combinaison de deux facteurs : d'une part, les capacités inédites de diffusion rapide et de viralité offertes par internet et les réseaux sociaux, couplées, d'autre part, à la crise de confiance que vivent nos démocraties et qui dévalue la parole publique, allant jusqu'à relativiser la notion même de vérité. »

Comme précisé en juillet dernier, à l'heure d'internet et des réseaux sociaux, la question de la manipulation de l'information est, certes, un sujet majeur, mais les dispositions du présent texte ne sont pas de nature à y répondre de manière satisfaisante.

Ce rapport précise en outre : « Les élections américaines de 2016 et françaises de 2017 ont jeté une lumière crue sur ce phénomène, ses ressorts et ses conséquences. » Il pose la question suivante : « Ne sommes-nous pas dans le cadre du débat démocratique, dont les excès peuvent être corrigés par la législation en vigueur ? » C'est pourquoi je ne puis donc que confirmer, monsieur le ministre, ce que j'avais déjà dit devant votre prédécesseur.

Ce texte est inutile, car notre arsenal juridique contient déjà des dispositions de nature à répondre au problème. Le chapitre IV de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse porte expressément sur « les crimes et délits commis par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication ». La création d'un nouveau dispositif ne se justifie donc pas.

De plus, la viralité des réseaux sociaux rendra inopérantes les sanctions prévues par le texte. En effet, que vaut le retrait d'un contenu par une plateforme s'il a pu être dupliqué à des milliers ou des millions d'exemplaires par les utilisateurs en quelques secondes ?

Par ailleurs, le juge et le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le CSA, sont investis de missions qu'ils ne pourront pas remplir. La notion de « manipulation de l'information » est très vague, et le texte ne parvient pas à l'expliciter de manière satisfaisante. Le juge aura du mal à disposer des éléments qui lui permettront de se prononcer sous quarante-huit heures. Il se déclarera sans doute souvent incompétent.

Comment affirmer qu'un juge des référés pourra établir *a priori* qu'une « fausse information » est de nature à altérer la sincérité d'un scrutin, qui, par définition, n'a pas encore eu lieu ? De même, qu'est-ce qu'une chaîne « contrôlée » ou « sous l'influence » d'un État étranger ? Le CSA se retrouvera, donc, dans la même situation que le juge des référés.

Par certains aspects, le texte peut même apparaître dange-

reux, pour la liberté d'expression. Sous couvert de lutte contre la manipulation de l'information, le dispositif ne permettra-t-il pas d'étouffer certaines affaires ?

Dangereux, parce qu'il est générateur de discriminations : oui, le texte crée une discrimination entre le monde politique et le reste de la société. En effet, la question de la manipulation de l'information se pose à tous les citoyens. Or ce texte peut apparaître comme une réponse corporatiste, destinée simplement à protéger le monde politique. Il aurait vocation à ne s'appliquer qu'à l'occasion des campagnes électorales pour protéger les candidats. Il s'agit donc d'un texte de protection des élus, voté par des élus.

*Quid* de la manipulation de l'information dont peuvent être victimes quotidiennement nos concitoyens ? De plus, le texte semble créer une discrimination entre les journalistes dont les médias ont une édition « print » et les journalistes dont les médias sont dits « pure player ». Seuls ces derniers, alors qu'ils sont des journalistes à part entière, seraient soumis au dispositif prévu par le texte.

Pour toutes ces raisons, la présente proposition de loi apparaît comme un texte épidermique, de circonstance, dont le contenu ne répond pas au problème réel posé par l'émergence des réseaux sociaux et, plus généralement, des GAFAs – Google, Apple, Facebook, Amazon. Sur ce sujet en particulier, tout le monde a bien conscience que nous n'avancions pas assez, ou, tout du moins, que nous avançons à très petits pas. Ce n'est pas à notre niveau que cette question doit être traitée ; il faut l'appréhender au niveau européen.

C'est pour cette raison que la proposition de résolution européenne déposée par la présidente de la commission de la culture, Mme Catherine Morin-Desailly, sur la responsabilisation partielle des hébergeurs va dans le bon sens, celui d'un cadre européen unifié.

Monsieur le ministre, je le rappelle une nouvelle fois, la meilleure des choses pour lutter contre les fausses informations serait de permettre la diffusion de la véritable information. Pour ce faire, il est temps d'assurer, enfin, une parfaite distribution de nos journaux et magazines de presse écrite sur l'ensemble du territoire, en faisant évoluer la loi Bichet, mais j'ai entendu que vous y étiez tout à fait sensible.

Pour conclure, je ne comprends toujours pas cet entêtement à vanter les mérites d'un texte fait à la hâte, qui ne répond à aucune priorité étatique et qui, je le réaffirme, est inégalitaire, injuste, discriminatoire et dangereux. C'est pourquoi nous voterons bien sûr les deux motions. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste. – Mme Sylvie Robert applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Leleux. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Jean-Pierre Leleux.** Madame la présidente, monsieur le ministre, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, nous voici de nouveau réunis pour examiner les propositions de loi, ordinaire et organique, censées empêcher la diffusion de fausses informations sur les réseaux que nous offre la révolution numérique.

En première lecture, il nous a semblé que ces textes étaient loin de pouvoir atteindre leur but. Ils présentent, au contraire, de sérieux risques pour la liberté de communication et d'expression. Nous les avons donc rejetés au travers de l'adoption, à la quasi-unanimité du Sénat, d'une motion tendant à opposer la question préalable, en nous appuyant sur l'excellent travail des rapporteurs de la commission de la culture et de la commission des lois.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a effectué quelques modifications, mais sans corriger l'orientation initiale. C'est pourquoi notre groupe votera les motions tendant à opposer la question préalable sur la proposition de loi et la proposition de loi organique déposées par nos rapporteurs, estimant qu'il n'y a pas lieu d'examiner ces textes. Sans étude d'impact préalable, ce texte comporte, je le répète, des risques graves pour la liberté d'expression.

Comme cela a été dit par les orateurs qui m'ont précédé, de nombreuses procédures existent déjà, qui sont tout à fait mobilisables, telles que le référé de droit commun ou les procédures d'injure ou de diffamation entre autres.

La réforme envisagée se traduit principalement par deux types de mesures : d'une part, une nouvelle action en référé, qui met en danger la liberté d'expression dans les campagnes électorales, et, d'autre part, une régulation franco-française des plateformes, alors que celle-ci devrait s'élaborer au niveau européen.

Notre position est bien claire : nous sommes pleinement conscients de la nécessité de lutter contre les fausses informations, mais nous ne cautionnons ni l'orientation ni les choix que porte ce texte adopté par l'Assemblée nationale, appuyé par le Gouvernement.

La difficulté de caractériser la « fausse information » est apparue dès le départ à l'Assemblée nationale, qui, contrainte d'honorer la promesse du Président de la République, a beaucoup souffert pour en donner une définition. Les rédactions successives ont bien montré l'impréparation de ce texte et les hésitations liées aux risques d'atteinte à la liberté d'expression.

Finalement, aucune intention malveillante n'est exigée, ce qui ouvre un large champ d'application. Même les actes de satire ou de parodie, voire de caricature, inhérents à l'expression de notre pays, pourraient être concernés. N'importe quel courant de pensée pourra tenter d'empêcher la publication d'informations dérangeantes, alors même qu'il est légitime pour le citoyen d'être informé, surtout, précisément en période électorale.

Une vraie information pourra être arrêtée par manque de preuves ou impossibilité de citer ses sources. Les exemples de scandales politiques qui auraient pu être traités comme des *fake news* à leur origine ne manquent pas.

Par ailleurs, l'absence de condamnation du juge, faute de preuves ou de moyens d'investigation, pourra donner une force imprévue aux allégations en cause, qui pourront continuer à être diffusées. De quels moyens le juge disposera-t-il pour rendre son verdict en quarante-huit heures ? Comment pourra-t-il affirmer l'influence d'informations sur un scrutin qui n'aura pas encore eu lieu, et son intervention ne risque-t-elle pas d'être remise en cause par la suite ?

Le remède risque d'être pire que le mal. On aboutira finalement, quelle que soit l'issue de la procédure judiciaire, à une publicité supplémentaire, ce qui n'est pas le but et ne satisfait personne.

Les autres instruments prévus ne sont guère plus solides. L'extension des pouvoirs du CSA et la régulation du numérique sont décidées sans aucune concertation préalable. Finalement, le Gouvernement demande aux juges, au CSA et aux plateformes d'être les gardiens de la vérité.

Hormis l'Allemagne, où un texte récent, très critiqué, est en vigueur, tous les pays européens ont renoncé à mettre en œuvre une législation sur les *fake news*, au nom de la liberté d'expression. Le sujet est actuellement étudié au niveau

européen, comme cela a été dit. La Commission européenne vient de publier un code de bonne conduite, qui donnera lieu à une évaluation en décembre prochain. La dimension transfrontalière de la désinformation en ligne est évidente et rend nécessaire cette approche.

Notre groupe regrette donc la précipitation du Gouvernement, qui place notre pays dans une logique de contrôle de l'information, que nous refusons d'entériner. C'est pourquoi nous voterons les motions tendant à opposer la question préalable. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi que sur des travées du groupe Union Centriste. – M. Pierre Ouzoulias applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Franck Riester, ministre.** Je dirai quelques mots, madame la présidente, pour répondre aux différents orateurs, et je formulerai quelques remarques.

Tout d'abord, je veux faire preuve de beaucoup d'humilité. La problématique relative à ces propositions de loi, couvre, il est vrai – je l'ai dit dans mon propos liminaire –, un vaste champ d'investigation.

Bien évidemment, nous n'avons absolument pas la prétention de répondre de A à Z à toutes les problématiques liées à ces questions. Toutefois, on peut se saisir à un moment donné – c'est vrai pour ce sujet comme pour d'autres –, notamment au travers des propositions de loi, qui émanent du Parlement, d'une partie des problèmes, qui sont à régler par le législateur ou les pouvoirs publics.

Pour autant, dès que l'on aborde un sujet, il ne faut pas systématiquement se dire que l'on doit régler l'intégralité des problèmes : si l'on peut en résoudre un maximum, tant mieux, mais si l'on n'en règle que quelques-uns, c'est toujours, si je puis me permettre cette expression, cela de pris !

Vous dites que le Gouvernement se serait saisi de cette question à la hâte. Or nous avons pris le temps nécessaire ; des auditions ont été organisées, y compris au Sénat d'ailleurs. Le Parlement avait la possibilité, au travers des discussions, d'enrichir le texte, de l'améliorer, de l'amender – c'est là tout le travail parlementaire.

Certes, il faut aller vite. Mais, sur nombre de sujets, vous soulignez, mesdames, messieurs les sénateurs, que le Gouvernement et les pouvoirs publics doivent trancher à un moment donné, car les problématiques sont connues depuis longtemps ! On ne peut pas dire d'un côté qu'il faut aller vite, qu'il faut se saisir d'un certain nombre de sujets, et, de l'autre, quand on s'en saisit, qu'on le fait à la hâte !

Objectivement, il était nécessaire d'appréhender ces questions et de s'en saisir à un rythme relativement soutenu, mais on ne peut pas raisonnablement dire que ce fut fait à la hâte, mon cher Jean-Pierre Leleux.

J'en viens à quelques remarques. Nous ne sommes pas, monsieur le rapporteur, dans le cadre de la répression. Aucune nouvelle sanction n'est prévue dans cette proposition de loi. C'est une procédure préventive qui est envisagée pour éviter des conséquences irréversibles dans le déroulement d'élections nationales. Il vaut mieux anticiper les problèmes plutôt que de les subir, surtout en matière électorale.

Monsieur le rapporteur, vous faites une mauvaise interprétation de l'article 1<sup>er</sup>. Le juge des référés ne pourra ordonner la suspension qu'en cas de diffusion massive, artificielle et délibérée d'une nouvelle manifestation fautive et susceptible d'altérer la sincérité du scrutin. Les contenus satiriques ou

parodiques ne sont pas concernés. Il revient au juge de prendre sa décision en fonction des dispositions figurant dans le texte et non pas en fonction de ce qui, par nature, n'y figure pas.

Monsieur Frassa, je veux aussi vous dire que je ne partage pas votre affirmation selon laquelle tout texte de portée nationale serait inutile – vous l'avez aussi dit, madame la présidente. Le Parlement français a la possibilité, je dirai même le devoir de se saisir d'un certain nombre de questions, qui trouveront peut-être une meilleure réponse aux niveaux européen ou international. Mais ne nous résignons pas à ne pas les aborder !

Lors de l'examen de la loi HADOPI, la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, combien de fois ai-je entendu qu'il ne fallait surtout pas légiférer, qu'il ne pouvait y avoir qu'une réponse européenne ou internationale et qu'il ne fallait pas faire un texte franco-français !

Un débat public a eu lieu ; on a adopté une loi, qui ne répond pas à toutes les problématiques liées au piratage, tant s'en faut, mais qui comporte des avancées, lesquelles ont d'ailleurs été copiées par un certain nombre de pays. Ce texte a permis de sensibiliser l'Europe à la question du piratage et, plus largement, à celle de la protection des droits d'auteur. Aussi, nous avons vraiment un rôle à jouer : nous devons nous saisir d'un certain nombre de sujets et adopter des dispositions qui s'appliqueront sur notre territoire. Cela nous permettra d'être en quelque sorte des aiguillons, puis des *leaders* au niveau européen.

Monsieur Assouline, vous avez raison, les courriers électroniques, les messageries telles que WhatsApp et autres posent évidemment des problèmes spécifiques en ce qu'ils relèvent de ce que l'on appelle la correspondance privée. Il est vrai que le texte ne répond pas particulièrement à cette question. Pour autant, il répond à d'autres problématiques, qui, si ce texte n'était pas adopté ou s'il ne s'appliquait pas, n'en auraient trouvé aucune. Je vous invite à travailler ensemble pour trouver des réponses à cette véritable question de la manipulation des correspondances privées, qui s'est posée au Brésil.

Par ailleurs, le devoir de coopération prévu par le texte, monsieur Assouline, n'est pas limité aux périodes électorales, pas plus qu'il ne prévoit que le CSA aura moins de pouvoirs à l'égard des chaînes étrangères. Le texte réunit une pluralité de situations ; il traite d'une pluralité de situations et il répond à une pluralité de menaces en présence dans le débat public.

Monsieur Ravier, vos attaques – c'est là d'ailleurs une pratique assez régulière de la part de votre parti politique – ...

**M. Roland Courteau.** Mais non, mais non ! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**M. Franck Riester, ministre.** ... sont inadmissibles.

Dès ma prise de fonctions, j'ai réaffirmé la nécessité de protéger les journalistes, ainsi que la liberté et le pluralisme de la presse ; c'est fondamental. Je me suis exprimé devant le Syndicat national des journalistes, pour dire que je serai toujours du côté du journalisme, ainsi que de la liberté et du pluralisme de la presse. Cela ne signifie pas que les journalistes seront exempts de toute critique. Je souhaite que l'on trouve le meilleur dispositif possible en matière de déontologie.

C'est pour cette raison que j'ai confirmé la mission confiée à M. Hoog sur la création d'un conseil de déontologie de la presse. Plus largement, il faut prévoir des dispositifs permettant de mieux traiter, si je puis dire, de la déontologie des journalistes. Pour autant, face à ce que l'on voit dans un

certain nombre de pays, nous, responsables politiques, devons collectivement être derrière les journalistes, à leurs côtés, afin de préserver la liberté et le pluralisme de la presse.

J'en viens à l'assertion de M. Ravier sur le nationalisme. Oui, clairement, les nationalismes mènent à la guerre. Alors que se terminent les commémorations du centenaire de la Grande Guerre, qui ont permis pendant plus de quatre ans de nous rappeler l'horreur de la guerre, les sacrifices de nos aînés, les souffrances, les morts, les drames qui ont ensanglanté notre pays, l'Europe et même le monde pendant quatre ans, nous avons le devoir de faire encore et toujours passer le message selon lequel les nationalismes mènent à la guerre.

Permettez-moi de citer l'un des chantiers conduits par le ministère de la culture dans le cadre de ces commémorations, à savoir le travail exceptionnel de numérisation des archives, notamment des matricules des poilus.

Plus de 9,5 millions de matricules ont été numérisés par les archives départementales, en lien avec les Archives nationales. Un portail national a été créé, le grand mémorial des poilus, qui permet à tout Français ou à toute personne qui le souhaite de consulter les matricules de celles et ceux qui ont été mobilisés pendant la Grande Guerre. Pour avoir moi-même testé ce grand portail, je puis vous dire qu'il est assez stupéfiant de voir tous les matricules de ces soldats engagés pendant la Grande Guerre, avec des détails sur leur vie personnelle, leurs blessures...

**M. Max Brisson.** Quel rapport avec le sujet ?

**M. Franck Riester, ministre.** ... et leur mort. C'est sidérant. Il conviendra de poursuivre ce travail de mémoire, qui est fondamental.

**M. Max Brisson.** Mais quel rapport avec le sujet, monsieur le ministre ?

**M. Franck Riester, ministre.** Monsieur le sénateur, permettez-moi, à ce stade de la discussion, de faire la promotion des travaux réalisés par le ministère de la culture. Je prends deux minutes pour saluer ce travail remarquable au service de la mémoire de ce pays.

Aussi, quand j'entends un certain nombre de vos collègues dire que le nationalisme ne mène pas à la guerre, je réponds que l'on a, avec les poilus et les morts en France, en Europe et dans le monde, la preuve tangible que tel est bien le cas ! (*Mme Colette Mélot et M. Robert del Picchia applaudissent.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le ministre, j'ai écouté avec attention votre réponse aux différents orateurs. Vous avez notamment estimé que nous serions *leaders* en Europe si nous adoptions cette législation.

Je me permets de vous faire remarquer qu'il n'en sera pas ainsi, car l'idée saugrenue de légiférer sur les fausses nouvelles n'est venue à l'heure actuelle à aucun gouvernement de nos partenaires européens. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi que sur des travées du groupe Union Centriste.*) Nous ne serons pas *leaders*, nous serons tout simplement isolés ! (*Mme Élisabeth Doineau applaudit.*) Or ce risque-là, je préférerais que nous ne le courions pas.

Une telle législation sera inefficace, me semble-t-il, en ce qu'elle vise en réalité une cible qui n'est pas la bonne. Ce ne sont pas simplement les fausses informations qu'il faut traquer, mais aussi ceux qui les diffusent, les fabriquent et les répandent.

Cette législation est dangereuse, parce qu'il s'agit de restreindre la liberté d'expression.

**M. Max Brisson.** Très bien !

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Elle est animée par de bons motifs, peut-être, mais c'est tout de même là une restriction. Or nous devons être très prudents lorsqu'il s'agit de restreindre la liberté d'expression, me semble-t-il, surtout en période électorale.

**M. Max Brisson.** Très bien !

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Cette législation est également inaboutie. En témoignent d'ailleurs les variations que ce texte a subies pendant toute sa préparation et les hésitations dont il a été assorti. Certains groupes à l'Assemblée nationale, que vous connaissez bien d'ailleurs, s'y sont opposés, et je crois qu'ils ont bien fait. Dans ces conditions, les collègues qui se sont déclarés opposés à ce texte, se ralliant à nos deux rapporteurs, ont bien fait.

J'ajoute que, juridiquement, cette législation, si elle devait être votée, ouvre la voie à des difficultés. En effet, rien n'est fait pour coordonner le juge civil, qui pourrait reconnaître l'existence d'une fausse information, et le juge électoral, qui pourrait, quant à lui, affirmer que cette fausse information n'a eu strictement aucune incidence sur les résultats du scrutin et valider le scrutin.

Selon moi, il serait sage de ne pas insister et de remettre l'ouvrage sur le métier. On nous reproche trop souvent de légiférer sous le coup de l'émotion, mais un travail législatif fait avec trop de hâte peut aboutir à des résultats tout à fait contre-productifs.

Le juge des référés, le juge judiciaire, le juge civil n'a pas à devenir l'arbitre des élections, à décider ce qui est faux et ce qui est vrai et à trancher, alors que, très souvent, la distinction entre le faux et le vrai n'est pas si nette dans le débat politique, puisqu'elle est en réalité l'expression d'opinions divergentes. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre.

**M. Franck Riester,** *ministre.* Monsieur le président de la commission, permettez-moi de formuler une remarque.

Pour ma part, je persiste à penser que ce n'est pas parce qu'aucun pays européen n'a adopté de dispositif en la matière que nous ne devrions pas en adopter. Il s'agit d'être non pas *leader*, mais pilote, pionnier, précurseur et, donc, d'ouvrir le débat.

J'entends vos remarques sur l'article 1<sup>er</sup>, mais ce n'est pas le seul article de la proposition de loi. J'aurais aimé – je comprends la décision que vous avez prise – que le Sénat fasse des propositions alternatives, apporte des compléments afin d'enrichir le texte, bref fasse un travail parlementaire, comme il en a l'habitude.

Je ne veux pas préjuger des décisions qui auraient été prises par l'Assemblée nationale si votre vote avait été différent, mais il y va du bon fonctionnement du Parlement : le Sénat apporte sa pierre à l'édifice, tout comme l'Assemblée nationale, afin d'élaborer, ensemble, les meilleurs textes possible.

J'espère que, dans le cadre de l'examen des prochains textes relevant du périmètre de mon ministère, nous aurons l'occasion de travailler ensemble – je crois savoir que les sénateurs sont de très bons connaisseurs des questions liées à l'audio-visuel – à un texte qui sera enrichi par l'Assemblée nationale et le Sénat. (*M. André Gattolin applaudit.*)

**M. Robert del Picchia.** On compte sur vous, monsieur le ministre !

**Mme la présidente.** La discussion générale commune est close.

Nous passons à la discussion de la motion tendant à opposer la question préalable déposée sur la proposition de loi.

#### Question préalable sur la proposition de loi

**Mme la présidente.** Je suis saisie, par Mme Morin-Desailly, au nom de la commission de la culture, d'une motion n° 1.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information (n° 30, 2018-2019).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour dix minutes, un orateur d'opinion contraire, pour dix minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à Mme la rapporteur, pour la motion.

**Mme Catherine Morin-Desailly,** *rapporteur.* Madame la présidente, monsieur le ministre, mes très chers collègues, il me revient de défendre devant vous, pour la seconde fois sur ce texte, la motion tendant à opposer la question préalable.

Tout d'abord, je veux très solennellement rappeler que le choix de ne pas entamer le débat n'est pas inscrit dans l'ADN du Sénat.

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* C'est vrai !

**Mme Catherine Morin-Desailly,** *rapporteur.* Nous préférons toujours engager un dialogue avec le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale, quelle qu'elle soit, pour faire avancer nos idées, celles qui sont chères à notre assemblée, et prospérer nos convictions.

Je le sais, nous aurons l'occasion, monsieur le ministre, de travailler ensemble dans d'autres domaines, et vous trouverez toujours au Sénat une assemblée constructive et ouverte à la discussion. Mais, très sincèrement, cela n'a pas été jugé possible sur cette proposition de loi,...

**M. Philippe Bas,** *président de la commission des lois.* Hélas !

**Mme Catherine Morin-Desailly,** *rapporteur.* ... et cela de manière quasi unanime, puisque la motion que j'ai présentée, en première lecture, au nom de la commission de la culture, a été adoptée par 288 voix contre 31.

On sait bien, monsieur le ministre, les conditions dans lesquelles ce texte de circonstance a été élaboré. À l'origine, il n'avait pas du tout fait l'objet d'une étude d'impact de la part du Conseil d'État. C'est *a posteriori*, à la demande de l'Assemblée nationale, que celle-ci a été réalisée.

Or, si on l'examine de manière approfondie, très peu d'éléments sont positifs. Ce n'est pas non plus parce que la proposition de loi ne couvrirait pas l'intégralité du champ d'action que nous ne voulons pas en débattre. C'est simplement parce que le peu qui est présenté nous semble tout à fait réhabilitaire.

J'articulerai mon intervention autour de deux axes : les insuffisances et les dangers relevés dans le texte, d'une part, les perspectives qui s'offrent à nous, d'autre part.

S'agissant des insuffisances et des dangers présents dans le texte qui nous est proposé, si le constat est partagé, les solutions apportées par la proposition de loi ne le sont pas.

Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> crée une procédure de référé qui présente plusieurs limites et risques. Mal calibrée, celle-ci n'aura qu'une efficacité très réduite, compte tenu de la vitesse de propagation des fausses informations dont aucune définition satisfaisante, en dépit des efforts de l'Assemblée nationale, n'a pu être trouvée.

Plus probablement, face à l'impossibilité de trancher en moins de quarante-huit heures une question mettant en jeu la liberté d'expression, le juge ne prendra pas les mesures de restriction prévues, ce qui reviendra à décerner un brevet de respectabilité à l'information douteuse.

À l'opposé, si le juge décide d'appliquer plus sévèrement le référé, il prendra le risque d'interférer dans le débat public en pleine campagne électorale, période durant laquelle la liberté d'expression est par tradition républicaine encore plus respectée.

De manière générale, monsieur le ministre, les manipulations d'aujourd'hui sont complexes, multiformes, élaborées comme de vraies stratégies destinées à nuire, et il faut beaucoup de naïveté pour penser qu'un juge de l'urgence sera en mesure de les apprécier dans un délai aussi réduit.

Déjà, nous apprenons que les manipulateurs commencent à recourir à de nouveaux subterfuges, destinés aussi bien à contourner les mesures mises en place qu'à s'insinuer toujours plus profondément dans les opinions publiques.

Ainsi, les faux comptes sur les réseaux sociaux sont de moins en moins détectables. Des comptes bien réels peuvent même être piratés. Les progrès de l'intelligence artificielle permettent des opérations de manipulation en profondeur directement sur les forums. En un mot, le dispositif proposé, potentiellement dangereux, est probablement déjà dépassé.

Au reste, n'est-ce pas déjà tomber dans un piège que de créer un tel référé ? Là encore, je veux citer le rapport du centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et de l'institut de recherche stratégique de l'École militaire sur les manipulations de l'information. Si aucune étude n'a pu établir avec certitude l'existence d'un effet direct de ces manipulations sur les électeurs, celles-ci auraient tout de même pour conséquence de « semer le doute et la confusion et, parfois, d'encourager le passage à l'acte ».

En revanche, un effet indirect sur les États se fait sentir, avec une tentation liberticide qui « pourrait être le véritable effet final recherché par les puissances étrangères à l'origine des manipulations de l'information : non pas tant de

convaincre la population de tel ou tel récit que d'inciter les gouvernements à prendre des mesures contraires à leurs valeurs démocratiques et libérales ». Monsieur le ministre, comment ne pas mettre en parallèle ces propos et l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, qui suscite une incompréhension si large ?

Les autres dispositions du texte, si elles prêtent moins le flanc à la polémique, n'en sont pas moins largement insuffisantes.

Les nouveaux pouvoirs confiés au Conseil supérieur de l'audiovisuel par le titre II correspondent à des mesures non expertisées. Par ailleurs, la capacité de suspendre la diffusion d'une chaîne étrangère fait courir à nos médias le risque de mesures de rétorsion. De telles dispositions auraient plutôt leur place – nous le pensons et nous y travaillerons avec vous, monsieur le ministre – dans le cadre plus vaste de la réforme de l'audiovisuel que le Gouvernement prépare depuis plusieurs mois.

La régulation des plateformes constitue bien le sujet central, comme je l'ai dit tout à l'heure. Cependant, la directive e-commerce de 2000 établit un régime d'irresponsabilité des hébergeurs qui prévient toute avancée sérieuse, comme le montre la modestie des mesures prévues dans le texte.

Enfin, si le Sénat porte depuis longtemps un grand intérêt à la question de la formation au numérique et aux médias, donc aux dispositions du titre III *bis*, il convient de rappeler que des mesures très proches ont été adoptées dès 2011 dans le cadre de l'examen du « troisième paquet télécom », texte dont j'avais l'honneur, déjà à l'époque, d'être la rapporteur. Après tout, la loi n'a pas vocation à être répétitive !

Aujourd'hui, il manque toujours un plan d'action global et stratégique, comme je l'ai rappelé dans un récent rapport sur la formation à l'heure du numérique, une question à laquelle je sais que votre collègue Jean-Michel Blanquer est très sensible, monsieur le ministre, et sur laquelle il travaille.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale n'a pas fait évoluer son texte. Seules quelques précisions rédactionnelles ont été adoptées. Aucun des risques que nous avons mis en lumière, notamment sur l'article 1<sup>er</sup>, n'a été pris en compte. En un mot, l'Assemblée nationale a considéré que la position du Sénat était une posture politique, ce que nous regrettons, et n'a pas voulu entendre ce que nous exprimions, à savoir une incompréhension très large – je le répète – de la totalité de nos interlocuteurs, ces nombreuses personnes, tous secteurs confondus, que nous avons auditionnées.

En ce qui concerne maintenant les perspectives qui s'offrent à nous, je souhaite proposer une stratégie, certes plus ambitieuse, mais surtout plus fine.

Aujourd'hui, nous voyons que si la liberté d'expression demeure un bien sacré, y compris dans ses dimensions les moins glorieuses, la voie que lui font prendre les nouvelles technologies de l'information est encore en gestation. Nous sommes à une époque charnière où la puissance des GAFAM – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft – semble dominer nos sociétés, à la fois financièrement et culturellement.

Or, ce modèle imposé, nous n'en voulons pas ! Nous ne voulons pas d'un débat démocratique hystérisé, polarisé, qui déchire les peuples, ce que nous voyons depuis quelques années. Nous voulons – c'est le même sujet – le respect des droits d'auteur. Nous voulons aussi que l'information portée par des rédactions indépendantes puisse vivre.

Si nous voulons parler de l'avenir, deux sujets doivent être évoqués.

Le premier est la démarche annoncée *in extremis* par votre prédécesseur, Mme Françoise Nyssen, d'une mission confiée à l'ancien président de l'AFP, M. Emmanuel Hoog, visant à créer une autorité de déontologie de la presse. La ministre a ainsi indiqué, et l'on ne peut que la suivre, que « le premier rempart contre la désinformation et la manipulation de l'information reste les médias et les journalistes ».

Il s'agit à l'origine d'une proposition de Reporters sans Frontières que son président nous avait exposée lors d'une table ronde au Sénat. Nous suivrons bien sûr avec intérêt cette mission, qui s'annonce bien complexe et ne faisait pas l'unanimité dans la presse. Pour autant, si la solution est une instance de déontologie, il aurait été utile de l'évoquer dès le début de la discussion.

Le second sujet, vous vous en doutez, est la nécessité d'une approche européenne ce qui, me semble-t-il, rejoint en grande partie vos convictions, monsieur le ministre.

Le 27 septembre dernier, j'ai déposé une proposition de résolution européenne sur la responsabilisation partielle des hébergeurs. L'expérience allemande n'a pas encore été évaluée, mais elle ne nous paraît pas du tout convaincante, en raison du risque de privatisation de la censure qu'elle fait courir.

À ce jour, quelque 87 de mes collègues ont cosigné cette proposition de résolution, des sénatrices et sénateurs issus de tous les groupes du Sénat, ce qui marque bien la nature transpartisane de notre réflexion et le caractère partagé de nos analyses. Ce texte a été adopté à l'unanimité par la commission des affaires européennes sur le rapport d'André Gattolin et de Colette Mélot, que je remercie.

En effet, le vrai sujet est bien celui du rôle et du statut des hébergeurs, qui, parfois contre leur volonté, rendent possible la diffusion massive de fausses informations, considérées par des algorithmes aveugles comme autant de sujets susceptibles de susciter l'intérêt, donc une audience monétisée sous la forme de recettes publicitaires.

Il faut donc engager dès maintenant des négociations à l'échelon européen, afin de créer un nouveau statut pour ces plateformes et ces moteurs de recherche.

Tout cela, vous le voyez, est lié. Les débats en cours en Europe sur les droits d'auteur posent une question très proche. Les oppositions que nous y voyons marquent bien l'importance des intérêts en jeu. Nous ne pouvons pas laisser nos concitoyens, les Français comme les Européens, dépendre d'outils qu'il est si aisé de détourner de leur usage premier.

Pour internet, le temps de l'innocence est achevé. Voici venir celui de la responsabilité ! C'est Tim Berners-Lee lui-même, le fondateur du web, qui le dit.

Nous avons pleinement conscience que ce chemin n'est pas le plus simple, monsieur le ministre : il est exigeant pour nous tous, beaucoup plus que ne l'est en tout cas l'aventure législative nationale assez fruste qui nous est proposée aujourd'hui.

Le Sénat n'a donc aucune raison de modifier sa position de principe. Dans ces conditions, je considère qu'une lecture détaillée ne permettra pas plus aujourd'hui qu'hier de lever les sérieuses réserves soulevées ni de tracer des perspectives ambitieuses.

En conséquence, mes chers collègues, je vous propose de rejeter la proposition de loi qui nous est soumise et d'adopter la présente motion tendant à opposer la question préalable. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains.*)

**Mme la présidente.** Y a-t-il un orateur contre la motion ?...

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Franck Riester, ministre.** Avis défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. David Assouline, pour explication de vote.

**M. David Assouline.** Le groupe socialiste et républicain votera bien entendu cette motion.

Nous avons déjà échangé beaucoup d'arguments, dont l'un est vraiment très important, monsieur le ministre, puisque nous sommes presque déjà dans « l'après ». Il faudrait que le Gouvernement, plus particulièrement, mais aussi et surtout l'ensemble des élus que nous sommes, apprécient à sa juste valeur le fait que, pour l'instant, le principal rempart à la fausse information est le travail professionnel d'une presse reconnue et pluraliste.

C'était ainsi dans le passé, et c'est encore dans cette presse que l'on va chercher l'information aujourd'hui, malgré tous les dérèglements auxquels nous assistons, car on y trouve toujours des journalistes professionnels et une déontologie. C'est pourquoi, d'ailleurs, je suis favorable au renforcement de cet aspect de la presse.

Nous sommes cependant à un moment où les citoyens ne croient plus dans cette presse, pas plus qu'ils ne croient dans les élus politiques. Ceux qui organisent le débat public et qui contribuent à ce que chacun puisse se faire une opinion, c'est-à-dire nous, les élus, et les journalistes qui délivrent l'information, ne sont plus crus par les citoyens. C'est cela qu'il faudrait réhabiliter. Ce constat concerne tous les politiques, y compris le Gouvernement et le Président de la République !

Écoutez-moi bien, monsieur le ministre : ceux qui s'attaquent à la presse, comme l'a fait Emmanuel Macron, car il s'est bel et bien attaqué à la presse au moment de l'affaire Benalla, ou M. Mélenchon, qui appelle à « pourrir » les journalistes, sont en train de miner le terrain démocratique et d'empêcher les citoyens de distinguer par eux-mêmes le vrai du faux. C'est grâce à l'éducation, notamment l'éducation aux médias, que nous encourageons, que nous pourrions lutter de la manière la plus juste contre les fausses informations.

Réussira-t-on à tarir le flot des millions de messages qui se déversent ? On peut évidemment utiliser certaines techniques, mais, comme je l'ai déjà dit et démontré, ce texte n'en prévoit aucune pour WhatsApp ou les chaînes de mails. Il n'est pas possible d'y faire appel sans porter atteinte à la vie privée.

En revanche, si nous parvenons, ensemble, à faire en sorte que les citoyens puissent à nouveau distinguer la vérité, en réhabilitant la raison dans le débat public, en arrêtant d'alimenter nous-mêmes la violence et les caricatures dans nos oppositions, et en cessant de fustiger la presse, qui reste, aujourd'hui, le dernier rempart contre la désinformation et le seul moyen de trouver une information fiable, nous aurons fait 100 000 fois mieux que cette proposition de loi !

**M. Marc Daunis.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Michèle Vullien, pour explication de vote.

**Mme Michèle Vullien.** Je voterai évidemment cette motion.

Monsieur le ministre, je voudrais juste vous faire observer que, en effet, les fausses informations pullulent, notamment en ce qui vous concerne, puisque, en tapant votre nom dans Google, on apprend que vous êtes ministre grec de la culture depuis 2018 ! Pourriez-vous nous dire s'il s'agit d'une vraie ou d'une fausse information ? (*Rires. – Applaudissements sur des travées du groupe Union Centriste.*)

**M. Pierre Ouzoulias.** Félicitations, monsieur le ministre, la Grèce est un beau pays ! (*Sourires sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Max Brisson, pour explication de vote.

**M. Max Brisson.** M. le ministre ayant mobilisé l'Histoire, je voudrais le faire à mon tour.

Tout d'abord, je pense très sincèrement que, par principe, il ne faut toucher à nos libertés que d'une main tremblante. Les lois qui encadrent notre liberté d'expression ont été écrites patiemment et n'ont jamais été des lois de circonstance, sauf dans les pires moments de notre histoire. Et ces lois suffisaient largement !

Je suis assez stupéfait du manque de recul historique dont on fait preuve dans les débats touchant à notre société.

Monsieur le ministre, pensez-vous vraiment qu'il y a quarante, cinquante ou soixante-dix ans, les puissances étrangères n'interféraient pas dans la vie politique de notre pays ? Il n'y avait pas besoin d'internet pour cela !

Pensez-vous que, il y a cent ans ou davantage, de fausses nouvelles ou des arguments fallacieux n'étaient pas diffusés chaque jour par des journaux qui, à l'époque, étaient publiés matin et soir par millions et vendus grâce à des crieurs à la volée ? Les fausses nouvelles se sont toujours propagées. La grande peur de l'été 1789 n'avait pas besoin d'internet.

Une proposition de loi de circonstance ne peut s'inscrire dans la lignée des grandes lois de la III<sup>e</sup> République, celles des années 1880, ces grands textes qui, dans notre pays, ont certes encadré la liberté, mais ont d'abord et avant tout cherché à la protéger. Cette proposition de loi de circonstance s'inscrit dans un contexte de pensée unique dans lequel, finalement, on dit le vrai et le faux. Et on limite la liberté d'expression avec la volonté, non pas de protéger les libertés, mais de beaucoup trop les encadrer.

Certes, il faut trouver des solutions pour que les grandes plateformes soient soumises aux lois de la presse, mais ce n'est pas ce que votre proposition de loi prévoit ! Je vous demande donc, monsieur le ministre, de bien écouter le Sénat, car ce dernier, en votant une motion tendant à opposer la question préalable, s'inscrit dans une histoire où toutes les lois encadrant les libertés cherchaient d'abord à les protéger pour que nous restions un pays de liberté ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste. – M. Pierre Ouzoulias applaudit également.*)

**M. Philippe Bas,** président de la commission des lois. Bravo !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Ouzoulias, pour explication de vote.

**M. Pierre Ouzoulias.** Monsieur le ministre, vous nous avez écoutés, ce qui constitue déjà un changement de taille par rapport à votre prédécesseur. Vous avez également remarqué que nous avons argumenté sur le fond, très loin des caricatures méchantes qui ont été propagées par la commission des lois de l'Assemblée nationale, auxquelles vous ne souscrivez pas, je l'ai bien compris et vous en remercie.

À l'issue de ce débat, j'ai un regret, monsieur le ministre : vous avez engagé la procédure accélérée, alors que, avec une vraie navette, vous auriez passé un peu plus de temps avec nous, ici au Sénat, et qu'à la fin, nous aurions été d'accord ensemble, j'en suis sûr, pour que vous abandonniez votre loi ! (*Sourires. – Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, du groupe socialiste et républicain et du groupe Union Centriste.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la motion n° 1, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet de la proposition de loi.

Je rappelle également que l'avis du Gouvernement est défavorable.

J'ai été saisie d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste et républicain.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(*Le scrutin a lieu.*)

**Mme la présidente.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(*Il est procédé au dépouillement du scrutin.*)

**Mme la présidente.** Voici, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la présidence, le résultat du scrutin n° 8 :

Nombre de votants .....	341
Nombre de suffrages exprimés .....	319
Pour l'adoption .....	288
Contre .....	31

Le Sénat a adopté.

En conséquence, la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information est rejetée. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, du groupe Union Centriste, du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

Nous passons à la discussion de la motion tendant à opposer la question préalable déposée sur la proposition de loi organique.

#### Question préalable sur la proposition de loi organique

**Mme la présidente.** Je suis saisie, par M. Frassa, au nom de la commission, d'une motion n° 1.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information (n° 29, 2018-2019).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour

dix minutes, un orateur d'opinion contraire, pour dix minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. le rapporteur, pour la motion.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** Monsieur le ministre, votre ralliement, certes récent, au soutien de ces deux textes m'amène à formuler deux remarques.

Premièrement, vous avez dit tout à l'heure qu'il n'y avait pas eu de débat. Il y a eu au contraire énormément de débats : la preuve en est que nous en sommes bientôt à deux heures et demie de discussion sur ce texte et que toutes les positions ont pu s'exprimer, la vôtre comme les nôtres.

Nous avons mené beaucoup d'auditions, tant à la commission des affaires culturelles qu'à la commission des lois, et tous les interlocuteurs que nous avons rencontrés nous ont dit une chose assez simple : les deux textes que nous examinons visent à côté de la cible qu'ils cherchent à atteindre et sont dangereux en raison des dispositions qu'ils prévoient de mettre en œuvre.

Ces deux textes ne sont absolument pas aboutis, et ce n'est pas au Sénat – ce n'est ni son rôle ni la logique du système mis en place entre l'Assemblée nationale et la Haute Assemblée – d'élaborer leur étude d'impact ou de récrire intégralement leur dispositif, surtout lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas ici, de propositions de loi !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Évidemment !

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** S'il s'était agi de projets de loi, nous aurions pu formuler des propositions. En outre, comme l'a si bien souligné notre collègue Ouzoulias, aucune navette n'est possible, puisque nous examinons ces textes en procédure dite « accélérée ».

Deuxièmement, monsieur le ministre, je pense à cette anecdote rapportée par Mirabeau, il y a quelque temps déjà. (*Sourires.*)

**M. Marc Daunis.** Ça, c'est sûr !

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Que d'érudition à la tribune aujourd'hui ! (*Sourires.*)

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** Un jour que Louis XVI se plaignait de ce que les jacobins étaient un peu trop turbulents et lui mettaient, comme on disait à l'époque, « la pression » (*Sourires.*), Mirabeau lui donna le conseil d'en nommer davantage dans son gouvernement. Selon lui, plus ils seraient ministres, moins ils seraient jacobins. (*Nouveaux sourires. – Mme Christine Bonfanti-Dossat applaudit.*) Je crois, monsieur le ministre, que votre ralliement au soutien de ces textes apporte une nouvelle illustration de la pertinence de ce conseil. (*M. le ministre fait la moue.*)

Mes chers collègues, la commission des lois vous propose de rejeter une nouvelle fois la proposition de loi organique relative à la manipulation de l'information en raison du caractère dangereux pour les libertés publiques de la nouvelle procédure de référent anti-*fake news*, de son caractère inabouti et potentiellement inefficace contre les vraies menaces.

En juin 2018, monsieur le ministre, vous avez déclaré que si la question des *fake news* était un véritable enjeu démocratique – sur ce point, nous sommes tous d'accord –, ce n'était pas à travers cette loi que l'on réglerait tous les problèmes, tant s'en faut.

Monsieur le ministre, vous aviez raison : en effet, cette loi sera inefficace contre les vraies manipulations de l'information, les tentatives clandestines qui altèrent la sincérité des scrutins. Sur ce point aussi, tout le monde est d'accord. Ce n'est pas à travers cette loi que le problème des *fake news* sera réglé.

En revanche, cette loi va créer de nouvelles menaces pour la liberté d'expression et pour la liberté d'informer, ce que nous ne pouvons accepter. Au regard des libertés en jeu, il aurait fallu privilégier l'éducation aux médias, l'appel à la vigilance de chacun face aux contenus diffusés sur internet, plutôt qu'une disposition législative « bricolée » sans grande assurance par l'Assemblée nationale et le Gouvernement, et susceptible de nuire à la diffusion de contenus légitimes.

La Commission européenne comme le Conseil de l'Europe invitent à une action politique concertée concernant les plateformes, notamment en ce qui concerne la régulation des publicités. Toutefois, ils mettent en garde contre les risques de censure illégitime des contenus.

Vous nous disiez tout à l'heure, monsieur le ministre, que ce n'est pas parce que personne n'a encore légiféré sur le sujet que nous ne devons pas le faire. Les Allemands l'ont fait, mais ils ont pris garde de ne pas toucher au domaine de la loi électorale. La liberté d'expression en matière électorale doit demeurer une garantie fondamentale. Or ce texte risque de la mettre en danger.

J'ai fait appel à saint Augustin, tout à l'heure. Je voudrais maintenant conclure avec les mots de quelqu'un qui est présent aujourd'hui et qui surveille nos débats, d'un air peut-être désespéré parfois. Je veux bien sûr parler de Portalis.

**M. Philippe Bas, président de la commission des lois.** Ah, Portalis !

**M. Julien Bargeton.** Il va tous les citer !

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** Dans son discours préliminaire sur le projet de code civil, Portalis dit qu'« il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir ; qu'il faut laisser le bien, si on est en doute du mieux ; qu'en corrigeant un abus, il faut encore voir les dangers de la correction même ».

Pour toutes ces raisons, je vous propose d'adopter cette motion tendant à opposer la question préalable. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi que sur des travées du groupe Union Centriste.*)

**Mme la présidente.** Y a-t-il un orateur contre la motion ?...

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Franck Riester, ministre.** Avis défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. David Assouline, pour explication de vote.

**M. David Assouline.** Au moment de voter sur la motion, on ne peut pas laisser passer cette idée que, en rejetant le texte sans l'amender, on se trouverait alors dépourvu, ou, en d'autres termes, qu'en voulant le maximum, on ne voudrait pas le minimum.

En réalité, comme certains l'ont rappelé, nous ne sommes pas dépourvus. Il existe tout d'abord une loi ancienne sur la presse qui peut tout à fait répondre à l'essentiel des problématiques dont nous débattons. Nous disposons également du code pénal. Nous avons enfin un droit de l'internet que nous avons nous-mêmes créé, à travers notamment les différentes lois que nous avons votées, comme la loi pour une République numérique, par exemple. Nous avons donc tout un arsenal à notre disposition.

Ensuite, il n'est pas totalement exact de dire que nous n'avons aucune évaluation de ce qui s'est fait à l'étranger. Le seul pays comparable au nôtre qui ait légiféré sur le sujet – je veux parler, non pas du droit électoral, mais des fausses informations –, c'est l'Allemagne. Là-bas, l'étude d'impact – si on peut appeler cela une étude d'impact – prévoyait le dépôt d'environ 20 000 plaintes. Or il n'y en a eu que 200.

Les Allemands discutent actuellement de l'éventualité de revenir en arrière, ce qui montre bien que cette loi n'atteint pas son objectif. Il y a donc bien une expérience, mais celle-ci n'est pas bonne, puisque tout le monde en Allemagne considère que la loi est inefficace face à l'ampleur du problème.

Alors même, donc, que les démocraties n'ont pas légiféré sur les *fake news*, certains pays, qui ne ressemblent pas complètement au nôtre, l'ont fait – et c'est bien cela qui est paradoxal – : je pense notamment à la Russie, mais pas seulement. Je ne les citerai pas ici, mais je puis vous dire que ce ne sont pas, en général, des exemples en matière de liberté d'expression.

Ces États, parmi lesquels la Chine, sous couvert de lutte contre les fausses informations, se dotent d'un arsenal pour museler l'information. C'est bien là le danger de lois telles que celle que nous examinons : si des anti-démocrates étaient aujourd'hui au pouvoir en France, ils pourraient s'en servir à des fins bien différentes de celles que vous envisagez.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous voterons cette motion tendant à opposer la question préalable.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la motion n° 1, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet de la proposition de loi organique.

Je rappelle également que l'avis du Gouvernement est défavorable.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

*(Le scrutin a lieu.)*

**Mme la présidente.** Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

*(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)*

**Mme la présidente.** Voici, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la présidence, le résultat du scrutin n° 9 :

Nombre de votants .....	342
Nombre de suffrages exprimés .....	320
Pour l'adoption .....	289
Contre .....	31

Le Sénat a adopté.

En conséquence, la proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information est rejetée.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures cinq, est reprise à dix-sept heures dix.)*

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

5

## MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE

### Adoption en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission modifié

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (projet n° 9, texte de la commission n° 93, rapport n° 92).

La procédure accélérée a été engagée sur ce texte.

Dans la discussion générale, la parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.** Madame la présidente, monsieur le président Bizet, monsieur le rapporteur Poniatowski, mesdames, messieurs les sénateurs, un temps suspendus par les échéances internes britanniques et notamment par le vote du budget, les contacts entre négociateurs en vue de la conclusion d'un accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ont repris.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire devant la Haute Assemblée et devant les membres de votre commission spéciale chargée d'examiner ce projet de loi, le temps presse désormais, mais nous continuons à penser qu'un bon accord est possible avec le Royaume-Uni, ce qui serait l'intérêt bien compris des deux parties.

De nombreux progrès ont été réalisés depuis le début des négociations avec le Royaume-Uni sur les modalités de son retrait de l'Union européenne, qui doit intervenir le 30 mars 2019. Les négociateurs sont parvenus à se mettre d'accord sur près de 90 % du projet d'accord de retrait, y compris sur des chapitres essentiels de la négociation.

Cela concerne en particulier les droits des citoyens européens au Royaume-Uni, qui devraient pouvoir continuer de résider, de travailler et d'étudier au Royaume-Uni dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues par le droit européen actuellement. Cela concerne également le règlement financier, puisque le Royaume-Uni accepte de s'acquitter de ses obligations. De même, une période de

transition serait mise en place, qui s'ouvrirait le 30 mars 2019 et s'achèverait le 31 décembre 2020, durant laquelle le Royaume-Uni devrait continuer à appliquer l'intégralité de l'acquis, sans participer au processus décisionnel.

Je tiens à cette occasion, une fois encore, à saluer la grande qualité du travail mené par Michel Barnier au nom des Vingt-Sept. Il a permis de maintenir notre unité et d'œuvrer dans notre intérêt commun. Je sais, à cet égard, que vous vous associez bien volontiers à cet hommage. De fait, c'est bien derrière notre négociateur que nous sommes unis, et non pas contre le Royaume-Uni, comme cela a pu parfois être dit : punir celui-ci n'est ni notre intention ni notre intérêt.

Vous le savez, rien n'est agréé tant que tout n'est pas agréé. Il reste des difficultés à régler, dont la principale concerne le traitement de la frontière entre les deux parties de l'Irlande.

Comme le Royaume-Uni, nous nous sommes engagés à respecter la volonté de tous les Irlandais en évitant de rétablir entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande une frontière dure, qui pourrait menacer la mise en œuvre des accords du Vendredi saint. Cette question se réglera peut-être dans la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, mais il faut en tout état de cause disposer d'un filet de sécurité, d'une solution de dernier recours, qui consiste en ce que l'Irlande du Nord reste pour l'essentiel dans le marché unique, avec un alignement réglementaire.

Cette hypothèse, le Royaume-Uni y a souscrit dès le mois de décembre dernier. Elle implique qu'il puisse y avoir des contrôles, même très allégés, en mer d'Irlande.

Sur l'initiative de Londres, les discussions se poursuivent sur la possibilité, pour éviter d'avoir recours à ce filet de sécurité, d'un maintien du Royaume-Uni tout entier dans l'union douanière. Elles sont difficiles, car cela supposerait que celui-ci renonce à passer des accords commerciaux autonomes avec des pays tiers, que nous maintenions le même niveau de concurrence entre les entreprises britanniques et européennes et que nous préservions, par exemple, la possibilité pour les pêcheurs européens de continuer à accéder aux eaux britanniques.

Contrairement aux bruits qui se sont multipliés ces derniers jours dans la presse, rien n'est encore acquis. Aussi, même si notre priorité est que l'Union et le Royaume-Uni aboutissent à un bon accord, nul ne peut totalement écarter l'hypothèse d'un échec des négociations, qui serait très coûteux pour l'Union européenne et pour le Royaume-Uni. Il est donc indispensable de nous préparer à tous les scénarios, y compris de façon à pouvoir limiter les conséquences d'un Brexit sans accord, donc sans période de transition. C'est ce que le Conseil européen a demandé aux États membres comme aux institutions, dès le mois de mars dernier.

Au niveau de l'Union, une équipe dédiée à ces travaux de préparation a été spécifiquement mise en place au sein du secrétariat général de la Commission. Distincte de l'équipe de Michel Barnier, qui, elle, œuvre à la conclusion d'un accord, elle identifie les mesures qui devraient être prises en cas de retrait sans accord dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'Union.

À l'échelon national, il est aussi de notre responsabilité collective, à commencer par celle du Gouvernement, de nous préparer à toutes les hypothèses, y compris celles d'un retrait sans accord, et d'être techniquement prêts si

cette hypothèse se vérifiait à la fin de l'année ou, plus tard encore, en cas de refus par la Chambre des communes de ratification d'un accord de retrait.

À cette fin, le Premier ministre a demandé à l'ensemble des ministères d'identifier les conséquences d'une absence d'accord et les mesures à prendre, y compris dans le cas où nous aurions très peu de temps pour le faire avant le 30 mars 2019.

C'est l'objet du présent projet de loi, présenté le 3 octobre dernier en Conseil des ministres et soumis à l'examen de votre commission spéciale, par lequel le Gouvernement sollicite l'habilitation du Parlement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires, soit, pour certaines d'entre elles, en cas d'accord de retrait, soit – et ce sont les mesures les plus nombreuses – en cas d'absence d'accord, dans trois grands blocs de domaines : la situation des ressortissants français et, de manière générale, les intérêts français ; la situation des Britanniques en France ; la circulation des personnes et des marchandises.

Je souhaiterais en détailler certains aspects.

Sur le premier point, à savoir la situation des Français vivant au Royaume-Uni et qui reviendraient en France, ces mesures pourront chercher, en cas de retrait sans accord, et afin de protéger leurs intérêts, à prendre en compte certains bénéfices acquis par les ressortissants français durant une période effectuée au Royaume-Uni avant la date de son retrait de l'Union, par exemple pour faire valoir leur période d'activité outre-Manche dans le calcul de leur retraite en France ou continuer à se prévaloir en France de diplômes obtenus au Royaume-Uni.

S'agissant de la question des intérêts français, le projet de loi contient des mesures visant à permettre aux entreprises françaises la poursuite de transferts de produits et matériels de défense à destination du Royaume-Uni, aux entités françaises d'accéder aux systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison de pays tiers ou de continuer à utiliser des conventions-cadres en matière de services financiers et à sécuriser les contrats existants.

Ce sont des domaines techniques, mais j'insiste ici sur une réalité : les entités britanniques n'auront plus accès au passeport financier européen, mais nous voulons que les contrats en cours puissent aller à leur terme et que les entreprises françaises puissent, de leur côté, maintenir leur accès par exemple au marché des changes britanniques.

Concernant la situation des Britanniques en France après le retrait, les mesures proposées visent notamment à régir les droits d'entrée et de séjour, l'emploi des ressortissants britanniques exerçant à la date du retrait une activité professionnelle salariée en France, la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique française de nationalité britannique, ou encore l'application aux ressortissants britanniques résidant en France au moment du retrait de la législation relative aux droits sociaux et aux prestations sociales.

Enfin, s'agissant de la circulation des personnes et des marchandises, les mesures proposées doivent permettre d'assurer la continuité du transport par le tunnel sous la Manche ou de pratiquer les contrôles nécessaires à l'entrée de marchandises venant du Royaume-Uni sur notre territoire.

À cet égard, certaines mesures seront nécessaires, même en cas d'accord, en vue de la réalisation de travaux de construction ou d'aménagement de locaux, d'installations ou d'infra-

structures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routières qui seront requis d'ici au 31 décembre 2020 par le rétablissement des contrôles de marchandises et des passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni.

Même si le Gouvernement a pleinement conscience que le recours aux ordonnances est une pratique qui ne recueille pas, *a priori*, l'assentiment des parlementaires, le choix de l'habilitation, qui permet une plus grande flexibilité, est cependant ici indispensable au regard des enjeux comme de la possibilité de devoir mettre en œuvre des mesures dans des délais très rapides, à l'approche de l'échéance du 30 mars 2019.

Il faudra en particulier que nous puissions ajuster notre dispositif en fonction de l'évolution des négociations, mais aussi des mesures qui seront prises par la Commission pour ce qui relève des compétences communautaires et par les autres États membres.

Je tiens tout d'abord à remercier le rapporteur Ladislas Poniowski et le président Jean Bizet d'avoir relevé cette nécessité et considéré que le Sénat pouvait, au vu du caractère exceptionnel de la situation, accepter l'habilitation sollicitée.

Dans ce cadre, le Gouvernement a également pleinement conscience du juste équilibre à trouver entre l'exigence constitutionnelle de précision de l'habilitation prévue par l'article 38 de notre Constitution, d'une part, et le besoin de flexibilité imposée par le contexte des négociations, d'autre part.

À cet égard, je renouvelle mes remerciements à votre rapporteur Ladislas Poniowski de la qualité de son rapport et de sa volonté de préciser le texte. Le dialogue noué avec le rapporteur et votre commission spéciale a permis d'avancer sur la structure même du projet de loi, de façon à mieux faire ressortir la finalité des ordonnances, ou encore sur la reconnaissance de certains diplômes et qualifications professionnelles obtenus après le Brexit.

Si la négociation en cours oblige le Gouvernement à garder le champ des options largement ouvert, il a entendu la nécessité d'évoquer le maintien en France des ressortissants britanniques ou la poursuite sur notre territoire d'activités économiques liées au Royaume-Uni. Nous aurons ce débat tout à l'heure.

Mesdames, messieurs les sénateurs, telles sont les grandes lignes du projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui. Le nombre relativement limité de domaines concernés s'explique par la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Plusieurs questions essentielles, comme celles qui sont relatives au transport aérien ou encore à la pêche, seront traitées au niveau communautaire.

Je me réjouis que nous puissions maintenant engager le débat en séance publique sur ce texte d'une grande importance pour notre préparation, quelles que soient les hypothèses, au Brexit. *(Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche, ainsi que sur des travées du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.** Madame la présidente, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, il faut que vous sachiez, madame la

ministre, que je suis un rapporteur déçu et mécontent de l'attitude du Gouvernement sur un texte qui aurait dû être consensuel jusqu'au bout.

Vous allez comprendre pourquoi je dis cela. Pour avoir lu en détail tout ce qu'il s'est dit en commission, vous avez pu constater que les sénateurs de tous bords se sont montrés particulièrement responsables.

Les parlementaires n'aiment pas, en général, les ordonnances. Et pour cause : il s'agit de leur retirer un droit au débat. Malgré cela, compte tenu du sujet difficile que constitue le Brexit, quel que soit l'avis qu'on porte sur cette question, tous nos collègues se sont montrés responsables en acceptant le recours à cette procédure : ceux du groupe Les Républicains, ceux du groupe Union Centriste, ceux du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, ceux du groupe socialiste et républicain, ceux du groupe La République En Marche, bien sûr, et même ceux du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, qui se sont abstenus plutôt que de voter contre – ils nous diront tout à l'heure quelle est leur position.

Ils ont compris que c'était un problème urgent, que le Brexit pouvait se passer bien, tout autant qu'il pouvait mal se passer. En l'absence d'accord, le Gouvernement disposera non pas de plusieurs mois, mais juste de quelques semaines pour prendre les différentes mesures que vous avez évoquées concernant les Français qui habitent ou travaillent au Royaume-Uni – c'est l'article 2 –, les Anglais qui habitent ou qui travaillent en France – c'est l'article 1<sup>er</sup> – ou bien les dépenses urgentes d'investissement qu'il faudra faire dans nos infrastructures portuaires, aéroportuaires, au profit du tunnel sous la Manche, etc.

Tout le monde en a pris conscience, et nous avons tous dit oui à ces ordonnances, même si, je le répète, nous n'« aimons » guère cette procédure. Or j'ai le sentiment que c'est en raison de cette attitude favorable, que vous avez pu observer, que vous vous êtes permis de ne pas jouer le jeu d'un minimum de débat entre le Gouvernement et le Parlement.

Les huit amendements – cela ne fait pas beaucoup – de la commission spéciale allaient tous dans le sens des recommandations que vous aviez faites le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, ce dernier soulignant que votre texte manquait de précision et que le débat parlementaire pourrait être utile dans ce sens.

En plus, le dialogue que nous avons eu ensemble ces derniers jours me semblait bon. La preuve en est que, ce matin, j'ai encore déposé, au nom de la commission spéciale, quatre amendements qui ont tous un seul but : tenir compte des observations que vous nous aviez faites. Nous nous sommes donc montrés particulièrement coopérants ! Surprise : en prenant connaissance des amendements du Gouvernement ce matin, nous nous rendons compte qu'ils expriment tous le refus du texte adopté par la commission spéciale. C'est pour cette raison que je me permets de dire que je suis mécontent.

Je vais m'arrêter là, n'ayant pas besoin d'aller plus loin. Nous reviendrons sur les mesures que vous proposez lors de l'examen de vos amendements, mais excusez-moi par avance si, au cours de ce débat, je fais preuve d'un peu de fermeté.

En tant que rapporteur, je vous indique, malgré ce comportement que je n'apprécie pas et que je regrette, que la commission spéciale, réunie ce matin, a rejeté à l'unanimité

la totalité de vos amendements. Il en ira sans doute de même tout à l'heure. Je me permettrai de vous dire pourquoi, parfois un peu fermement. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme la présidente.** Nous passons à la discussion de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

### Exception d'irrecevabilité

**Mme la présidente.** Je suis saisie, par M. Masson et Mme Kauffmann, d'une motion n° 1.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (n° 93, 2018-2019).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour dix minutes, un orateur d'opinion contraire, pour dix minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann, pour la motion.

**Mme Claudine Kauffmann.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la presse nationale du mardi 16 octobre 2018 a confirmé que le Gouvernement refusait de rendre public l'avis du Conseil d'État relatif au projet d'ordonnances d'habilitation au sujet du Brexit. C'est exact, car les membres de la commission spéciale du Sénat qui avaient demandé à connaître cet avis ne l'avaient pas obtenu. À l'évidence, le Gouvernement espérait que le Sénat ne serait pas informé des réserves du Conseil d'État au sujet de ce projet de loi.

Il s'agit d'un manque de loyauté à l'encontre des parlementaires qui sont appelés à voter sur un texte sans en connaître les tenants et les aboutissants. De plus, c'est contraire à la pratique habituelle, car si effectivement le Gouvernement n'est pas tenu de publier l'avis du Conseil d'État, c'était néanmoins devenu un usage habituel. Quoi qu'il en soit, la presse a eu connaissance de cet avis qui avait été rendu le 27 septembre 2018.

Selon le journal *Le Monde*, le Conseil d'État regrette que le projet de loi « n'énumère que les têtes de chapitre des domaines pouvant donner lieu à ordonnances, mais sans préciser, dans la plupart des cas, la portée des mesures envisagées. Le Gouvernement explique ces choix par le souci de ménager la position de la France dans les négociations en cours, en préservant ses marges de manœuvre ».

Or, selon le Conseil d'État, la Constitution oblige le Gouvernement à indiquer au Parlement la finalité des mesures envisagées avec une précision suffisante. « Tout en admettant que le projet du Gouvernement s'inscrit dans un contexte très particulier [...], le Conseil d'État considère, au stade où il est saisi, que le respect de cette exigence constitutionnelle suppose de préciser davantage l'énoncé de la finalité des mesures ».

Dans ces conditions, il apparaît clairement que, selon l'avis du Conseil d'État, ce projet de loi présente un risque flagrant d'inconstitutionnalité. C'est la raison pour laquelle les signataires de la présente motion proposent l'adoption d'une exception d'irrecevabilité.

**Mme la présidente.** Y a-t-il un orateur contre la motion ?...

Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, l'exception d'irrecevabilité s'oppose aux dispositions inconstitutionnelles, car elle a pour effet d'entraîner le rejet du texte.

Je regrette moi aussi, madame Kauffmann, le choix du Gouvernement de ne pas publier l'avis du Conseil d'État, dans la mesure où, comme je l'ai dit en commission, cela crée un mystère autour de cet avis, qui ne contient pourtant rien d'extraordinaire. D'ailleurs, la publication des avis du Conseil d'État était une pratique constante depuis 2015. Toutefois, elle n'est pas obligatoire : c'est pourquoi vous avez préféré ne pas vous y soumettre, madame la ministre.

En revanche, nous, sénateurs, avons tenu compte de cet avis en apportant un certain nombre de précisions qui ne figuraient pas dans le texte initial. Et je vous rassure, madame Kauffmann, les amendements que nous avons adoptés en commission ont permis de préciser les finalités des habilitations à légiférer par ordonnance, dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Pour ces raisons, la commission spéciale a émis un avis défavorable sur votre motion.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Madame Kauffmann, le Gouvernement a effectivement fait le choix de ne pas rendre public l'avis du Conseil d'État, pour la seule et unique raison que le projet de loi touche aux relations internationales de la France, à l'instar des projets de loi de ratification d'accords internationaux prévus par l'article 53 de la Constitution, pour lesquels les avis du Conseil d'État ne sont traditionnellement pas rendus publics non plus.

Le projet de loi d'habilitation s'inscrit dans un contexte extrêmement particulier et incertain, comme j'ai eu l'occasion de le dire devant vous. Toute la difficulté sur le fond était de concilier la nécessaire précision des ordonnances avec la capacité du Gouvernement à réagir très rapidement en fonction de l'évolution des négociations comme des mesures envisagées par nos partenaires européens et par les Britanniques eux-mêmes en cas d'absence d'accord.

L'examen du projet de loi par le Conseil d'État a déjà conduit le Gouvernement à apporter à son texte initial des améliorations, notamment sur les finalités des mesures envisagées. Le Conseil d'État a précisé explicitement dans son avis que, dans la nouvelle rédaction telle qu'elle a été présentée au Sénat, le texte est conforme aux exigences constitutionnelles, eu égard notamment au contexte exceptionnel dans lequel il s'inscrit.

C'est pourquoi j'émet un avis défavorable sur cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Olivier Cadic, pour explication de vote.

**M. Olivier Cadic.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, hier, des centaines d'Européens résidant au Royaume-Uni et de Britanniques installés dans l'Union ont formé une chaîne

humaine devant Downing Street pour demander au gouvernement britannique de garantir leurs droits dans l'hypothèse d'un Brexit sans accord avec l'Union européenne.

À l'invitation des organisations The3million et British in Europe, je suis intervenu hier dans l'enceinte du Parlement, à Londres. J'ai souhaité que tout soit entrepris pour sécuriser et préserver les droits des trois millions d'Européens du Royaume-Uni et des deux millions de Britanniques en Europe. C'est également la volonté exprimée par notre gouvernement en de nombreuses occasions.

Le cauchemar du Brexit a commencé il y a deux ans, quatre mois et treize jours : 866 jours après le référendum et à J moins 143 de l'échéance, personne ne sait ce que « Brexit » signifie. En tant qu'entrepreneur, on me demande de me préparer ; mais me préparer à quoi ?

Le Gouvernement est dans la même situation : il est contraint de nous demander de lui permettre de s'adapter très vite, dès lors que nous saurons ce que le Gouvernement britannique choisira. La raison en est simple : il n'y a pas de consensus au Royaume-Uni sur le projet de sortie. Même si le pire n'est jamais sûr, l'absence d'accord est devenue une option. Personne ne peut plus faire de projets. Pour cinq millions d'Européens, l'angoisse est totale. Il faut que ce cauchemar cesse : il faut donc être flexible et pragmatique, et habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste. – Mme Fabienne Keller applaudit également.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la motion n° 1, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

(*La motion n'est pas adoptée.*)

**Mme la présidente.** Nous passons à la discussion de la motion tendant à opposer la question préalable.

### Question préalable

**Mme la présidente.** Je suis saisie, par M. Masson et Mme Kauffmann, d'une motion n° 2.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (n° 93, 2018-2019).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour dix minutes, un orateur d'opinion contraire, pour dix minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann, pour la motion.

**Mme Claudine Kauffmann.** Le site internet de l'hebdomadaire *Le Point* résume très bien la duplicité des négociateurs de l'Union européenne dans l'affaire du Brexit. Sous le titre : « Brexit, cette négociation qui n'en est pas une », *Le Point*

explique que, malgré une apparente bonne volonté, l'Union européenne ne cherche pas à négocier réellement. En fait, les Européens ont posé d'emblée leurs exigences et ils refusent toute discussion.

Ces exigences reposent sur quatre points : premièrement, le refus de traiter séparément la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ; deuxièmement, le statut des ressortissants européens résidant en Grande-Bretagne ; troisièmement, le solde financier et le paiement par la Grande-Bretagne des projets déjà engagés ; quatrièmement, et enfin, le refus de toute frontière physique entre l'Irlande du Nord et le reste de l'île.

Les négociateurs européens savent très bien que cette dernière condition est, à elle seule, un obstacle quasi insurmontable, car, dans le même temps, ils veulent créer une frontière physique avec le reste de la Grande-Bretagne. Cela revient donc à obliger les Britanniques à accepter un dépeçage de leur pays, lequel serait littéralement coupé en deux par une véritable frontière.

*Le Point* résume très bien la finalité des responsables : ils veulent absolument que les Britanniques perdent tous leurs avantages et qu'ils vivent moins bien, tout cela afin qu'ils regrettent leur départ. À la veille des élections européennes, leur seul but est de faire croire à nos concitoyens que l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution de bon sens pour l'avenir.

Ainsi, l'impasse actuelle des négociations sur le Brexit est en très grande partie due à la stratégie politicienne des dirigeants de l'Union européenne. Le président Macron est à la pointe de la coalition, qui essaie de saboter le Brexit en « pourrissant » les négociations. Le Gouvernement français ferait vraiment mieux de chercher honnêtement des solutions plutôt que de mettre de l'huile sur le feu par son intransigeance.

Cela justifie donc l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable, conformément à l'article 44, alinéa 3, du règlement du Sénat.

**Mme la présidente.** Y a-t-il un orateur contre ?...

Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** Je le rappelle, voter la motion tendant à opposer la question préalable signifie que l'on s'oppose à l'ensemble du texte et qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération. Nous pensons, au contraire, que ce projet de loi est nécessaire pour tirer les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, comme nous venons de le rappeler ici.

La France devra agir rapidement pour préserver ses intérêts, mais également la situation des Français et celle des Anglais. Je vous rappellerai trois chiffres, à titre d'information complémentaire : les exportations vers le Royaume-Uni représentent 3 % du PIB français ; en outre, chaque année, quelque 32 millions de personnes et 4,2 millions de poids lourds franchissent la Manche soit par le tunnel, soit en bateau, soit en avion ; enfin, 4 millions de Britanniques se rendent chaque année sur le territoire français. Autrement dit, ce flux est important, et l'on ne peut pas faire comme s'il n'existait pas. Les mesures que nous prendrons sans doute, *a fortiori* en l'absence d'accord de retrait, il faudra les adopter en urgence.

Vous comprendrez donc pourquoi la commission spéciale a émis un avis tout à fait défavorable sur cette motion.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Notre objectif est, aujourd'hui comme hier, de parvenir au meilleur accord possible pour le Royaume-Uni et pour l'Union européenne. Le projet de loi présenté en conseil des ministres ne constitue pas un acte de défiance, ni à l'encontre du Royaume-Uni ni à l'encontre des négociations : celles-ci se poursuivent et le négociateur de l'Union a l'entier soutien du gouvernement français.

Toutefois, l'hypothèse d'un échec des négociations, ou celle d'une absence de ratification par l'une des deux parties, ne peut être exclue. C'est la raison pour laquelle la France, tout comme les vingt-six autres États membres et les institutions de l'Union européenne, mais aussi le Royaume-Uni, pour ce qui le concerne, se prépare à toutes les éventualités, y compris une absence d'accord.

Tel est le sens du projet présenté au conseil des ministres, qui vise à permettre au Gouvernement de prendre, par ordonnances, les mesures nécessaires, soit, pour certaines d'entre elles, en cas d'accord de retrait, soit en cas d'absence d'accord.

Contrairement à ce que vous laissez entendre, madame Kauffmann, nous n'essayons ni de « saboter le Brexit » ni de « pourrir les négociations » ; nous veillons simplement à préserver les intérêts de notre pays, quelles que soient les hypothèses.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émet un avis défavorable à la motion tendant à opposer la question préalable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Olivier Cadic, pour explication de vote.

**M. Olivier Cadic.** Madame la présidente, dès l'annonce du résultat du référendum en 2016, j'ai pris avantage de mes différents déplacements dans de nombreux pays de l'Union européenne pour interroger les gouvernements et les parlementaires et savoir s'ils pouvaient être favorables à la restriction de la liberté de circulation au sein de l'Union européenne, comme le souhaitaient les Brexiteurs.

Leurs réponses ont été unanimement contre la moindre restriction à cette liberté au sein de l'Union européenne, qui est une liberté fondamentale. J'ai également observé une unanimité, à la fois pour défendre le statut des trois millions d'Européens vivant au Royaume-Uni, et pour que les Britanniques assurent leurs engagements financiers pris en qualité de membre à part entière de l'Union européenne. Enfin, j'ai constaté la même l'unanimité pour que les accords du Vendredi saint soient préservés.

En effet, l'Union européenne a permis que le conflit en Irlande du Nord prenne fin. Elle a investi des milliards d'euros pour soutenir le développement de l'Irlande du Nord. La visite du groupe de suivi sur le Brexit, présidée par Jean Bizet, à Belfast, nous a permis d'observer que la situation restait tendue. Il faut donc éviter toute frontière physique entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande ; sinon, la menace d'un retour au conflit ne peut être exclue.

Les négociations conduites par Michel Barnier pour l'Union européenne sont exemplaires. La position de l'Union européenne n'a jamais varié. En réponse aux orateurs qui cherchent à accabler Emmanuel Macron, adoptant les mots des « ultra-Brexiteurs », je rappelle que celui-ci n'était pas Président de la République lorsque cette position de l'Union européenne a été adoptée.

L'Union européenne a été fidèle à sa devise : « Unie dans la diversité ». Durant la campagne, les Brexiteurs annonçaient que, sitôt le Brexit voté, l'Union européenne implorerait.

Aujourd'hui, c'est plutôt le contraire qui pourrait bien se passer. Je ne comprends pas que des parlementaires français puissent reprendre les arguments des Brexiteurs les plus agressifs : eux ne se soucient ni de l'intérêt de la France, ni de celui de l'Union européenne.

Voilà pourquoi nous devons faire bloc avec le Gouvernement et voter contre cette motion. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste, du groupe La République En Marche et du groupe Les Indépendants – République et Territoires.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Didier Marie, pour explication de vote.

**M. Didier Marie.** Cette explication de vote vaut double, puisqu'elle aurait pu porter sur la motion précédente. Si cette motion elle était adoptée, cela reviendrait à abandonner purement et simplement les 350 000 Français – voire plus – aujourd'hui installés en Grande-Bretagne.

Au travers de sa demande d'habilitation à traiter par ordonnances les situations auxquelles nous sommes confrontés, le Gouvernement s'intéresse au sort des Britanniques installés en France : or nous savons que, si nous ne traitons pas cette question positivement, si nous ne leur garantissons pas le droit au séjour ou leurs acquis sociaux, il n'y aura pas de réciprocité pour nos concitoyens installés en Grande-Bretagne. C'est l'une des raisons, parmi beaucoup d'autres, qui nous incite à ne pas voter cette question préalable. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Richard Yung, pour explication de vote.

**M. Richard Yung.** Nous sommes en face de stratégies ou de tactiques dilatoires, et nous perdons notre temps dans cette discussion, car je ne pense pas que cette motion puisse prospérer longtemps.

Madame la ministre, comment se fait-il, alors que vous êtes hostile à l'Europe et souhaitez le retrait de la France de l'Union européenne, que vous ne vous réjouissiez pas du départ des Britanniques, en ayant à l'esprit que c'est le premier pas qui compte et que les autres suivront ? Vous devriez pourtant aller dans ce sens. Or c'est le contraire qui se produit, et j'ai du mal à comprendre pourquoi.

Quoi qu'il en soit, il est clair vous ne voulez pas des ordonnances. En réalité, vous voulez que, le 30 mars prochain, nous soyons dans la pire des positions possibles si, malheureusement, se produisait un Brexit dur. Or cette position n'est pas favorable aux intérêts français. Permettez-moi de vous le dire : vous n'agissez pas pour la France ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe La République En Marche.*)

Vous comprendrez donc pourquoi nous ne soutiendrons pas votre texte. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe La République En Marche, ainsi que sur des travées du groupe du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains.*)

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la motion n° 2, tendant à opposer la question préalable.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

(*La motion n'est pas adoptée.*)

### Discussion générale (suite)

**Mme la présidente.** Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Françoise Laborde.

**Mme Françoise Laborde.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, en 2016, les Britanniques choisissaient de délier leur destin de celui de l'Union européenne. En votant en faveur du *leave*, ils ont choisi le « grand large », selon la fameuse expression churchillienne.

Le choc fut rude même si nous savions les limites d'une adhésion en demi-teinte : le Royaume-Uni avait renégocié sa contribution financière, s'était exclu de Schengen, de l'euro ou encore de la Charte des droits fondamentaux.

Pendant plus de quarante ans de vie commune, l'Angleterre a toujours eu un pied dehors, un pied dedans. Aussi, il n'est pas surprenant que cette dichotomie ressurgisse à propos de l'accord de retrait, jusqu'à rendre – peut-être – celui-ci impossible pour des considérations qui ne sont même plus d'ordre technique. C'est bien dommage ! En effet, les divisions politiques internes au Royaume-Uni menacent un retrait ordonné. Madame la ministre, lors de votre audition devant la commission spéciale, vous avez évoqué cette possible impasse, ce *no deal* qui se profile.

Nous avons tous bien compris que Theresa May essayait de naviguer entre les europhobes de son propre parti et ceux qui regrettent le Brexit, tout cela avec, en point d'orgue, la question de la frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord. Et pour ne rien arranger, les nationalistes écossais ne sont pas en reste lorsqu'ils soutiennent l'idée d'un nouveau référendum. Comme l'a très justement souligné le Président de la République à l'issue du dernier Conseil européen : « Ce n'est pas à l'Union européenne de faire des concessions pour trouver des solutions à un problème politique interne britannique. »

Le groupe du RDSE partage cette position. Il revient au Royaume-Uni d'assumer ses difficultés intérieures et de ne pas demander l'impossible pour tenter de les résoudre, comme ce fut le cas avec le plan de Chequers, une sorte de marché unique à la carte.

Bien sûr, il ne s'agit pas pour autant de méconnaître la très délicate question irlandaise, bien au contraire. La construction européenne a dans ses gènes l'idée de paix. Le format du retrait britannique ne doit en aucun cas menacer les accords du Vendredi saint, tout le monde en convient.

C'est pourquoi l'idée du *backstop* prôné par Michel Barnier, le filet de sécurité entre l'Irlande du Nord et l'Union européenne, est une très bonne option. Espérons seulement qu'elle gagne rapidement du terrain outre-Manche. J'en profite pour saluer le travail remarquable de notre compatriote négociateur en chef de la Commission, qui ne ménagé pas sa peine pour trouver le meilleur compromis et qui s'emploie à présenter le visage d'une Europe à vingt-sept unie.

Quoi qu'il advienne, avec ou sans accord, le retrait étant irréversible, l'Union européenne, et au sein de celle-ci notre pays, doit s'y préparer. Le Conseil européen l'a rappelé depuis 2017 lors de chacune de ses réunions. Nous y sommes aujourd'hui.

La mise en œuvre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne étant une première, ses conséquences soulèvent des inquiétudes, s'agissant en particulier de la libre circulation des personnes et des marchandises.

Demain, le Royaume-Uni sera un État tiers. Les enjeux sont nombreux pour les citoyens, les expatriés, les couples mixtes, dont la circulation et les droits pourraient être un temps entravés. Quant aux marchandises, on imagine aisément, en cas d'impréparation, les difficultés que pourrait avoir le rétablissement des frontières lorsque l'on sait, par exemple – je tiens à le redire –, que chaque année transitent 25 millions de tonnes de marchandises par le tunnel sous la Manche.

Le projet de loi d'habilitation qui nous est soumis cet après-midi doit anticiper ces situations. Compte tenu du contexte que nous avons tous évoqué, celui de négociations non abouties – tout au moins dans les délais fixés initialement –, le projet de loi présente la particularité de proposer des habilitations contenant des mesures de portée très générale, voire peu précises quant à leurs finalités. Le Conseil d'État s'en est d'ailleurs ému, mais il faut reconnaître, madame la ministre, que l'équation est complexe.

On mesure bien les contraintes qui entourent ce texte : des négociations en suspens – je viens de le rappeler – qui commandent une certaine flexibilité au sein de ces ordonnances, la nécessité également de tenir compte des dispositions qui seront prises par le Royaume-Uni, par l'Union européenne et par chacun des États membres.

Pour toutes ces raisons, le groupe du RDSE estime que ces ordonnances se justifient, même si, en tant que parlementaires, nous n'en sommes pas très friands, car, disons-le, elles comportent souvent une part d'inconnue.

La commission spéciale a en tout cas entrepris un travail de clarification et de consolidation des quatre articles du projet de loi, qui va, pour l'essentiel, dans le bon sens. Je pense en particulier aux amendements à l'article 3 concernant le régime applicable aux travaux de construction et d'aménagement qui seront rendus nécessaires par le rétablissement de contrôles aux frontières. Cet article concerne près d'une dizaine de codes et des mesures allant du permis de construire au travail de nuit, en passant par les obligations environnementales.

Si l'urgence peut conduire à contourner provisoirement le droit commun, l'allégement des procédures doit néanmoins être borné par le respect des droits et des libertés garantis par la Constitution. C'est un apport très utile de la commission spéciale que je souhaitais souligner. Je regrette donc l'amendement du Gouvernement tendant à introduire le mot « notamment ». Je pensais naïvement que ce mot était à proscrire dans un texte de loi, mais peut-être est-ce pour nous signaler que la liste des adaptations ou des dérogations, déjà longue, est incomplète. Nous en débattons, madame la ministre, lors de la discussion des amendements.

Mes chers collègues, dans cette épreuve qui secoue l'Europe, les États membres ont leur part de travail à fournir pour protéger nos concitoyens et nos intérêts.

Le groupe du RDSE, profondément attaché au projet européen, sera au rendez-vous des mesures qui faciliteront la concrétisation d'une Europe à vingt-sept. Et, au-delà, nous espérons qu'un divorce à l'amiable est encore possible, afin de réussir au mieux la prochaine étape, le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. (*Applaudissements sur les travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, du groupe La République En Marche et du groupe Union Centriste. – MM. Robert del Picchia et Jean-Paul Émorine applaudissent également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-François Longeot, en remplacement de M. Claude Kern. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste.*)

**M. Jean-François Longeot**, en remplacement de *M. Claude Kern*. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, mesdames, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, je vous prie, tout d'abord, de bien vouloir excuser Claude Kern, qui devait s'exprimer sur ce texte en tant que membre de la commission spéciale.

Dans moins de cinq mois maintenant, le Royaume-Uni ne sera plus membre de l'Union européenne. C'est une réalité à laquelle nous avons encore, parfois, du mal à faire face, et le groupe Union Centriste, que j'ai l'honneur de représenter, particulièrement attaché à la construction européenne, ne s'y résout pas de gaieté de cœur. Il faut bien, malgré tout, s'y résoudre, et tâcher de prendre des mesures qui préservent au mieux les intérêts de notre pays et de l'Union.

L'objet du projet de loi que nous examinons aujourd'hui est de permettre au Gouvernement de prendre, par ordonnances, des dispositions tant structurelles que d'urgence visant à adapter notre pays aux conséquences du retrait britannique.

*A priori*, le Parlement n'est évidemment pas favorable, ou alors très rarement, au recours aux ordonnances. Or il est ici de l'impérieuse nécessité que certains aspects essentiels soient anticipés, et les délais impartis nous paraissent justifier cette procédure.

Parmi les multiples conséquences du Brexit se pose la question de l'avenir du « passeport européen » pour les établissements financiers. Après le retrait du Royaume-Uni, les établissements financiers britanniques vont en effet perdre leur « passeport financier européen ». Il ne leur sera donc plus possible de bénéficier de la procédure de « passeportage » concernant les prestations de service, qui prendront fin.

Dans ce contexte, le Royaume-Uni élabore actuellement un projet de régime temporaire, qui pourrait permettre à certaines entités bénéficiant du passeport européen de se prévaloir, pour certaines activités, d'un régime ne nécessitant pas d'agrément nouveau. Pour l'instant, il n'existe toutefois pas de proposition similaire pour l'Union européenne, qui attend le résultat des négociations pour statuer, même si d'autres possibilités pourraient être envisagées, au regard des textes existants, pour que le Royaume-Uni puisse exercer dans l'Union européenne. Tout dépendra bien évidemment du résultat des négociations en cours.

Cela impose, pour les contrats en cours, un transfert vers des entités relevant du droit européen, avec les incertitudes liées à une mise en œuvre pratique, surtout quand on connaît les subtilités juridiques françaises concernant les notions de novations et de cession de contrat.

L'incontournable réalité pratique est que le temps court et qu'il convient de se préparer au pire des scénarios : l'impossibilité de poursuivre les relations financières existantes.

Au-delà de la problématique financière, j'insiste sur le fait que le Brexit risque d'entraîner une forte désorganisation économique, dont les conséquences seront notamment visibles dans la région du Grand Est et, partant, dans la collectivité d'Alsace. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne aura en effet un très fort impact sur les entreprises de la région, alors même qu'elles ont exporté outre-Manche pour près de 5 milliards d'euros de marchandises, soit 13,6 % du total des exportations.

Si les gros opérateurs de commerce ont pris les devants, cette situation reste problématique et fastidieuse pour les PME, notamment dans les domaines agroalimentaire et viticole. Ces entreprises ne sont pas forcément rompues aux

règles de l'Organisation mondiale du commerce, l'OMC, qui s'appliqueraient au cas où le Royaume-Uni deviendrait un pays tiers, sans autre cadre juridique préalablement négocié.

Les élus du groupe Union Centriste restent très attentifs à l'évolution des négociations en cours entre Londres et Bruxelles. Si nous gardons espoir quant à la conclusion d'un accord, nous souhaitons que toutes les mesures nécessaires soient prises pour faire face à ces diverses éventualités.

C'est pourquoi nous voterons ce texte, en demeurant vigilants quant à la mise en œuvre des ordonnances qu'il prévoit, dans le respect des compétences du Gouvernement et du Parlement. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste et sur des travées du groupe Les Républicains. – MM. Jean-Pierre Corbisez et Jean-Noël Guérini applaudissent également.*)

**M. Jean Bizet.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Colette Mélot.

**Mme Colette Mélot.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, « le Brexit signifie le Brexit. » Cette citation de la Première ministre Theresa May a été maintes fois répétée et maintes fois moquée ; elle contient pourtant une part de vérité. Quoi qu'il arrive, le Royaume-Uni ne sera plus un État membre de l'Union européenne le 30 mars 2019, c'est-à-dire demain.

Bien que l'actualité récente nous apporte un peu d'espoir, avec la perspective d'un accord sur la frontière irlandaise, nous ne devons pas nous voiler la face : l'hypothèse d'un *hard Brexit*, ou Brexit dur, existe et n'est plus improbable.

Mes chers collègues, qu'est-ce qu'un Brexit dur ? C'est d'abord un aveu d'impuissance et un échec de la diplomatie. Malgré les efforts et les qualités de négociateur que déploie Michel Barnier, et que je souhaite souligner ici, un Brexit sans accord marquerait la victoire de la division et de l'entêtement entre deux amis, entre deux partenaires. Nous ne pouvons concevoir cette issue, tant il nous semble que l'avenir du Royaume-Uni est lié de façon inaltérable à l'Union européenne.

Nous ne pouvons imaginer qu'un ancien membre de l'Union, un pivot historique du concert européen, un allié essentiel de la France soit traité comme n'importe quel État tiers ; ce n'est pas dans l'intérêt du Royaume-Uni, ce n'est pas dans l'intérêt de l'Union européenne, ce n'est pas dans l'intérêt de la France. N'oublions pas que nous sommes en train de perdre la deuxième économie d'Europe, alors que nous sommes confrontés à une situation mondiale des plus dangereuses.

Un Brexit sans accord est également une menace majeure pour les intérêts de nos compatriotes expatriés. La communauté française est nombreuse au Royaume-Uni : elle compte plus de 300 000 personnes, parmi lesquelles nombre d'étudiants et de jeunes travailleurs. Ce projet de loi a pour objet de préserver leurs intérêts, en traitant de leurs droits sociaux et de la reconnaissance des qualifications entre nos deux pays.

Comment imaginer qu'un étudiant français Erasmus ou, demain, un jeune Français étudiant à Oxford puisse se voir refuser son diplôme en France ?

À cet égard, je salue l'action de notre commission spéciale, qui a prévu d'inclure dans l'habilitation les diplômes et qualifications professionnelles complémentaires, même si les formations débutent après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** Exact !

**Mme Colette Mélot.** Enfin, un Brexit dur est une menace pour nos intérêts économiques et sécuritaires.

Le Royaume-Uni fait partie de nos dix principaux partenaires commerciaux, et il est l'un des rares pays développés avec qui nous avons encore un excédent commercial.

La place financière de Londres est toujours un acteur incontournable dans le financement de l'Union européenne et de la zone euro. Nous devons préserver une relation économique étroite et réciproque entre nos deux pays, dans tous les domaines. Pour ce qui concerne les échanges financiers, il faudra trouver un régime satisfaisant pour remplacer le fameux passeport financier.

Il faudra également trouver des solutions viables pour nos pêcheurs du nord, dont l'activité dépend, pour une bonne part, des eaux britanniques.

De plus, il faudra trouver une réponse pérenne à la question des échanges *via* le tunnel sous la Manche.

Ce projet de loi d'habilitation nous permettra de répondre à ces questions dans l'urgence d'un *no deal*. Mais la France devra œuvrer avec ses partenaires européens pour trouver des solutions communes et pérennes.

Ce projet de loi aborde, enfin, le transport de matériels de guerre. Étant donné notre coopération étroite en matière de défense et l'imbrication de nos industries dans ce domaine, il est fondamental que ce sujet soit traité de façon claire et robuste.

Le Royaume-Uni est et restera un partenaire indispensable de la France et de l'Europe en matière de défense et d'armement. Cette coopération politique étroite ne doit pas s'achopper sur des détails techniques.

Les membres du groupe Les Indépendants – République et Territoire espèrent que le Gouvernement n'aura pas à prendre les ordonnances dont nous débattons. Elles signifieraient l'échec du compromis et de la négociation. Elles signifieraient la mise en œuvre d'un régime d'expédients et de rustines, en lieu et place d'un accord solide et pérenne. Elles signifieraient enfin une cassure irrémédiable, que nous ne souhaitons pas, avec le Royaume-Uni, un grand pays, partenaire historique de la France et de l'Europe.

Nous voterons bien entendu en faveur de ce texte, sous réserve des conclusions de la discussion qui va suivre.

La commission spéciale a travaillé de manière consensuelle. Monsieur le rapporteur, cher Ladislav Poniatowski, je vous rappelle simplement que j'y ai représenté le groupe Les Indépendants – République et Territoires : vous avez oublié de le mentionner parmi les différents groupes politiques que vous avez énumérés...

**M. Alain Richard.** Voilà qui est impardonnable ! (*Sourires.*)

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** C'est exact, madame Mélot, et je m'en excuse !

**M. Jean Bizet.** Ainsi, l'oubli est réparé ! (*Nouveaux sourires.*)

**Mme Colette Mélot.** Enfin, à Michel Barnier et à vous-même, madame la ministre, nous adressons tous nos vœux de succès pour les prochaines semaines, lesquelles seront décisives pour l'avenir du Royaume-Uni, de l'Europe et de la France ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste. – M. Alain Richard applaudit également.*)

**M. Jean Bizet.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Richard Yung.

**M. Richard Yung.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous arrivons aux dernières semaines de négociations relatives au Brexit, et il s'agit là d'un moment difficile : nous n'avons pas de vision très claire quant à la manière dont avancent les différents dossiers.

Dans la presse britannique, M. Raab certifie que l'on est presque arrivé à un accord sur tous les sujets les plus difficiles. (*Mme la ministre fait un signe de dénégation.*) Mais, dans d'autres journaux, M. Barnier émet certaines réserves quant aux propos des ministres anglais. Voilà pourquoi il est assez difficile d'avoir une vision claire de la situation et, au fond, c'est assez normal, à quelques semaines de la clôture des pourparlers.

En dépit de cette situation, notre commission spéciale s'est efforcée de travailler sur le fond en analysant les différents problèmes. À mon tour, je remercie M. le président et M. le rapporteur de nous avoir guidés sur ces chemins difficiles.

Notre responsabilité est grande, compte tenu des divisions et des doutes dont le projet européen fait l'objet en général, que ce soit en France ou dans d'autres pays. Mais nous devons rester fermes et continuer de l'affirmer : dans le monde tel qu'il est, aucune solution ne peut être substituée au projet européen. Nous n'en cherchons pas moins un accord.

Je saisis cette occasion pour saluer, comme l'ont fait tous les orateurs, le travail mené par Michel Barnier, qui a pleinement joué son rôle dans le cadre des négociations. Il a, en particulier, réussi à maintenir l'unité des Vingt-Sept.

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** Absolument !

**M. Richard Yung.** Nous savons quelle a été, au XVIII<sup>e</sup> et au XIX<sup>e</sup> siècle, la politique britannique sur le continent – on peut invoquer, entre autres, la mémoire de William Pitt. Pendant toute cette période, la Grande-Bretagne s'est efforcée de diviser les nations européennes. Elle excelle encore dans cet exercice, mais M. Barnier, son équipe et, avec eux, nos chefs de gouvernement sont parvenus à faire face.

Notre priorité doit demeurer la préservation des intérêts des citoyens européens et de nos entreprises européennes. Veillons à ne pas brader l'intégrité du marché unique, la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux. Les Anglais ont eu beaucoup de mal à le comprendre, puis à l'assimiler. Bien sûr, le transfert, à notre profit, de quelques milliers d'emplois de la City serait le bienvenu, mais là n'est pas le cœur du débat.

Les incertitudes autour d'un futur accord de retrait sont amplifiées par les divisions politiques régnant entre les partis britanniques et, surtout, en leur sein, ainsi que par la faiblesse politique de la Première ministre. Elles demeurent telles que nous devons prendre en considération l'hypothèse d'un échec de la négociation. C'est pourquoi nous sommes réunis ici, afin de débattre d'un projet de loi d'habilitation.

Les négociations sur l'accord de retrait se poursuivent, et pour cause, le Conseil européen des 18 et 19 octobre dernier n'a pas permis de s'accorder définitivement sur les derniers points d'accroche, qui ont toute leur importance.

Je pense, en particulier, à la frontière irlandaise, que l'on a du mal à visualiser. Va-t-on installer des postes de douane flottants entre l'Angleterre et l'Irlande du Nord ? Ou bien cette frontière sera-t-elle tracée entre la République d'Irlande et l'Irlande elle-même ? On peine à comprendre. On parle toujours du *backstop* ; je vous avoue que, pour ma part, je n'ai toujours pas saisi ce dont il s'agissait... Mais peut-être le sujet viendra-t-il en discussion plus tard.

Il est urgent de prendre les dispositions nécessaires pour tirer les conséquences d'une sortie, avec ou sans accord, ratifiée ou non par le Parlement britannique et le Parlement européen. Nous devons donc être pragmatiques : d'où le choix des ordonnances, que nous soutenons.

L'ensemble de ces considérations est pris en compte dans le présent texte, qui nous permettra de réagir rapidement, tout en nous concertant étroitement avec la Commission européenne.

À mon sens, il est important que la France coordonne son action avec les vingt-six autres pays de l'Union. Le cas échéant, il faudra être à même de mener conjointement un travail sur les différents sujets évoqués : tout d'abord, la situation des Français et, plus largement, des Européens au Royaume-Uni ; ensuite, la situation des Britanniques sur le continent ; enfin, la libre circulation des personnes et des marchandises.

Nous devons prendre en compte tous ces éléments. J'y insiste, nous soutenons, en la matière, le recours aux ordonnances, même si – les précédents orateurs l'ont relevé – cette méthode n'est pas celle que préfèrent les parlementaires. Bien sûr, nous devons nous assurer que nous ne serons pas lésés, mais nous espérons que le Parlement votera le présent texte.

Dans quelques instants, nous allons examiner divers amendements que le Gouvernement a, sauf erreur de ma part, déposés ce matin. Mais, sous réserve des dispositions dont il s'agit, les élus de notre groupe voteront ce projet de loi ! (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche. – Mme Maryse Carrère et M. Olivier Cadic applaudissent également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Bocquet.

**M. Éric Bocquet.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, le 30 mars 2019, le Royaume-Uni quittera l'Union européenne et deviendra donc un pays tiers.

On l'a déjà rappelé : quel que soit le scénario envisagé, ce changement aura des impacts importants pour les entreprises, les administrations et les citoyens européens et britanniques. En effet, comme le souligne le rapport, les exportations vers le Royaume-Uni représentent 3 % de notre PIB. Environ 30 000 entreprises françaises exportent des marchandises ou des services vers la Grande-Bretagne, et 4 millions de Britanniques se rendent chaque année sur notre territoire.

Au-delà des questions techniques et juridiques qu'il soulève, le Brexit est une première dans l'histoire européenne. Et comme l'a très bien identifié le groupe de suivi du Sénat, l'Union européenne doit aujourd'hui gérer une procédure de retrait en deux étapes, qu'elle n'a ni choisie ni décidée.

Séisme politique et juridique, le Brexit interroge le concept même d'une « union sans cesse plus étroite » entre les peuples de l'Europe longtemps construite sans les peuples, parfois même contre eux – je pense notamment aux Grecs. Ainsi, au cours des vingt dernières années, la plupart des référendums portant sur la construction européenne se sont soldés par des résultats négatifs, sans que la marche en avant du projet européen soit pour autant remise en question ou revisitée.

C'est dans ce contexte que nous pouvons aborder le retrait du Royaume-Uni, puissance politique, économique et militaire de premier plan, qui jouissait déjà d'un statut extrêmement dérogeant par rapport aux autres États membres.

**M. Jean Bizet.** Exact !

**M. Éric Bocquet.** Ce qui frappe, à l'issue des différentes auditions menées par la commission spéciale, c'est que les Britanniques semblent bien mieux préparés à la sortie que ne le sont les autres États membres.

M. Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, l'a souligné lors de son audition : aujourd'hui encore, peu de gens croient au Brexit. À ce titre, les auteurs du rapport regrettent une préparation tardive « des administrations et de la mise en adéquation des moyens budgétaires [qui] doivent aller de pair avec des actions de sensibilisation des acteurs intéressés aux conséquences du Brexit ».

En effet, alors que les problématiques sont énormes et diverses, il semble que l'Union européenne et les États membres ont préféré jouer la carte d'une remise en cause du Brexit, plutôt que celle de la négociation d'une sortie ordonnée du Royaume-Uni. À cet égard, la question irlandaise est tout à fait frappante.

Il ne s'agit pas de minimiser les enjeux liés aux nouvelles frontières extérieures de l'Union européenne, qu'il s'agisse de la cohérence générale ou de protection du marché unique. Toutefois, l'impression que les deux parties, Royaume-Uni et Union européenne, ont quelque peu instrumentalisé l'Ulster, afin de faire pression sur les négociations, ne peut être balayée d'un revers de la main. Or cette question irlandaise est essentielle, historiquement, politiquement et économiquement.

Le retour à une frontière physique « dure » est impossible. Les Irlandais ne reviendront pas sur les accords du Vendredi saint, qui, en 1998, ont mis fin à des décennies de conflits et de violences. Pour eux, il n'y aura pas d'accord de retrait sans *statu quo* quant aux relations entre l'Ulster et la République d'Irlande, aujourd'hui normalisées.

L'idée d'une frontière au milieu de la mer d'Irlande, pour maintenir artificiellement l'Ulster dans la zone Europe, est tout à fait inacceptable pour la Grande-Bretagne et l'Irlande, toute forme d'annexion de l'Ulster constituant un grave danger pour l'intégrité du Royaume-Uni.

Nous devons veiller à ce que ni notre diplomatie ni la diplomatie européenne ne jouent la division en donnant la priorité à l'Irlande contre le Royaume-Uni. Comme l'a relevé le groupe de suivi dans son rapport de juillet dernier, l'Union européenne ne doit pas spéculer sur les dissensions internes au Royaume-Uni.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Alors que, la semaine dernière, les négociations semblaient être dans l'impasse, alors que l'hypothèse d'un Brexit sans accord était de plus en plus plausible, le secrétaire d'État britannique chargé du Brexit a estimé, dans une lettre adressée aux parlementaires, qu'un accord sur la sortie de l'Union européenne pouvait être scellé d'ici au 21 novembre prochain. Il a même affirmé que l'accord de retrait était désormais réglé à 95 %.

Comme l'a souligné le Conseil européen de juillet 2018, un retrait du Royaume-Uni sans accord nécessiterait l'adoption, par l'Union comme par les États membres, dans leur champ de compétences, de mesures de contingence.

C'est dans ce contexte mouvant et incertain que nous sommes appelés aujourd'hui à nous prononcer sur la demande d'habilitation formulée par le Gouvernement en vue de combler le vide juridique que provoquerait un Brexit sans accord.

Ce projet de loi d'habilitation, au champ d'application extrêmement large et au contenu particulièrement flou – plusieurs orateurs l'ont rappelé, comme l'avait souligné le

Conseil d'État dans son avis –, a pour objet la situation des Français installés au Royaume-Uni et des Britanniques installés chez nous, la gestion des flux de personnes et de marchandises et l'aménagement, en urgence, des lignes ferroviaires, des ports et des aéroports français.

Nous approuvons les conclusions de M. le rapporteur. La législation par voie d'ordonnances n'est pas une bonne méthode, et, dans ce cas précis, le Gouvernement demande quasiment un blanc-seing au Parlement. C'est pourquoi nous saluons les modifications, visant à clarifier et à encadrer le champ de l'habilitation, qui ont été tentées ou opérées par la commission spéciale.

En effet, ce qui importe aujourd'hui, dans les délais extrêmement restreints avec lesquels nous devons composer, c'est que notre pays soit en mesure de répondre rapidement, non seulement aux conséquences d'un *no deal* – c'est l'objet des deux premiers articles du projet de loi –, mais aussi aux conséquences concrètes du Brexit, pour ce qui concerne les infrastructures et, plus largement, les questions logistiques. Il s'agit, tout particulièrement, du rétablissement des contrôles douaniers : c'est l'objet de l'article 3 du projet de loi.

Certes, nous comprenons l'exigence de flexibilité qu'exprime le Gouvernement face à une situation exceptionnelle, mais les sénateurs du groupe CRCE resteront extrêmement vigilants, en particulier au sujet des mesures prises sur le fondement de l'article 3, qui permet au Gouvernement de déroger au droit commun en matière d'aménagements de travaux et d'aménagements rendus nécessaires par le Brexit.

Pour ce qui nous concerne, nous opterons pour l'abstention. (*Mme Michelle Gréaume applaudit.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Didier Marie.

**M. Didier Marie.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, monsieur le rapporteur, chers collègues, les relations que la France entretient avec le Royaume-Uni sont anciennes, et elles sont bien plus fortes qu'avec beaucoup d'autres États européens.

La Grande-Bretagne est un allié historique. C'est aussi l'un de nos principaux partenaires économiques. Ces chiffres ont été rappelés : 30 000 entreprises françaises y exportent l'équivalent de 3 % de notre PIB.

Il s'agit également d'une histoire humaine : près de 200 000 Britanniques vivent en France, et plus de 300 000 Français se sont installés chez notre voisin.

Le 23 juin 2016, nos amis britanniques ont décidé de quitter l'Union européenne. On peut le regretter, mais nous devons respecter ce choix souverain, que le gouvernement de Mme May a légitimement traduit en activant l'article 50 du traité sur l'Union européenne. En conséquence, le 30 mars 2019, sauf si les vingt-sept États membres décident, à l'unanimité, de fixer une date ultérieure, ce qui paraît fort peu probable, la Grande-Bretagne deviendra un pays tiers.

En l'état, la plus grande incertitude demeure quant à un accord de retrait négocié, d'autant qu'il devra être approuvé tant par le Parlement européen que par le Parlement britannique, au sein duquel la Première ministre peine à trouver une majorité, quelle que soit l'option qu'elle proposerait.

Bien sûr, nous saluons l'action de Michel Barnier, qui conduit avec diplomatie et fermeté les discussions au nom de l'Union européenne. À ce jour, les négociateurs disent s'être mis d'accord sur 90 % à 95 % des sujets. Reste cepen-

dant un point de blocage : la frontière irlandaise. De nouvelles propositions ont été faites à la Grande-Bretagne pour dépasser cette difficulté.

M. Dominic Raab, secrétaire d'État à la sortie de l'Union européenne, se veut, quant à lui, optimiste. Comme M. Bocquet l'a relevé, il estime un accord possible avant le 21 novembre prochain.

Malheureusement, le compte à rebours est lancé, et l'hypothèse d'un *no deal* semble de plus en plus probable.

Je le dis à l'intention de Mme Kauffmann et, plus largement, à toutes celles et tous ceux qui n'envisagent pas cette perspective : le *no deal*, ce sont, du jour au lendemain, des trains, des bateaux, des avions qui ne circulent plus.

Ce sont des ressortissants britanniques et français à cheval sur les deux pays, qui se trouvent dans une situation juridique incertaine et qui voient leurs droits à circuler, séjourner et travailler remis en cause. Ce sont aussi des entreprises dont les exportations sont entravées, des embouteillages monstres à l'entrée du tunnel sous la Manche, notamment pour le 1,6 million de camions qui l'empruntent chaque année. Ce sont des contraintes techniques considérables pour les ports qui voient transiter 3,6 millions de camions par an. C'est la restauration des droits de douane et des contrôles phytosanitaires. C'est la délivrance de visas pour les 4 millions de Britanniques qui viennent en France chaque année. Bref, c'est le chaos !

Face à ces nombreuses menaces, face au risque qu'il n'y ait pas de période de transition, nous ne pouvons que souscrire à la demande d'habilitation émise par le Gouvernement. Il s'agit de préparer cette échéance par voie d'ordonnances, pour en atténuer les effets, dissiper les craintes des personnes concernées et fluidifier nos échanges autant que possible. Des mesures urgentes et temporaires doivent bel et bien être adoptées.

Madame la ministre, vous le savez, le Parlement n'apprécie guère les ordonnances, et il y en a déjà eu beaucoup depuis le début de ce quinquennat. De plus, en refusant de publier l'avis du Conseil d'État, vous avez alarmé les sénatrices et sénateurs membres de la commission spéciale. Y aurait-il quelque chose à cacher ?

Nous entendons vos arguments : vous ne souhaitez pas révéler trop précisément vos intentions. Au contraire, vous entendez conserver de la flexibilité, vous assurer de la réciprocité des mesures, voir comment réagissent les autres États membres.

Toutefois, comme on le dit chez moi – vous connaissez sans doute ce proverbe –, « quand c'est flou, il y a un loup »... (*Sourires. – M. Jackie Pierre s'exclame.*) C'est ce que le Conseil d'État traduit, en termes plus policés, en soulignant que le périmètre du projet de loi est trop large et que la portée des mesures reste imprécise.

En ce sens, nous nous félicitons des travaux de la commission spéciale, qui a apporté un degré de précision supplémentaire à l'habilitation et au périmètre des ordonnances. À cet égard, je tiens à remercier notre rapporteur du travail qu'il a mené et de l'avis consensuel qu'il a permis d'obtenir au sein de notre commission.

Madame la ministre, nous voterons ce texte, moyennant quelques amendements, mais nous demandons solennellement que, au sein du Sénat, le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union

européenne soit informé et consulté tout au long de l'élaboration de ces ordonnances, puis associé au suivi de leur mise en œuvre.

Dans le même esprit, nous soutenons l'amendement du rapporteur tendant à réduire de six à trois mois les délais de ratification de ces ordonnances, de sorte que le Parlement soit pleinement associé.

Que le Brexit soit *hard* ou *soft*, il sera douloureux, y compris pour la France. Plusieurs questions majeures vont se poser pour nos concitoyens. Imagine-t-on une politique des visas entre la France et le Royaume-Uni ? Quels droits sociaux, quelle affiliation au régime de protection sociale et quels accès aux professions accorder aux Français présents au Royaume-Uni et, inversement, aux Britanniques vivant en France ?

Il est important de garantir une continuité des droits pour nos concitoyens, tout comme pour les sujets de Sa Majesté. Aussi le Gouvernement doit-il s'assurer, par ces ordonnances, des principes de réciprocité et de proportionnalité, ainsi que du respect des droits fondamentaux et des libertés constitutionnelles.

Des questions cruciales vont également se poser de manière brutale à nos entreprises. Ces dernières vont devoir se réorganiser. Certaines d'entre elles seront dans l'obligation de se restructurer, voire de licencier. Elles vont devoir rapatrier des activités et investir.

Je pense notamment à la filière automobile, pour avoir rencontré, récemment, le patron d'une PME de ce secteur. La Grande-Bretagne exporte chaque année un million de véhicules dont les pièces détachées viennent en grande partie du continent. Comment les PME qui alimentent les entreprises automobiles britanniques vont-elles s'y prendre pour satisfaire leurs exigences d'approvisionnement, quand on sait que ces grandes sociétés fonctionnent avec deux jours de stocks ?

Pour bon nombre d'activités, c'est en heures, voire en minutes, que la production se joue. Dès lors, quelles seront les conséquences des files d'attente et des contrôles sur leur compétitivité ?

**M. Jean Bizet.** Très juste !

**M. Didier Marie.** Voilà une illustration de la complexité de la situation à laquelle nous sommes confrontés.

Nos collectivités territoriales, quant à elles, ne peuvent être laissées seules en première ligne face aux acteurs économiques de leurs territoires. Les régions, départements et agglomérations concernés agiront, mais le Gouvernement devra dire rapidement de quelle manière il les accompagnera.

Madame la ministre, je tiens, en outre, à attirer votre attention sur nos ports. Je pense particulièrement à ceux du département dont je suis l'élu : Le Havre, Dieppe, Le Tréport, et, au-delà, à tous ceux, de Calais à Roscoff, en passant par Dunkerque, Ouistreham et Cherbourg. Ces ports vont devoir engager des travaux pour séparer les flux venant, d'une part, de Grande-Bretagne et, de l'autre, d'Irlande, accueillir de nouveaux douaniers et des agents des services vétérinaires et phytosanitaires, dont le nombre, soit dit en passant, est insuffisant.

Le rétablissement d'une frontière sur les ports de la Manche va coûter cher. Dans ce domaine également, il faut donc que le Gouvernement précise rapidement de quelle manière il contribuera au financement des travaux indispensables et quels moyens humains il mettra à leur disposition.

Pour les mêmes raisons, nous souhaitons évoquer, devant vous, la redéfinition du corridor maritime mer du Nord-Méditerranée. Je sais que vous êtes attentive à cette question. (*Mme la ministre le confirme.*) Ce sujet n'entre pas tout à fait dans le cadre de ces ordonnances, mais il a toute son importance.

**Mme Maryvonne Blondin.** Eh oui !

**M. Didier Marie.** Il n'est pas acceptable que la Commission désigne uniquement les ports de Rotterdam, Anvers et Zeebrugge comme exutoires aux trafics de marchandises en provenance de l'Irlande.

Il n'est pas acceptable qu'elle oublie – je dirais même exclue – les ports de notre façade de la Manche. C'est une véritable inquiétude pour leur attractivité et leur capacité à mobiliser des fonds européens, que nos amis belges et néerlandais ont déjà largement consommés. C'est un non-sens quand on regarde une carte du nord de l'Europe, attestant que les ports français sont plus proches de l'Irlande. C'est une aberration, quand on sait qu'au Havre, par exemple, l'on débarque vingt-trois conteneurs à l'heure, contre seize à Rotterdam. Ce constat permet de balayer l'argument selon lequel nos infrastructures seraient congestionnées.

Aussi attendons-nous du Gouvernement qu'il obtienne de la Commission le rattachement de nos ports de la Manche à ce corridor mer du Nord-Méditerranée.

Ce projet de loi n'est qu'une étape sur la route qui sépare la Grande-Bretagne et l'Union européenne. Il ne résoudra pas tous les problèmes posés. La Commission est également très attendue dans les matières qui relèvent de sa compétence – je pense, entre autres, au secteur aérien, à l'agriculture, à la pêche ou aux médicaments.

Le Brexit représente un défi majeur. La France a une responsabilité particulière pour défendre le marché unique et les valeurs de l'Union européenne. Il y va des droits de nos concitoyens, de la force de nos entreprises, de l'attractivité de nos territoires et de notre image diplomatique.

Madame la ministre, nous resterons donc très vigilants tout au long du processus qui nous conduira à la ratification des ordonnances. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe La République En Marche.*)

**M. Jean Bizet.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-François Rapin.

**M. Jean-François Rapin.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le 23 juin 2016, le peuple britannique a fait le choix de quitter l'Union européenne. S'il ne nous appartient évidemment pas de remettre en question cette décision souveraine, permettez-moi de rappeler de nouveau à quel point nous la regretterons profondément.

Avec le départ de l'un de ses membres les plus éminents, c'est une part de l'âme et du génie de notre continent, comme de sa force collective, qui se dissocie de notre édifice commun.

Le Brexit, par sa radicalité, interpelle tous ceux qui sont sincèrement attachés à la construction européenne. Il oblige, si l'on veut mener à bien son indispensable refondation, à exercer un devoir d'inventaire lucide sur l'Europe que nous avons bâtie depuis soixante ans.

Au-delà des réflexions qu'il a suscitées sur l'avenir de l'Union, le Brexit doit également nous conduire à des considérations plus prosaïques. En effet, nous sommes aujourd'hui dans une situation inédite. Après avoir cherché à organiser la

convergence entre ses États membres pendant plusieurs décennies, l'Union européenne doit désormais trouver la voie appropriée pour gérer la divergence à venir entre le Royaume-Uni et le continent.

Après quarante ans d'imbrication de plus en plus poussée de nos systèmes économiques respectifs dans le cadre du marché unique, de l'union douanière et de nos diverses politiques communes, nul ne peut en effet ignorer que ce processus emportera des conséquences négatives des deux côtés de la Manche et de la mer du Nord : les droits de douane seront vraisemblablement réintroduits à l'avenir, les échanges humains s'affaibliront et, surtout, la divergence réglementaire altérera nécessairement la fluidité des transactions commerciales de services comme de biens.

S'agissant des marchandises, la remise en place de contrôles douaniers, notamment phytosanitaires et vétérinaires, perturbera inmanquablement les chaînes d'approvisionnement et de production dans de très nombreux secteurs.

La France, en raison de sa géographie et de ses liens économiques étroits avec le Royaume-Uni, comptera au nombre des États membres les plus touchés. Un simple coup d'œil au volume impressionnant du trafic transitant par le tunnel sous la Manche, qui représente un quart de la totalité des échanges entre le Royaume-Uni et les Vingt-Sept, permet d'en prendre la mesure.

L'activité de nos ports, particulièrement en Bretagne, en Normandie et bien sûr dans les Hauts-de-France, ma région, subira également de plein fouet l'impact du Brexit.

À ce titre, la proposition de la Commission concernant la reconfiguration du corridor maritime mer du Nord-Méditerranée me semble inacceptable, car elle accentue encore le risque, déjà existant, de déport des activités vers les ports belges et néerlandais, où les autorités semblent, selon les professionnels que nous avons auditionnés, plus souples, plus réactives et plus avancées aujourd'hui que la France dans la préparation conjointe du Brexit avec le secteur privé.

Les conséquences économiques et sociales seront réelles, quel que soit le dénouement des discussions en cours, mais elles seront encore amplifiées en cas de *no deal*, un scénario qui ne peut plus être écarté, au vu de la situation politique intérieure au Royaume-Uni, ainsi que de l'échec du sommet de Salzbourg et du dernier Conseil européen.

À cinq mois de la sortie effective du Royaume-Uni, le brouillard qui entoure l'issue des négociations concernant l'accord de retrait n'est pas levé et empêche toujours d'entrevoir les contours de nos relations futures avec Londres.

En conséquence, il apparaît indispensable d'anticiper le pire et de se préparer à un retrait sans accord, afin d'en minimiser autant que possible l'impact. Tel est l'objet du projet de loi qui nous est soumis par le Gouvernement, qui doit permettre de faire face, dans les domaines qui relèvent de la compétence nationale, aux conséquences du Brexit, que celui-ci soit négocié ou non.

En tant que parlementaire, je ne peux évidemment pas me réjouir du recours aux ordonnances, mais j'en comprends toutefois la nécessité, au regard du contexte particulier dans lequel nous nous trouvons. Les amendements apportés au texte par notre rapporteur Ladislas Poniatowski me paraissent cependant essentiels, dans la mesure où ils le rendent plus conforme aux exigences constitutionnelles en précisant ses finalités, tout en lui conservant la flexibilité nécessaire pour réagir aux événements.

Comme parlementaire, j'ai, en revanche, plus de mal à comprendre, malgré vos explications, madame la ministre, la volonté du Gouvernement de ne pas publier l'avis du Conseil d'État. En effet, je ne suis pas convaincu que ce texte soit susceptible d'être mis à profit par les Britanniques dans le cadre des négociations actuelles ou à venir et j'estime que le fait de ne pas le communiquer constitue un défaut d'information du Parlement mal venu, *a fortiori* à l'occasion de l'examen d'un projet de loi d'habilitation à légiférer par ordonnances.

Il en va de même en ce qui concerne les amendements déposés par le Gouvernement, qui vont à l'encontre des objectifs de sécurisation du texte visés par la commission spéciale.

Sous réserve de ces observations, le groupe Les Républicains votera ce projet de loi, qui ne suffira toutefois pas, à lui seul, à garantir une bonne gestion du Brexit. Celle-ci dépendra avant tout des moyens concrets que le Gouvernement lui allouera et de la rapidité d'action de l'État, pour apporter une réponse appropriée aux problèmes d'ores et déjà identifiés sur le terrain.

Tout retard pris aujourd'hui sera en effet très difficile à combler d'ici au 29 mars 2019, date à laquelle nous devons être prêts en cas de *no deal*. L'urgence est réelle. Elle concerne les nombreux investissements et les procédures nécessaires à la mise en place de contrôles douaniers efficaces et aux ressources humaines qui devront être mobilisées en conséquence.

Au vu de l'ampleur des échanges avec le Royaume-Uni et de l'absence de structures capables de gérer de nouvelles contraintes, la tâche semble considérable, et l'État doit se montrer à la hauteur de ce défi. Or il n'est pas entièrement clair que cela soit le cas à ce stade.

Il doit également être présent pour accompagner nos territoires, particulièrement ceux du littoral atlantique, et nos entreprises, notamment les PME, face aux turbulences qu'ils auront à traverser. D'autres États membres ont d'ores et déjà engagé cette démarche ; la France doit le faire sans plus attendre et amorcer une véritable logique de partenariat avec les acteurs de terrain, au niveau tant administratif que technique.

Ce projet de loi n'est que la première étape d'un processus que notre pays devra engager pour s'adapter à la nouvelle réalité que façonnera progressivement le Brexit. Nous y serons particulièrement attentifs, madame la ministre, soyez-en assurée. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Jean Bizet.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Anne-Catherine Lozier. (*M. Michel Raison applaudit.*)

**Mme Anne-Catherine Lozier.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le 23 juin 2016, le Royaume-Uni a donc choisi de sortir de l'Union européenne. Il redeviendra un pays tiers le 30 mars prochain à minuit, faute d'avoir pu parvenir à un accord, malgré le travail de négociation dans la cohésion mené par Michel Barnier.

Nous voici contraints d'envisager les conséquences d'un *no deal*, à cent quarante jours de la fermeture des frontières. Dans cette hypothèse, la plus négative pour toutes les parties, il n'y aura donc pas de période de transition.

Pour tenter de se préparer, de préserver les acquis des Français et des Britanniques, d'assurer une continuité en matière de libre circulation des biens et des personnes dans les meilleures conditions possible et sous réserve de réciprocité, le Gouvernement nous propose aujourd'hui de l'autoriser à légiférer par ordonnances. Dans le contexte d'urgence que nous connaissons, le groupe Union Centriste apportera son soutien à ce projet de loi, qui bien sûr prendra en compte les amendements de notre commission spéciale.

Au-delà de ces considérations pragmatiques, l'essentiel est à venir, nous le savons tous. Les interrogations sont nombreuses et les enjeux décisifs. Il reste beaucoup à faire, madame la ministre, à la veille des élections, dans une Europe aujourd'hui fragilisée.

Les chefs d'entreprises français nourrissent de grandes inquiétudes, car la France fait partie des pays qui seront les plus affectés par le Brexit. Nos entreprises auraient perdu 4 milliards d'euros depuis le vote de 2016, et nos exportations sont d'ores et déjà affectées par une demande intérieure britannique en baisse, à cause de la chute de la livre sterling et de l'augmentation du coût du pétrole.

Les secteurs les plus pénalisés dans les mois et les années à venir devraient être l'automobile, avec un manque à gagner estimé à plus de 1 milliard d'euros, les outils et l'équipement, l'agroalimentaire ou la pharmacie.

On peut penser que les plus grandes entreprises disposeront de l'ingénierie nécessaire pour faire face aux difficultés que cette situation ne manquera pas de provoquer, mais qu'en sera-t-il de nos PME ? Entre 15 000 et 20 000 d'entre elles n'ont pas d'expérience d'exportation en dehors de l'Union européenne. Vous le savez, madame la ministre, elles devront impérativement être accompagnées par les filières, par les collectivités, mais surtout par l'État, notamment pour développer les compétences nécessaires et gérer les ruptures d'approvisionnement, ainsi que les certifications.

Chacun est bien conscient que les accords ultérieurs de libre-échange avec l'Union européenne seront déterminants, mais ils ne seront conclus que dans plusieurs années. Le gouvernement britannique est allé jusqu'à prévoir une bonne dizaine d'années pour mener à bien les diverses négociations déclenchées par le Brexit, même dans un scénario optimiste, qui verrait le Royaume-Uni discuter avec l'Union européenne d'un accord de libre-échange similaire à celui liant le Canada au bloc européen.

S'ouvre donc pour nous tous, Européens, une longue période d'incertitude, dont les conséquences seront lourdes pour les nombreuses entreprises françaises qui commercent avec le Royaume-Uni, mais aussi pour les produits britanniques, qui entreront désormais dans une nouvelle Union européenne.

Les coûts sont évalués à plus de 60 milliards d'euros, selon le président de la commission des affaires européennes, en cas de *no deal*, et autour de 30 milliards d'euros, essentiellement supportés par les pays de l'Union européenne, dans l'hypothèse où des accords de libre-échange seraient conclus.

Alors que l'Union européenne est déstabilisée et remise en cause dans sa gouvernance comme dans ses modes de fonctionnement, en raison de ce qu'il faut bien appeler ses non-choix, les signes d'éclatement que traduisent le Brexit et la montée des populismes fragilisent encore le projet de reconstruction porté par le Président de la République, qui est aujourd'hui bien isolé.

Votre tâche sera lourde, madame la ministre, mais les membres du groupe Union Centriste seront à vos côtés. Nous savons que les prochaines élections constitueront une étape décisive pour le destin de l'Union européenne du XXI<sup>e</sup> siècle.

Notre groupe, engagé dans le projet européen, tient à réaffirmer à cette occasion l'urgence, répétée maintes fois dans cette enceinte, de renouer la confiance avec les peuples et d'en finir avec une technocratie qui discrédite et qui disqualifie l'idéal européen.

Le Brexit, comme la montée des populismes, nous rappelle à nos responsabilités de politiques vis-à-vis des générations à venir. L'Union européenne doit être celle de la démocratie par et avec les peuples, disait le président Macron, sinon si elle prend le risque de ne plus être ! (*Applaudissements les traversés du groupe Union Centriste, ainsi que sur des traversés du groupe Les Républicains.*)

**M. Jean Bizet.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Bizet.

**M. Jean Bizet.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, notre commission spéciale a conduit un travail important, dans un délai très court, pour permettre au Sénat de se prononcer dans de bonnes conditions sur ce projet de loi d'habilitation. Je voudrais en remercier très sincèrement notre rapporteur, Ladislav Poniatowski, et saluer la mobilisation de l'ensemble des membres de cette commission spéciale.

Nous sommes confrontés à une situation paradoxale. Le Brexit est un non-sens économique ; c'est aussi une aberration géostratégique, je le dis depuis deux ans. Après plus de quarante ans d'imbrication et de convergence, il nous faut travailler à la désimbrication et apprendre à gérer la divergence avec le moins de dégâts possible. Nous devons, par ailleurs, faire face à la forte incertitude qui pèse sur l'issue des négociations d'un accord de retrait.

Nous avons reçu l'ambassadeur de Grande-Bretagne en poste à Paris. Nous en avons conclu que la situation restait, à ce stade, encore très figée. La question irlandaise demeure le nœud gordien de la discussion. Le Sénat, au travers de son groupe de suivi commun aux commissions des affaires européennes et des affaires étrangères, que je copréside avec Christian Cambon, avait, à juste titre, tiré le signal d'alarme en juillet dernier. Il avait, en particulier, insisté sur la question irlandaise. Malheureusement, ses craintes d'un risque d'absence d'accord de retrait se révèlent, à ce jour, fondées.

Je retiens également des propos de l'ambassadeur un message positif et rassurant sur la situation des Français et des autres citoyens européens installés au Royaume-Uni, ainsi que l'inquiétude perceptible des ressortissants britanniques établis en France.

Nous devons donc nous préparer à toutes les hypothèses, y compris celle de l'absence d'un accord sur les modalités de retrait. C'est ce qu'entend faire le Gouvernement par le projet de loi d'habilitation qu'il a soumis au Sénat. Les mesures à prendre ne sont pas seulement d'ordre législatif : beaucoup d'entre elles relèveront de l'Union européenne ou seront d'ordre réglementaire. Parallèlement, un travail préalable doit être conduit par les acteurs publics ou privés concernés.

L'audition par la commission spéciale des représentants des activités portuaires, logistiques et de transport routier a bien montré les difficultés à surmonter. Un gros effort de préparation est nécessaire dans ces domaines, dans un délai très

resserré. Nous sommes préoccupés par la fluidité des échanges transmanche et par l'attractivité des ports français par rapport à leurs voisins néerlandais et belges.

Nous souhaitons que les administrations apportent tout leur soutien aux acteurs économiques qui vont faire face au Brexit. Il s'agit, madame la ministre, d'un enjeu de compétitivité pour notre pays, tout particulièrement pour nos ports, qui doivent relever un défi majeur.

J'ai eu l'occasion, il y a déjà quelques années, de voir comment fonctionnaient, notamment, les Pays-Bas, s'agissant des politiques ayant trait à l'autorité de la concurrence. J'ai pu constater que les administrations sont, là-bas, aux côtés du secteur privé. Dans le contexte actuel, en particulier, Bercy devra changer quelque peu de logiciel et se porter au soutien des entreprises françaises.

Le Brexit pourrait aussi fondamentalement transformer la relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne en matière de services financiers. Les grandes institutions du secteur des deux côtés de la Manche sont liées par quarante ans de régulations complexes.

Dans ses deux rapports, le groupe de suivi avait signalé que, en quittant l'Union européenne, le Royaume-Uni devrait renoncer au passeport financier, qui permet à ses entreprises de vendre leurs services dans ce domaine dans le reste de l'Europe. D'autres questions juridiques se posent. Souvenons-nous que l'incertitude peut créer des risques majeurs pour les marchés financiers.

Pour ce qui est du volet législatif, notre commission spéciale a veillé à ce que l'habilitation que le Gouvernement sollicite du Parlement soit précise. C'est une exigence constitutionnelle. Nous avons également fait attention à conforter les droits des personnes concernées par le Brexit.

Ce faisant, nous n'avons pas écarté le besoin de flexibilité, imposé par l'incertitude même qui plane sur l'issue des discussions avec le Royaume-Uni. Le contenu des ordonnances sera, par ailleurs, subordonné à la réciprocité des mesures prises par le Royaume-Uni et conditionné par les décisions homologues des autres États membres ; la France devra, en effet, rechercher une harmonisation avec les grands États membres voisins, en particulier avec l'Allemagne. Le rapport écrit expose les mesures prises par nos partenaires européens.

Bien évidemment, le Sénat restera très vigilant quant à la suite du processus. C'est pourquoi nous avons souhaité que le Parlement puisse être saisi rapidement des projets de loi de ratification, pour se prononcer sur le contenu des ordonnances.

Le groupe de suivi, que je coprésidé avec Christian Cambon, poursuivra ses travaux. Comme il l'a fait au cours des derniers mois, il rendra compte au Sénat des nouveaux développements concernant le retrait du Royaume-Uni. Il s'attachera aussi à évaluer les impacts du Brexit sur nos concitoyens installés dans ce pays et sur les secteurs économiques intéressés.

Madame la ministre, je voudrais conclure en insistant sur l'attitude très constructive du Sénat au travers de sa commission spéciale. Nous avons une divergence de vues, qui touche à la forme plus qu'au fond, mais je suis absolument convaincu que vous aurez votre projet de loi d'habilitation. Vous comprendrez néanmoins que si nous devons vous accorder de la flexibilité et de la réactivité – c'est nécessaire –, il nous faut aussi vous contraindre à faire preuve d'un peu plus de précision.

Le groupe de suivi du Brexit, que le président Larcher nous avait demandé de constituer dès juillet 2016, gardera la même position. Il restera à vos côtés, pour faire en sorte que les citoyens français sur le sol britannique et nos amis britanniques sur le territoire français soient rassurés sur le plan juridique et que les entreprises françaises obtiennent que la fluidité des accords commerciaux soit garantie tout au long des années qui viennent.

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission spéciale.

PROJET DE LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR ORDONNANCES LES MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE

#### Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>

**Mme la présidente.** L'amendement n° 3, présenté par M. Masson et Mme Kauffmann, est ainsi libellé :

Avant l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La présente loi n'entre en vigueur qu'à compter de la modification de la décision prise par le Conseil européen du 19 juin 2018, laquelle viole le traité de Lisbonne en prévoyant qu'en cas d'abandon du Brexit, la répartition des sièges au sein du Parlement européen restera identique à ce qu'elle est actuellement.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann.

**Mme Claudine Kauffmann.** Les partisans d'une Europe à tendance fédéraliste prétendent la souveraineté des États membres pour imposer une sorte de pensée unique. Ainsi, le résultat de plusieurs référendums a été contourné par les tenants d'une telle conception, qui n'hésitent pas à bafouer la volonté des électeurs dès qu'elle ne va pas dans leur sens.

Aujourd'hui, le Président de la République, M. Macron, est à la pointe de la coalition qui essaye de torpiller le Brexit en pourrissant la négociation. Il s'agit encore de désavouer le suffrage universel, en poussant les Britanniques à organiser un nouveau référendum. À la veille des élections européennes, le but est de faire croire à nos concitoyens que l'évolution vers une Europe fédérale serait l'unique solution possible pour l'avenir.

Au lieu de saboter le Brexit, la France devrait plutôt réclamer sa juste part dans la répartition des sièges au sein du Parlement européen. Actuellement, chacun des 6 députés maltais représente seulement 69 352 habitants, alors que chacun des 74 députés français représente 883 756 habitants. Pis encore, en totale violation du traité de Lisbonne, le ratio d'habitants par siège de la France est nettement plus défavorable que celui de l'Allemagne.

De plus, si les opposants au Brexit parvenaient à leurs fins, cette injustice au détriment de la France subsisterait. En effet, lors du Conseil européen du 19 juin 2018, le Gouvernement français a accepté qu'en cas d'abandon du Brexit, la répartition actuelle des sièges soit maintenue à notre détriment, bien qu'elle viole le traité de Lisbonne.

Avant de prendre des ordonnances, il convient donc de défendre notre représentativité en exigeant le respect de ce traité.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Sans surprise, madame la présidente, l'avis de la commission spéciale va être défavorable, et ce pour une raison très simple : cet amendement est totalement hors sujet !

Je ne dis pas que la question du nombre de représentants français dans le futur Parlement européen, après mai 2019, soit inintéressante. Mme la ministre nous a déjà répondu en commission, en rappelant qu'une partie des sièges britanniques – pas tous – avait été répartie en juin dernier, permettant à certains pays d'obtenir des parlementaires européens supplémentaires qui entreront en fonction en mai prochain, après les élections. La France, avec cinq sièges, est l'État qui en a le plus gagné. Je tenais à faire ce rappel.

Cette décision relève exclusivement du Parlement européen, et en aucun cas du Parlement français. On ne peut pas empêcher les uns et les autres d'avoir une opinion à ce sujet, mais sur cet amendement, vous m'en excuserez, mon avis est totalement défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Ce n'est pas une surprise, l'avis du Gouvernement sera également défavorable.

Pour éclairer les sénateurs, je rappelle que le paragraphe 2 de l'article 3 de la décision du Conseil européen du 28 juin, à laquelle il est fait référence, ne couvre que la question du report dans le temps du retrait britannique et non de son annulation. Il prévoit en effet que, dans le cas où le Royaume-Uni ferait toujours partie de l'Union au début de la législature 2019-2024, le nombre de représentants au Parlement européen par État membre serait celui qui avait été décidé en 2013, et ce, jusqu'à ce que le retrait du Royaume-Uni prenne ses effets juridiques. Un tel report dans le temps apparaît aujourd'hui peu probable.

En tout état de cause, si le Royaume-Uni venait à demander l'annulation de son départ avant les élections européennes, la décision de 2013 deviendrait caduque et le Conseil européen serait contraint d'en adopter une nouvelle, pour fixer la composition du Parlement européen.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Bocquet, pour explication de vote.

**M. Éric Bocquet.** Nous n'allons pas voter cet amendement, mais, selon moi, le premier paragraphe de son objet devrait susciter une réflexion approfondie de la part de la Commission européenne. En effet, on a si souvent l'impression d'entendre qu'il n'y a point de salut en dehors de la forme actuelle de la construction européenne que « pensée unique » est une expression qui me convient !

Pour la première fois de son existence, l'Union européenne est confrontée à la gestion d'un rejet par un peuple souverain dans des conditions tout à fait démocratiques et elle ne sait pas comment faire. Cela dérange. On devrait donc adresser ce paragraphe à la Commission européenne, pour qu'elle en fasse un sujet de réflexion.

Cela dit, nous ne voterons pas cet amendement.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 3.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

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

① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi

pour tirer les conséquences d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord conclu conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, en matière :

② 1° De droit d'entrée et de séjour des ressortissants britanniques en France ;

③ 2° D'emploi des ressortissants britanniques exerçant légalement à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne une activité professionnelle salariée en France ou appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci ;

④ 3° D'exercice, par une personne physique ou morale exerçant légalement à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, d'une activité ou d'une profession dont l'accès ou l'exercice sont subordonnés au respect de conditions. Les qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni sont immédiatement reconnues dès lors que les titulaires de celles-ci exercent leur activité en France au 30 mars 2019 ou sont appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci ;

⑤ 4° De règles applicables à la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique de nationalité britannique ;

⑥ 5° D'application aux ressortissants britanniques résidant légalement en France à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne de la législation relative aux droits sociaux et aux prestations sociales ou, au-delà de cette date, appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci ;

⑦ 6° De contrôle sur les marchandises et passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni et de contrôle vétérinaire et phytosanitaire à l'importation en provenance du Royaume-Uni ;

⑧ 7° De réalisation d'opérations de transport routier de marchandises ou de personnes sur le territoire français, y compris en transit, par des personnes physiques ou morales établies au Royaume-Uni.

⑨ Dans les conditions prévues au premier alinéa du présent I, le Gouvernement est également habilité à prendre toute autre mesure nécessaire au traitement de la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité ainsi que des personnes morales établies au Royaume-Uni et exerçant une activité en France afin de préserver les intérêts de la France en matière économique, financière, de défense et de sécurité.

⑩ II. *(nouveau)* – Les ordonnances prévues au I visent, jusqu'à l'entrée en vigueur, le cas échéant, de traités ou d'accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni, à :

⑪ 1° Tirer les conséquences de l'absence d'accord de retrait sur la situation, en France, des ressortissants britanniques ;

- ⑫ 2° Préserver les activités économiques sur le territoire français ;
- ⑬ 3° Préserver les flux de marchandises et de personnes en provenance du Royaume-Uni ;
- ⑭ 4° Garantir un niveau élevé de sécurité sanitaire en France ;
- ⑮ 5° Prévoir des dérogations, des procédures administratives simplifiées et des délais de régularisation pour les personnes morales ou physiques concernées.
- ⑯ Ces ordonnances peuvent prévoir que les mesures accordant aux ressortissants britanniques ou aux personnes morales établies au Royaume-Uni un traitement plus favorable que celui des ressortissants de pays tiers ou de personnes morales établies dans des pays tiers cesseront de produire effet si le Royaume-Uni n'accorde pas un traitement équivalent.
- ⑰ III. (*nouveau*) – Les ordonnances prévues au présent article sont prises dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Laurent Duplomb, sur l'article.

**M. Laurent Duplomb.** Madame la présidente, madame la ministre, je voudrais revenir sur la partie de l'article 1<sup>er</sup> qui concerne le contrôle sanitaire aux frontières.

Nous avons auditionné le ministre de l'action et des comptes publics, M. Gérald Darmanin. Il nous a affirmé que le ministère de l'Agriculture avait demandé un nombre suffisant d'agents pour opérer les contrôles sanitaires des produits échangés entre la France et le Royaume-Uni, et qu'il lui avait apporté une réponse entièrement favorable.

Aussi, quelle ne fut pas ma surprise lorsque, recevant en audition, en tant que rapporteur du budget de l'agriculture, le directeur général de l'alimentation, j'entendis ce dernier affirmer que, au contraire, il avait demandé 90 équivalents temps plein, ou ETP, mais n'en avait obtenu que 40 ! Le directeur général a également précisé que, en cas de Brexit dur – une situation à laquelle ce texte vise à nous permettre de faire face –, s'il fallait contrôler la totalité des produits entrants et sortants, il aurait besoin non pas de 90 ETP, mais de 900.

Les Irlandais ont prévu d'embaucher 1 000 douaniers, les Pays-Bas 900, mais la France va se contenter, pour contrôler les produits sanitaires vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept et trois cent soixante-cinq jours par an, de 40 ETP...

Il me semble donc qu'il y a là une difficulté.

Madame la ministre, le texte de la commission spéciale contient une phrase de mise en garde, par laquelle nous demandons un suivi de ces problématiques de contrôle sanitaire aux frontières. Nous savons en effet que les Britanniques, en raison de leurs accords avec le Commonwealth, importeront des produits qu'ils pourront faire entrer sur le territoire européen, en particulier sur celui de notre pays, et que nous devons nous appliquer à les contrôler correctement.

La rédaction actuelle de cet article nous permet de faire cela. Nous aurons l'occasion d'en reparler à propos des différents amendements que vous avez déposés, mais pour moi comme – je le crois – pour tous les sénateurs, il est très important que nous prêtions attention à ce point, alors que vos propositions à ce sujet tendent à être plus laxistes. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Éric Bocquet, sur l'article.

**M. Éric Bocquet.** L'article 1<sup>er</sup> vise deux objectifs : réagir aux conséquences d'un retrait sans accord du Royaume-Uni pour les personnes physiques et morales britanniques soumises au droit français et assurer le rétablissement des contrôles aux frontières, en particulier vétérinaires et phytosanitaires, sur les marchandises et sur les passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni.

Sur le premier point, si nous comprenons la nécessité d'acter le retrait du Royaume-Uni, il serait inacceptable que les ressortissants britanniques sur notre territoire puissent pâtir des négociations en cours, alors que, dans le même temps, de nombreuses mesures fiscales sont adoptées dans notre pays afin de « renforcer l'attractivité financière de la place de Paris. »

J'ai à l'esprit, en particulier, l'annonce de la suppression de la dernière tranche de la taxe sur les salaires afin d'attirer chez nous les *traders* de la City. Cette mesure concerne les entreprises non soumises à la TVA – au premier rang desquelles se trouvent les banques –, qui seront exonérées de la surtaxe de 20 % sur les rémunérations annuelles supérieures – excusez-moi du peu ! – à 152 000 euros, entraînant un manque à gagner pour l'État de 300 millions d'euros. C'est Noël avant l'heure !

Ne nous leurrions pas, mes chers collègues, l'économie britannique ne va pas s'effondrer en cas d'absence d'accord ; Mme Theresa May a même annoncé, au lendemain même du vote sur le Brexit, qu'elle allait faire du Royaume-Uni le meilleur endroit du monde pour faire des affaires. À bon entendeur, salut !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Fabienne Keller, sur l'article.

**Mme Fabienne Keller.** Madame la ministre, avant que ne s'ouvre la discussion sur les différents amendements, mon intervention sera de portée générale. Nous sommes amenés à examiner les dispositions en cas de *no deal*. Le texte national est complémentaire d'un texte européen, qui lui-même n'est pas encore connu. Mes chers collègues, comment en sommes-nous arrivés là ?

Le choix des Britanniques du 23 juin 2016 nous conduit à réfléchir sur ce qui s'est passé. Je rappelle que ce vote a fait suite à plusieurs années de débats approfondis parmi le peuple britannique sur la question européenne. J'en tirerai deux leçons. Premièrement, la difficulté de l'Union européenne à prendre suffisamment en compte la demande des populations, l'appel, le besoin de liberté, le désir de souplesse face à ce qui est trop souvent perçu comme le carcan technocratique de Bruxelles. Deuxièmement, et ce sujet a largement occupé les débats, les questions migratoires ont été dominantes dans les discussions si tendues entre les partisans du *leave* et ceux du *remain*.

Mes chers collègues, il nous faut entendre sur ces deux sujets le message du Brexit. L'Europe doit être demain plus déterminée que jamais sur les sujets à propos desquels elle est puissante, tout simplement parce qu'on est plus forts ensemble : je pense aux questions migratoires, mais aussi aux questions de défense ou encore aux questions de lutte contre le terrorisme. L'Europe demain, nous aurons l'occasion d'en parler souvent dans les prochains mois, devra également donner plus de liberté aux États, aux régions et aux territoires afin qu'elle soit mieux acceptée.

Nous voilà, mes chers collègues, amenés à préparer l'hypothèse d'un *no deal*, que nous souhaitons tous ne pas voir appliqué. Je salue le travail de la commission spéciale, de son président, de son rapporteur sur la question des droits sociaux et professionnels. Cette commission nous a aussi permis de mesurer les enjeux pour les ports, le commerce, l'économie, mais rien n'est joué. Nous espérons que ce texte ne sera pas appliqué.

Nous n'oublions pas que les Britanniques sont de grands alliés et de grands partenaires. Je pense à la dernière guerre mondiale. Nous partageons aussi la volonté britannique de maintenir la paix en Irlande du Nord, c'est la dernière paix en Europe. Enfin, nous approuvons le souhait maintes fois exprimé de Michel Barnier de conserver à l'Europe des Vingt-Sept sa cohésion. Donc, merci, madame la ministre ! Je salue ici votre engagement dans une situation singulière et difficile pour faire respecter les intérêts de la France.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Didier Marie, sur l'article.

**M. Didier Marie.** L'article 1<sup>er</sup> est l'occasion d'aborder de nombreuses questions. Deux d'entre elles me paraissent essentielles.

La première question concerne les quelque 200 000 Britanniques qui résident en France et, ne les oublions pas, les 4 millions de Britanniques qui traversent le *Channel* pour les vacances, voire pour travailler chez nous quelque temps.

Pour toutes ces personnes, la garantie de la continuité de leurs droits est importante : droit au séjour, droit aux prestations sociales, droit au travail pour ceux qui résident en France et droit à la libre circulation pour celles et ceux qui viennent passer quelques moments dans notre pays.

Au regard de notre histoire commune, les Britanniques doivent bénéficier – nous en sommes toutes et tous convaincus – d'un traitement bien plus favorable que celui qui est réservé aux ressortissants d'un pays tiers. Cela n'est possible qu'à deux conditions. Tout d'abord, madame la ministre, le Gouvernement doit préparer dans le cadre des ordonnances un texte permettant au mieux d'atteindre cet objectif. Ensuite, le principe de réciprocité doit s'appliquer pleinement, de telle sorte que nos concitoyens vivant en Grande-Bretagne – ceux qui y resteront, mais aussi ceux qui décideront de revenir – puissent bénéficier des mêmes garanties.

La deuxième question que je souhaitais évoquer concerne le sujet fondamental des activités économiques. Les échanges avec la Grande-Bretagne sont considérables. Le Royaume-Uni est l'un des pays avec lesquels nous avons un excédent commercial important, de près de 11,6 milliards d'euros, dont 2,5 milliards d'euros au titre des produits agroalimentaires et agricoles. Le Royaume-Uni est notre troisième client en matière de produits agroalimentaires et notre deuxième fournisseur de produits halieutiques, dont 80 % sont transformés dans les entreprises des Hauts-de-France et de Normandie.

En écho à l'intervention de mon collègue Laurent Duplomb, j'appelle le Gouvernement à la plus grande vigilance : il est nécessaire de maintenir un niveau élevé de sécurité sanitaire pour les produits entrants, ce qui demandera, pour les services concernés, évidemment des effectifs plus importants que ceux qui ont été annoncés. Quarante équivalents temps plein, c'est insuffisant. Un minimum de quatre-vingt-dix postes me paraît plus réaliste, d'autant que certains experts affirment qu'il faudra créer cent cinquante

emplois. En tout état de cause, cet effort qui devra être important ne figure pas aujourd'hui dans le projet de loi de finances.

*(M. Vincent Delahaye remplace Mme Hélène Conway-Mouret au fauteuil de la présidence.)*

#### PRÉSIDENTE DE M. VINCENT DELAHAYE vice-président

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Cadic, sur l'article.

**M. Olivier Cadic.** Avant que nous ne commençons l'examen de l'article 1<sup>er</sup>, je souhaite réagir à certains propos. Je vois peut-être les choses différemment, car je fais partie des 143 000 Français du Royaume-Uni. J'ai entendu parler ici même de démocratie. J'ai un tout autre regard sur ce référendum. On dit que les Britanniques ont voté pour la sortie de l'Union européenne, mais de quels Britanniques s'agit-il ? Je vous rappelle que des Jamaïcains, des Pakistanais, des Néozélandais, des Australiens ont pu voter sur un sujet qui affecte tous les Européens. En revanche, les 3 millions d'Européens qui vivent au Royaume-Uni n'ont, pour l'essentiel, pas pu voter, tout comme 60 % des Britanniques qui vivent dans l'Union européenne. Peut-on parler de démocratie ? Si ces gens avaient voté, il n'y aurait pas de Brexit !

**M. Robert del Picchia.** Qu'en savez-vous ?

**M. Olivier Cadic.** En réalité, ce vote, pour beaucoup d'entre nous, constitue un déni de démocratie. Un tel sujet a été discuté pendant une campagne de six semaines : c'est simplement surréaliste ! Je serai donc très attentif à cet article 1<sup>er</sup>, qui vise à garantir les droits des 5 millions d'Européens qui, je le répète, pour l'essentiel d'entre eux, n'ont pas pu s'exprimer.

**M. le président.** L'amendement n° 4, présenté par M. Masson et Mme Kauffmann, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann.

**Mme Claudine Kauffmann.** Deux conceptions de l'Europe s'opposent : d'une part, une Europe des nations respectant la souveraineté des états membres et les choix de chaque gouvernement démocratiquement élu ; d'autre part, une Europe à tendance fédéraliste qui piétine la souveraineté des états membres pour imposer la pensée unique des pseudo-élites.

Le résultat de plusieurs référendums a déjà été contourné par les tenants de cette pensée unique, qui n'hésitent pas à bafouer la volonté des électeurs dès qu'elle ne va pas dans leur sens. Aujourd'hui, le Président Macron est à la pointe de la coalition qui essaye de saboter le Brexit en pourrissant la négociation.

Là aussi, il s'agit de désavouer le suffrage universel en poussant les Anglais à organiser un nouveau référendum. À la veille des élections européennes, le but est de faire croire à nos concitoyens que l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution possible pour l'avenir.

MM. Macron, Juncker et Barnier sont-ils de bonne foi lorsqu'ils prétendent négocier des conditions loyales et honnêtes de sortie, alors que dans le même temps ils exigent la création d'une frontière douanière à l'intérieur du Royaume-Uni pour en disjoindre l'Irlande du Nord ?

C'est aussi machiavélique que si demain l'Europe demandait à la France de créer une frontière douanière à l'intérieur de notre territoire, par exemple en séparant l'Alsace-Lorraine.

Tous les problèmes qui justifieraient des mesures prises en urgence par ordonnance sont manifestement dus à la mauvaise volonté des responsables de l'Union européenne et à l'action du Président Macron, qui a organisé une véritable coalition pour essayer de pourrir les négociations sur le Brexit. On ne doit pas cautionner cette politique où quelques tenants de la pensée unique se targuent de donner des leçons de démocratie à des pays tels que la Hongrie ou l'Italie, dont les gouvernements sont pourtant élus de manière parfaitement démocratique.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislav Poniatsowski, rapporteur.** Cet amendement vise à supprimer l'article 1<sup>er</sup>. Je pourrais être très bref en disant que nous sommes favorables à l'article 1<sup>er</sup>, donc tout à fait défavorable à l'amendement n° 4. J'irai néanmoins un peu plus loin dans mes explications. L'article 1<sup>er</sup> est important, voire indispensable, pour tirer les conséquences du Brexit sur les Britanniques présents en France, et préserver les flux de personnes et de marchandises.

Le message que nous voulons adresser à ces 4 millions de Britanniques qui viennent chaque année en France, qu'il s'agisse de touristes, d'hommes d'affaires, de résidents travaillant dans des entreprises françaises ou anglaises installées sur le sol français, ou de retraités ayant en France une résidence secondaire, est au contraire un message de bienvenue. Voilà pourquoi cet article 1<sup>er</sup> est important.

**M. Richard Yung.** Très bien !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** L'avis du Gouvernement est également défavorable. Je répondrai brièvement sur le fond.

Le Royaume-Uni a fait un choix, celui de quitter l'Union européenne. Le sénateur Olivier Cadic le regrette, mais c'est un choix que nous respectons. (*M. François Bonhomme s'exclame.*) Notre objectif est de mettre en œuvre ce retrait ordonné du Royaume-Uni en préservant nos intérêts.

Vous avez parlé de l'Irlande. La position commune entre le négociateur britannique et l'Union européenne, que l'on retrouve dans le rapport conjoint de décembre 2017, consiste à éviter la mise en place d'une frontière physique entre les deux parties de l'Irlande. C'est un engagement qui a été confirmé par Mme May, dans une lettre adressée à Donald Tusk le 19 mars 2018. Cet engagement doit maintenant se traduire concrètement par une solution opérationnelle, juridiquement solide, dans le protocole à l'accord de retrait relatif à l'Irlande du Nord. Rien de plus, rien de moins !

Comme l'a signalé à plusieurs reprises Michel Barnier, il ne s'agit aucunement d'instaurer une frontière entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, mais il s'agit de permettre les vérifications nécessaires pour préserver l'intégrité du marché unique et de l'union douanière, et par conséquent nos intérêts.

Un travail a été mené pour rendre les contrôles les moins contraignants possible. Je rappelle qu'il existe déjà des contrôles entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni. En tout état de cause, le filet de sécurité dont nous parlons, le *backstop* qui a suscité il y a quelques instants des

interrogations chez l'un d'entre vous, est une précaution qui n'entrera en vigueur qu'en dernier ressort et si aucune autre solution n'est trouvée dans le cadre de la relation future.

C'est tout l'enjeu de la négociation qui a lieu actuellement, et c'est également toute la difficulté. Mais nous devons protéger nos amis et alliés irlandais, le marché unique, les intérêts des Européens, ceux de nos concitoyens et ceux de nos entreprises.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 11, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 3

Supprimer les mots :

ou appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci

II. - Alinéa 4, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

III. - Alinéa 6

Supprimer les mots :

ou, au-delà de cette date, appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Cet amendement vise à ne pas couvrir dans le champ des mesures qui seront adoptées les ressortissants britanniques qui arriveraient en France après le retrait britannique et à supprimer la reconnaissance immédiate des qualifications professionnelles des ressortissants britanniques qui exerceraient une activité en France au 30 mars.

La commission spéciale souhaite que le texte cible également les salariés appelés à exercer leur activité en France au sein d'entreprises britanniques ayant fait le choix de s'y déployer après le retrait du Royaume-Uni, afin notamment de renforcer l'attractivité de la France. L'amendement proposé vise à ne pas couvrir ces salariés. Il ne s'agit évidemment pas de sous-estimer l'importance de l'attractivité de notre pays ; j'ai assisté hier avec le Président de la République au forum « choose France Grand Est ». Les Britanniques qui arriveront après le 31 décembre 2020 ne sont actuellement pas couverts par l'accord de retrait tel qu'il est négocié. L'article 9 du projet d'accord de retrait, qui est agréé entre les négociateurs, stipule en effet que seuls sont couverts par l'accord de retrait les ressortissants britanniques qui vivent dans un État membre avant le 31 décembre 2020.

Dans ces conditions, la rédaction actuelle du texte équivaldrait à prévoir un régime plus favorable pour les ressortissants britanniques en l'absence d'accord de retrait qu'en cas d'accord de retrait. Cela porterait évidemment préjudice à la négociation menée par la Commission européenne. Voilà pourquoi le Gouvernement présente cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Madame la ministre, comme je vous l'ai dit dans mon intervention liminaire en termes peu agréables, je ne vous comprends pas !

Cet amendement est le premier des amendements « tronçonneuses » du Gouvernement. Il tend à supprimer la fin de l'alinéa 3, la seconde phrase de l'alinéa 4 et la fin de l'alinéa 6. Autrement dit, vous supprimez une bonne partie du travail de la commission spéciale ! Cette dernière a pourtant fait du bon boulot et n'a pas cherché à enquiquiner le Gouvernement en le mettant en difficulté. Elle a, au contraire, tenté très sincèrement de vous aider en tenant compte de la situation des Britanniques, y compris après le Brexit, qu'il y ait ou non accord.

Vous ne pouvez pas tenir un double langage. Vous ne pouvez pas dire qu'il faut renforcer l'attractivité du territoire, vous réjouir de l'arrivée en France de l'Autorité bancaire européenne, car cela ne manquera pas de dynamiser Paris, tout en refusant de tenir compte de la situation des ressortissants anglais qui viendraient en France après le retrait du Royaume-Uni !

Je ne comprends donc pas votre travail de massacre. (*Mme la ministre proteste.*) Je maintiens qu'il s'agit d'un travail de massacre. Je suis tenté de vous demander de retirer cet amendement. Madame la ministre, faites un geste envers le Parlement ! (*Mme la ministre sourit.*) Ne rigolez pas comme vous l'avez fait en commission : je l'accepte encore moins en séance ! Je vous le demande sérieusement : pourquoi vouloir saper le travail de la commission spéciale ? Elle a fait un travail sérieux. C'est un point sur lequel je vais devoir insister à plusieurs reprises.

Bien évidemment, la commission spéciale, à l'unanimité, ce matin, a émis un avis défavorable sur cet amendement. (*Bravo ! et applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. Didier Marie, pour explication de vote.

**M. Didier Marie.** Il est vrai que la commission spéciale a réalisé un excellent travail, mais lors de la présentation de votre rapport, cher collègue, nous avons discuté des amendements que vous proposiez. Or vous devez vous souvenir que sur la question de permettre aux ressortissants britanniques arrivés après le retrait de bénéficier des mêmes droits et garanties que ceux qui sont arrivés avant, nous nous étions abstenus.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Tout à fait !

**M. Didier Marie.** Par réciprocité et pour maintenir la bonne ambiance, nous ferons donc de même sur l'amendement défendu par Mme la ministre. (*Très bien ! sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. Richard Yung, pour explication de vote.

**M. Richard Yung.** Je comprends l'ire du rapporteur. J'avoue que j'ai voté en faveur de son amendement en commission. Néanmoins, je suis sensible à l'argument selon lequel nous serions en train de créer des droits nouveaux pour des ressortissants britanniques arrivés après 2020. C'est une position que nous avons toujours dénoncée : nous ne voulons pas que ces ressortissants se trouvent dans une position plus favorable que ceux qui sont arrivés avant. Tout cela me pose donc problème et suscite ma réflexion. Sans compter que le Parle-

ment élargirait le champ de l'ordonnance, ce qui n'est pas conforme à l'usage constitutionnel. Soit je m'abstiendrai, soit je voterai en faveur de l'amendement du Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Puisque lorsque je dis les choses avec le sourire, mes propos sont mal interprétés, je le dirai cette fois avec fermeté : je souhaite que l'on ne fragilise pas le travail de Michel Barnier. Ce travail est extraordinairement difficile et complexe.

Tout le monde a rendu hommage aux efforts de notre négociateur. Je ne peux approuver des propositions qui consisteraient à prévoir pour les ressortissants britanniques un statut plus favorable que celui qu'il a su négocier dans le projet d'accord de retrait, qui est aujourd'hui presque finalisé. Le faire, ce serait encourager les autorités britanniques à ne pas vouloir d'accord de retrait puisque la situation des ressortissants britanniques serait plus favorable que ce qui a déjà été négocié par Michel Barnier.

J'espère, cette fois, avoir clarifié mon point de vue !

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Une des raisons, cher Didier Marie, pour lesquelles vous aviez adopté un principe d'abstention – il faut lire jusqu'au bout l'amendement d'écriture de la commission spéciale –, c'est que la mesure est encadrée par le respect du principe de réciprocité.

Bien sûr, si les Anglais ne prennent pas les mêmes mesures à l'égard des citoyens français le dispositif tombe. Nous avons veillé à ce que cette mesure de réciprocité soit respectée absolument : je le dis clairement, pour rassurer ceux qui auraient certaines inquiétudes. C'est pour la même raison que vous avez voté l'amendement de la commission spéciale la semaine dernière.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 12, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 9

Après le mot :

afin

insérer le mot :

, notamment,

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Cet amendement a pour objet de préserver une finalité suffisamment large afin de permettre l'adoption de l'ensemble des mesures nécessaires à l'égard des ressortissants britanniques.

La commission spéciale souhaite préciser la finalité de la clause balai, prévue à l'article 1<sup>er</sup>, en précisant qu'elle vise à « préserver les intérêts de la France en matière économique, financière, de défense et de sécurité ». Une telle rédaction réduit significativement le champ des mesures qui pourraient être adoptées, et donc l'utilité de cette clause balai dont la rédaction telle qu'elle était proposée par le Gouvernement avait été validée par le Conseil d'État.

L'amendement n° 12 vise donc à prévoir une finalité suffisamment large pour permettre l'adoption de l'ensemble des mesures nécessaires à l'égard des ressortissants britanniques, un de nos objectifs étant, par exemple, la préservation des intérêts des ressortissants français au Royaume-Uni.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** Nous aurons le même débat sur l'insertion de l'adverbe « notamment », un peu plus loin.

La commission spéciale a réalisé un important travail pour préciser l'habilitation à légiférer par ordonnances.

Sur ce point, je rappelle les exigences du Conseil constitutionnel : « Le Gouvernement a l'obligation d'indiquer avec précision au Parlement quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leur domaine d'intervention ».

Dans son avis, le Conseil d'État, lui, a appelé le Parlement à jouer son rôle et à préciser l'habilitation tout en laissant suffisamment de flexibilité au Gouvernement. C'est ce qu'a fait la commission spéciale au travers de son amendement.

Le Gouvernement souhaite insérer dans le texte le mot « notamment ». Vous remarquerez, madame la ministre, que notre amendement n'a pas supprimé le reste de votre texte. À mes yeux, la rédaction que vous proposiez était une habilitation balai vous permettant de prendre toute mesure nécessaire au traitement de la situation britannique en France. Nous avons listé les finalités et nous avons maintenu la préservation des intérêts de la France, en matière économique, financière, de défense et de sécurité. Autrement dit, nous avons tout laissé ! Ce « notamment » vous permet d'en rajouter encore,...

**M. Laurent Duplomb.** Voilà ! Cela revient à lui donner les clefs !

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** ... mais sans nous dire quoi. Il serait utile que vous nous informiez enfin de quoi il s'agit ! S'il s'avère qu'un élément manque, je suis prêt à donner un avis favorable. Quoi qu'il en soit, en l'absence d'informations supplémentaires, la commission spéciale a émis un avis défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 12.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 13 rectifié, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 10

1° Remplacer les mots :

jusqu'à l'entrée en vigueur

par les mots :

dans l'attente

2° Après le mot :

Royaume-Uni

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

à tirer les conséquences de l'absence d'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne s'agissant des conditions :

II. – Alinéas 11 à 14

Remplacer ces alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

- du maintien en France des ressortissants britanniques résidant légalement sur le territoire national lors de la sortie du Royaume-Uni ;

- de la poursuite sur le territoire français d'activités économiques liées au Royaume-Uni ;

- de la poursuite des flux de personnes et de marchandises à destination et en provenance du Royaume-Uni.

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Cet amendement vise à préserver une finalité suffisamment large pour tenir compte, lors de l'adoption des mesures, de l'issue des négociations et de l'adoption par le Royaume-Uni de mesures réciproques.

La commission spéciale a souhaité préciser la finalité des ordonnances prévues à l'article 1<sup>er</sup>. Cette rédaction n'est cependant pas satisfaisante, car elle ne préserve pas la possibilité pour le Gouvernement de tenir compte de l'adoption de mesures équivalentes par le Royaume-Uni à l'égard des ressortissants français ou de mesures prises par les autres États membres.

Une rédaction alternative est en conséquence proposée de façon à marquer une direction en évoquant, premièrement, le maintien en France des ressortissants britanniques, deuxièmement, la poursuite d'activités économiques et, troisièmement, la poursuite des flux de personnes et de marchandises. C'est une solution plus limitée que de « préserver » ou de « garantir », ce qui – ne nous mentons pas – sera sans doute hors d'atteinte. Il y aura des conséquences au Brexit. Dire que l'on est capable de préserver totalement ou de garantir absolument les activités économiques ou le sort des ressortissants britanniques sur notre territoire est une illusion.

**M. le président.** L'amendement n° 19, présenté par M. Poniowski, au nom de la commission spéciale, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 10

1° Remplacer les mots :

jusqu'à l'entrée en vigueur

par les mots :

dans l'attente

2° Après le mot :

Royaume-Uni

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

, à tirer les conséquences de l'absence d'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, afin de :

II. – Alinéa 11

Rédiger ainsi cet alinéa :

1° Régler la situation en France des ressortissants britanniques résidant légalement sur le territoire national au moment du retrait du Royaume-Uni ;

III. – Alinéa 13

Après le mot :

personnes

insérer les mots :

à destination et

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** En même temps que je présenterai cet amendement, j'expliquerai pourquoi la commission est défavorable à l'amendement n° 13 rectifié du Gouvernement.

Une fois encore, madame la ministre, vous voulez supprimer le travail de la commission spéciale, ce que je regrette. Tel que nous avons présenté notre amendement adopté la semaine dernière, notre objectif était de donner plus de souplesse au Gouvernement dans l'entrée en vigueur des ordonnances. En utilisant l'expression « dans l'attente, le cas échéant, de traités ou d'accords bilatéraux, nous avons, là encore, fait un effort.

Vous en profitez au passage – je reviens sur l'intervention de notre collègue Laurent Duplomb – pour supprimer l'alinéa concernant les mesures sanitaires. Pourquoi le Gouvernement en veut-il autant au monde rural et aux agriculteurs? (*Mme la ministre, amusée, proteste.*) Ne riez pas, c'est vrai!

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Non, c'est faux! C'est inacceptable!

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Je ne suis pas content, et j'ai le droit de le dire!

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Moi aussi, j'ai le droit de le dire!

**M. André Gattolin.** La réciprocité! (*Sourires.*)

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Monsieur le rapporteur, vous caricaturez!

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Non, je ne caricature pas! Le ministère de l'agriculture a certes fait une petite confusion entre les douaniers et les agences sanitaires pour exercer la surveillance sanitaire et phytosanitaire, passons...

Quoi qu'il en soit, dès le départ, le ministère de l'agriculture a affirmé qu'il faudrait au moins quatre-vingt-dix personnes. Pour des raisons budgétaires qui ont été exposées par Gérard Darmanin, le Gouvernement a considéré que quarante personnes suffiraient. Il a donc inscrit quarante équivalents temps plein dans le budget, dont – de mémoire – douze vétérinaires et vingt-huit agents de catégorie B.

Or la profession agricole dit que cela ne suffira pas pour assurer la protection sanitaire et pour protéger notamment l'agriculture française.

Je remercie mon collègue d'avoir retiré son amendement et d'avoir accepté la phrase, bénigne, que la commission spéciale a ajoutée pour préciser que les choses peuvent évoluer, car le nombre de postes ne sera peut-être pas suffisant. Il ne s'agit bien évidemment pas de doubler le nombre d'équivalents temps plein. Je ne fais aucune proposition budgétaire. Il s'agit juste de veiller à ce que la surveillance puisse être effective. Qu'il y ait accord ou pas, les choses seront nécessairement amenées à évoluer. C'est pourquoi le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, coprésidé par Jean Bizet, est important. Il a montré qu'il était capable de mener des travaux essentiels et il continuera dans cette voie. Il suivra notamment cet aspect du problème.

De nombreuses auditions ont été en particulier conduites, ce qui m'a beaucoup aidé dans le très court temps de travail dont j'ai disposé sur ce texte, mon cher Jean. Je suis confiant quant à ce qui pourra être fait après. On auditionnera encore les représentants du monde agricole comme on l'avait fait avant. Si on s'aperçoit qu'il y a un problème, madame la ministre, on vous le dira. À ce moment-là, vous serez amenée, parce qu'on vous le suggérera, à prendre des mesures, notamment dans le budget de 2020.

Quoi qu'il en soit, ça ne coûtait rien de laisser cette phrase : pourquoi la rayez-vous au passage? Une fois encore, je suis plus qu'ennuyé!

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Jean Bizet, président de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.** Dans une période antérieure, je fus rapporteur sur le fameux dossier de la vache folle. Cette maladie était née en Grande-Bretagne en raison d'une mauvaise exécution du processus de fabrication des farines animales, ce qui avait abouti à la création d'un prion.

**M. Bruno Sido.** Tout le monde s'en souvient!

**M. Jean Bizet, président de la commission spéciale.** En effet. J'avais découvert, à cette époque, l'état de déshérence du réseau d'épidémiosurveillance de ce pays. À ma connaissance, il ne s'est pas amélioré depuis.

Je vous invite à lire le Livre blanc de nos amis britanniques, qui compte 104 pages et dont la seule introduction est suffisamment explicite.

Elle suffit à démontrer que le Royaume-Uni, lorsqu'il sera sorti de l'Union européenne et devenu un pays tiers, se positionnera en vue de conclure des accords de libre-échange de façon beaucoup plus active que ce que nous avons pu supposer jusqu'à maintenant. Cela me laisse à penser, et M. Duplomb n'est pas loin de partager la même analyse, qu'il y aura des filières agroalimentaires « à double détente ». L'une de ces filières visera le marché unique des vingt-sept États membres, qui est le premier marché économique mondial, l'autre sera destinée aux marchés tiers, avec des normes qui seront, selon moi, différentes.

Pour entrer sur le marché des vingt-sept États membres, les Britanniques devront respecter les mêmes normes de sécurité sanitaire que nous. Il faudra donc faire preuve d'une extrême vigilance dans les ports français afin d'éviter toute porosité. En effet, avoir le premier marché économique mondial suppose aussi de veiller à la sécurité sanitaire que l'Union à Vingt-Huit a su, jusqu'à présent, merveilleusement bien architecturer.

Je ne sais pas combien d'effectifs seront nécessaires, mais, j'y insiste, nous devons laisser la porte ouverte afin de disposer de tous les moyens permettant de sécuriser nos frontières sur le plan sanitaire.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 19?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Je ne voudrais pas laisser perdurer certaines imprécisions ou accusations sans y répondre.

Nous avons souhaité ne pas mentionner seulement les contrôles sanitaires et phytosanitaires, d'une part, parce qu'ils sont déjà mentionnés dans le projet de loi d'habilitation, à l'alinéa 6 de l'article 1<sup>er</sup>, et, d'autre part, parce qu'il y aura bien d'autres raisons d'effectuer des contrôles, au-delà de ceux qui sont à visée sanitaire. Je pense en particulier aux contrôles liés à la sécurité des personnes et des biens, et au maintien de l'attractivité de la France. Il paraît donc difficile de singulariser cette seule préoccupation, qui est évidemment importante.

Nous sommes pleinement à l'écoute des attentes des consommateurs et du secteur agricole. C'est le premier sujet dont je me suis entretenu avec le nouveau ministre de l'agriculture lorsqu'il a pris ses fonctions. Je lui ai demandé s'il considérait que les effectifs prévus étaient suffisants. Il m'a assuré que ce sujet était l'une des priorités de son ministère.

Le président Bizet a parfaitement rappelé l'importance de se prémunir contre des risques que nous avons trop bien connus dans le passé. Cela, nous l'avons parfaitement à l'esprit. S'il faut procéder à davantage d'aménagements à l'avenir, nous le ferons. Mais, en l'occurrence, le sujet des contrôles ne se limite pas aux contrôles sanitaires et phytosanitaires.

Pour en revenir à l'amendement n° 19, la nouvelle rédaction proposée est en partie satisfaisante, et je salue, au nom du Gouvernement, l'effort qui a été fait par M. le rapporteur et par la commission spéciale.

Je n'essaierai pas de vous apitoyer en vous disant qu'un certain nombre d'amendements présentés par M. le rapporteur vont à l'encontre de l'énorme travail qui a été effectué par l'ensemble des ministères et des administrations. Et pourtant, c'est une réalité ! Mais telle est la vie du dialogue entre le Gouvernement et le Parlement...

J'approuve, dans la nouvelle rédaction, la mention des accords bilatéraux, la référence aux accords de retrait et aux flux à destination du Royaume-Uni. Nous avons d'ailleurs repris ces apports dans notre propre amendement.

Pour ce qui concerne les finalités, la nouvelle rédaction proposée demeure problématique selon le Gouvernement. En effet, les ordonnances pourront prévoir des mesures temporaires, mais non pas régler la situation en France des ressortissants britanniques. Là encore, prétendre que l'on va préserver celle-ci n'est pas compatible avec la réalité du Brexit, et *a fortiori* d'un Brexit sans accord, lequel aura inévitablement un coût.

Dire aux personnes que nous essayons d'aider et d'accompagner que nous réglerons leur situation d'un trait de plume et avec des ordonnances, ce serait leur mentir.

L'avis est donc défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Laurent Duplomb, pour explication de vote.

**M. Laurent Duplomb.** Je n'arrive vraiment pas à comprendre votre argument justifiant la suppression de cette partie du texte, et en particulier de l'alinéa 14.

Nous vous entendons prôner sans arrêt le principe de précaution, afin d'éviter tous les risques possibles pour la population. Or là, justement, il s'agit de la sécurité sanitaire et de la sécurité alimentaire. M. le rapporteur l'a dit, notre objectif n'était pas de prévoir un effectif imposé et une

dépense induite, mais d'écrire noir sur blanc que, dans le cas où nous découvririons des problèmes, nous nous donnons les moyens de les régler. Voilà ce que nous disons !

Vous nous répondez : « Ne vous faites pas de souci, tout est déjà prévu dans les autres articles. » Or ce n'est pas obligatoirement le cas ! Vous dites aussi : « L'administration française et l'exécutif sont là pour régler les problèmes. » Cela traduit un mépris du Parlement, mais aussi de tous ceux qui connaissent la capacité des Anglo-Saxons, et particulièrement des Britanniques, à se servir de leurs accords avec le Commonwealth pour faire entrer sur les marchés un maximum de produits.

Le président Bizet a évoqué ce qui s'est passé pendant des années en Angleterre, avec la suppression de tous les systèmes de contrôle sanitaire. Les risques sont nettement plus importants lorsqu'on laisse entrer des produits sans pouvoir les contrôler. Il sera difficile, dans ces conditions, de préserver le bon état sanitaire de nos élevages, mais aussi de nos produits alimentaires.

Madame la ministre, non seulement vous ne m'avez pas convaincu, mais je continue à penser qu'il faut rejeter votre amendement. (*Mme Isabelle Raimond-Pavero et M. Jérôme Bascher applaudissent.*)

**M. le président.** La parole est à M. Didier Marie, pour explication de vote.

**M. Didier Marie.** Madame la ministre, deux options nous sont manifestement proposées aujourd'hui : la vôtre, qui laisse le champ des ordonnances le plus ouvert possible dans le cadre des négociations que l'Union européenne et vous-même menez avec nos amis britanniques, et celle qui est retenue par M. le rapporteur, qui vise à répondre au mieux aux préoccupations exprimées par le Conseil d'État, lequel a souhaité que cette habilitation soit mieux encadrée que dans le texte initial.

Vous avez dit que la question des contrôles sanitaires était déjà prévue dans le texte. Or, puisque ces dispositions ne figurent plus à l'article 6 du texte de la commission, elles doivent être inscrites à l'article 1<sup>er</sup>, à la place prévue dans l'amendement présenté par M. le rapporteur.

Nous, nous sommes extrêmement attentifs, je l'ai dit dans mon intervention sur l'article, à ce que les contrôles phytosanitaires et vétérinaires puissent être effectués au plus haut niveau possible, et que les moyens nécessaires soient prévus.

C'est la raison pour laquelle nous soutiendrons l'amendement de la commission, et non le vôtre, madame le ministre. (*Mme Muriel Jourda et M. Jérôme Bascher applaudissent.*)

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Gremillet, pour explication de vote.

**M. Daniel Gremillet.** Je ne comprends pas non plus votre position, madame la ministre, et ce pour deux raisons.

Il y a quelques semaines, nous avons débattu ici de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi ÉGALIM, un texte, voulu par le Président de la République, qui exige que soient posées pour l'agriculture française, mais aussi pour la société française tout entière, des garanties supplémentaires en matière d'alimentation.

Nous ne sommes pas en décalage, contrairement à ce que vous nous dites, madame la ministre.

Je rejoins notre rapporteur. Qu'avons-nous voté, en effet, dans cet hémicycle? Nous avons décidé que l'exigence française, laquelle va sur certains points au-delà du niveau d'exigence européen, devait s'appliquer aux produits que nous importons. Nous avons des raisons supplémentaires d'imposer cette règle dès lors que les Britanniques ne sont plus dans l'Union européenne.

Je vous rappelle les débats que nous avons eus en France voilà quelques décennies, et les problèmes que nous avons rencontrés, hélas, à cause de produits importés d'Angleterre, qui n'étaient pas d'origine anglaise mais transitaient par ce pays. Ces problèmes sanitaires pouvaient avoir des conséquences terribles pour notre économie agricole et rurale.

Le dernier point que je veux évoquer justifie que l'on soutienne la ligne directrice de la commission. Il s'agit de la santé publique et de la sécurité alimentaire pour nos concitoyens, question qui dépasse le champ de l'agriculture et de l'économie agricole. Je soutiens donc l'amendement présenté par le rapporteur, car il est équilibré et apporte une réponse économique pour l'agriculture et une réponse sociale, celle de l'exigence française. (*Mme Muriel Jourda et M. Jérôme Bascher applaudissent.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 13 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 19.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 14, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 15

Remplacer cet alinéa par un alinéa ainsi rédigé :

Ces ordonnances peuvent notamment prévoir des adaptations de la législation de droit commun ou des dérogations.

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Cet amendement vise à préciser le type de modalités envisagées pour les ordonnances, tout en permettant l'adoption de l'ensemble des mesures nécessaires.

La commission spéciale a souhaité préciser la finalité des ordonnances prévues à l'article 1<sup>er</sup>, qui doivent viser « à prévoir des dérogations, des procédures administratives simplifiées et des délais de régularisation pour les personnes morales ou physiques concernées ». Une telle rédaction ne permettrait pas de couvrir l'ensemble des mesures envisagées, et notamment pas la mise en place d'un régime juridique *ad hoc* allant au-delà des simples dérogations.

La rédaction proposée vise en conséquence à couvrir des dérogations, mais également les adaptations de la législation de droit commun, ce qui peut inclure des régimes spécifiques, et nous n'avons pas de raison de l'exclure *a priori* aujourd'hui.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale?

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** Une fois de plus, la commission est plus précise que le Gouvernement.

Vous évoquez, madame la ministre, la possibilité de créer des procédures administratives *ad hoc* pour gérer le Brexit. Mais quelles seraient ces procédures? Nous n'avons aucune information à cet égard!

Notre collègue Didier Marie évoquait « un loup ». Je ne crois pas, quant à moi, qu'il y en ait un. Mais s'il n'y en a pas, dites-nous quelle procédure vous envisagez éventuellement de mettre en place. Le « notamment » que vous inscrivez dans l'article engendre une incertitude énorme.

Vous souhaitez également supprimer la référence aux procédures administratives simplifiées, que la commission spéciale avait retenue, et aux délais de régularisation. Or, dans le même temps, le Premier ministre a affirmé il y a tout juste un mois sa volonté de réformer l'État pour simplifier les procédures administratives, et d'autres ministres ont répété ces propos dans le cadre de l'examen d'autres textes de loi.

On ne peut pas tenir un discours un jour et l'envoyer aux pelotes le lendemain! (*M. Jean-Claude Requier s'exclame.*)

L'avis est donc défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 14.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 15, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 16

Compléter cet alinéa par les mots :

à une date fixée par décret

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Cet amendement vise à habiliter le Gouvernement à suspendre par décret l'application des mesures prévues par les ordonnances. L'alinéa 16 prévoit la possibilité pour le Gouvernement de suspendre l'application des mesures prévues par les ordonnances prises en application du présent article s'il venait à constater que le Royaume-Uni n'accorde pas un traitement équivalent aux ressortissants français au Royaume-Uni. Une telle suspension devra prendre effet à compter d'une date prévue par décret, qui sera expressément précisée dans les ordonnances.

Néanmoins, dès lors qu'il s'agira pour le Gouvernement de suspendre par décret des mesures qui sont de nature législative, une telle habilitation doit expressément être prévue par le législateur, et donc figurer dans la loi d'habilitation. C'est ce que nous vous demandons de voter, car elle ne peut être prévue seulement au stade de l'ordonnance.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale?

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** Ce n'est plus un secret, Mme la ministre et moi-même avons essayé de discuter pour apporter des améliorations.

Je fais un lien entre votre amendement n° 15, madame la ministre, et mon amendement n° 19 : vous avez eu l'amabilité de rappeler que, s'agissant de ce dernier amendement, je vous avais proposé trois alinéas et que nous étions parvenus à rapprocher nos points de vue. Nous n'avons pas trouvé d'accord, en revanche, sur le fameux alinéa concernant les questions sanitaires et phytosanitaires.

Sur la question du décret, je pense vraiment que vous avez tort, et je vais vous dire pourquoi.

La loi du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, dite loi Travail, visait à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances. L'habilitation ne renvoyait à aucun décret. Pourtant, dans l'ordonnance du 22 septembre 2017,

le Gouvernement a renvoyé à des décrets pour fixer les conditions d'application des mesures, en particulier aux articles 4, 8, 10, 16, 20, 24, 28, 33, 37, 38 et 40.

Je croyais que nous nous étions entendus, rapprochés, et que nous nous étions compris sur le problème phytosanitaire. Ce n'est visiblement pas le cas, et donc rebelote ; *idem* pour ce qui est du décret !

Il me semblait pourtant être allé au-delà de mon rôle en tentant de me rapprocher de vous pour trouver des points d'accord. Cet accord n'existant pas, l'avis est défavorable sur votre réécriture de notre texte adopté la semaine dernière, à l'unanimité, sur le problème du décret.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 15.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 5, présenté par M. Masson et Mme Kauffmann, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le présent article n'entre en vigueur qu'à compter de l'annonce par les dirigeants de l'Union européenne qu'ils renoncent à exiger la création d'une frontière douanière passant à l'intérieur du Royaume-Uni pour en disjoindre l'Irlande du Nord.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann.

**Mme Claudine Kauffmann.** Si aujourd'hui la plus grande incertitude subsiste au sujet des modalités du Brexit, c'est parce que, au sein de l'Union européenne, beaucoup de responsables font tout leur possible pour compliquer les négociations. En fait, ils souhaitent punir les Britanniques d'avoir décidé de sortir de l'Union européenne. Ils pensent en effet que plus les Britanniques rencontreront de difficultés, plus nos concitoyens accepteront l'idée que l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution pertinente pour l'avenir.

Manifestement, ils ne sont pas de bonne foi lorsqu'ils prétendent négocier des conditions loyales et honnêtes de sortie, alors que dans le même temps ils exigent la création d'une frontière douanière à l'intérieur du Royaume-Uni pour en disjoindre l'Irlande du Nord.

Ce projet de loi sur les ordonnances n'est théoriquement justifié que par l'urgence. C'est donc la conséquence directe du retard pris par les négociations du Brexit, lequel résulte lui-même des exigences volontairement extravagantes formulées par l'Union européenne.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatoski, rapporteur.** Vous avez déposé, ma chère collègue, trois amendements identiques – celui-ci sur l'article 1<sup>er</sup>, un autre sur l'article 2 et le troisième sur l'article 3 –, lesquels visent à subordonner l'entrée en vigueur de l'article au règlement de la question nord-irlandaise. Ce vœu est totalement irréaliste et gratuit.

Je voudrais rappeler que jamais personne – et notamment pas Michel Barnier qui a mené, comme l'ont dit deux ou trois intervenants, un travail remarquable en tant que négociateur – n'a eu envie ou l'intention de remettre une frontière entre la région d'Irlande du Nord et la République d'Irlande. Cela n'a jamais été l'intention de la France non plus.

C'est la raison pour laquelle Michel Barnier a proposé une solution consistant à créer une sorte de frontière fictive au milieu de la Manche pour séparer la Grande-Bretagne de l'Irlande du Nord.

On sait qu'il ne faut en aucun cas remettre une frontière en Irlande. Les accords de paix de 1998, qui faisaient suite, je vous le rappelle, à plus de 3 000 morts, ont totalement supprimé la frontière existante. Lorsque vous vous promenez sur une route entre l'Irlande du Nord et l'Irlande du Sud, vous ne voyez pas de quel côté vous êtes.

Il ne faut surtout pas jouer à ce jeu dangereux consistant à rétablir une frontière. Encore une fois, et je fais un lien avec votre exposé des motifs, madame Kauffmann, telle n'a jamais été l'intention de personne. Ne remettons pas ce sujet sur la table !

Vos amendements visant à prévoir cette condition préalable pour chacun des articles, la commission spéciale émettra sur tous un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Le Gouvernement émet un avis défavorable, pour les mêmes raisons que celles qu'il a invoquées sur l'amendement n° 4. Je réitérerai cet avis s'agissant des amendements qui reposent sur les mêmes motifs, ce qui me conduira à me rapprocher du rapporteur de la commission spéciale. *(Sourires.)*

**M. Jean Bizet, président de la commission spéciale.** Tout arrive !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 5.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>, modifié.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

## Article 2

- ① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi pour tirer les conséquences d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord conclu conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, en ce qui concerne :
- ② 1° La prise en compte, pour l'ouverture et la détermination des droits sociaux, des périodes d'assurance, d'activités ou de formation professionnelle exercées ou effectuées au Royaume-Uni avant la date de son retrait de l'Union européenne ;
- ③ 2° La prise en compte des diplômes et des qualifications professionnelles acquis ou en cours d'acquisition au Royaume-Uni à la date de son retrait de l'Union européenne et de l'expérience professionnelle acquise au Royaume-Uni à cette même date ainsi que les diplômes et qualifications professionnelles s'inscrivant dans le cadre d'un parcours de formation intégrant ceux obtenus ou en cours d'acquisition au 30 mars 2019 ;
- ④ 3° La poursuite par les bénéficiaires de licences et d'autorisations de transfert de produits et matériels à destination du Royaume-Uni, délivrées en application des articles L. 2335-10 et L. 2335-18 du code de la défense avant la date du retrait du Royaume-Uni de

l'Union européenne, de la fourniture de ces produits et matériels jusqu'à l'expiration du terme fixé par ces licences et autorisations ;

- ⑤ 4° L'accès des entités françaises aux systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison des pays tiers dont le Royaume-Uni en assurant le caractère définitif des règlements effectués au moyen de ces systèmes, la continuité de l'utilisation des conventions-cadres en matière de services financiers et la sécurisation des conditions d'exécution des contrats conclus antérieurement à la perte de la reconnaissance des agréments des entités britanniques en France ;
- ⑥ 5° La continuité des flux de transport de passagers et de marchandises entre la France et le Royaume-Uni à travers le tunnel sous la Manche en vue d'assurer le respect par la France de ses engagements en tant que concédant du tunnel sous la Manche.
- ⑦ II. (*nouveau*) – Les ordonnances prévues au I visent, jusqu'à l'entrée en vigueur, le cas échéant, de traités ou d'accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni, à :
- ⑧ 1° Préserver les droits sociaux et professionnels des ressortissants français et des autres personnes auxquelles le droit de l'Union européenne interdit de réserver un traitement différent ;
- ⑨ 2° Préserver les intérêts de la France en matière économique, financière, de défense et de sécurité.
- ⑩ III. (*nouveau*) – Les ordonnances prévues au présent article sont prises dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi.

**M. le président.** L'amendement n° 6, présenté par M. Masson et Mme Kauffmann, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann.

**Mme Claudine Kauffmann.** Le présent amendement a la même justification que l'amendement de suppression présenté à l'article 1<sup>er</sup>.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Avis défavorable, comme sur l'amendement précédent.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Même cause, même effet : avis défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 22, présenté par M. Poniatowski, au nom de la commission spéciale, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

2° La prise en compte des diplômes et des qualifications professionnelles acquis ou en cours d'acquisition et l'expérience professionnelle acquise au Royaume-Uni à la date de son retrait de l'Union européenne ainsi que les diplômes et qualifications professionnelles s'inscrivant dans le cadre d'un parcours de formation intégrant ceux obtenus ou en cours d'acquisition à cette même date ;

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Cet amendement est rédactionnel.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 22.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 21, présenté par M. Poniatowski, au nom de la commission spéciale, est ainsi libellé :

Alinéa 7

Remplacer les mots :

jusqu'à l'entrée en vigueur

par les mots :

dans l'attente

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Comme à l'article 1<sup>er</sup>, cet amendement vise à donner plus de souplesse au Gouvernement pour l'entrée en vigueur puis l'abrogation des mesures prises par ordonnances.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** J'ai le plaisir de montrer que nous travaillons dans un véritable esprit transpartisan en émettant un avis favorable sur cet amendement. (*Exclamations sur quelques travées.*)

**M. Bruno Sido.** Bravo !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 21.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 16, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 8

1° Remplacer les mots :

les droits sociaux et professionnels

par les mots :

la situation

2° Compléter cet alinéa par les mots :

dans les champs visés aux 1° et 2° du I

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Le présent amendement vise à préserver une finalité suffisamment large pour permettre l'adoption de l'ensemble des mesures nécessaires, ce qui est d'une manière générale notre préoccupation.

Cet amendement est rédactionnel. La notion de « droits sociaux et professionnels » relève, s'agissant des ressortissants français au Royaume-Uni, des autorités britanniques. L'objectif de cet alinéa est de permettre la portabilité des droits sociaux et la prolongation des droits professionnels, dont la liste a déjà été dressée au I de l'article.

Il est cependant malaisé de l'écrire juridiquement de façon concise, sans risquer de couvrir un champ insuffisamment large. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement propose de faire une référence explicite aux situations « dans les champs visés aux 1° et 2° du I ».

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Je pense l'inverse, madame la ministre. Que signifie cette notion de « situation » ? Cela veut dire tout et rien...

Si vous pensez à quelque chose de précis, dites-le ! Il est vraisemblable, dans ce cas, que la commission spéciale aurait émis un avis favorable.

Si vous pensez à d'autres droits que les droits sociaux et professionnels, pourquoi cacher votre intention au Parlement ? Je pense, pour ma part, qu'il n'y en a pas...

J'ai bien compris votre argument : qui peut le plus peut le moins. Certes, mais qui peut le plus sans aucune précision,...

**M. Bruno Sido.** C'est trop !

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** ... les parlementaires ne peuvent pas accepter cela.

Voilà pourquoi nous avons émis un avis défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 16.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 7, présenté par M. Masson et Mme Kauffmann, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le présent article n'entre en vigueur qu'à compter de l'annonce par les dirigeants de l'Union européenne qu'ils renoncent à exiger la création d'une frontière douanière passant à l'intérieur du Royaume-Uni pour en disjoindre l'Irlande du Nord.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann.

**Mme Claudine Kauffmann.** Le présent amendement a la même justification que l'amendement similaire présenté à l'article 1<sup>er</sup>.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Avis défavorable également.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 7.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 2, modifié.

*(L'article 2 est adopté.)*

### Article 3

- ① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi rendues temporairement nécessaires par la perspective d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, afin de prévoir le régime procédural simplifié applicable aux travaux en vue de la construction ou de l'aménagement en urgence de locaux, installations ou infrastructures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routiers requis par le rétablissement des contrôles des marchandises et des passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni.
- ② Les ordonnances prévues au présent article peuvent prévoir de rendre applicables aux opérations mentionnées au premier alinéa directement liées à l'organisation de ces

contrôles, des adaptations ou des dérogations, en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'expropriation pour cause d'utilité publique, de préservation du patrimoine, de voirie et de transports, de domanialité publique, de commande publique, de règles applicables aux ports maritimes, de participation du public et d'évaluation environnementale, afin de les adapter à l'urgence de ces opérations.

- ③ Les adaptations ou dérogations ainsi instituées de façon temporaire, dans le respect des droits et libertés garantis par la Constitution, sont strictement proportionnées à l'objectif de maintien de la sécurité et de la fluidité des flux de transport.

- ④ II. (*nouveau*) – Les ordonnances prévues au présent article sont prises dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi.

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Prunaud, sur l'article.

**Mme Christine Prunaud.** J'interviens au nom de mon collègue Éric Bocquet.

Pour ce qui concerne les ports, la majeure partie des échanges entre le Royaume-Uni et le continent passe par le nord de la France. Les chiffres pour 2017 du trafic franco-britannique dans la zone de Calais et de Dunkerque parlent d'eux-mêmes : plus de 30 millions de passagers, 4,2 millions de poids lourds, 73 000 autocars traversent la Manche par les ferries, et 51 000 autocars empruntent le tunnel.

En 2017, ce sont 745 millions de tonnes de marchandises qui ont transité par les ports du nord de la France. À cela s'ajoute le fret express – je pense à Amazon ou à eBay –, qui passe par le Royaume-Uni avant d'arriver sur le continent. Or, aujourd'hui, les ports français n'ont ni la place ni les équipements pour effectuer les contrôles douaniers de poids lourds.

Encore une fois, si nous comprenons la nécessité d'assouplir le droit existant afin de répondre à l'urgence, il faut noter que les moyens financiers manquent. Cela n'est pas nouveau : la Cour des comptes, faisant dans son rapport annuel de 2017 le bilan de la réforme portuaire de 2008, pointait, en dehors de la question du Brexit, la faiblesse de nos ports, liée à un manque de vision claire mais surtout d'investissement.

Elle rappelait que la répartition des crédits de l'État devrait cibler les investissements dans les grands ports maritimes soumis à un réel enjeu de compétitivité à l'égard des ports voisins de la mer du Nord.

Bien qu'il s'agisse d'un enjeu national important, cela n'a pas été fait. C'est cette inaction de l'État que nos ports paient aujourd'hui. Dès lors, comment expliquer que le Gouvernement n'ait pas jugé nécessaire de prévoir un fonds de réserve spécifique pour parer au défi logistique du Brexit, à l'image de ce qui a pu être fait au Danemark, par exemple ?

**M. le président.** L'amendement n° 8, présenté par M. Masson et Mme Kauffmann, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann.

**Mme Claudine Kauffmann.** Cet amendement a été précédemment défendu.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Avis défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 8.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 17, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Après les mots :

des adaptations ou des dérogations,

insérer le mot :

notamment

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Cet amendement vise à rétablir la mention du « notamment », précédemment évoquée par le rapporteur, avant la liste des domaines qui pouvaient être concernés par des adaptations ou des dérogations.

Une telle mention est indispensable pour permettre l'adoption de l'ensemble des mesures qui pourraient être nécessaires, tout simplement parce que nous sommes dans un exercice totalement inédit. Nous mesurons les enjeux soulevés par le retrait britannique avec beaucoup de volontarisme depuis des mois puisque, depuis le mois d'avril, le Premier ministre a demandé à l'ensemble des administrations de travailler sur les conséquences d'un éventuel *no deal* dans le cas du Brexit.

Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de réaliser un travail totalement exhaustif de recensement des adaptations qui pourraient être nécessaires. La modestie nous oblige à le dire, il serait arrogant de notre part de prétendre que nous savons absolument tout dans le détail. C'est notamment le cas pour les aménagements dans les ports, lesquels étaient habitués à gérer du commerce intracommunautaire et sont aujourd'hui confrontés à des problématiques nouvelles.

J'ajouterai que nous devons veiller à rester compétitifs face aux adaptations qui seront prévues par les autres États membres concernant « notamment » leurs installations portuaires.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Vous allez trouver que je suis incorrigiblement hostile au mot « notamment ». Je me permettrai de dire, madame la ministre, que vous êtes, quant à vous, une incorrigible adepte de l'imprécision. *(Mme Maryvonne Blondin sourit.)*

Comme pour les précédents articles, vous souhaitez revenir sur les efforts de précision que nous avons réalisés.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que l'article 3 permet d'adapter le droit en vigueur concernant l'aménagement, l'urbanisme, l'expropriation – ce n'est pas un petit sujet ! –, la préservation du patrimoine, la voirie et les transports, qui sont importants. Il s'agit, en effet, des travaux d'infrastructures qu'il faudra faire – n'est-ce pas, cher Didier Marie ? – dans tous les ports, qu'il s'agisse des deux importants ports de Calais et Dunkerque, qui représentent à eux seuls 75 % du trafic, ou du port du Havre, lequel ne représente que 7 % de ce trafic, ou d'autres ports encore.

**M. Bruno Sido.** Roscoff !

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Que ce soit dans le domaine de la domanialité publique, de la commande publique ou des ports maritimes, l'article 3 couvre aussi la participation du public et l'évaluation environnementale.

Aussi suis-je tenté de dire : mais que faut-il ajouter ? Si un domaine supplémentaire est nécessaire, dites-le-nous, et nous vous répondrons positivement ! Je sais que vous n'avez pas réussi à obtenir des réponses de certaines administrations, lesquelles disent toutes qu'elles ne savent pas ce qui pourrait arriver... Si c'est le cas, nous en reparlerons !

Nous allons rediscuter de ce texte au moment des projets de loi d'habilitation, qui seront discutés – je l'espère ! – dans peu de temps. Nous pourrions alors, à ce moment-là, ajouter des choses qui manquent. Mais le terme « notamment » fait une fois de plus partie des points inutiles que la commission a rejetés la semaine dernière et ce matin.

**M. le président.** La parole est à M. Richard Yung, pour explication de vote.

**M. Richard Yung.** Quand je suis arrivé au Sénat, j'étais membre de la commission des lois, dans laquelle siégeaient des personnalités comme Jean-Jacques Hyest et Robert Badinter. La position constante de cette commission était de rayer les « notamment » partout où ils figuraient dans les différents textes qui nous étaient soumis.

**M. Bruno Sido.** Exact !

**M. Richard Yung.** Je dois reconnaître que cela m'a marqué. Aussi, je suis assez mal à l'aise aujourd'hui avec ce flot de « notamment » qui ne sont pas conformes à la tradition du Sénat.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 17.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 20, présenté par M. Poniatowski, au nom de la commission spéciale, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Remplacer le mot :

transport

par les mots :

passagers ou de marchandises

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Monsieur le président, comme je suis sous le charme de Mme la ministre, j'ai fait un pas vers elle. *(Sourires.)* Cet amendement, qui a été adopté ce matin à l'unanimité par la commission, répond en effet à un souhait de votre ministère et de vous-même, madame la ministre.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Je regrette que mon charme n'opère pas davantage pour faire adopter les autres amendements du Gouvernement ! *(Sourires.)*

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Il faut bien un début !

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** J'émet un avis favorable sur cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 20.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 9, présenté par M. Masson et Mme Kauffmann, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le présent article n'entre en vigueur qu'à compter de l'annonce par les dirigeants de l'Union européenne qu'ils renoncent à exiger la création d'une frontière douanière passant à l'intérieur du Royaume-Uni pour en disjoindre l'Irlande du Nord.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann.

**Mme Claudine Kauffmann.** Cet amendement a la même justification que l'amendement similaire présenté à l'article 1<sup>er</sup>.

**M. le président.** Ma chère collègue, je vous remercie de votre concision.

Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Même avis défavorable concernant ce préalable au règlement de la question nord-irlandaise.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Avis défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 9.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Didier Marie, pour explication de vote sur l'article.

**M. Didier Marie.** Je veux, en quelques mots, insister sur cet article, en particulier sur la dimension qui concerne les ports.

Les grands ports maritimes s'adapteront sans difficulté : leurs trafics sont internationaux et les quelques aménagements qu'ils devront réaliser se feront vraisemblablement sans qu'il y ait de problème au regard de leur capacité financière, de leur disponibilité foncière et de leur expertise technique.

Je suis beaucoup plus inquiet pour les ports de plus petite taille. Je prendrai l'exemple que je connais le mieux, celui de Dieppe en Seine-Maritime, qui vit grâce à une liaison de trois rotations de ferry avec le port de Newhaven chaque jour.

Pour Dieppe, les premières estimations d'investissements à réaliser pour améliorer les capacités de stockage, permettre les aménagements nécessaires à l'arrivée d'agents des douanes, exercer les contrôles phytosanitaires s'élèvent à plus de 3 millions d'euros. Ce montant peut paraître faible à notre assemblée au moment où elle s'apprête à débattre du projet de loi de finances, mais c'est l'équilibre budgétaire du port qui est en question.

Si l'on y ajoute les difficultés qui pourraient être engendrées par les délais de l'autre côté et par la question, qui n'a pas été évoquée ici mais qu'il faudra bien traiter, des migrations, particulièrement des migrations irrégulières qui empruntent ces flux de transports, la situation risque d'être extrêmement difficile.

Ce texte est donc important. Il faudra que le Gouvernement, au-delà de ce que prévoient les ordonnances, donne tous les moyens aux ports pour s'équiper, s'organiser et s'adapter à cette nouvelle donne.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Vaspart, pour explication de vote sur l'article.

**M. Michel Vaspart.** Je voudrais aussi attirer l'attention, comme mon collègue, sur les ports dits « secondaires ». Le trafic transmanche, que ce soit en passagers ou évidemment en fret, est extrêmement important, je pense aux ports de

Normandie bien sûr, comme Cherbourg et Ouistreham, mais aussi aux ports bretons de Roscoff et Saint-Malo. Des investissements importants seront nécessaires.

Le fret transporte aussi du vivant, et rien n'est prévu dans ces ports jusqu'à maintenant, alors qu'il faudra un investissement d'environ 2,5 millions d'euros pour accueillir ce type de fret et mener des contrôles sanitaires, notamment par le biais de la direction des services vétérinaires, la DSV, pour le transit des animaux.

Cette question est extrêmement importante. Des compagnies maritimes qui exercent aujourd'hui sont en péril.

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Allizard, pour explication de vote sur l'article.

**M. Pascal Allizard.** Monsieur le président, madame la ministre, mon propos sera de la même veine que ceux de mes deux prédécesseurs. Hasard du calendrier, je viens d'assister à une audition avec les directeurs généraux du port de Dunkerque, du port du Havre et de Ports normands associés, c'est-à-dire Cherbourg, Caen et bientôt Dieppe.

Effectivement, la partie sera rude pour certains de ces ports. En revanche, il n'y a pas d'inquiétude particulière à avoir pour Le Havre. Pour ne pas parler des ports normands mais de ceux du Nord, la problématique des contrôles phytosanitaires et vétérinaires nécessitera, pour le port de Dunkerque, qui a été évoqué, un investissement déjà évalué à 28 millions d'euros, dont le premier centime de financement n'existe pas...

Si l'on veut mettre en place des contrôles exhaustifs à 100 %, il faudra recruter environ 100 personnes, vétérinaires et techniciens vétérinaires, afin de pouvoir assurer un service sept jours sur sept, vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

La problématique est la même pour Caen et Cherbourg. J'ajouterai que, pour le premier, il n'existe d'ailleurs actuellement aucun point de contrôle. L'État autorisera-t-il ou non la création d'un tel point de contrôle ?

Nous sommes donc potentiellement en train de fragiliser toute une économie littorale, et je n'ai pas le sentiment que cela soit complètement pris en compte. *(Mme Sonia de la Provôté applaudit.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 3, modifié.

*(L'article 3 est adopté.)*

#### Article 4

Pour chacune des ordonnances prévues aux articles 1<sup>er</sup> à 3, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

**M. le président.** L'amendement n° 10, présenté par M. Masson et Mme Kauffmann, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement pour chacune des ordonnances prévues aux articles 1<sup>er</sup> à 3 dans un délai de deux mois à compter de sa publication.

La parole est à Mme Claudine Kauffmann.

**Mme Claudine Kauffmann.** Le projet de loi présenté par le Gouvernement prévoyait un délai de six mois, qui a déjà été ramené à trois mois sur proposition du rapporteur de la commission spéciale. Or le Gouvernement fait preuve d'une évidente désinvolture à l'égard du Sénat, que ce soit en refusant de lui communiquer l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi initial ou en proposant des articles délibérément flous et imprécis, ce que le Conseil d'État a d'ailleurs déploré.

Le Gouvernement n'étant manifestement pas clair sur le sujet, il convient de réduire encore davantage le délai de présentation du projet de loi de ratification de chaque ordonnance.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** Mon avis vaudra également pour l'amendement suivant, qui porte sur le même sujet, mais prévoit un délai différent.

Il s'agit du problème du délai de dépôt des projets de loi de ratification. Le Gouvernement avait initialement prévu six mois ; dans ses travaux, la commission spéciale a proposé une taille intermédiaire, soit trois mois. L'amendement de M. Masson et Mme Kauffmann tend à ramener ce délai à deux mois. Être au milieu n'est pas une mauvaise situation !

Mais le problème de la ratification, c'est qu'un débat ait lieu, quel que soit le délai. Je veux rappeler des chiffres qui figurent dans mon rapport : pour la session 2016–2017, des projets de loi ont été déposés au Sénat pour ratifier 71 ordonnances. Le Gouvernement a donc « fait le job », certes. Mais ensuite ces textes ne sont jamais inscrits à l'ordre du jour. Sur ces 71 ordonnances, 53 n'ont toujours pas été ratifiées, faute d'inscription à l'ordre du jour.

Je maintiens la position intermédiaire d'un délai de trois mois. Le Gouvernement sera ainsi obligé de revenir plus vite vers le Parlement pour débattre, car il faut que nous débattons effectivement.

**M. Bruno Sido.** Bien sûr !

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** C'est cela qui est important !

J'espère que, grâce au groupe de suivi sur le Brexit, la tâche sera plus facile. Je me demande si notre ami le président Jean Bizet n'a pas déjà prévu un certain nombre d'auditions. Autrement dit, le groupe de suivi n'a pas l'intention de baisser les bras et continuera à travailler de la même manière, et je m'en réjouis.

Au cours de ces travaux et de nos auditions, il faudra veiller à la question de la ratification en fonction de ce que feront les Anglais, notamment dans le domaine de la réciprocité. S'ils n'ont pas adopté de mesures sur les différents sujets que nous avons évoqués tout au long de l'après-midi, il ne faudra alors pas hésiter, purement et simplement, à ne pas ratifier les ordonnances en l'absence de réciprocité.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Le Gouvernement est défavorable à cet amendement. Cela a été rappelé, le projet de loi prévoyait un délai de six mois, plus long que le délai habituel de trois, pour une véritable raison.

Ce délai est en effet nécessaire pour permettre au Gouvernement de présenter au Parlement, qui y tient et je le comprends, un projet de loi qui tirera les conséquences des

premiers mois de mise en œuvre des ordonnances, notamment – ce point a été mentionné – sur la mise en œuvre par le Royaume-Uni de mesures réciproques.

L'une des spécificités de notre approche est que le Gouvernement s'assurera de la réciprocité des mesures prises par le Royaume-Uni. L'alternative reviendrait à présenter un projet de loi de ratification qui aurait de très grandes chances de devoir être modifié à brève échéance par le Gouvernement.

C'est la raison pour laquelle je donne un avis défavorable à cet amendement. Vous l'aurez sans doute deviné, mesdames, messieurs les sénateurs, je présenterai par conséquent un autre amendement.

**M. le président.** Madame la ministre, votre avis vaut-il également présentation de l'amendement n° 18 ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 10.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 18, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Remplacer le mot :

trois

par le mot :

six

Cet amendement a été présenté et a reçu un avis défavorable de la commission spéciale.

Je le mets aux voix.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 4.

*(L'article 4 est adopté.)*

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission spéciale, modifié, l'ensemble du projet de loi.

*(Le projet de loi est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Jean Bizet, président de la commission spéciale.** Madame la ministre, mes chers collègues, je veux me réjouir du vote positif du Sénat sur le projet de loi permettant d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances un certain nombre de mesures.

Je vous avais indiqué, madame la ministre, que vous n'aviez pas d'inquiétude à avoir quant à la position du Sénat. Ce n'est pas tout à fait la mouture que vous auriez souhaitée, mais, croyez-moi, à tête reposée, vous verrez que les précisions qui vous ont été quelque peu, pourrais-je dire, « imposées » serviront le Gouvernement, précisément parce qu'elles sont dans le droit fil de l'article 38 de la Constitution.

Comme le rapporteur et vous-même l'avez précisé, ces mesures seront caduques si un accord de retrait ordonné avec un futur accord de libre-échange est adopté ou s'il n'y a pas réciprocité de la part de nos amis britanniques. Pendant un certain temps, nous serons, au travers du groupe de suivi, particulièrement attentifs à l'évolution de la situation outre-Manche.

Nous voulions avec ce texte que le Gouvernement ait les mains véritablement libres et dispose de toute l'habileté et de la réactivité nécessaires pour agir.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** C'est une manière de voir les choses...

**M. Jean Bizet, président de la commission spéciale.** Si, si !

Par ailleurs, ce faisant, nous vous avons donné toute latitude pour faire en sorte que la compétitivité de nos entreprises ne soit pas bridée.

Enfin, et ce point a été évoqué par nos collègues de la façade Atlantique, nous devons travailler sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe. La dernière proposition émise par la Commission européenne le 1<sup>er</sup> août dernier est littéralement inacceptable. Le Brexit a totalement changé la donne. C'est la raison pour laquelle, là encore, la commission des affaires européennes a créé un groupe de suivi composé de trois de nos collègues pour faire des propositions.

Nous aurons l'occasion de nous revoir, parce que le groupe de suivi du Sénat a vocation à surveiller ce qui va se passer pour l'ensemble de ces textes. Encore une fois, nous voudrions ici adresser un message à Bercy et à ses services, afin qu'ils soient, à l'instar de ce qui se passe aux Pays-Bas, extrêmement réactifs, attentifs et aux côtés des entreprises françaises.

**M. le président.** Mes chers collègues, je vais suspendre la séance ; elle sera reprise à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à vingt heures quinze, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

6

## SUPPRESSION DE SURTRANSPOSITIONS DE DIRECTIVES EUROPÉENNES

### Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (projet n° 10, texte de la commission n° 97, rapport n° 96).

La procédure accélérée a été engagée sur ce texte.

Dans la discussion générale, la parole est à Mme la ministre.

**Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur Cadic, madame la rapporteur de Cidrac, le Président de la République a fixé au Gouvernement l'objectif d'accentuer les efforts de simplification administrative et de maîtrise de la production normative afin de réduire les effets pénalisants pour la compétitivité des entreprises, pour l'emploi, pour le pouvoir d'achat et pour l'efficacité des services publics.

Le Premier ministre s'est emparé de ce sujet dès le mois de juillet 2017 et a tenu, dès le début, à inclure dans ce champ de réflexion la façon dont nous transposons les directives européennes en droit français.

Le présent projet de loi s'inscrit pleinement dans une démarche de simplification, au service des citoyens et des entreprises. Mais je souligne ici, comme je l'ai fait devant votre commission, que la simplification que nous recherchons est entendue du point de vue du bénéficiaire final : si simplifier passe le plus souvent par la suppression de normes inutiles, cela nécessite parfois de compléter le droit existant à la condition que ces « ajouts » permettent d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, sur les personnes et sur les services publics.

Je sais que cet objectif général est amplement partagé par le Parlement, qui a publié deux rapports sur ce sujet au cours de cette dernière année. Je songe notamment au rapport d'information du président René Danesi, au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises, et dont je tiens à saluer, devant cet hémicycle, le travail, qui est appelé à être poursuivi.

Ces rapports – et celui du sénateur Danesi en particulier – ont largement inspiré la philosophie générale de ce projet de loi.

Plus largement, je connais la vigilance du Sénat sur la question des surtranspositions, question sur laquelle votre commission des affaires européennes veille désormais avec un soin tout particulier.

À ce titre, et afin de saluer cet engagement, il me paraissait légitime que l'examen de ce projet de loi débute devant votre Haute Assemblée, ce dont je me réjouis.

**M. Jean-Claude Requier.** Très bien !

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Je voudrais maintenant en venir à la méthodologie que nous avons adoptée. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 a posé deux règles s'agissant des transpositions de directive.

Premièrement, l'arrêt de toute nouvelle surtransposition qui ne serait pas justifiée, c'est-à-dire qui ne refléterait pas un choix politique assumé. Une procédure spécifique, pilotée par Matignon, a été mise en place et une évaluation du stock de surtranspositions existantes a été lancée afin de corriger celles qui devaient l'être.

Cette démarche n'est pas inédite en Europe, puisque d'autres États membres nous ont précédés dans la lutte contre les surtranspositions.

C'est le cas du Royaume-Uni – nous en parlions, pour d'autres raisons, cet après-midi lors de l'examen du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne – qui a adopté en 2013 un guide de transposition intitulé *Comment transposer efficacement les directives européennes*, lequel prévoit que toute transposition est effectuée avec le souci de minimiser les charges et de ne pas créer de désavantage au détriment des entreprises britanniques.

C'est également le cas de l'Allemagne, où le Conseil fédéral de contrôle des normes rend un avis sur l'existence de risque de surtransposition dans chaque projet de texte.

Le Gouvernement a souhaité à dessein retenir une acception large de la surtransposition, notamment afin d'établir un inventaire aussi complet que possible des normes et formalités administratives susceptibles de créer des écarts normatifs désavantageux pour les entreprises et les citoyens français.

Dès lors, nous avons considéré qu'était constitutive d'une surtransposition toute mesure nationale de transposition instaurant une exigence plus contraignante que celle qui résulte de l'application d'une directive, que cette règle plus contraignante soit ou non permise, voire prévue par la directive.

Le Gouvernement a également considéré que le fait de ne pas utiliser des possibilités de dérogation ou d'exonération ou encore de mettre ou non en œuvre des options ouvertes par la directive pouvait constituer une surtransposition à partir du moment où cela conduisait, là encore, à soumettre les entreprises et les citoyens à des normes plus contraignantes en France que ce que le droit de l'Union européenne impose strictement.

Cette acception large de la notion de « surtransposition » est assumée, car elle est la seule qui permette de dresser l'inventaire de tous les écarts normatifs susceptibles de pénaliser la compétitivité et l'attractivité de la France par rapport aux autres États membres.

Je veux cependant souligner que, chaque fois qu'une surtransposition faisait l'objet d'un réel choix politique, en particulier lorsqu'elle avait pour objectif de fixer des standards internes plus ambitieux que les règles résultant du droit de l'Union européenne – par exemple en raison de priorités nationales en matière d'environnement, de sécurité ou encore de protection sanitaire ou sociale –, le choix a été fait de la maintenir.

Je souhaite bien faire comprendre les intentions du Gouvernement à travers ce texte : il ne s'agit nullement de renier de façon systématique la faculté des États membres d'user des marges de manœuvre offertes par une directive. Il s'agit même de la raison d'être des directives. S'il est important de supprimer les écarts qui sont pénalisants, il est tout aussi important de savoir jouer de ces marges de manœuvre pour atteindre des objectifs nationaux bien définis.

Le Gouvernement a également tenu compte des négociations en cours sur certains projets de directives.

Lorsqu'il était plausible que le standard européen à venir s'aligne sur le standard français plus contraignant ou plus ambitieux, la surtransposition a aussi été maintenue.

Ce choix s'inscrit avec cohérence dans notre démarche d'influence auprès des institutions européennes : faire valoir, lors de l'élaboration de nouveaux textes européens, les mécanismes et standards existant en droit national que le Gouvernement considère comme étant des modèles de référence et dont il souhaiterait que le législateur européen s'inspire.

Sur ces bases, un travail inédit d'identification et d'analyse de l'opportunité de l'ensemble des mesures nationales de transposition des directives européennes a été réalisé par une mission de six inspections.

Cette mission a consulté très largement les entreprises, les fédérations professionnelles, les associations d'élus locaux et les partenaires sociaux. Ce travail s'est concentré sur les mesures touchant directement les citoyens et les entreprises. Il devra très vraisemblablement être poursuivi, comme je comprends que le souhaite, très légitimement, le Sénat.

À l'issue de cet inventaire, 132 mesures législatives allant au-delà des exigences prescrites par les directives qu'elles transposent ont été identifiées.

Le Gouvernement a ensuite analysé l'ensemble des écarts constatés en vue de distinguer trois catégories de surtranspositions.

Dans certains cas, le Gouvernement a estimé que les mesures identifiées ne constituaient pas de vraies surtranspositions, à la lumière des critères retenus : soit parce qu'il s'agissait de normes françaises intervenant sur un point ne relevant pas du champ de la directive visée ; soit parce que le droit français n'était, en réalité, pas plus contraignant que le droit de l'Union.

Dans d'autres cas, il a été jugé préférable de maintenir une surtransposition afin d'atteindre, au plan national, des objectifs plus ambitieux que ceux qui sont fixés à l'échelle européenne dans le domaine concerné.

C'est souvent le cas dans le secteur de la santé : l'obligation de recourir à un « paquet neutre » pour les cigarettes va, par exemple, au-delà de ce que prévoit la directive sur la commercialisation du tabac.

C'est aussi le cas en matière environnementale : la France a ainsi interdit l'exploitation d'hydrocarbures et fixé des objectifs de recyclage plus ambitieux que ne le fait le droit de l'Union dans le cadre de la feuille de route sur l'économie circulaire.

Dans le domaine social, on peut encore citer le cas de la durée du congé maternité – 16 semaines en France contre 14 semaines minimum dans la directive.

Enfin, dans le domaine de la protection du consommateur, la France n'a pas supprimé le délai de rétractation de huit jours pour les crédits, comme le permettait la directive.

La dernière catégorie de surtranspositions concerne les mesures ayant permis d'élaborer ce projet de loi. Elle rassemble, comme je l'indiquais, les surtranspositions jugées injustifiées et/ou pénalisantes.

Le Gouvernement propose dans ce cas de les supprimer ou d'activer des possibilités de dérogation qui n'avaient pas été retenues lors de la transposition.

Toutes les surtranspositions injustifiées ne seront pas supprimées par le présent projet de loi. Certaines le seront dans le cadre de transpositions à venir de nouvelles directives.

Plusieurs mesures doivent être prises dans le cadre d'autres projets de loi, notamment le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, ou projet de loi PACTE, ou le projet de loi issu des États généraux de l'alimentation.

Une centaine de surtranspositions, enfin, relèvent du niveau réglementaire. Comme j'ai eu l'occasion de l'indiquer à votre commission spéciale, le Gouvernement va entamer un travail sur ce point dans les prochains mois.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je n'entrerai pas plus loin dans le détail des quelque trente mesures du projet de loi relevant de pas moins de neuf domaines distincts que je cite dans l'ordre : droit de la consommation, droit des sociétés, services financiers, commande publique, communications électroniques, environnement, transports, agriculture et culture. Je confie ce soin à vos rapporteurs qui en connaissent parfaitement le contenu et la portée : M. le sénateur Cadic pour le chapitre I<sup>er</sup> du projet de loi et Mme la sénatrice de Cidrac pour le chapitre II, ainsi que pour les chapitres III et

IV, sachant que nous avons déjà examiné ces deux derniers dans le cadre de la procédure de législation en commission souhaitée par le Sénat.

À cette occasion, je tiens à saluer devant vous la très grande qualité de leurs travaux et de leur rapport, ainsi que la justesse de leurs amendements, dont plusieurs sont venus fort opportunément enrichir le texte du Gouvernement. Qu'ils en soient remerciés! (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche et sur des travées du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains. – Mme Josiane Costes et M. Jean-Claude Requier applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Olivier Cadic, rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, nous examinons le projet de loi visant à supprimer des surtranspositions de directives européennes en droit français.

Ces surtranspositions nuisent à la compétitivité de nos entreprises. Elles engendrent de manière très directe des coûts et des contraintes supplémentaires pour les entreprises françaises.

À l'heure où nous parlons de restaurer la compétitivité de notre industrie et de la place financière de Paris, de faciliter le financement des entreprises et d'encourager la consommation, il est absolument crucial de supprimer les obstacles que nous imposons à nos propres entreprises. C'est dans cet objectif que nous avons abordé, avec ma collègue rapporteur Marta de Cidrac et avec les membres de la commission spéciale, l'examen de ce projet de loi.

Tout d'abord, y a-t-il surtransposition? Cette contrainte est-elle justifiée par un impératif qui ne peut être atteint par d'autres moyens? Lorsque cela n'est pas le cas, il y a lieu d'aligner notre droit français avec le cadre européen, plus favorable au développement économique de nos entreprises.

Certaines de ces contraintes sont le résultat d'une transposition erronée, mais d'autres proviennent de l'empilement des normes françaises et européennes. D'autres encore sont le fait même du Parlement, qui a parfois fait des choix politiques sans prendre la mesure du profond ajustement qu'elles exigent de la part des entreprises françaises.

Le chapitre I<sup>er</sup> du projet de loi identifie treize surtranspositions dans les domaines du droit des sociétés, du droit de la consommation et dans le secteur financier.

La commission spéciale a souhaité engager une démarche de dialogue constructif avec le Gouvernement – je vous remercie, madame la ministre, de l'avoir souligné.

Elle a ainsi approuvé les mesures de réduction de contraintes formelles pesant sur la publicité en matière de crédit à la consommation et de crédit immobilier – articles 1<sup>er</sup> et 2 –, la suppression des obligations des syndicats en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme – article 7 –, la suppression de l'obligation de consultation des actionnaires d'établissements bancaires ou financiers sur la rémunération globale des preneurs de risque – article 8 –, ainsi que la suppression de l'obligation de déclaration des opérateurs de télécommunications électroniques auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes – article 12.

Outre l'adoption d'amendements rédactionnels et de coordination juridique, la commission spéciale a également enrichi le texte de nouvelles mesures.

Elle a ainsi supprimé l'obligation de vérification triennale de solvabilité s'imposant aux prêteurs de crédit renouvelable à la consommation, exigence redondante et non prévue par le droit européen – article 1<sup>er bis</sup>.

À l'article 5, elle a relevé les seuils de définition de la catégorie des petites entreprises au niveau maximal autorisé par la directive européenne, levant une autre option prévue par la directive dite « comptable ».

Elle a également étendu aux micro-entreprises et aux petites entreprises soumises au contrôle légal des comptes, ou qui s'y soumettraient volontairement, le bénéfice des modalités de publication allégée du rapport des commissaires aux comptes. Le projet de loi ne le prévoyait que pour les moyennes entreprises, introduisant de ce fait une distorsion injustifiée entre ces différentes catégories d'entreprises.

Plusieurs articles ont également été examinés selon la procédure de législation en commission. C'est le cas de l'article 4 portant simplification des modalités de fusion et d'absorption des sociétés anonymes, dont les modalités ont été précisées par la commission spéciale afin d'assurer leur conformité au droit de l'Union européenne.

C'est également le cas de l'article 10 qui allège les obligations déclaratives auxquelles sont soumis les commerçants et producteurs utilisateurs d'alcools dénaturés, adopté conforme par votre commission et de l'article 13 qui supprime l'obligation de compatibilité des équipements radioélectriques avec la norme IPv6.

Je conclurai en vous disant, madame la ministre, mes chers collègues, que nous regrettons le caractère trop parcellaire du texte. En effet, son champ très restreint et les mesures parfois cosmétiques – comme sur le droit de la consommation – qu'il prévoit ne nous ont pas permis de réellement réduire le stock de surtranspositions.

Parmi les 132 surtranspositions identifiées par le rapport inter-inspections remis au Gouvernement et les 75 propositions du rapport de notre président René Danesi, les vingt-sept mesures que nous examinerons ce soir nous paraissent utiles, certes, mais bien limitées.

À titre d'exemple, le texte ne comprenait aucune mesure sociale, alors même que le droit français regorge de surtranspositions dans ce domaine.

Nous n'avons pas pu compléter le texte autant que nous l'aurions voulu, puisque nous avons scrupuleusement respecté les règles de recevabilité. Pourtant, plusieurs d'entre vous, en particulier Philippe Dominati et Daniel Dubois, avaient proposé des amendements utiles, notamment sur le travail de nuit qui représente un problème très concret pour nos entreprises.

**M. le président.** Il faut conclure, monsieur le rapporteur.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** J'aurais volontiers souscrit à une telle démarche si le champ du texte l'avait permis.

Je ne saurai donc conclure sans vous demander, madame la ministre, de poursuivre cette démarche dans laquelle nous nous sommes engagés avec vous. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste et au banc des commissions.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la rapporteur.

**Mme Marta de Cidrac**, rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous sommes ici ce soir pour examiner un projet de loi de suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français.

Si de nombreux membres de notre commission spéciale partagent un sentiment de déception quant à la modestie du champ couvert par ce texte au regard de l'important travail d'identification réalisé au préalable, nous devons tout de même nous féliciter du fait que ce sujet avance.

En effet, quelques mois après le rapport d'information de notre président René Danesi, publié en juin dernier, et le travail inter-inspections mené par le Gouvernement, nous avons l'occasion d'examiner des mesures concrètes de suppression de surtranspositions.

En tant que corapporteur de ce projet de loi, je me suis fixé deux principes de travail : vérifier si les articles concernés relevaient bien de la « surtransposition » de directives européennes et veiller à la cohérence des mesures proposées avec les ambitions affichées. En effet, certains articles semblent davantage relever de choix politiques qui ne disent pas leur nom que de « dé-surtranspositions » purement techniques.

Si je ne suis pas forcément opposée sur le fond à ces mesures, je considère néanmoins qu'il n'est pas honnête de les présenter pour autre chose que ce qu'elles sont. Le Parlement doit en effet être le lieu par excellence d'un débat éclairé sur les enjeux, les objectifs et les impacts de la loi.

À cet égard, j'attire votre attention, madame la ministre, sur l'étude d'impact parfois très lacunaire quant aux enjeux réels de certaines des mesures proposées.

Au-delà de ce double principe, je me suis astreinte à la plus grande vigilance en ce qui concerne la préservation d'un équilibre entre allègement des contraintes inutiles et maintien de garde-fous indispensables en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine.

C'est dans cet état d'esprit que j'en viens maintenant à la présentation rapide des travaux de notre commission spéciale sur les articles 14 à 23 du projet de loi qui portent sur l'environnement, l'eau et le transport ferroviaire.

Les articles 24 à 27 relatifs à l'agriculture et à la culture ont fait l'objet d'une procédure de législation en commission et ne seront donc pas examinés aujourd'hui en séance publique. Aussi, je n'y reviendrai pas.

Sur les deux articles relatifs à la gestion des déchets, notre commission spéciale a procédé à deux modifications : l'une de forme et l'autre de fond.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 14 qui vise à exclure les sous-produits animaux et les carcasses d'animaux morts, ainsi que les explosifs déclassés de la réglementation relative aux déchets, comme le prévoit la directive européenne du 19 novembre 2008.

Elle a en revanche modifié sur le fond l'article 15, qui prévoyait de supprimer la condition d'être traité dans une installation classée pour la protection de l'environnement ou au titre de la loi sur l'eau pour qu'un déchet puisse cesser d'être un déchet.

La commission a en effet souhaité conserver l'ambition affichée par le Gouvernement de permettre à davantage d'entreprises de profiter de la procédure de sortie du statut de déchet, comme les entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire, qui en sont aujourd'hui exclues de manière injustifiée.

En revanche, elle a également souhaité se prémunir contre de potentiels risques pour l'environnement et la santé, notamment dans le cas des déchets dangereux envoyés dans des installations de fabrication de produits – celles-ci ne sont pas forcément classées – en substitution de matières vierges.

La commission spéciale a donc maintenu le principe d'un traitement au sein d'une installation classée pour pouvoir sortir du statut de déchet, tout en l'assouplissant.

Ainsi, par dérogation, des installations non classées pourront mettre en œuvre une procédure de sortie du statut de déchet pour certains types de déchets non dangereux, dans des conditions fixées par décret.

L'article 16, qui ajoute une nouvelle dérogation à l'interdiction de chasser les oiseaux migrateurs pendant leur migration, a soulevé des débats au sein de la commission spéciale, laquelle n'a cependant pas adopté l'amendement de suppression qui avait été déposé. À cet égard, j'ai eu l'occasion d'exprimer mes réserves sur la présence de cet article au sein de ce texte, ainsi que sur sa plus-value. La commission a souhaité que le débat puisse avoir lieu en séance publique.

Les deux articles de la section Eau, qui suppriment des surtranspositions injustifiées, n'ont pas été modifiés par la commission spéciale.

Enfin, les articles 19 à 23, relatifs aux transports ferroviaires, complètent la transposition de la directive de 2012 établissant un espace unique européen.

Cette directive, qui constitue le socle de la régulation, vise à assurer, notamment par un certain nombre de règles relatives à la gestion de l'infrastructure, l'accès de toutes les entreprises ferroviaires au réseau dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires. Elle autorise les États membres à exclure certaines portions du réseau ou certaines entreprises de l'application de ces règles.

Toutefois, lorsque nous l'avons transposée en droit national, nous n'avons pas toujours été au bout des possibilités offertes en ce sens. Les articles 19 à 23 vont plus loin en permettant d'alléger les contraintes pesant sur les acteurs ferroviaires. La commission spéciale n'a adopté que des amendements rédactionnels ou de cohérence juridique.

Voilà, en quelques mots, les modifications auxquelles notre commission spéciale a procédé en matière de développement durable.

Je ne saurais toutefois conclure sans vous demander, madame la ministre, si d'autres projets de loi de cette nature sont envisagés pour poursuivre le travail de traitement du « stock » de surtranspositions et si des mesures réglementaires seront rapidement prises en ce qui concerne les surtranspositions ne relevant pas du domaine de la loi. (*Applaudissements sur des bravées du groupe Les Républicains.* – *M. Alain Richard applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Decool.

**M. Jean-Pierre Decool.** Monsieur le président, madame la ministre, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, ce projet de loi entend lutter contre les surtranspositions de directives européennes, en supprimant un grand nombre de cas, dans des domaines variés.

Cette initiative est louable tant le problème de surtransposition est bien identifié. Certains de nos voisins européens – l'Allemagne, la Suède ou l'Italie – ont adopté le principe d'interdiction de toute surtransposition n'intervenant pas pour protéger les intérêts du pays d'un préjudice causé par la transposition à l'identique d'une norme européenne.

D'une part, ce phénomène est révélateur d'une apparente déconnexion entre la phase de négociations européennes et celle de transposition en droit national. D'autre part, il semble mettre en évidence un certain nombre d'insuffisances dans les études d'impact menées par nos institutions.

Aussi le présent projet de loi répond-il, de façon non exhaustive, à l'un des symptômes de l'inflation normative, pénalisante pour notre économie et pour le fonctionnement de nos institutions.

Dans un monde globalisé, le droit est un des éléments de notre compétitivité nationale. Les situations de surtransposition, lorsqu'elles ne sont pas justifiées par des raisons de sécurité ou de justice sociale ou environnementale, créent une force d'inertie dans le fonctionnement de notre économie et peuvent engendrer des distorsions de concurrence au sein du marché européen.

Il nous faut donc alléger, autant que faire se peut, le fardeau normatif, tout en préservant notre autonomie politique. Il ne s'agit pas d'appliquer le droit européen à la lettre, sans l'adapter, de façon pragmatique, aux réalités locales.

Nous nous devons également de veiller à limiter les situations dans lesquelles le droit européen entre en contradiction avec la volonté de nos concitoyens et entrave leurs libertés. Aussi la volonté de nombreux élus de favoriser les circuits alimentaires de proximité dans la restauration collective se heurte-t-elle avec les règles d'attribution des marchés publics issues du droit européen.

Par ailleurs, dans des situations où le droit européen serait moins protecteur que le droit national, il paraît essentiel de préserver notre liberté politique, notamment en matière de sécurité sanitaire.

Le principe de subsidiarité et l'adaptabilité du droit européen au droit national sont les premiers remparts contre l'eurosepticisme. La préservation de ces principes est une condition *sine qua non* de l'acceptabilité sociale de l'Union européenne.

En effet, dans bien des cas, la surtransposition d'une directive peut relever d'un choix politique conscient. Lorsque la France n'a pas su faire prévaloir ses intérêts au cours de négociations européennes, le temps de la transposition des directives est un des derniers leviers d'action dont nous disposons pour préserver nos intérêts.

À ce titre, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis consultatif, l'étude d'impact du présent texte ne nous permet pas de comprendre pleinement la logique des surtranspositions que nous souhaitons supprimer aujourd'hui ni leur impact, positif ou négatif, pour les contribuables, les entreprises ou les pouvoirs publics.

C'est bien là le seul bémol que nous pourrions apporter à ce texte. Si le groupe Les Indépendants le soutient, il appelle également de ses vœux une réponse plus systémique aux situations de surtranspositions du droit européen. Au cours des années à venir, il nous paraît essentiel de renforcer la stratégie d'influence de la France au sein des institutions européennes, notamment lors des négociations, en amont de l'adoption des textes. Plus la France sera présente et active au sein des institutions européennes, moins les directives transposées seront éloignées des intérêts nationaux et des réalités locales. Il y va de l'intérêt de la France et de l'Union européenne, car, pour reprendre les propos du général de Gaulle, « on ne fait pas de politique autrement que sur des réalités ». (*Applaudissements au banc des commissions. – MM. André Gattolin, Jean-Claude Requier et Vincent Segouin, ainsi que Mme Josiane Costes applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard.

**M. Alain Richard.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, ce texte constitue une nouveauté bienvenue. Cela faisait longtemps que, sur toutes les travées du Sénat comme dans les autres institutions publiques, on critiquait l'existence de surtranspositions. Cependant, c'est la première fois que nous sommes saisis d'un projet de loi sur ce sujet. Quelque chose a donc changé, et dans le bon sens.

Bien entendu, j'entends les propos de mes collègues qui déplorent les insuffisances de ce texte. Mais nous savons à quel point il est compliqué d'analyser, texte après texte, chaque surtransposition. (*Mme la ministre acquiesce.*) Nous sommes nombreux à nous réjouir de la suppression prochaine d'autres surtranspositions, y compris sur initiative parlementaire. Mais si nous nous y mettons, il faudra se retrousser les manches, car ce sont des affaires lourdes et compliquées.

En effet, il s'agit d'ouvrir le débat sur ce qui est en trop : où y a-t-il eu surprécaution ou surprotection ? Car, neuf fois sur dix, les bénéficiaires des surtranspositions sont les consommateurs, y compris les acheteurs publics, les épargnants, les investisseurs, les entrepreneurs et les domaines de l'environnement et de la santé. Aussi, dire, au regard de tel ou tel intérêt, qu'on en a fait trop est un pas qu'il n'est pas facile de franchir. Chaque fois, c'est une interrogation et un débat légitime.

Comme je l'ai dit en souriant lors d'une réunion de la commission, chacun de nous a sa surtransposition favorite, à laquelle il ne veut pas renoncer, comme le débat de ce soir en témoignera d'ailleurs.

Ce thème des surtranspositions a donc donné lieu à un travail approfondi du Gouvernement, au travers d'une mission inter-inspections regroupant tout l'éventail des inspections de l'État, et du Sénat, dans le cadre d'une commission spéciale puisqu'il s'agit d'un sujet multisectoriel de réflexion et de législation. J'en profite pour souligner l'excellent travail et le dialogue nourri auxquels a donné lieu la commission spéciale, grâce en particulier à son président et à ses deux rapporteurs.

Dans cette discussion, notre sujet de réflexion devrait être l'analyse des raisons ayant motivé les surtranspositions, lesquelles n'étaient donc pas nécessaires.

Permettez-moi d'évoquer quelques pistes de réponses, qui apparaissent d'ailleurs à la lecture du dossier. Une transposition est souvent un texte hâtif et tardif. (*Mme la ministre acquiesce.*) En France, alors que nous sommes toujours extrêmement fiers de notre contribution à l'Union européenne, ce qui est généralement justifié, nous ne sommes pas forcément les plus diligents des États membres pour transposer. Nous sommes souvent rattrapés par le délai limite, ce qui nous oblige à élaborer des projets de loi dans des conditions accélérées.

Je le précise, même si je n'ai pas cherché à établir un palmarès, nombre de transpositions ont également fait l'objet d'ordonnances. Moi qui suis l'un des rares défenseurs des ordonnances dans cette institution, je serais tenté de dire que la part de surtranspositions par ordonnance est probablement de même ampleur que celui qui résulte de lois adoptées par le Parlement.

Sans doute faut-il aller plus loin et rappeler que l'interprétation des directives est une tâche ardue. Le vocabulaire et la thématique normative des ordonnances sont souvent confus, dans la mesure où ces textes constituent l'aboutissement d'une longue négociation. En effet, quand tout va bien, la durée de négociation d'une ordonnance est d'environ deux ans. Et je ne parle pas des négociations qui échouent ! Ceux qui ont commencé à négocier ne sont pas toujours en charge quand la négociation s'achève.

Bien entendu, la France est à part, et il serait inconvenant pour l'Union européenne d'adopter des directives qui discontiennent à notre pays. Pour autant, n'oublions pas que nous sommes vingt-sept démocraties, donc vingt-sept gouvernements légitimes avec leurs administrations fidèles. Chacun veille au grain pour adopter la directive qui convient à ses intérêts et le texte final est fait pour concilier des intérêts largement contradictoires.

J'évoquerai un dernier point. En praticien, en révisant des textes dans d'autres fonctions, j'ai observé une équivalence parfois approximative des termes et des concepts juridiques entre les États parties. Ainsi, on a souvent du mal à catégoriser, dans différents domaines, le sujet traité.

Nous sommes donc devant un exercice de pathologie normative, ce que notre assemblée aime à faire. Parmi les fondements du bicamérisme et du Sénat, on trouve la recherche de la qualité de la loi. Aussi est-il normal que nous nous intéressions de près à ces projets. Selon moi, le travail mené en commission et en séance pour réaliser une bonne « dé-surtransposition » sera riche d'enseignements utiles. Je me réjouis d'avance que nous poursuivions cet exercice dans un aussi bon esprit que celui qui règne ce soir. (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche et du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen. – M. Vincent Segouin applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guillaume Gontard.

**M. Guillaume Gontard.** Monsieur le président, madame la ministre, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, la question de la surtransposition des directives européennes est un sujet récurrent. Il s'agit presque toujours de dénoncer des distorsions de concurrence liées à des transpositions zélées de directives qui seraient défavorables à la compétitivité de nos entreprises.

L'objectif unique est, comme toujours avec ce gouvernement, de limiter les obligations pesant sur les entreprises, particulièrement, avec ce texte, dans les secteurs de l'économie, du développement durable, de l'agriculture et de la culture.

Ce projet de loi est également la traduction législative de la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 qui prévoit, pour l'avenir, de ne retenir qu'une exigence minimale dans le cadre des transpositions, c'est-à-dire d'organiser une harmonisation européenne toujours vers le bas et le moins-disant social, économique et environnemental.

Corollaire de cette volonté minimaliste, un travail d'inspection a été lancé auprès de différents organismes pour dénicher les cas de surtranspositions. Selon le rapport remis par cette mission en avril 2018, 137 directives auraient fait l'objet de surtranspositions. Ce projet de loi ne traite donc que d'une partie du travail...

Nous en revenons ainsi toujours à la question des normes, de leur nombre et de leur complexité. Nous ne pouvons que contester une telle approche. À nos yeux, il s'agit non pas de surtranspositions, c'est-à-dire d'erreurs d'analyse, mais de la liberté pleine et entière du législateur de définir des règles sur son territoire et un niveau d'exigence, notamment en matière environnementale. L'étude d'impact nous conforte en ce sens, rappelant ainsi que « la surtransposition ne constitue pas, la plupart du temps, une méconnaissance du droit de l'Union, les écarts maintenus en droit interne étant souvent permis par une directive ».

Le Conseil d'État a d'ailleurs regretté la faiblesse de l'étude d'impact de ce texte, laquelle n'indique pas « les motifs notamment d'opportunité pour lesquels les dispositions dont la suppression est envisagée aujourd'hui au nom de la lutte contre les surtranspositions avaient été en leur temps introduites en droit interne ».

Le Conseil ajoute : « Toutes ces précisions seraient de nature à éclairer utilement le Parlement dans des domaines où, par-delà l'apparente technicité des dispositions supprimées, des choix politiques précédents sont remis en cause. » Autrement dit, il s'interroge sur l'opportunité de ce texte.

Constatons que les mesures de ce projet de loi sont plutôt cosmétiques, voire anecdotiques et sans lien aucun les unes avec les autres. On est plus dans un toilettage qu'autre chose. Celui-ci a cependant des conséquences qui ne sont pas toujours anodines. On se demande néanmoins quelle était l'urgence.

Non seulement nous partageons pleinement l'interrogation du Conseil d'État, mais nous nous inquiétons des conséquences du volet environnemental du texte.

Revenir en arrière sur des normes de protection de l'environnement est aberrant et à rebours de l'Histoire. En matière environnementale, le concept de surtransposition n'existe pas. L'article 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise ainsi que « les mesures de protections arrêtées en vertu de l'article 192 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protections renforcées ».

Avant de revenir en arrière et de régresser en matière de normes environnementales, le Gouvernement ferait mieux de s'employer à combler les manquements français relatifs à la transposition ou au respect des normes européennes. Si nous pensons aux règles relatives à la qualité de l'air, nous pourrions également évoquer la directive-cadre sur l'eau ou

encore la planification des déchets, autant de secteurs où la France accuse un retard important par rapport aux objectifs définis par l'Union.

Que dire encore de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, en dépit des engagements liés à l'accord de Paris? Loin de nos engagements, loin de notre devoir d'exemplarité... Où est passé le champion de la Terre? L'urgence est non pas à la simplification et à la course à la compétitivité, mais à l'élaboration d'outils et de politiques publiques, pour mener la bataille contre le réchauffement climatique.

Manifestement, ce n'est pas votre sujet, Nicolas Hulot l'avait bien compris...

Par ailleurs, certains cas manifestes de surtranspositions ne figurent pas dans ce texte en tant que mesures à supprimer. Je pense ici à la transformation de la SNCF en société anonyme, qu'aucun texte européen n'exigeait ou encore à la loi sur le secret des affaires. Nous surtransposons quand cela nous arrange.

Nous défendons donc des amendements de suppression de certaines mesures nous paraissant inacceptables. Il s'agit en particulier des incompréhensibles dérogations concernant la chasse de certaines espèces d'oiseaux migrateurs.

Il s'agit encore de la fin du statut de déchet, sans passer par des installations classées, et du report de l'obligation d'un bon état des eaux.

Nous proposerons également la suppression de l'article sur les licences ferroviaires, qui nous semble poser une vraie question de sécurité, malgré les explications de Mme la rapporteur en commission.

Vous l'aurez compris, le prisme de ce projet de loi est donc non pas celui de l'intérêt général, mais uniquement celui des intérêts privés. Alors que le modèle néolibéral fait preuve chaque jour de son inefficacité et de sa dangerosité pour l'avenir de la planète, le Gouvernement, ancré dans l'ancien monde, poursuit bille en tête.

À l'Europe des peuples, il continue d'opposer l'Europe des capitaux et des marchés, l'Europe de la finance, qui maltraite les femmes, les hommes et la planète.

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ce projet de loi, inutile, inefficace, voire dangereux. Considérant les urgences sociales et écologiques qui se rappellent chaque jour à nous, le temps du Parlement pourrait être mieux employé. *(Mme Michelle Gréaume applaudit.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Harribey. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.)*

**Mme Laurence Harribey.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis se présente comme une réponse à « l'excès de normes » résultant de surtranspositions de directives européennes. Il s'inscrit d'après le Gouvernement dans le cadre de la « politique de réduction de la production normative ». Il fait suite à un travail de recensement et d'analyse de l'opportunité de l'ensemble des surtranspositions identifiées en droit français, en vue de supprimer celles qui ne correspondent à aucune priorité nationale identifiée, Mme la ministre l'a rappelé, et qui pèsent de façon injustifiée sur la compétitivité et l'attractivité de la France en Europe.

En prélude, je voudrais souligner notre approche constructive à l'égard de ce texte, ce pour deux raisons essentielles.

Tout d'abord, notre groupe est attaché à la construction européenne et adhère à la nécessité de ce que vous appelez, madame la ministre, « faire œuvre d'euro-simplification ».

C'est la condition d'une meilleure adaptation de notre droit national au droit européen, mais c'est aussi la condition d'une meilleure appropriation de ce droit européen comme moteur de développement européen et d'intégration européenne.

En effet, les surtranspositions ont souvent été prétextes à complexifier. Elles ont même constitué une tendance fâcheuse à renvoyer la responsabilité de la lourdeur administrative aux instances européennes, alors même que nombre de normes ou réglementations n'étaient pas exigées par l'Union européenne. Finalement, le travail de surtransposition a contribué à faire de l'Europe un bouc émissaire pour ce qui concerne la complexité du droit.

Ensuite, notre groupe est conscient du caractère pénalisant des surtranspositions pour les entreprises, particulièrement pour les PME et TPE, qui constituent l'essentiel de notre tissu économique.

Nous avons donc largement souscrit et participé à la démarche volontariste du Sénat. Je pense notamment au travail mené par la commission des affaires européennes dans le cadre de sa mission d'alerte sur les surtranspositions et aux observations régulières qu'elle formule sur les projets de loi et les propositions de loi de transposition ou les modalités d'application de textes européens.

Ainsi, nous prenons acte de la nécessité d'une démarche proactive et d'une vigilance constante, soulignée dans l'exposé des motifs du projet de loi, pour identifier, prévenir et réduire les écarts de transpositions.

Cela dit, derrière les principes affichés, le texte n'est pas sans soulever plusieurs questions. Ainsi, sans remettre en question notre approche constructive, il nous semble important de revenir sur deux volets plus spécifiques.

Le premier volet concerne la méthode. Le texte initial retenait en effet vingt-sept surtranspositions, réparties en quatre secteurs. Après l'adoption de certaines mesures par la commission, il concerne moins de vingt surtranspositions, alors même que la mission inter-inspections mandatée par le Premier ministre en décembre 2017 avait relevé près de 132 surtranspositions.

Vous nous avez expliqué, madame la ministre, lors de votre audition, que trois catégories de surtranspositions avaient été différenciées.

Il y a celles qui ne constituaient pas de vraies surtranspositions, celles qui sont considérées comme des surtranspositions préférables – vous les avez rappelées dans votre intervention liminaire – et celles qui doivent être supprimées. Vous avez insisté sur la recherche d'un équilibre. D'ailleurs, la mission inter-inspections s'est efforcée de spécifier le caractère pénalisant des écarts de transpositions au regard – c'est intéressant – des priorités fixées par le Premier ministre, à savoir l'emploi, le pouvoir d'achat, la compétitivité et l'efficacité des pouvoirs publics. Cela signifie donc que l'on procède à une sélection des surtranspositions, certaines étant considérées comme légitimes, alors que d'autres le seraient moins.

En ce sens, il semble que cette approche sélective marque une certaine spécificité française au regard de la pratique d'autres pays membres, si l'on se réfère à l'étude comparative menée dans le cadre des travaux de la commission des affaires européennes du Sénat, qui mettait en parallèle la situation, en 2017, de quatre États membres : le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et la Suède.

Toujours est-il que cette méthode peut conduire à certaines insuffisances. Le Conseil d'État, dans son avis, met notamment l'accent sur les carences de l'étude d'impact et reproche au Gouvernement, d'une part, de passer sous silence les éléments qui avaient pu justifier les choix antérieurs du législateur et, d'autre part, d'éluider l'impact des mesures proposées.

Le Conseil d'État regrette notamment que les motifs d'opportunité pour lesquels des surtranspositions, faisant aujourd'hui l'objet d'une suppression, avaient été justifiées n'aient pas été considérés dans le contexte de l'époque et que l'impact des suppressions n'ait pas fait l'objet d'une étude plus approfondie.

De fait, par-delà l'apparente technicité des dispositions supprimées, des choix politiques précédents sont remis en cause, sans que la démonstration du bien-fondé de cette remise en cause soit toujours faite.

Sur le fond, nous émettons une seconde réserve, qui concerne certains secteurs privilégiés. Le Gouvernement entend ainsi aborder ce projet de loi sous un angle uniquement technique, alors que derrière chaque norme se cache un enjeu politique : la protection des consommateurs, la transparence économique et financière et la protection de l'environnement.

Vous avez souligné, madame la ministre, lors de votre audition par la commission spéciale, que le projet de loi n'avait pas pris en compte certaines surtranspositions, au motif qu'elles étaient protectrices des citoyens. Le choix a donc été fait de les maintenir.

Les domaines que vous avez alors cités sont ceux de la santé et de la protection du consommateur, en prenant l'exemple du maintien du délai de rétractation en matière de crédit à la consommation. *Quid* de tout ce qui touche à l'information du consommateur, notamment la publicité en matière de crédit ?

Nos collègues rapporteurs, dont je voudrais souligner le travail minutieux et la qualité des interrogations lors de nos séances de travail, ont insisté, à la page 26 de leur rapport, sur leurs incertitudes, s'agissant notamment des impacts environnementaux et sanitaires de certaines suppressions. Ils ont également souligné que l'étude d'impact était peu documentée sur ce point.

Nous avons les mêmes interrogations, sans compter notre questionnement concernant l'impact social. Selon nous, la prise en compte de ce dernier aspect est incontournable, y compris pour les entreprises, monsieur le rapporteur, notamment au regard de leur responsabilité sociétale.

C'est dans cet esprit que nous présentons un certain nombre d'amendements importants sur le fond, notamment en matière de droit de la consommation et de transparence économique.

Nous avons également déposé des amendements concernant le paquet ferroviaire, au sujet duquel nous déplorons la méthode employée. Nous ne comprenons pas que ce thème soit abordé dans ce texte.

Ces amendements de suppression ou de complément n'impliquent pas une frilosité de notre part devant la nécessaire « euro-simplification » – pour reprendre votre expression, qui me plaît beaucoup –, ou une méconnaissance de la nécessaire adaptabilité de notre droit à l'esprit communautaire, comme vous l'avez prétendu, monsieur le rapporteur, dans le domaine de la vie des entreprises.

Il s'agit d'aller au-delà de la seule vision technique, pour prendre en compte les enjeux sociaux et environnementaux et favoriser un modèle économique durable et équilibré, dans lequel la compétitivité des entreprises s'articule avec une croissance inclusive, qui fait partie des priorités européennes. À nos yeux, c'est une manière de donner du sens à l'œuvre d'euro-simplification, laquelle implique non pas simplement une vision technique, mais aussi un sens de l'action politique. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain. – Mme Josiane Costes et M. Jean-Paul Émorine applaudissent également.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Requier.

**M. Jean-Claude Requier.** Monsieur le président, madame la ministre, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Plus d'un millier de directives sont actuellement en vigueur. En 2017, 48 transpositions en droit interne ont été comptabilisées. C'est là le témoignage de notre engagement européen, l'obligation de transposition répondant à une exigence de la Constitution.

Pour autant, la nécessité de transposer doit répondre à deux principes. Tout d'abord, il convient de veiller à la bonne compréhension de la loi, comme à chaque fois que nous légiférons. Ensuite, caractéristique propre aux projets de loi de transposition, il ne faut pas excéder outre mesure les obligations résultant de notre adhésion à l'Union européenne.

Il existerait en effet un « mal français » de surtransposition. Bien heureusement, depuis quelques années, les pouvoirs publics démontrent une volonté de le soigner, au travers notamment de la modernisation de l'action publique et de la création des normes.

Car, au cœur du problème de la surtransposition, se niche le souci d'un risque de concurrence déloyale entre les États membres, en particulier lorsque les mesures transposées intéressent directement les entreprises.

Notre collègue René Danesi l'a clairement démontré dans son rapport d'information sur la surtransposition du droit européen en droit français. Les entreprises dénoncent les conséquences des surtranspositions, qui alourdissent leur fonctionnement par un excès de charges administratives ou engendrent directement des surcoûts de production ou des contraintes commerciales.

On doit donc se féliciter des initiatives visant à contenir ce phénomène. Je citerai en particulier la circulaire de 2017 du Premier ministre relative à la maîtrise des flux de textes réglementaires et de leur impact, qui a posé le principe de la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes pour toute mesure allant au-delà des exigences minimales d'une directive.

Madame la ministre, le RDSE souscrit à ce principe, dont l'application contribuera certainement à l'allègement normatif dont les acteurs économiques ont besoin. Décomplexifier le droit, dé-surtransposer, alléger : peu importe le terme, l'objectif doit être celui de produire un droit plus simple et en harmonie avec celui qui est pratiqué par les autres États membres lorsque nous sommes liés par une directive européenne.

Cet objectif est d'autant plus nécessaire qu'il est également poursuivi par certains de nos voisins européens. Par exemple, en Allemagne, le ministère responsable d'un texte doit indiquer dans quelle mesure la transposition va au-delà de ce qui est nécessaire.

Dans cet esprit, il serait souhaitable de mettre en œuvre certaines des recommandations émises par nos collègues de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises. Par exemple, il est nécessaire de distinguer clairement, dans les études d'impact accompagnant les projets de loi, les transpositions strictes de celles plus contraignantes ou encore de celles qui recourent à l'activation d'options.

Il s'agirait ainsi de mieux éclairer le législateur quant aux motivations de l'exécutif, car il y a, d'un côté, les transpositions dont l'impact n'a pas été correctement évalué et, de l'autre, celles qui sont délibérées et parfaitement assumées.

C'est d'ailleurs fréquemment le cas en matière d'environnement, où la Charte de l'environnement, intégrée depuis 2005 dans notre Constitution, peut servir de guide à la transposition pour aller vers le mieux-disant. On doit bien l'admettre.

Le Conseil d'État est bien conscient de cette distinction entre transposition passive et transposition active, puisque, s'agissant du projet de loi qui nous occupe aujourd'hui, il a émis quelques regrets dans son avis. Comme vous le savez, madame la ministre, il a constaté l'absence d'éclairage, dans l'étude d'impact, s'agissant du contexte ayant conduit à l'adoption de telle ou telle surtransposition.

Malgré cette observation, mon groupe aborde avec bienveillance le projet de loi, car, comme je l'ai dit, mes collègues et moi-même sommes favorables à un toilettage destiné à faciliter le quotidien des entrepreneurs. Les articles relevant du droit des sociétés, en particulier celui qui vise à alléger les obligations comptables des moyennes entreprises, vont dans le bon sens. Nous approuvons également l'ensemble des dispositions proposées pour le secteur financier, domaine où ont été identifiés de nombreux écarts de surtranspositions. À l'heure du Brexit, il est important de soutenir tout ce qui renforce l'attractivité de la place de Paris.

Enfin, s'agissant des mesures touchant à l'environnement, l'essentiel est de parvenir à trouver un équilibre entre les urgences écologiques et les attentes des agriculteurs. En effet, ces derniers sont parfois contraints par des surtranspositions de nature environnementale préjudiciables à leur compétitivité.

C'est d'ailleurs en vertu d'un souci d'équilibre entre protection et souplesse que la commission a trouvé un bon compromis à l'article 15 sur les possibilités de sortie du statut de déchet.

Mes chers collègues, ce projet de loi n'est sans doute que le premier d'une série. N'oublions pas non plus qu'au travers de ces textes nous travaillons aussi à réconcilier nos concitoyens avec l'Union européenne.

En attendant, le RDSE sera attentif à ce premier rendez-vous. *(Applaudissements sur les travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et au banc des commissions. – MM. Alain Richard et André Gattolin, ainsi que Mme Michèle Vullien applaudissent également.)*

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Dubois. *(Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste.)*

**M. Daniel Dubois.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, le présent projet de loi pointe un certain nombre de dispositifs législatifs qui, en allant au-delà de ce que prévoient les directives européennes, complexifient notre droit, lequel est déjà, vous le savez, extrêmement contraignant.

Cette complexité pose nombre de problèmes à nos entrepreneurs, à nos industriels, à nos agriculteurs. Ce constat est difficilement contestable ; il est perceptible tous les jours dans nos territoires.

La surtransposition crée également une distorsion de concurrence avec nos voisins européens qui auront, eux, transposé sans excès les mêmes directives.

Elle constitue donc une double peine qui, en définitive, nuit au pays tout entier.

Je dis souvent que, dans un pays endetté où la croissance est faible, la relance passe aussi par la simplification, nécessaire pour redonner de l'oxygène aux entreprises.

« Dé-surtransposer » est donc essentiel pour notre compétitivité, et, de ce point de vue, ce texte va dans le bon sens, madame la ministre. Sur ce point, nous rejoignons le Gouvernement.

Pour autant, nous espérons plus.

Ce texte ne nous paraît pas suffisant ; en effet, notre droit compte évidemment bien plus de surtranspositions que la trentaine dont nous sommes saisis aujourd'hui.

Nous posons donc la question de la méthode employée par le Gouvernement pour élaborer ce texte. Nous ne sommes pas *a priori* opposés à la mise en place d'une mission inter-inspections des services de l'État.

Ladite mission a visiblement effectué un travail conséquent.

Mais nous regrettons que ce travail ait été assorti de peu de contacts extérieurs, de peu de concertation avec les corps intermédiaires, lesquels subissent pourtant au quotidien les effets de la surtransposition.

Cette mission inter-inspections a relevé, dans notre droit, pas moins de cent trente-deux surtranspositions. Or seules vingt-sept d'entre elles sont présentes dans ce projet de loi. Vous avez indiqué que, parmi ces cent trente-deux surtranspositions, certaines étaient de nature réglementaire. Je l'entends, madame la ministre.

Mais le delta reste très grand, et, naturellement, je m'interroge sur les critères de choix qui ont été retenus pour définir le contenu de ce texte, même si vous vous en êtes expliquée, madame la ministre.

D'ailleurs, si j'allais jusqu'au bout de ma réflexion, j'irais jusqu'à me demander ce qui motive même la présentation d'un tel projet de loi, sur lequel le travail parlementaire et l'exercice du droit d'amendement sont très difficiles – j'y reviendrai.

Pareil doute peut paraître étonnant de la part d'un parlementaire, mais je me demande, madame la ministre, si des décrets n'auraient pas été plus efficaces pour obtenir le résultat escompté.

La démarche du Gouvernement peut même sembler étrange, quand on pense qu'il a refusé que la programmation pluriannuelle de l'énergie fasse l'objet d'une loi-cadre. Voilà un sujet qui, à l'inverse, méritait un vrai débat, et non un simple décret. *(Mme Sophie Primas applaudit.)*

S'agissant du traitement des surtranspositions restantes, nous sommes sans réponse, et ce manque de transparence nuit au bon déroulement du travail parlementaire.

Si ce texte ne nous paraît pas suffisant, c'est aussi parce que, certes, la suppression de surtranspositions existantes est nécessaire, mais seule la mise en place d'une véritable stratégie globale de lutte contre de nouvelles surtranspositions répondra réellement aux attentes des acteurs économiques.

Nous sommes particulièrement attachés à ce point, car nous pensons que la volonté de supprimer les dispositifs problématiques ne peut pas s'exonérer de mesures visant à empêcher que de nouvelles surtranspositions n'apparaissent dans notre droit.

Une telle démarche suppose une volonté politique forte, pérenne, mobilisant l'ensemble des administrations et des élus.

Une telle démarche mérite également une mise en œuvre institutionnalisée.

Je n'ose pas, madame la ministre, proposer la création d'une « agence » pour la simplification administrative et la lutte contre les surtranspositions,...

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Vous avez raison ! *(Sourires.)*

**M. Daniel Dubois.** ... bien qu'il existe de telles institutions chez nos voisins européens,...

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** C'est vrai.

**M. Daniel Dubois.** ... en Belgique, par exemple – je veux quand même le souligner. Notre pays compte sans doute trop d'agences, aux missions parfois redondantes, mais, si l'on ne devait en créer qu'une seule, ce serait peut-être celle-là ; on inscrirait ainsi dans un effort de long terme et de grande ampleur l'entreprise de simplification du droit, notamment de celui qui est issu des textes européens.

Au moins aurions-nous un outil, un suivi et une évaluation.

Une association plus étroite du Parlement ne pourrait être que bénéfique à la réussite d'un tel engagement.

Aujourd'hui, les parlementaires saisis des projets de loi portant transposition de directives européennes disposent en général de peu de temps pour les examiner – ce constat a été dressé il y a quelques instants ; je le partage –, alors qu'il y va souvent de mesures particulièrement techniques.

Repérer et surtout évaluer les éventuelles surtranspositions peut donc être, dans ce contexte, une tâche ardue.

J'ajoute que, en vertu de l'article 45 de notre Constitution, relatif aux cavaliers législatifs – et au Sénat, dans ce domaine, nous sommes plutôt rudes ! –, les parlementaires ne peuvent

pas déposer d'amendements sur des sujets qui ne sont pas déjà abordés dans le texte initial. J'en ai d'ailleurs fait les frais, ainsi que de nombreux collègues.

Mener le travail en amont, dès la négociation des directives, créerait les conditions d'un débat approfondi et serein, et permettrait d'éviter les écueils de la surtransposition – je ne fais qu'instruire à mon tour un dossier qui a déjà été présenté tout à l'heure.

De ce point de vue, madame la ministre, nous regrettons que le Parlement n'ait pas été davantage associé au processus de lutte contre les excès de transposition des directives européennes.

Je suis sûr que la plupart de mes collègues me rejoindront sur ce point : nous sommes aujourd'hui saisis d'un texte technique, porteur d'enjeux importants, à propos duquel nous n'avons pas été consultés en amont, et le temps qui nous est imparti pour l'examiner est extrêmement court.

Le Sénat a pourtant été à l'origine de nombreux travaux mettant en évidence des surtranspositions dans de nombreux domaines qui affectent directement nos entreprises et nos services ; à chaque fois étaient proposées des réponses aux enjeux exposés.

Permettez-moi de prendre en exemple la proposition de résolution adoptée par le Sénat en décembre 2016, reprenant les conclusions du groupe de travail sur l'excès de normes applicables à l'agriculture, dont j'avais été le rapporteur.

De nombreuses surtranspositions pèsent encore sur le monde agricole. *Quid* des démarches supplémentaires ou des délais rallongés en matière de recours contre les décisions relatives aux ICPE, les installations classées pour la protection de l'environnement ? *Quid* des restrictions supplémentaires sur l'eau ? Et je ne prends que quelques exemples.

L'association des parlements nationaux en amont de la négociation des directives elles-mêmes permettrait que la transposition de ces textes s'effectue de manière à la fois plus approfondie et plus apaisée.

Une révision de la procédure en ce sens permettrait donc de prévenir les éventuelles surtranspositions futures, prolongeant ainsi la démarche engagée avec le texte que nous examinons aujourd'hui.

Vous l'avez compris, madame la ministre, mes chers collègues, notre groupe votera ce texte, mais en espérant vivement que nos préconisations en faveur d'un travail global de simplification, approfondi, pérenne, cohérent, suivi, institutionnalisé, transparent, concerté et évalué, ne restent pas une nouvelle fois lettre morte. *(Applaudissements sur des travées du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains, ainsi qu'au banc des commissions.)*

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Allizard. *(Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains. – Mme Michèle Vullien applaudit également.)*

**M. Pascal Allizard.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, il est des domaines où la France a le privilège douteux de figurer en tête des classements internationaux. C'est évidemment le cas du niveau global de la pression fiscale : en la matière, selon l'OCDE, notre pays occupait en 2017 la deuxième place mondiale.

Mais c'est le cas également – tel est l'objet de nos travaux de ce soir – s'agissant de l'autre frein majeur imposé par les pouvoirs publics à la compétitivité de nos entreprises, à savoir la pression normative. Un rapport du Forum économique mondial classait ainsi la France, en 2016, au 115<sup>e</sup> rang, sur 140 pays, selon le critère du fardeau administratif.

Il existerait à ce jour un stock national de plus de 400 000 normes en vigueur. Chacun peut aisément comprendre qu'il s'agit là d'un handicap trop lourd à porter pour nos entreprises, mais aussi pour nos collectivités locales.

Combien d'entre elles se retrouvent aujourd'hui asphyxiées sous le poids des contraintes financières et administratives imposées par un maquis réglementaire toujours plus foisonnant ?

Les normes ont engendré, selon le Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales, un coût brut de plus de 1 milliard d'euros à la charge des collectivités territoriales au titre de l'année 2018. C'est le développement des territoires, notamment ruraux, qui s'en trouve en définitive obéré.

Manifestement, le Gouvernement ne semble pas encore décidé à agir sur le front fiscal, c'est-à-dire à s'attaquer au niveau de la dépense publique et des prélèvements obligatoires.

Toutefois, il affiche un certain volontarisme sur le terrain des normes, ce que nous portons bien volontiers à son crédit. Bien sûr, il n'est pas le premier à nourrir de hautes ambitions dans ce domaine, et, ces dernières années, la réduction de la pression normative a été régulièrement annoncée – beaucoup reste à faire.

À cet égard, si le présent projet de loi a le mérite réel d'exister, et d'impulser une dynamique certaine – le stade des déclarations d'intention n'avait jusqu'à présent que rarement été dépassé –, il n'est, me semble-t-il, pas de nature à provoquer le choc de simplification ou de compétitivité recherché en d'autres temps par d'autres gouvernements.

Au regard du récent rapport d'information de notre collègue René Danesi, qui a permis d'identifier un grand nombre de surtranspositions injustifiées ou disproportionnées, le texte du Gouvernement se révèle bien modeste.

Dans un rapport de 2017, j'avais moi-même eu l'occasion de confirmer l'existence d'une forme d'« exception française » en matière de surtransposition des directives, et j'avais identifié des marges de progression au niveau national. J'avais aussi relevé une tendance aux transpositions « au dernier moment », qui présentent l'inconvénient de ne pas donner aux citoyens, entreprises ou collectivités concernés le temps de s'adapter aux nouvelles dispositions. Tous ces éléments contribuent, année après année, à dégrader l'image du droit d'origine européenne.

À la lecture de votre texte, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la réalité de la plus-value de certaines dispositions pour la compétitivité de l'économie française, comme le fait d'ailleurs à sa manière le Conseil d'État en regrettant l'incomplétude de l'analyse d'impact à ce sujet.

Le soutien que nous apporterons à ce texte doit donc s'entendre comme un soutien à la première étape d'une démarche que nous souhaitons, d'une part, pérenne – cela a déjà été dit – et, d'autre part, exhaustive. Une suggestion de méthode : pourquoi ne pas s'inspirer du programme pour

une réglementation affûtée et performante, dit programme REFIT, de la Commission européenne, en présentant chaque année un stock de surtranspositions inutiles à supprimer de notre droit national ?

Soulignons qu'un tel programme devrait naturellement porter sur les surtranspositions de nature législative, mais aussi, et surtout, sur celles qui relèvent du domaine réglementaire – ces dernières constituent, me semble-t-il, l'essentiel du boulet traîné par nos entreprises face à leurs concurrentes européennes dans le cadre du marché unique.

Bien sûr, ce travail ne sera pas des plus aisés. On a coutume de dire que chaque niche fiscale a son chien de garde ; ce constat peut certainement s'appliquer aussi au cas des surtranspositions. En effet, chacune d'entre elles, ou presque, trouvera des défenseurs pour estimer qu'elle se justifie au regard de tel ou tel objectif. Et parfois, d'ailleurs, leur analyse sera fondée – il faut le reconnaître.

Pour cette raison, il me semble que tout programme durable de dé-surtransposition devra être mené dans la concertation. De nombreux acteurs pourraient être associés à cette réflexion ; je pense en particulier au Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales, mais aussi au Conseil de la simplification pour les entreprises, qui devrait à cette occasion pouvoir reprendre ses travaux.

Ce changement de culture que nous appelons de nos vœux est un enjeu majeur pour nos entreprises et nos collectivités, mais il l'est également pour l'Union européenne, ou, plus précisément, pour l'image que s'en font nos concitoyens, qu'ils soient chefs d'entreprise, agriculteurs ou élus locaux.

En effet, ce qui leur est commodément présenté comme relevant de contraintes européennes résulte bien souvent, en réalité, de décisions strictement nationales. Il n'est d'ailleurs pas anodin que la Commission européenne ait proposé, *via* l'initiative « Mieux légiférer » de 2015, que les États membres s'engagent, lorsqu'ils notifient une transposition d'acte européen, à identifier et à justifier toute surréglementation allant au-delà de ce qui est prescrit par le texte communautaire.

Les États membres doivent assumer leurs responsabilités et prendre leur juste part de cette entreprise. La « faute à Bruxelles » est un argument trop facile et, on le constate aujourd'hui, très dangereux.

Madame la ministre, telles sont les raisons pour lesquelles le groupe Les Républicains votera en faveur de ce projet de loi tout en invitant le Gouvernement à s'inspirer davantage encore des travaux du Sénat pour aller beaucoup plus loin en matière de dé-surtransposition. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste, ainsi qu'au banc des commissions.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yves Bouloux.

**M. Yves Bouloux.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, le projet de loi présenté par Mme la ministre, qui a fait l'objet d'une commission spéciale du Sénat, vise à s'attaquer à certaines surtranspositions jugées « injustifiées et pénalisantes ».

Il faut bien dire que la France est certainement championne d'Europe en la matière, elle qui impose des obligations allant au-delà de ce que requièrent les directives,

étend le champ d'application de ces dernières ou se garde de mettre en œuvre les possibilités de dérogation ou d'exclusion qu'elles prévoient.

Ces surtranspositions sont nombreuses et de tous ordres, dans les domaines les plus variés : alimentaire, santé et sécurité au travail, industrie pharmaceutique, services, industrie, finance et assurance, marchés publics, environnement et biodiversité.

Dans ce dernier domaine, il existe une directive exigeant la continuité écologique des cours d'eau, et, s'il peut paraître cocasse d'organiser la libre circulation des poissons dans l'espace européen, cet enjeu n'est pas négligeable. Symptôme de l'inflation normative, les administrations « compétentes », si l'on peut dire, dégagent le remède radical en imposant l'arasement des seuils de nos belles rivières et de leurs charmants moulins, solution qui accable les propriétaires.

Bien entendu, l'Europe, qui ne s'intéresse qu'aux résultats, n'a donné aucune consigne. Le problème est qu'en période de grande sécheresse – de tels épisodes sont de plus en plus fréquents –, en l'absence de seuils en bon état, le risque d'assec est réel – j'en ai moi-même été témoin. C'est un vrai paradoxe que de vouloir protéger la faune aquatique en prenant le risque de provoquer la discontinuité des cours d'eau modestes.

**M. Jean-Paul Émorine.** Tout à fait !

**M. Yves Bouloux.** Il me semble que les poissons migrateurs, et les autres, mériteraient de meilleures méthodes. Cet exemple peut paraître anecdotique, mais il est révélateur ; il confirme le poids, sur notre administration, de l'absence de pragmatisme.

**M. Guillaume Chevrollier.** Exactement !

**M. Yves Bouloux.** Et, si l'environnement est un enjeu majeur, la santé et l'économie le sont tout autant.

C'est pourquoi je salue notre collègue René Danesi dont le rapport expose un grand principe que nous souhaitons intangible : toute surtransposition susceptible de nuire aux intérêts économiques de la France, de ses filières industrielles, de ses services et de ses entreprises, doit être écartée.

Les trois thèmes, déclinés en vingt-six recommandations particulièrement pertinentes, constituent une parfaite boîte à outils pour en finir avec les surtranspositions.

« Participer activement aux négociations européennes » paraît une évidence. Et pourtant, on a parfois l'impression que la France ne connaît toujours pas les codes de l'Union. Mettre en place des équipes de transposition, une stratégie d'influence, un suivi sérieux, une implication forte à Bruxelles, est indispensable. Parallèlement, il faut associer le monde économique aux négociations des textes européens, avec une attention particulière aux PME.

« Évaluer l'impact économique de toute mesure de surtransposition », ensuite : il est en particulier impératif de mettre en œuvre un contrôle systématique du Parlement sur les ordonnances de transposition, et de pérenniser l'expérimentation qui confie à la commission des affaires européennes du Sénat le soin de formuler des observations sur la transposition d'actes européens.

« Traiter le stock des surtranspositions existantes », enfin : il s'agit notamment d'associer les entreprises à l'inventaire des surtranspositions qui portent atteinte à leur compétitivité, de mettre en place un organe d'évaluation des impacts et de résorber les surtranspositions dont le maintien est pénalisant.

Bien entendu, notre groupe souscrit aux efforts de simplification administrative et de maîtrise de la production normative engagés par le Gouvernement. Néanmoins, nous regrettons que le « choc de simplification » annoncé soit encore bien trop timide.

Mais regardons le positif, madame la ministre. Nous espérons que le gouvernement auquel vous appartenez aura la volonté d'aller plus loin ; le Sénat, quant à lui, portera l'exigence d'une « dé-surtransposition » accompagnée et efficace.

Je conclurai mon propos en saluant le travail remarquable du président de la commission spéciale, René Danesi, et des rapporteurs, Marta de Cidrac et Olivier Cadic. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains. – M. le rapporteur et Mme Michèle Vuillien applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Élisabeth Lamure. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains. – M. le rapporteur et Mme Michèle Vuillien applaudissent également.*)

**Mme Élisabeth Lamure.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, la semaine dernière, dans cet hémicycle, nous avons débattu du préjudice que subissent nos entreprises en raison de la surtransposition de nos obligations européennes en droit interne. Il s'agissait d'une demande de la délégation sénatoriale aux entreprises, qui est régulièrement interpellée à ce sujet lors de ses rencontres sur le terrain. En effet, par rapport à leurs concurrentes européennes, trop d'entreprises françaises souffrent de coûts plus élevés et de délais plus longs, ce qui pèse sur leur compétitivité.

La délégation aux entreprises a commencé à tirer la sonnette d'alarme dans un rapport de février 2017, que j'ai moi-même coécrit avec Olivier Cadic, intitulé *Simplifier efficacement pour libérer les entreprises*.

Avec la commission des affaires européennes, nous avons ensuite lancé une consultation auprès des entreprises pour identifier les surtranspositions qui freinent leur développement. L'exploitation des réponses apportées à cette consultation a donné lieu, en juin dernier, à la publication d'un rapport qui analyse le phénomène de surtransposition, en dresse une typologie et identifie des surtranspositions à revoir.

Nous ne remettons évidemment pas en cause la légitimité de toutes les surtranspositions, mais nous appelons à en débattre pour bien évaluer leur impact, en termes de compétitivité mais aussi de garanties données à nos concitoyens.

Je me réjouis donc de notre discussion d'aujourd'hui, le Gouvernement nous présentant un projet de loi visant à supprimer certaines surtranspositions et nous donnant enfin les moyens de raboter l'excès de normes qui bride indûment notre économie.

J'observe d'ailleurs de nombreuses convergences entre le travail du Sénat sur ce sujet et celui qu'entreprend le Gouvernement : ce projet de loi prévoit de supprimer plusieurs des surtranspositions identifiées par le Sénat, par exemple en

matière de droit de la consommation, de commande publique, d'eau ou d'environnement. Nous nous en félicitons, tout en regrettant qu'il ne soit pas proposé de revenir sur d'autres surtranspositions que nous avons pourtant dénoncées.

Nous nous interrogeons en effet sur les critères retenus par le Gouvernement pour sélectionner les surtranspositions à supprimer. L'exposé des motifs du projet de loi indique qu'il s'agit de surtranspositions « qui ne correspondent à aucune priorité nationale identifiée ». Or tel devrait précisément être le cœur de notre débat: en effet, sommes-nous bien au clair sur ce que sont vraiment nos priorités nationales, et sur le prix que nous sommes prêts à payer pour les faire prévaloir? Et ces priorités nationales justifient-elles le maintien de règles nationales plus exigeantes, dès lors que circulent librement en France des biens produits dans l'Union européenne mais non soumis aux contraintes qui pèsent, pour la production d'un bien équivalent, sur les producteurs français?

C'est ce débat de fond que j'appelle de mes vœux. Il est nécessaire que nous le menions pour soutenir l'effort de désurtransposition au profit de nos entreprises. Car le travail ne doit pas s'arrêter avec ce projet de loi, qui laissera persister de nombreuses surtranspositions d'ordre législatif méritant réexamen, par exemple en matière bancaire ou en matière d'assurance, mais aussi de droit du travail ou de fiscalité énergétique.

Surtout, le Gouvernement ne doit pas négliger le travail qui lui incombe concernant les surtranspositions d'ordre réglementaire: avec mes collègues Jean Bizet et René Danesi, nous avons déposé, le 29 octobre dernier, une proposition de résolution visant à revenir sur les surtranspositions réglementaires précisément identifiées par nos entreprises comme pesant sur leur compétitivité.

Madame la ministre, nous serons très attentifs aux initiatives que prendra le Gouvernement en réponse à cette proposition. Le Parlement, en effet, est loin d'avoir toutes les cartes en main pour résorber les surtranspositions qui handicapent nos entreprises sans toujours trouver de justification au

regard de l'intérêt général. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – Mme Michèle Vullien applaudit également.*)

**Mme Sophie Primas.** Bravo!

**M. le président.** La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission spéciale.

Je vous rappelle que les articles 3, 4, 10, 13, 24, 25, 26 et 27 font l'objet d'une procédure de législation en commission. Le vote sur l'ensemble de ces huit articles est donc réservé jusqu'avant le vote sur l'ensemble du texte.

PROJET DE LOI PORTANT SUPPRESSION DE SUR-  
TRANSPOSITIONS DE DIRECTIVES EUROPÉENNES EN  
DROIT FRANÇAIS

Chapitre I<sup>er</sup>

ÉCONOMIE ET FINANCES

Section 1

**Consommation**

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

- ① Le code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 312-8, le mot: « plus » est remplacé par les mots: « au moins aussi » ;
- ③ 2° Le second alinéa de l'article L. 312-9 est supprimé ;
- ④ 3° Le dernier alinéa de l'article L. 312-10 est supprimé ;
- ⑤ 4° La cinquième ligne du tableau constituant le second alinéa de l'article L. 351-3 est remplacée par trois lignes ainsi rédigées :

«

⑥	
L. 312-5 à L. 312-7	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016
L. 312-8 à L. 312-10	Résultant de la loi n°... du ...
L. 312-11	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016

»

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 5 rectifié *quater* est présenté par MM. Raison, Perrin, Vaspard et Buffet, Mme M. Mercier, MM. Pillet et Maurey, Mmes Doineau et Deroche, M. Cornu, Mmes Morhet-Richaud et Vullien, MM. Sol et Daubresse, Mmes Garriaud-Maylam, Micouleau et Deromedi, M. Brisson, Mme Bonfanti-Dossat, MM. Duplomb, J.M. Boyer, Bazin et Kern, Mme Berthet, MM. D. Laurent et H. Leroy, Mmes Procaccia et Sollogoub, MM. Bouchet et Laménie, Mme Bories, M. de Nicolaï, Mmes Gruny et Bruguière, MM. Delcros et Pierre, Mme Goy-Chavent, M. Cuypers, Mmes Chauvin et

Imbert, MM. Priou, Janssens, Darnaud, Genest et Moga, Mme A.M. Bertrand, M. Revet, Mmes Deseyne et Gatel et M. Longeot.

L'amendement n° 7 est présenté par M. Temal, Mme Harribey, MM. Kanner, J. Bigot, Cabanel, Marie et Montaugé, Mmes Prévaille, S. Robert et les membres du groupe socialiste et républicain.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Michel Raison, pour présenter l'amendement n° 5 rectifié *quater*.

**M. Michel Raison.** Je voudrais, en préambule, féliciter le Gouvernement pour cette excellente initiative.

Cet amendement, que nous sommes nombreux à présenter, sur nos travées mais aussi sur d'autres, vise à corriger ce qui me semble être une simple erreur, madame la ministre.

Nous sommes tous favorables à la suppression des surtranspositions dès lors que celles-ci sont la cause d'une perte de compétitivité des entreprises françaises par rapport aux autres.

Or nous proposons que soit bien maintenue l'obligation d'utiliser des caractères de taille plus importante pour présenter certaines informations sur les publicités destinées à la vente de crédits à la consommation, ou l'obligation de faire figurer ces informations sous forme d'encadré, en tête du texte publicitaire. De telles obligations ne posent aucun problème de distorsion de concurrence avec les pays étrangers ; elles protègent seulement le consommateur.

Dès lors qu'il est possible de protéger le consommateur sans remettre en cause la compétitivité de nos entreprises et sans créer de distorsion de concurrence, cela ne coûte rien de le faire ! D'ailleurs, ces questions relatives à la taille des caractères sont désormais bien connues des imprimeurs et des maquettistes ; ces normes en vigueur depuis les années 2000 ne posent donc aucun problème ni financier ni de distorsion de concurrence.

En revanche, on protège bel et bien, ainsi, les consommateurs. J'ai été rapporteur, en son temps, du projet de loi Chatel ; j'avais moi-même, à cette occasion, fait voter quelques amendements concernant les produits bancaires et visant à protéger le consommateur.

Il ne s'agit donc pas, par là, d'attaquer les banques, que je respecte beaucoup ; au contraire, elles sont elles aussi protégées : lorsque le consommateur se sent en sécurité, il consomme mieux !

Madame la ministre, je suis persuadé que vous émettrez, à la réflexion, un avis favorable sur cet amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup> : je vous en remercie d'avance. *(Sourires.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Harribey, pour présenter l'amendement n° 7.

**Mme Laurence Harribey.** Je crains, mon cher collègue, que votre pronostic ne soit déçu.

Quoi qu'il en soit, nous sommes très contents de voir cet amendement présenté par votre groupe, puisque nous l'avions nous-mêmes déposé lors du premier examen du texte en commission.

Dans mon intervention liminaire, j'ai repris l'exemple qui nous avait été donné par Mme la ministre lors de son audition, sur l'importance de la protection du consommateur en matière de crédit revolving.

Or, ici, quelle différence ? On ne voit pas très bien pourquoi, tout d'un coup, dans ce domaine-ci, le consommateur ne mériterait pas d'être protégé. J'aimerais quand même rappeler que ladite protection date de 2010, de la loi Lagarde, qui a réformé le crédit à la consommation pour en limiter les excès, encadrant notamment la publicité. L'objectif était bien de protéger les consommateurs ; depuis que cette loi s'applique, la publicité sur les crédits à la consommation est bien balisée.

Je remarque aussi que cette loi fêtera bientôt ses dix ans ; or il ne semble pas que son application ait pénalisé les établissements de crédit, qui ont intégré les mentions obligatoires dans leurs publicités.

On ne peut que souscrire, donc, à cet amendement, au nom de la protection du consommateur.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** Ces deux amendements tendent à supprimer l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, qui prévoit un allègement de formalisme et la suppression de l'interdiction de certaines mentions dans les publicités relatives aux crédits à la consommation.

Comme lors de l'examen du texte en commission, j'y suis défavorable, car j'approuve globalement ces simplifications en matière de droit de la consommation, qui répondent à une demande des entreprises, s'agissant de cas de surtranspositions avérés, et qui représentent, somme toute, des modifications mineures.

En premier lieu, les trois dispositions que prévoit de modifier l'article 1<sup>er</sup> ne sont aucunement exigées par la directive de 2008 relative aux contrats de crédit à la consommation. Il s'agit donc bien de surtranspositions.

En deuxième lieu, les modifications proposées dans le projet de loi sont très légères : le changement de taille de police de caractères ou la suppression d'un encadré n'emporteraient aucune déperdition d'information pour le consommateur, puisque les mêmes informations seraient toujours mentionnées sur les publicités.

Les informations essentielles sur le coût du crédit resteront bien incluses dans toutes les publicités, quel qu'en soit le support.

De plus, il n'est pas avéré que les dispositions actuelles aient un quelconque effet sur le comportement du consommateur en matière d'appréhension du risque.

Enfin, s'agissant de l'interdiction de la mention dans une publicité de l'existence d'un remboursement différé, j'estime qu'il n'y a aucune raison de la maintenir, puisque ce remboursement ne constitue pas une offre illicite ; il s'agit en outre d'informer le consommateur.

En troisième lieu, si j'estime bien évidemment que les mesures prévues à l'article 1<sup>er</sup> ne sont pas suffisantes, je ne vois pas de raison de m'y opposer. En effet, elles constituent un premier pas dans la dé-surtransposition et correspondent à une attente des entreprises, qui nous l'ont confirmé lorsque nous les avons entendues.

Pour l'ensemble de ces raisons, j'émetts un avis défavorable sur les amendements identiques n° 5 rectifié *quater* et 7.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Je suis également défavorable aux amendements n° 5 rectifié *quater* et 7, pour les mêmes raisons que le rapporteur.

Les obligations imposées aux annonceurs que le Gouvernement propose de supprimer, outre qu'elles vont effectivement au-delà des exigences fixées par la directive, n'ont en réalité aucune valeur ajoutée en termes de protection des consommateurs *(M. Claude Bérit-Débat s'exclame.)* – une protection qui reste une priorité du Gouvernement. Elles constituent dans le même temps des contraintes pour les entreprises.

Concernant la taille des caractères dans lesquels doivent figurer certaines mentions obligatoires, le projet de loi rétablit la situation antérieure à la transposition de la directive de 2008 en prévoyant que ces informations peuvent figurer dans une taille au moins aussi importante que les autres informations. Il permet un assouplissement des contraintes des professionnels en matière de conception et d'édition des publicités, tout en garantissant que les informations non essentielles ne seront pas indûment mises en valeur par rapport aux informations essentielles.

Quant à l'encadré, sa présence n'apporte aucune information supplémentaire aux consommateurs : il s'agit simplement d'une répétition, sous une autre forme, d'informations figurant déjà dans la publicité, de manière visible et lisible, conformément aux prescriptions de la directive. Au surplus, le consommateur disposera à nouveau de ces informations avant de contracter avec le prêteur dans la fiche d'information précontractuelle qui lui est obligatoirement remise.

S'agissant enfin de la franchise de remboursement, il paraît inopportun d'interdire la communication sur une pratique légale et qui peut, dans certains cas, s'avérer favorable au consommateur. D'autant que le consommateur sera informé, avant de contracter, des conditions relatives à l'exercice de cette franchise : il pourra donc y renoncer avant de s'engager.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Raison, pour explication de vote.

**M. Michel Raison.** Monsieur le rapporteur, madame la ministre, j'ai bien entendu vos explications, mais je pense que nous ne nous sommes pas tout à fait bien compris.

Je ne souhaite pas que la lutte contre les surtranspositions devienne une religion dogmatique, mais, si elle doit le devenir, alors le projet de loi est très incomplet : si l'on veut passer en revue toutes les surtranspositions dans notre droit, à commencer par celles qui concernent les installations classées, il reste du pain sur la planche... (*M. Daniel Dubois acquiesce.*)

En l'occurrence, il y a eu malentendu. Ne pas surtransposer a pour objectif, je le répète, de ne pas mettre en difficulté nos entreprises françaises par rapport aux entreprises des pays tiers. Or la règle dont nous parlons ne les met pas en difficulté, puisque même une banque étrangère doit la respecter.

C'est une question de grosseur de caractères : bien sûr que l'information est la même, mais nous voulons qu'elle soit voyante.

J'avais fait voter un amendement à la loi Chatel pour que, tous les ans, vous receviez la liste des tarifs de tous les services de votre banque. Les banques n'étaient pas d'accord, donc je suppose qu'elles vous ont fait quelques courriers pour vous dire que ce n'est pas une bonne idée... En réalité, elles sont habituées, et le maquetage est parfaitement rodé.

Si la loi est changée, les banques ne gagneront pas un centime, mais le consommateur verra un peu moins bien l'information. Il sera mal informé, ce qui desservira la banque aussi. J'encourage donc mes collègues à voter les amendements identiques. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains et sur les travées du groupe socialiste et républicain. – Mmes Josiane Costes et Michèle Vuillien applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Didier Marie, pour explication de vote.

**M. Didier Marie.** Après la brillante intervention de notre collègue Raison, qui fait preuve de beaucoup de sagesse – et qui a raison... –, j'appuie à mon tour les amendements identiques.

Si les surtranspositions procèdent parfois d'une bonne volonté technocratique qui doit être supprimée dès lors qu'elle entrave le bon fonctionnement de notre économie, elles peuvent aussi être volontaires, sous-tendues par un objectif politique. C'est le cas, me semble-t-il, de celle dont il est question.

Nous sommes nombreux à avoir, comme élus communaux, assisté à des conseils d'administration de centre communal d'action sociale. Nous avons constaté les dégâts causés par le surendettement. (*M. Olivier Jacquin acquiesce.*)

Depuis la loi de juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, nous avons pu observer que ces dégâts étaient de plus en plus limités, parce que, grâce aux dispositions adoptées et à force de pédagogie, qui est souvent l'art de la répétition, nous avons réussi à convaincre un certain nombre de personnes qui pouvaient être facilement entraînées de faire plus attention.

Il est donc important, utile et nécessaire de maintenir les dispositions dont la suppression est envisagée. C'est pourquoi nous voterons les amendements. (*Mme Angèle Préville applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Bigot, pour explication de vote.

**M. Jacques Bigot.** Ne pas voter ces amendements, approuver l'article 1<sup>er</sup>, sur un premier texte destiné à régulariser ce que l'on appelle les surtranspositions de directive, serait donner un mauvais signe à la protection des consommateurs.

Le droit français est en Europe l'un des plus protecteurs des consommateurs. Les directives européennes ont pour objectif d'harmoniser les règles, mais pas de réduire la protection. En l'occurrence, sous prétexte de surtransposition, on veut réduire des protections issues d'une démarche lancée par la France dès 1978.

L'étude d'impact souligne que, aujourd'hui, dans les commissions de surendettement, il y a moins de 20 % de dossiers liés au crédit : c'est peut-être que des efforts ont été exigés, des efforts qui n'ont pas été consentis gratuitement par les services financiers, mais obtenus par les démarches volontaristes et les revendications des consommateurs et, peut-être, d'un certain nombre de responsables politiques qui pensent à les protéger.

**M. Didier Marie.** Très bien !

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 5 rectifié *quater* et 7.

(*Les amendements sont adoptés.*)

**M. le président.** En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est supprimé. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain. – M. Joël Labbé applaudit également.*)

**Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)**

- ① Le code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° Après la référence : « L.751-6 », la fin de l'article L.312-75 est supprimée ;

- ③ 2° La vingt-septième ligne du tableau constituant le second alinéa de l'article L.351-3 est remplacée par deux lignes ainsi rédigées :

«

④	
L.312-73 et L.312-74	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016
L.312-75	Résultant de la loi n°... du ...

»

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 8 est présenté par Mme Harribey, MM. Temal, Kanner, J. Bigot, Cabanel, Marie et Montaugé, Mmes Prévile, S. Robert et les membres du groupe socialiste et républicain.

L'amendement n° 30 rectifié est présenté par MM. Richard, Gattolin, Patriat et les membres du groupe La République En Marche.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Laurence Harribey, pour présenter l'amendement n° 8.

**Mme Laurence Harribey.** L'article 1<sup>er</sup> bis, introduit en commission spéciale, supprime l'obligation faite aux prêteurs en matière de crédit renouvelable de procéder à une vérification complète de la solvabilité de l'emprunteur tous les trois ans. Instaurée par la loi de juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, dite loi Lagarde, cette obligation vise à renforcer la protection du consommateur dans le cadre de la souscription d'un crédit renouvelable.

Un crédit renouvelable, vous le savez, est la mise à disposition d'une somme d'argent, souvent associée à une carte spécifique, pour régler des achats. Les ménages sont très exposés à ces offres de crédit, avec des souscriptions qui peuvent paraître très alléchantes mais, finalement, participent au phénomène de surendettement.

Alors que les personnes surendettées ont très souvent un ou plusieurs crédits renouvelables associés à une ou plusieurs cartes de paiement, le contrôle de la solvabilité des ménages tous les trois ans vise à prévenir le risque de surendettement. Comme il vient d'être expliqué, on s'est rendu compte que, grâce à ce texte, les choses étaient un peu mieux maîtrisées, ainsi qu'en témoignent nombre d'élus siégeant dans un centre communal d'action sociale.

Il s'agit d'une mesure de responsabilité des établissements de crédit, qui attirent les consommateurs vers des cartes de fidélité assorties de crédits renouvelables. Par cohérence avec nos positions précédentes, nous ne sommes pas favorables à l'affaiblissement de ce dispositif de protection contre le surendettement.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard, pour présenter l'amendement n° 30 rectifié.

**M. Alain Richard.** Je voudrais élargir un peu ce débat.

La lutte contre les surtranspositions a principalement un objectif de dynamisme économique. Or croit-on qu'en supprimant un dispositif qui tend à freiner le surendettement

par le crédit à la consommation on encouragera une croissance économique solide ? Croit-on que c'est en laissant des consommateurs mal informés se surendetter sans dispositif de prévention qu'on rendra notre économie plus dynamique ? Je ne suis pas convaincu que ce soit la piste d'avenir pour un pays comme la France.

En matière d'action contre le surendettement, souvenons-nous du grand débat, au moment de la loi Lagarde, sur la création d'un fichier destiné à détecter les situations de surendettement. Un débat « vertueux » contre « vertueux », comme souvent : les uns ne voulaient pas ficher les gens, les autres répondaient que ce serait pour leur bien, pour éviter l'accumulation de crédits, souvent permise par quelques fausses déclarations – car les personnes en difficulté finissent par ne plus faire état des engagements antérieurs qu'elles ont souscrits.

Demander aux prêteurs de vérifier tous les trois ans la solvabilité des bénéficiaires de ces cartes de consommation – ce qui n'est tout de même pas une charge administrative massive – a été une façon de calmer ce débat et de trouver une solution. Celle-ci a eu des résultats positifs, puisque le surendettement lié à ce type de crédits à la consommation s'est beaucoup atténué.

Je ne suis pas d'accord avec notre rapporteur Cadic quand il affirme que ce dispositif fait double emploi, car je ne crois pas qu'il y ait d'autres obligations pour le prêteur de faire cette vérification.

Comme je l'ai précédemment expliqué, toute suppression de surtransposition apparente mérite un travail d'évaluation et d'analyse plus approfondi. En l'occurrence, il me semble que ce travail conduit à écarter l'article 1<sup>er</sup> bis introduit en commission spéciale. (MM. André Gattolin et Joël Labbé, ainsi que Mme Laurence Harribey applaudissent.)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** Les amendements identiques n° 8 et 30 rectifié tendent à supprimer l'article 1<sup>er</sup> bis, introduit par la commission spéciale, qui abroge l'obligation faite aux prêteurs en matière de crédit renouvelable à la consommation de procéder à une vérification complète de la solvabilité de l'emprunteur tous les trois ans.

Cette obligation constitue pourtant une surtransposition qui a un vrai coût pour les entreprises, qui nous l'ont d'ailleurs signalé en audition. Il s'agit d'une vraie mesure de fond, que j'ai proposée et sur laquelle la commission spéciale m'a suivi.

En premier lieu, cette obligation de vérification triennale constitue une surtransposition de la directive relative aux contrats de crédit au consommateur. Le droit de l'Union

européenne n'impose en effet la vérification de la solvabilité de l'emprunteur qu'en amont de la conclusion du contrat et avant toute augmentation significative du montant du crédit.

Cette surtransposition a d'ailleurs été identifiée par la mission inter-inspections que vous avez vous-même mandatée, madame la ministre, et dont nous avons pu consulter le rapport. Il y est indiqué, sur la base d'une enquête de la direction générale du Trésor, que cette exigence supplémentaire par rapport au droit européen est perçue comme une source de blocage suscitant des incompréhensions chez les emprunteurs, qui, souvent, ne sont pas coopératifs.

En deuxième lieu, un contrôle est obligatoire également au cours du contrat de crédit, *via* l'application des règles de détection précoce des risques d'insolvabilité et de fragilité des emprunteurs. Je pense notamment à la consultation annuelle du fichier des incidents de paiement de la Banque de France avant le renouvellement du crédit et à la faculté qu'ont les organismes prêteurs de réduire le montant total du crédit ou l'utilisation de celui-ci en cas de risque d'insolvabilité.

En troisième lieu, cette surtransposition a été dénoncée par les représentants des entreprises que j'ai auditionnés en raison aussi de la charge et du coût qu'elle représente pour les entreprises.

Pour l'ensemble de ces raisons, j'émet un avis défavorable sur les amendements identiques.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Défavorable à l'article 1<sup>er</sup> *bis* adopté par la commission spéciale, le Gouvernement est donc favorable aux amendements identiques. Il souhaite maintenir l'obligation introduite, comme il a été rappelé, par la loi de 2010, car la vérification de la solvabilité des emprunteurs est un élément central de la prévention du surendettement par crédit renouvelable.

La loi de 2010 a renforcé l'examen de la solvabilité en exigeant non seulement cette vérification, mais aussi qu'elle repose sur un nombre suffisant d'informations. Elle a, en outre, rendu obligatoire la consultation du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.

Le crédit renouvelable s'inscrivant dans la durée, l'examen triennal de la solvabilité est essentiel : il permet de détecter une éventuelle dégradation de la situation de l'emprunteur. La consultation par le prêteur du fichier des incidents de remboursement ne saurait être le seul outil de détection des situations de fragilité financière, comme le démontrent plusieurs études de la Banque de France sur le surendettement.

Par ailleurs, la mesure adoptée par la commission spéciale va à l'encontre des préconisations de la Cour des comptes, qui invite au contraire à renforcer l'analyse de la solvabilité des emprunteurs pour le crédit à la consommation.

Enfin, la vérification de la solvabilité constitue un sujet d'attention particulier de la Commission européenne dans le cadre de l'évaluation en cours de la directive de 2008 relative au crédit à la consommation.

**M. le président.** La parole est à M. Rachid Temal, pour explication de vote.

**M. Rachid Temal.** Mes collègues ont bien expliqué les raisons de supprimer l'article 1<sup>er</sup> *bis* : il faut lutter contre le surendettement – la nécessité en est partagée sur toutes les traversées –, et ce n'est pas la mesure proposée par la commission spéciale qui ferait repartir l'économie.

Pour ma part, je reviendrai sur l'argument du rapporteur touchant aux obligations qui seraient faites aux entreprises. En matière de surtransposition, un point d'équilibre doit être trouvé, mais, en l'occurrence, nous ne parlons pas de TPE ou de PME : nous parlons d'établissements financiers. Le soutien aux entreprises ne permet donc pas de justifier cet article.

**M. le président.** La parole est à M. Claude Bérit-Débat, pour explication de vote.

**M. Claude Bérit-Débat.** Monsieur le rapporteur, si vous étiez amené à connaître des situations difficiles de personnes ou de ménages gravement endettés, peut-être changeriez-vous votre vision des choses. En effet, la défense des entreprises – en l'occurrence, comme vient de le souligner mon collègue Rachid Temal, des entreprises financières – disparaît quand on voit la détresse de certaines personnes qui se surendettent.

Pour ma part, j'ai été confronté plusieurs fois à ce problème comme maire. En effet, le maire d'une petite commune est souvent interrogé, interpellé par des enfants dans des situations difficiles ou des parents qui voient leurs enfants dans des situations difficiles.

Quand on voit les pratiques utilisées, avec la possibilité d'emprunter auprès de différents organismes, on s'aperçoit que ne pas permettre à ces personnes, tous les trois ans, de réfléchir à nouveau sur leur situation peut conduire à des situations dramatiques, parfois même à des suicides, quand les personnes ne savent plus comment faire pour sortir de surendettements dont les montants peuvent être colossaux : dans ma commune, des enfants ont découvert, à la disparition de leurs parents, que ceux-ci avaient emprunté jusqu'à 200 000 euros !

Il faut prendre en compte cette dimension sociale et humaine. Le dispositif actuel permet d'atténuer les méfaits du surendettement. (*M. Joël Labbé applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** Je souhaite compléter mon propos sur deux points : la lutte contre le surendettement et l'efficacité des mesures législatives.

La lutte contre le surendettement ne repose pas sur la seule vérification triennale de la solvabilité. Le rapport de la Cour des comptes que vous avez évoqué, madame la ministre, préconise d'ailleurs un renforcement de l'analyse de la solvabilité des emprunteurs préalablement à l'octroi d'un crédit à la consommation. Avant de surtransposer, il s'agirait donc que le minimum requis par la directive – en l'occurrence, l'analyse de la solvabilité de l'emprunteur avant la souscription du crédit – soit effectif.

À mon sens, c'est au Gouvernement de prendre ses responsabilités en la matière en proposant les outils nécessaires au contrôle et à la régulation du crédit à la consommation, sans transférer sa responsabilité sur les acteurs du secteur privé.

Les professionnels du secteur m'ont indiqué partager l'objectif de lutte contre le surendettement. Simplement, l'obligation de vérification triennale de la solvabilité concerne de moins en moins de contrats de crédit depuis la loi de 2014 dite Hamon, qui permet la suspension du contrat au bout d'un an d'inactivité, et la loi de 2008 dite

Chatel, qui en permet la résiliation au bout d'une inactivité de deux ans. De plus, la vérification triennale repose sur le renvoi par le consommateur d'un questionnaire dont le taux de retour est très faible.

S'agissant de l'efficacité des mesures législatives, j'avoue être un peu déçu par votre position, madame la ministre : oui ou non, cherche-t-on à être efficace collectivement, à simplifier vraiment la vie des entreprises ? Dès lors qu'il s'agit de supprimer des surtranspositions qui représentent un vrai coût pour les entreprises, vous les refusez.

Le rejet de l'article 1<sup>er</sup> bis enverrait un très mauvais signal pour nos entreprises, alors que la simplification de la vie de ces dernières, qui constitue une attente forte, est indispensable à la restauration de la compétitivité économique de notre pays.

Pour être efficace, mieux vaudrait s'en tenir à des mesures ciblées que de prévoir des mesures systématiques et surtransposées qui, *in fine*, ne remplissent même pas l'objectif recherché. Nous sommes en présence d'une conjonction de dispositifs législatifs qui rendent moins pertinente l'obligation de vérification triennale, laquelle est en outre une surtransposition : mes chers collègues, profitons-en pour agir ! (*M. Vincent Segouin applaudit.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 8 et 30 rectifié.

(*Les amendements ne sont pas adoptés.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup> bis.

(*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté.*)

## Article 2

- ① Le code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 313-3 est abrogé ;
- ③ 2° À l'article L. 341-21, la référence : « L. 313-3 à » est remplacée par la référence : « L. 313-4 et ».

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n<sup>o</sup> 6 rectifié *quater* est présenté par MM. Raison, Perrin, Vaspert, Cornu, Buffet, Maurey, Pillet et Moga, Mmes M. Mercier, Deroche, Gruny et Morhet-Richaud, M. Cuypers, Mme Bruguière, M. Delcros, Mmes Goy-Chavent, Vullien et Doineau, MM. de Nicolaÿ et Sol, Mme Garriaud-Maylam, M. Daubresse, Mmes Micoulean et Deromedi, M. Brisson, Mme Bonfanti-Dossat, MM. Duplomb, J.M. Boyer, Bazin et Kern, Mme Berthet, MM. D. Laurent et H. Leroy, Mmes Procaccia et Bories, MM. Laménie et Bouchet, Mme Sollogoub, M. Pierre, Mmes Imbert et Chauvin, MM. Priou, Janssens, Darnaud et Genest, Mme A. M. Bertrand, M. Revet, Mmes Deseyne et Gatel et M. Longeot.

L'amendement n<sup>o</sup> 9 est présenté par Mme Harribey, MM. Temal, Kanner, J. Bigot, Cabanel, Marie et Montaugé, Mmes Prévaille, S. Robert et les membres du groupe socialiste et républicain.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Michel Raison, pour présenter l'amendement n<sup>o</sup> 6 rectifié *quater*.

**M. Michel Raison.** Ma démonstration sera la même qu'il y a quelques instants, sur un thème à peine différent : la réflexion de dix jours.

Comme l'a souligné Claude Bérít-Débat, nous sommes presque tous d'anciens élus locaux ou des parlementaires avec un peu d'ancienneté. Nous avons rencontré, dans nos différentes permanences, des personnes en désarroi. Nous connaissons même des couples dont l'un des membres s'est suicidé, à la suite de problèmes de signature.

Il faut véritablement aider nos entreprises. D'ailleurs, je ne pense pas que ce projet de loi réponde véritablement à cet objectif : si l'on faisait vraiment la liste des surtranspositions qui plombent les entreprises de notre pays, on est loin du compte... En revanche, ne profitons pas de ce texte pour affaiblir les consommateurs les plus fragiles !

C'est pourquoi je propose la suppression de l'article 2.

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Harribey, pour présenter l'amendement n<sup>o</sup> 9.

**Mme Laurence Harribey.** Notre collègue Raison a vraiment raison... Il m'a brûlé la priorité, et je ne répéterai pas ce qu'il a très bien expliqué.

J'ajoute que l'étude d'impact du projet de loi ne fournit aucun élément sur les retombées économiques attendues des suppressions proposées.

Par cohérence avec les deux amendements que nous avons précédemment présentés, nous appelons à maintenir la protection du consommateur. Au reste, la cohérence aurait voulu que le second, comme le premier, soit adopté...

Les conditions d'un crédit immobilier nous semblent essentielles : il nous paraît particulièrement important de garder ces mesures pédagogiques et intelligibles pour les consommateurs. Comme nous l'avons souligné dans la discussion générale, la responsabilité des entreprises inclut une responsabilité sociale, qui fait partie de leurs missions.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** Les amendements identiques n<sup>os</sup> 6 rectifié *quater* et 9 tendent à supprimer l'article 2, que la commission spéciale a approuvé et qui abroge une surtransposition en matière de publicité sur les crédits immobiliers.

Plus précisément, cet article supprime l'obligation de mentionner dans les publicités sur les crédits immobiliers trois informations : le délai de réflexion de dix jours dont dispose l'emprunteur, la subordination de la vente à l'obtention de prêts et le fait que le refus du prêt entraîne le remboursement par le vendeur des sommes déjà versées.

Comme en matière de crédit à consommation, il s'agit d'une surtransposition – cette fois, de la directive de 2014 relative au crédit immobilier –, d'ailleurs relevée par le président de notre commission spéciale, René Danesi, dans son rapport d'information.

En outre, ces informations sont mentionnées au stade de l'information précontractuelle et contractuelle. C'est d'ailleurs au moment de l'offre contractuelle que l'information est la plus pertinente et la plus utile pour les consommateurs.

Pour l'ensemble de ces raisons, j'émet un avis défavorable sur les deux amendements identiques.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Le Gouvernement émet également un avis défavorable sur les amendements n<sup>os</sup> 6 rectifié *quater* et 9.

La disposition dont nous souhaitons la suppression fait peser une contrainte sur le prêteur et alourdit les coûts de conception et d'édition des publicités, sans apporter d'informations supplémentaires dont on puisse affirmer qu'elles contribueraient à une meilleure protection du consommateur, qui dispose déjà de toutes ces informations par ailleurs, avant de s'engager contractuellement.

Il convient de souligner que la suppression de cette disposition ne remet pas en cause l'existence du délai de réflexion de dix jours : celui-ci est maintenu, et je répète que le consommateur en a nécessairement connaissance avant de contracter, à travers la fiche d'informations qui lui est remise.

Par ailleurs, la disposition que supprime le projet de loi fait peser sur le prêteur des obligations de mention qui ne le concernent pas, puisque la subordination de la vente à l'obtention du prêt et le remboursement des sommes versées en cas de refus d'obtention du prêt concernent la relation entre le vendeur et l'acheteur, non la relation entre le prêteur et l'acheteur.

Enfin, les mentions dans la publicité qu'il existe un délai de réflexion et que les sommes versées peuvent être remboursées en cas de refus du prêt, si elles sont importantes, ne sont pas vraiment de nature à pousser le consommateur à renoncer à s'endetter en cas de risque d'insolvabilité, de sorte qu'il est difficile d'affirmer que ces dispositions contribueraient à lutter contre le surendettement.

Plus généralement, comme l'a fait observer le sénateur Richard, tout le monde était d'accord, au début de l'examen de ce projet de loi, pour lutter contre les surtranspositions ; et voilà qu'on nous propose de supprimer les articles les uns après les autres, tout en expliquant qu'il y aurait eu bien d'autres surtranspositions à traiter, mais sans proposer de le faire. (*M. Claude Bérit-Débat s'exclame.*)

**M. André Reichardt.** Très juste !

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Je ne sais pas si, de même que chaque niche fiscale a son chien, chaque surtransposition a son gardien... En tout cas, je vois que nous aurons beaucoup de mal à arriver à la trentaine de suppressions de surtransposition que nous vous proposons si, à chaque fois, pour des mesures qui ne protègent pas davantage le consommateur, mais dont les inspections ont été amenées à comprendre qu'elles portaient atteinte aux intérêts des entreprises, il faut renoncer à les simplifier.

**M. Laurent Duplomb.** Réponse technocratique !

**M. le président.** La parole est à M. Michel Raison, pour explication de vote.

**M. Michel Raison.** Monsieur le président, j'ai horreur de rallonger les débats inutilement, mais mon propos ne sera pas inutile.

En effet, je ne voudrais pas que l'on confonde les entreprises qui souffrent de la surtransposition et le simple consommateur.

**M. Claude Bérit-Débat.** Tout à fait !

**M. Michel Raison.** Madame la ministre, si vous vous trouviez en ce moment même dans une salle d'une soixantaine de personnes normalement constituées dans un département de France et que vous leur expliquiez cela, celles-ci vous mettraient dehors !

**M. Michel Vaspart.** Ah oui !

**M. Michel Raison.** Elles ne comprendraient pas ce que vous venez de dire...

**M. Claude Bérit-Débat.** Bien sûr !

**M. Michel Raison.** ... et elles seraient à 100 % en désaccord avec vous ! Moi, quand je ne comprends plus et que je n'ai plus la capacité d'expliquer aux personnes ce que l'on est en train de leur vendre, je n'accepte pas ! Vraiment, je ne comprends pas votre position ! (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains, du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. – Mme Michèle Vullien applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** Je veux vous dire, mon cher collègue, que je ne comprends pas du tout votre approche ni votre attitude. Nous avons à débattre de vingt-sept surtranspositions et j'ai déposé treize amendements de suppression.

**M. Didier Marie.** Cherchez l'erreur !

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** Sincèrement, aujourd'hui, je ne vois qu'une chose : nous avons travaillé, dans cette commission spéciale ; nous avons fait des rapports pour simplifier le droit. Mais quand je vois les sujets dont on parle en ce moment, je trouve que les débats sont totalement surréalistes.

Vraiment, on passe de la raison à la déraison. (*Rires. – Exclamations sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Claude Bérit-Débat.** Nous ne sommes donc pas au niveau, nous sommes des petits garçons, nous sommes des idiots?...

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Gremillet, pour explication de vote.

**M. Daniel Gremillet.** Madame la ministre, madame, monsieur les rapporteurs, mes chers collègues, j'avais prévu d'intervenir ultérieurement lors de l'examen des amendements sur l'article 45. Mais votre propos, madame la ministre, m'oblige à intervenir en cet instant. Je le redis, comme je l'ai dit en commission spéciale, étant membre de cette commission, beaucoup de sénatrices et de sénateurs ayant participé à cette commission ont été frustrés.

Le sujet de la surtransposition, on l'évoque souvent. On sait combien il peut pénaliser notre économie, comme il peut être mal compris par les citoyens français. Mais, sincèrement, le texte qui nous est proposé est à la marge. On en reste à l'accessoire, on n'est pas sur l'essentiel. Je suis surpris, madame la ministre, en cet instant, de votre réaction.

Effectivement, les sénatrices et les sénateurs ont été privés de la capacité d'enrichir ce texte pour en venir à l'essentiel et vraiment débattre. J'ai l'impression que l'on est plus dans de l'affichage. Nous ne sommes pas en train de travailler dans l'esprit qui nous a animés, quelle que soit notre sensibilité politique dans cet hémicycle, sur la surtransposition qui pèse sur notre économie et notre pays.

**M. Laurent Duplomb.** La com' !

**M. Daniel Gremillet.** À cet instant, nous sommes en train de nous égarer et nous sommes à côté de ce qu'attendent les Français et de notre rôle de parlementaire sur un enjeu majeur, celui de la place de la France dans l'application des textes européens qui ne pénalise pas les citoyens et notre économie. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains et du groupe socialiste et républicain. – Mme Michèle Vullien applaudit également.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 6 rectifié *quater* et 9.

*(Les amendements sont adoptés.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 2 est supprimé.

**Mme Annie Guillemot.** On n'est pas que des numéros !

## Section 2

### Droit des sociétés

#### Article 3

*[Article examiné dans le cadre de la législation partielle en commission]*

- ① *Le code de commerce est ainsi modifié :*
- ② *1° Au second alinéa de l'article L. 226-1, après les mots : « à l'exception des articles L. 225-17 à L. 225-93 », sont insérés les mots : « et du troisième alinéa de l'article L. 236-6 » ;*
- ③ *2° À la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 227-1, les mots : « et du I de l'article L. 233-8 » sont remplacés par les mots : « , du I de l'article L. 233-8 et du troisième alinéa de l'article L. 236-6 » ;*
- ④ *3° Le dernier alinéa de l'article L. 236-6 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :*
- ⑤ *« À peine de nullité, les sociétés anonymes et les sociétés européennes participant à l'une des opérations mentionnées aux premier et deuxième alinéas du même article L. 236-1 sont tenues de déposer au greffe une déclaration dans laquelle elles relatent tous les actes effectués en vue d'y procéder et par laquelle elles affirment que l'opération a été réalisée en conformité avec les lois et règlements. Le greffier, sous sa responsabilité, s'assure de la conformité de la déclaration aux dispositions du présent article.*
- ⑥ *« La déclaration prévue au troisième alinéa est également établie par les sociétés participant à une opération de fusion transfrontalière au sein de l'Union européenne. » ;*
- ⑦ *4° Le 2° du I de l'article L. 950-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :*
- ⑧ *« Les articles L. 226-1, L. 227-1, L. 236-6, L. 236-9 et L. 236-10 sont applicables dans leur rédaction résultant de la loi n° ... du ... portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français ».*

**M. le président.** Le vote est réservé.

#### Article 4

*[Article examiné dans le cadre de la législation partielle en commission]*

- ① *Le code de commerce est ainsi modifié :*
- ② *1° L'article L. 236-9 est ainsi modifié :*
- ③ *a) Au début du premier alinéa, est insérée la mention : « I. – » ;*
- ④ *b) L'article est complété par un II ainsi rédigé :*
- ⑤ *« II. – Par dérogation au premier alinéa du I, l'assemblée générale extraordinaire de la société absorbante peut déléguer sa compétence au conseil d'administration ou au directoire, selon le cas, pour décider d'une fusion par absorption pendant une durée qu'elle fixe et qui ne peut excéder vingt-six mois. L'assemblée générale extraordinaire de la*

*société absorbante qui décide une fusion par absorption peut également déléguer le pouvoir au conseil d'administration ou au directoire, selon le cas, de déterminer les modalités définitives du projet de fusion, pour une durée qu'elle fixe et qui ne peut excéder cinq ans.*

- ⑥ *« Lorsqu'il sollicite l'une ou l'autre de ces délégations, le conseil d'administration ou le directoire établit un rapport écrit qui est mis à la disposition des actionnaires.*
- ⑦ *« Lorsque l'assemblée générale extraordinaire fait usage d'une des facultés prévues au deuxième alinéa du présent II et que la fusion nécessite une augmentation de capital, elle délègue également, par une résolution particulière et dans les conditions prévues aux articles L. 225-129 à L. 225-129-5, son pouvoir ou sa compétence de décider de l'augmentation de capital permettant d'attribuer des titres de capital aux associés de la ou des sociétés absorbées.*
- ⑧ *« Lorsque l'assemblée générale extraordinaire fait usage d'une des facultés prévues au premier alinéa du présent II, un ou plusieurs actionnaires de la société absorbante réunissant au moins 5 % du capital social peuvent demander en justice, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, la désignation d'un mandataire aux fins de convoquer l'assemblée générale extraordinaire de la société absorbante pour qu'elle se prononce sur l'approbation de la fusion ou du projet de fusion. » ;*
- ⑨ *2° La seconde phrase du II de l'article L. 236-10 est complétée par les mots : « ou, le cas échéant, à la décision du conseil d'administration ou du directoire, selon le cas, de la société absorbante » ;*
- ⑩ *3° (Supprimé)*

**M. le président.** Le vote est réservé.

#### Article 5

- ① *I. – L'article L. 123-16 du code de commerce est ainsi modifié :*
- ② *1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*
- ③ *« Les moyennes entreprises peuvent, dans des conditions fixées par un règlement de l'Autorité des normes comptables, adopter une présentation simplifiée de leur compte de résultat. » ;*
- ④ *2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*
- ⑤ *« Sont des moyennes entreprises au sens du présent article les commerçants, personnes physiques ou personnes morales pour lesquels, au titre du dernier exercice comptable clos et sur une base annuelle, deux des trois seuils suivants, dont le niveau et les modalités de calcul sont fixés par décret, ne sont pas dépassés : le total du bilan, le montant net du chiffre d'affaires ou le nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice. »*
- ⑥ *I bis (nouveau). – Le IV de l'article L. 232-1 du code de commerce est ainsi modifié :*
- ⑦ *1° Après le mot : « commerciales », la fin de la première phrase est ainsi rédigée : « pour lesquelles, au titre du dernier exercice comptable clos et sur une base annuelle, deux des trois seuils suivants, dont le niveau et les modalités de calcul sont fixés par décret, ne sont pas*

dépassés : le total du bilan, le montant net du chiffre d'affaires ou le nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice. » ;

⑧ 2° Après la même première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Lorsqu'une entreprise dépasse ou cesse de dépasser deux de ces trois seuils, cette circonstance n'a d'incidence que si elle se produit pendant deux exercices consécutifs. »

⑨ II. – L'article L. 232-25 du code de commerce est ainsi modifié :

⑩ 1° (*nouveau*) La première phrase du deuxième alinéa est ainsi modifiée :

⑪ a) La référence : « de l'article L. 123-16 » est remplacée par la référence : « du IV de l'article L. 232-1 » ;

⑫ b) Les mots : « demander que le compte de résultat ne soit » sont remplacés par les mots : « déclarer que le compte de résultat ne sera » ;

⑬ 2° Après le même deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑭ « Lors de ce même dépôt, les sociétés répondant à la définition des moyennes entreprises, au sens de l'article L. 123-16, à l'exception des sociétés mentionnées à l'article L. 123-16-2, peuvent déclarer que seule une présentation simplifiée de leur bilan et de son annexe sera rendue publique, dans des conditions fixées par un règlement de l'Autorité des normes comptables. Dans ce cas, le bilan comporte la mention du caractère simplifié de sa présentation. Les sociétés appartenant à un groupe, au sens de l'article L. 233-16, ne peuvent faire usage de cette faculté. »

⑮ III (*nouveau*). – Le chapitre II du titre III du livre II du code de commerce est complété par un article L. 232-26 ainsi rédigé :

⑯ « Art. L. 232-26. – Lorsque les micro-entreprises font usage de la faculté prévue à l'article L. 232-25, le rapport des commissaires aux comptes n'est pas rendu public.

⑰ « Lorsque les petites et les moyennes entreprises font usage de la faculté prévue à l'article L. 232-25, le bilan n'est pas accompagné du rapport des commissaires aux comptes. Il comporte une mention précisant si les commissaires aux comptes ont certifié les comptes sans réserve, avec réserves, s'ils ont refusé de les certifier, s'ils ont été dans l'incapacité de les certifier, ou si leur rapport fait référence à quelque question que ce soit sur laquelle ils ont attiré spécialement l'attention sans pour autant assortir la certification de réserves. »

⑱ IV (*nouveau*). – À la seconde phrase de l'article 6 de l'ordonnance n° 2014-86 du 30 janvier 2014 allégeant les obligations comptables des microentreprises et des petites entreprises, les mots : « troisième alinéa des articles L. 123-16 et L. 123-16-1 » sont remplacés par les mots : « dernier alinéa de l'article L. 123-16 et du troisième alinéa de l'article L. 123-16-1 ».

⑳ V (*nouveau*). – Au dernier alinéa de l'article L. 524-6 du code rural et de la pêche maritime, les mots : « au troisième » sont remplacés par les mots : « à l'avant-dernier ».

㉑ VI (*nouveau*). – Le I de l'article L. 950-1 du code de commerce est ainsi modifié :

㉑ 1° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉒ « L'article L. 123-16 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° ... du ... portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français. » ;

㉓ 2° Après le sixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㉔ « Les articles L. 232-25 et L. 232-25-1 sont applicables dans leur rédaction résultant de la loi n° ... du ... précitée. »

㉕ VII (*nouveau*). – Le présent article s'applique aux comptes afférents aux exercices clos à compter de la publication de la présente loi.

**M. le président.** L'amendement n° 39, présenté par M. Cadic, au nom de la commission spéciale, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 14

1° Première phrase

Remplacer les mots :

que seule une présentation simplifiée de leur

par les mots :

qu'une présentation simplifiée du

2° Deuxième phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Dans ce cas, la présentation du bilan et de son annexe comporte la mention de son caractère simplifié.

II. – Alinéa 17

1° Première phrase

Remplacer les mots :

le bilan n'est pas accompagné

par les mots :

les documents rendus publics ne sont pas accompagnés

2° Seconde phrase

Remplacer les mots :

Il comporte

par les mots :

Ils comportent

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** Cet amendement porte sur les modalités allégées de publication des comptes des entreprises prévues à l'article 5 du projet de loi. Il apporte plusieurs modifications d'ordre rédactionnel.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Le Gouvernement émet un avis favorable sur cet amendement rédactionnel.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 39.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 5, modifié.

(L'article 5 est adopté.)

Section 3

**Dispositions financières****Article 6**

- ① I. – Après le mot : « client », la fin l'article L. 127-5-1 du code des assurances est supprimée.
- ② II. – Après le mot : « client », la fin de l'article L. 224-5-1 du code de la mutualité est supprimée.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Bigot, sur l'article.

**M. Jacques Bigot.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission spéciale, madame, monsieur les rapporteurs, je veux intervenir sur cet article parce que, contrairement à la proposition qui nous est faite dans le projet de loi et qui a été acceptée par la commission spéciale, l'article du code des assurances et celui du code de la mutualité que l'on vise à modifier ne sont pas des surtranspositions de directive.

La directive européenne est intervenue dans l'assurance de protection juridique pour affirmer la nécessité de protéger le libre choix de l'avocat. Avant que cette directive n'existe, la pratique de l'assurance de protection juridique, qui, soit dit en passant, ne fonctionne pas beaucoup en France – on l'a noté notamment lors de la mission conduite par le président de la commission des lois, Philippe Bas, sur le redressement de la justice –, a un objectif : dans une négociation inexistante avec les avocats, dans la mesure où il n'y a pas de tarif, contrairement à ce qui existe en Allemagne pour les professions d'avocat, pouvoir peser sur le choix de l'avocat.

Il s'agit pour la compagnie d'assurance de dire au client – c'était le cas avant que la directive n'entre en vigueur – : nous avons un réseau d'avocats, voilà comment il fonctionne et quelles sont ses pratiques. Si vous vous adressez à ce réseau, on paie tout, dans le cas contraire, vous regardez le plafond de couverture, vous payez d'avance et vous serez remboursé une fois la facture reçue. C'était une façon d'inciter les gens à se tourner vers le réseau d'avocats désignés par la compagnie d'assurance. Or le libre choix est fondamental.

Les compagnies d'assurance voudraient agir ici comme elles le font en matière de réparation automobile, avec les carrosseries agréées : si vous vous adressez au carrossier agréé, celui-ci est directement payé, sinon on vous rembourse. S'agissant de la réparation d'une voiture, l'essentiel, c'est la qualité de la réparation. Pour ce qui concerne un procès, l'important c'est pouvoir avoir une relation de confiance entre l'avocat et son client ; celle-ci est fondamentale. Si le libre choix de l'avocat n'est pas garanti, l'assurance de protection juridique devient une compagnie d'assurance qui assure une clause de direction du procès.

Lorsque nous avons auditionné à l'époque avec Philippe Bas les compagnies d'assurance à propos de la protection juridique, ces dernières nous expliquaient précisément que leur souhait était d'abord de faire de la médiation et, s'il le fallait, d'accompagner vers la justice. Elles n'ont aucune envie de faire autre chose. Or, quand je lis l'étude d'impact, je vois qu'il a été clairement envisagé que les compagnies d'assurance puissent avoir des conventionnements avec les avocats pour dire au client : « Voilà la convention que nous avons avec tel et tel avocat ; allez chez lui. » C'est une atteinte.

Il n'y a pas, dans le texte existant, de surtransposition de la directive ; il témoigne bien de la volonté de faire respecter la directive qui n'était pas respectée au préalable dans ces termes.

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 29 rectifié est présenté par M. Reichardt et Mme Keller.

L'amendement n° 32 rectifié est présenté par MM. Requier, Artano et A. Bertrand, Mme M. Carrère, MM. Castelli et Collin, Mmes Costes et N. Delattre, MM. Gabouty, Gold et Guérini, Mmes Guillotin et Jouve, M. Labbé, Mme Laborde et MM. Roux et Vall.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à M. André Reichardt, pour présenter l'amendement n° 29 rectifié.

**M. André Reichardt.** Comme vient de le dire à l'instant notre collègue Jacques Bigot, cet amendement vise à supprimer l'article 6.

En effet, cet article supprime l'interdiction faite à l'assureur de protection juridique d'intervenir dans la négociation des honoraires entre l'assuré et l'avocat qu'il choisit. Cette suppression est motivée, nous dit-on, par le fait que cette interdiction ne serait pas prévue par la directive du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice.

Or les articles visés du code des assurances et du code de la mutualité, modifiés par l'article 6 du projet de loi, résultent de la loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique.

Le dispositif ainsi mis en œuvre par le droit interne en 2007 est clairement antérieur à la directive du 25 novembre 2009. Dès lors, il ne saurait y avoir de surtransposition de la directive de 2009 par une loi datant de 2007. Vous l'avez compris, on ne peut pas parler ici de surtransposition.

En outre, l'intervention de l'assureur aux côtés de l'assuré pour négocier les honoraires avec son avocat est contraire au principe de libre détermination des honoraires entre l'avocat et son client. Une telle intervention aurait pour conséquence de soumettre la défense de l'assuré à un tarif proposé et, en pratique, imposé par l'assureur.

Enfin, la présence de l'assureur aux côtés de l'assuré lors de la négociation des honoraires de l'avocat peut remettre en cause le libre choix de l'avocat reconnu par la directive. La compagnie d'assurance pourra indiquer à l'assuré que, s'il choisit tel avocat, avec lequel elle a un accord, les honoraires qu'elle acceptera d'avancer seront intégralement pris en charge, ce qui risque de ne pas être cas dans une autre hypothèse. L'assuré sera alors fortement incité à choisir l'avocat ainsi désigné par son assureur, renonçant ainsi à son droit de choisir librement son avocat, ce qui est contraire au principe cardinal consacré par la Cour de justice de l'Union européenne, qui a jugé que le justiciable ayant souscrit une assurance de protection juridique doit, en toute circonstance, pouvoir décider de l'opportunité de faire appel à l'assistance de tel ou tel avocat, sans que l'assureur lui impose un avocat particulier.

Tels sont les arguments essentiels justifiant cet amendement de suppression de l'article 6.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Requier, pour présenter l'amendement n° 32 rectifié.

**M. Jean-Claude Requier.** Cet amendement vise à conserver l'interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant au titre de la protection juridique.

Cette interdiction a été introduite en droit interne par la loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de la protection juridique, soit deux ans avant l'adoption de la directive européenne du 25 novembre 2009, dite Solvabilité 2.

Il s'agissait donc initialement non pas d'une surtransposition, mais d'une volonté du législateur de garantir à l'assuré, comme cela a été dit, la faculté de choisir librement son avocat et la détermination des honoraires entre ce dernier et son client.

Comme on le sait, la profession d'avocat est régie par le principe de la libre fixation des honoraires. L'article 10 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques dispose que « les honoraires [...] de consultation, d'assistance, de conseil, de rédaction d'actes juridiques sous seing privé et de plaidoirie sont fixés en accord avec le client ». Ce principe a été consacré par la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que par la Cour de cassation.

Aussi, introduire l'intervention de l'assureur dans la négociation des honoraires risque de remettre en cause cette liberté. D'une part, l'assuré se verra proposer des tarifs correspondant au montant de la prise en charge supportée par son assurance. D'autre part, les assureurs pourront former des ententes entre les compagnies sur les prix de leurs prestations de protection juridique, des ententes prohibées par le droit européen.

Pour ces raisons, il est souhaitable de laisser en l'état les dispositions prévues par la loi de 2007 précitée. (*M. Joël Labbé applaudit.*)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** L'article 6, que ces amendements visent à supprimer, met fin à l'interdiction faite aux assureurs d'intervenir dans la négociation des honoraires entre l'assuré et l'avocat qu'il choisit, dans le cadre de la mise en œuvre d'un contrat d'assurance de protection juridique.

La commission spéciale a approuvé cet article, qui supprime une surtransposition et que j'estime tout à fait opportun sur le fond.

En premier lieu, rien n'imposait de prévoir cette interdiction en droit français. Il s'agit donc d'une surtransposition.

En second lieu, j'approuve complètement le dispositif proposé, dont l'objectif est de permettre aux assurés de s'appuyer sur leur assureur dans la négociation avec l'avocat, afin de bénéficier de tarifs plus avantageux. Contrairement à ce que vous avez dit, mon cher collègue, il ne remet pas en cause la liberté pour l'assuré d'un contrat de protection juridique de choisir son avocat, liberté qui constitue, je le rappelle, une prescription européenne, consacrée à l'article L. 127-3 du code des assurances.

L'assureur ne pourra toujours pas proposer le nom d'un avocat à son assuré, sans demande écrite de la part de ce dernier. Même dans ce cas, l'assuré sera toujours libre de choisir *in fine* un autre avocat que celui qui lui est proposé pour l'assister.

Enfin, rien n'interdira, lors de la négociation, de convenir, si la complexité de l'affaire le justifie, que les honoraires dépasseront le plafond garanti par l'assureur et que le solde demeurera à la charge de l'assuré, comme c'est le cas actuellement.

Lors des auditions, certains avocats ont exprimé leur opposition, pour des raisons d'intérêt que l'on peut comprendre. Je suis très gêné quand des parlementaires, qui sont avocats ou ont des liens personnels avec un avocat, n'expriment pas publiquement leur potentiel conflit d'intérêts. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**M. Claude Bérit-Débat.** Quand on est chef d'entreprise, c'est pareil !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Nathalie Loiseau, ministre.** Le Gouvernement émet un avis défavorable sur ces deux amendements identiques.

En effet, l'interdiction faite aux assureurs de négocier les honoraires directement avec leurs avocats partenaires s'avère pénalisante pour les assurés. Cette interdiction prive les consommateurs d'éventuels tarifs compétitifs pouvant être obtenus par les compagnies d'assurance, faisant usage de leur position d'acheteurs en gros.

L'article 6 du projet de loi, qui supprime cette interdiction, est donc favorable *in fine* aux consommateurs. Cette mesure est d'ailleurs soutenue par les associations de consommateurs, qui ont rencontré la mission inter-inspections.

En outre, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis, et comme l'indique le rapporteur de la commission spéciale, le libre choix de l'avocat, le principe de libre détermination des honoraires et le secret professionnel ne sont nullement remis en cause par cet article, les dispositions garantissant ces principes, tant dans le code des assurances et le code de la mutualité que dans la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, ne sont pas modifiées et demeurent applicables.

Ainsi, le client assuré sera toujours en droit de recourir soit à un avocat choisi par lui, soit à un avocat proposé à sa demande par sa compagnie d'assurance.

De plus, même si l'avocat est proposé par la compagnie d'assurance, l'assuré demeurera libre de négocier les honoraires avec son avocat, indépendamment des accords conclus par ce dernier avec l'assureur et, finalement, de faire part de son accord ou de son désaccord sur le montant des honoraires proposés.

Par ailleurs, il n'existe aucun risque d'atteinte au secret professionnel qui résulterait de la négociation entre les avocats et les assureurs, faisant usage de leur situation d'acheteurs en gros. Ces négociations devront se faire dans le respect du secret professionnel, qui est bien évidemment opposable à l'assureur. Seul l'assuré peut être éventuellement tenu de rendre des comptes à son assurance sur l'évolution de l'affaire et les diligences accomplies, comme cela est déjà le cas actuellement.

Enfin, pour répondre à la question de savoir si nous luttons ou non contre une surtransposition, il est exact que la loi était antérieure à la directive, mais nous luttons contre cette forme d'inertie juridique consistant à ne pas adapter notre législation nationale à la directive lorsqu'elle a été adoptée.

**M. le président.** Mes chers collègues, il est minuit passé. J'indique que je lèverai la séance après le vote sur ces deux amendements identiques.

La parole est à M. Rachid Temal, pour explication de vote.

**M. Rachid Temal.** Monsieur le rapporteur, je ne suis pas avocat, donc je vais m'exprimer. Je suis assez surpris par votre dernier propos, qui tend à laisser penser qu'il y aurait des non-dits dans cet hémicycle. Si chacun devait exprimer sa profession par ailleurs, je ne suis pas certain qu'il pourrait prendre part à tous les débats.

**M. André Reichardt.** Sa religion aussi!

**M. Rachid Temal.** En effet! Tout cela devient assez subtil.

Nous sommes tous ici des sénatrices et des sénateurs et, à ce titre, nous prenons position. C'est notre rôle que de prendre position, nous sommes législateurs: tenons-nous-en là!

Concernant cet article, il est clair que la directive du 25 novembre 2009 pose le principe du libre choix de l'avocat. On nous dit que le texte actuel ne poserait pas problème en la matière. Mais si, malheureusement! Vous le savez bien, le système d'agrément posera problème quant au libre choix, quant à la stratégie juridique qui sera imposée. Si l'assuré ne choisit pas cet avocat, le coût d'un autre avocat ne sera pas le même. Si, facialement, vos propos peuvent s'entendre, dans la réalité, dans les faits, cela n'est pas le cas.

C'est pourquoi nous voterons ces deux amendements de suppression.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard, pour explication de vote.

**M. Alain Richard.** Je veux simplement informer le Sénat que, en vertu de nos règles déontologiques, j'estime ne pas devoir participer au débat sur l'article 6, et ce indépendamment de ce qui a été dit auparavant... (*Sourires.*)

**M. le président.** La parole est à M. André Reichardt, pour explication de vote.

**M. André Reichardt.** Madame la ministre, monsieur le rapporteur, vous dites l'un et l'autre que, même si les avocats sont proposés par la compagnie d'assurance, l'assuré demeurera libre d'en choisir un autre ou de négocier les honoraires avec cet avocat indépendamment des accords conclus avec l'assureur. Mais pensez-vous réellement que c'est de cette manière que cela va se passer? Je crois que, dans la vraie vie, ce n'est pas ainsi que cela se passe.

L'assuré acceptera la proposition de son assureur avec les travers que j'ai signalés en présentant mon amendement. Il agira ainsi souvent parce qu'il n'en connaît pas d'autres ou parce qu'il craindra que, s'il n'accepte pas la position de l'assureur, celui-ci, comme cela arrive pour ce qui concerne d'autres sinistres, ne vienne à lui refuser de le couvrir ultérieurement.

Aussi, je me permets d'insister sur le fait que cet article 6 porte en lui les germes d'une véritable atteinte au libre choix de l'avocat, ainsi qu'à la libre détermination des honoraires.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Bigot, pour explication de vote.

**M. Jacques Bigot.** Je veux d'abord dire à M. le rapporteur que je n'ai jamais caché ma profession. Je précise que je suis aujourd'hui avocat honoraire, c'est-à-dire que, par définition, des honoraires, je n'en reçois plus! (*Sourires.*)

Par ailleurs, madame la ministre, j'ai été président de la chambre de consommation d'Alsace, membre du Conseil national de la consommation. Aussi, la question de la défense des consommateurs, je la connais.

Un problème se pose effectivement, car les honoraires d'avocat ne sont pas forcément connus, ils ne sont pas transparents. Certains ordres avaient un temps essayé de donner des mercuriales, mais on s'oppose là aux règles de la concurrence. Il faut que vous renvoyiez à votre collègue Mme Belloubet cette question pour qu'elle la traite dans le cadre des discussions portant sur l'aide juridictionnelle qu'elle va avoir notamment avec la profession parce qu'il y a un véritable problème avec le fonctionnement de l'assurance de protection juridique en France. Ce n'est pas au travers de l'article 6 que l'on réglera ce problème.

De ce point de vue, il faut effectivement – je remercie mes collègues du groupe socialiste et républicain de l'avoir entendu – reconnaître qu'il y a un problème de fond, qui ne peut être réglé à l'occasion de l'examen d'un texte portant suppression de surtranspositions. Mais il convient aujourd'hui de supprimer l'article 6, quitte à revenir sur ce sujet dans le cadre d'une proposition de loi. Je veux rassurer M. le rapporteur, je n'oserai pas en déposer une pour ne pas être taxé d'avoir quelques intérêts...

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n° 29 rectifié et 32 rectifié.

(*Les amendements sont adoptés.*) – (*M. Rachid Temal applaudit.*)

**M. André Reichardt.** Très bien!

**M. le président.** En conséquence, l'article 6 est supprimé, et les amendements n° 28 et 22 n'ont plus d'objet.

L'amendement n° 28, présenté par M. Temal, Mme Harribey, MM. Kanner, J. Bigot, Cabanel, Marie et Montaugé, Mmes Prévile, S. Robert et les membres du groupe socialiste et républicain, est ainsi libellé:

Alinéa 1

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés:

I. – L'article L. 127-5-1 du code des assurances est ainsi modifié:

1° Les mots: « , sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique » sont supprimés;

2° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée: « Dans le cas d'un accord avec l'assureur de protection juridique, celui-ci fait l'objet d'une acceptation formelle et écrite du client. »

L'amendement n° 22, présenté par M. Temal, Mme Harribey, MM. Kanner, J. Bigot, Cabanel, Marie et Montaugé, Mmes Prévile, S. Robert et les membres du groupe socialiste et républicain, est ainsi libellé:

Alinéa 2

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés:

II. – L'article L. 224-5-1 du code de la mutualité est ainsi modifié:

1° Les mots : « , sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec la mutuelle ou l'union » sont supprimés ;

2° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Dans le cas d'un accord avec la mutuelle ou l'union, celui-ci fait l'objet d'une acceptation formelle et écrite du client. »

Mes chers collègues, il reste dix-huit amendements à examiner.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

7

## ORDRE DU JOUR

Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 7 novembre 2018, à quatorze heures trente et le soir :

Suite du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (procédure accélérée) (n° 10, 2018-2019) ;

Rapport de Mme Marta de Cidrac et M. Olivier Cadic, fait au nom de la commission spéciale (n° 96, 2018-2019) ;

Texte de la commission (n° 97, 2018-2019).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 7 novembre 2018, à zéro heure dix.)

*Direction des comptes rendus*

GISELE GODARD

## QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

### *Lutte contre les décharges sauvages*

N° 0518 – Le 8 novembre 2018 – **Mme Viviane Malet** appelle l'attention de **M. le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire** sur la question des décharges sauvages.

Il apparaît en effet que le montant des amendes forfaitaires des contraventions de deuxième et troisième classes relatives au non-respect de la réglementation en matière de gestion des déchets ne soit pas suffisamment dissuasif.

Ainsi, sur le territoire insulaire de La Réunion cela pose de sérieuses difficultés aux collectivités locales qui assument la compétence de gestion des déchets ménagers et assimilés.

Malgré des opérations de sensibilisation, les infractions au règlement de collecte perdurent. Cela a des conséquences en matière de sécurité car la voie publique est encombrée, et surtout en matière de salubrité : le dépôt de déchets non réglementaires est nocif pour l'environnement ; cela entraîne la multiplication de gîtes larvaires en période pré endémique de dengue et cela peut conduire à des pollutions au plomb et donc provoquer des cas de saturnisme.

Il est donc urgent de se saisir du sujet en imaginant une répression plus dissuasive.

Le montant de l'amende forfaitaire pour les contraventions de deuxième classe s'élève à 35 €, celle de la troisième classe à 68 €, ce qui est dérisoire eu égard aux coûts actuels de la gestion des déchets revenant à la collectivité, mais aussi et surtout aux préjudices environnementaux (pollution des sols, des eaux, visuelle, nuisances olfactives, etc.), sociaux (dégradation du cadre de vie de la population) et économiques (coût de la gestion de ces incivilités) mais aussi aux risques pour la santé et la sécurité évoqués précédemment.

Elle le prie donc de lui préciser sa position sur la possibilité, d'une part, de suspendre le système des amendes forfaitaires et ainsi passer au maximum de la peine d'amende encourue soit 150 € au lieu de 35 € pour les infractions visées à l'article R. 6321 du code pénal et à 450 € au lieu de 68 € pour les infractions visées à l'article R. 6336 ou, d'autre part, de surclasser les infractions. Ainsi, les infractions visées à l'article R. 6321 deviendraient des contraventions de troisième classe ce qui amènerait le montant de l'amende forfaitaire à 68 € au lieu de 35 € et celles visées à l'article R. 6336 deviendraient des contraventions de quatrième classe et non plus de troisième classe, ce qui amènerait le montant de l'amende forfaitaire à 135 € au lieu de 68 €.

Nous nous devons d'apporter des solutions pour lutter contre ce fléau des décharges sauvages pour un meilleur respect de l'environnement de notre île, mais aussi de la sécurité et de la salubrité publiques.

### *Carte hospitalière et médicosociale dans l'Oise*

N° 0519 – Le 8 novembre 2018 – **M. Jérôme Bascher** appelle l'attention de **Mme la ministre des solidarités et de la santé** sur la carte hospitalière et médicosociale dans l'Oise.

Avec 27 médecins pour 10 000 habitants, toutes spécialités confondues, l'Oise est confrontée à un phénomène de désertification médicale inédit.

Or, les réponses apportées à ce terrible constat manquent d'efficacité et de clarté. Pire, une certaine incohérence semble être de mise. Le site de Senlis du groupe hospitalier public sud de l'Oise (GHPSO) a ainsi perdu depuis 2012, sept services majeurs.

Le transfert de la maternité du site de Creil vers celui de Senlis, également prévu, ferait passer cette dernière au niveau III, nécessitant alors un service de réanimation pourtant fermé en 2017.

Avec la fermeture de la maternité de Clermont, l'Oise ne comptera bientôt plus que trois maternités publiques pour tout le département. Un nombre important de femmes enceintes pourrait alors se retrouver à une demi-heure de voiture de l'un des trois sites.

Concernant les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes - EHPAD - un besoin croissant se fait sentir sans aucune création de place autorisée.

Finalement, les acteurs de santé comme les patients sont confrontés au flou et à l'illisibilité de la carte hospitalière et médicosociale.

Aussi, il lui demande de bien vouloir détailler la politique médicale et médicosociale que le Gouvernement entend mettre en œuvre dans l'Oise, afin de fixer un cap clair, sans ambiguïtés, au service de l'accès aux soins.

*Situation de l'entreprise Sandvik à Fondettes*

N° 0520 – Le 8 novembre 2018 – **M. Serge Babary** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie et des finances** sur la situation de l'entreprise Sandvik à Fondettes. Le 23 octobre 2018, l'entreprise Sandvik Coromant a annoncé la fermeture en 2019 de son usine et du pôle recherche et développement situés à Fondettes (37) et par voie de conséquence le licenciement de ses 161 salariés. L'entreprise explique la fermeture de l'usine par sa surcapacité de production.

La décision de fermer le site de Fondettes est cependant difficilement acceptable pour les employés comme pour les élus. Le groupe suédois a en effet réalisé 9 milliards de chiffre d'affaires en 2017 et enregistré une hausse de 18 % de son chiffre d'affaires en 2018, sans oublier que l'entreprise a profité de pas moins de 4 millions d'aides publiques en 2015.

Spécialisés dans la fabrication de plaquettes pour l'industrie automobile, les employés de Sandvik ont des compétences pointues, sur un domaine très spécifique. Si nous ne pouvons agir sur le choix de cette entreprise d'abandonner l'usine située à Fondettes, il s'agit désormais de trouver rapidement un repreneur.

Aussi, il lui souhaiterait connaître les mesures qui vont être prises par le Gouvernement pour préserver l'outil de travail et le savoir-faire unique des salariés de cette usine.

*Revalorisation du métier d'infirmier et plan santé 2022*

N° 0521 – Le 15 novembre 2018 – **Mme Nathalie Delattre** attire l'attention de **Mme la ministre des solidarités et de la santé** sur la mobilisation de treize des principales organisations infirmières, mobilisées dans toute la France, devant les préfetures de chaque région, afin de marquer leur mécontentement suite aux annonces faites le 18 septembre 2018 par le Président de la République, dans le cadre du « plan santé ».

Dans ce projet de réforme, les 660 000 infirmiers répartis sur le territoire français n'ont pas obtenu la revalorisation espérée de leur métier, de leurs compétences et de leur tarification. La réforme structurelle annoncée du système de santé semble toujours reposer sur une vision médicocentrée de l'offre de soins. En effet, le « plan santé 2022 » n'a pas souhaité inclure une réactualisation du décret d'actes et d'exercice de la profes-

sion d'infirmier de 2002 tout en prévoyant la création de 4 000 nouveaux « assistants médicaux », aux frais des collectivités, pouvant effectuer des « actes médicaux simples » en appui des médecins.

Concernant les infirmiers de bloc opératoire diplômés d'État (IBODE) et les infirmiers puériculteurs diplômés d'État (IPDE), ces derniers n'ont pas obtenu la réingénierie attendue de leurs diplômes, tout comme les infirmiers anesthésistes n'ont pas obtenu la reconnaissance de leurs compétences professionnelles dans l'exercice de leur métier à la hauteur de leur formation de niveau master.

Concernant les infirmiers libéraux, les indemnités forfaitaires de déplacement (IFD) n'ont été revalorisées que de cinquante centimes d'euros en quinze ans. Cette compensation paraît particulièrement faible compte tenu de la hausse concomitante du prix de l'essence. Non comptabilisés par la sécurité sociale, les infirmiers libéraux facturent à taux plein le premier acte médical effectué auprès de la personne souffrante, à 50 % le deuxième acte médical et enfin gratuitement le troisième acte médical. Ainsi, en période de vaccination antigrippale, cette dernière intervention reste le plus souvent non facturée. Il conviendrait de mettre en adéquation la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) avec les actes médicaux réalisés sur le terrain par ce corps de santé. D'autant que ce classement apparaît comme obsolète face à l'apparition de nouvelles pathologies et donc de nouveaux soins et de nouvelles compétences.

Face à l'augmentation du nombre de maladies chroniques et au vieillissement croissant de la population, les professionnels de santé sont les premiers acteurs de terrain à être sollicités en cas d'indisponibilité du médecin généraliste et ce de façon continue, jour et nuit. En se déplaçant à domicile, les infirmiers libéraux accompagnent les patients n'ayant pas besoin de se rendre à l'hôpital, désengorgeant ainsi les services d'urgence et évitant bon nombre d'hospitalisations inutiles.

Les infirmiers représentent un corps médical complémentaire des assistants médicaux et constituent des agents essentiels de prévention et d'éducation des patients.

Elle l'interroge donc sur l'opportunité de revaloriser le métier d'infirmier dans le cadre du « plan santé 2022 » annoncé par le Gouvernement.

# ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

## de la séance

### du mardi 6 novembre 2018

#### SCRUTIN N° 8

*sur la motion n° 1, présentée par Mme Catherine Morin-Desailly au nom de la commission de la culture, tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la Présidence :*

Nombre de votants .....	342
Suffrages exprimés .....	320
Pour .....	289
Contre .....	31

Le Sénat a adopté

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### GRUPE LES RÉPUBLICAINS (146) :

*Pour* : 145

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Gérard Larcher - Président du Sénat

##### GRUPE SOCIALISTE ET RÉPUBLICAIN (73) :

*Pour* : 72

*N'a pas pris part au vote* : 1 Mme Hélène Conway-Mouret - qui présidait la séance

##### GRUPE UNION CENTRISTE (51) :

*Pour* : 51

##### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (23) :

*Abstention* : 22

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Didier Guillaume (Membre du Gouvernement)

##### GRUPE LA RÉPUBLIQUE EN MARCHÉ (22) :

*Contre* : 22

##### GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE (16) :

*Pour* : 16

##### GRUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE ET TERRITOIRES (11) :

*Pour* : 2 MM. Alain Marc, Dany Wattebled

*Contre* : 9

#### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (6) :

*Pour* : 3

*N'ont pas pris part au vote* : 3

#### Ont voté pour :

Philippe Adnot Pascal Allizard Maurice Antiste Cathy Apourceau-Poly Viviane Artigalas Éliane Assassi David Assouline Serge Babary Philippe Bas Jérôme Bascher Arnaud Bazin Esther Benbassa Claude Bérit-Débat Martine Berthet Anne-Marie Bertrand Jacques Bigot Joël Bigot Annick Billon Jean Bizet Maryvonne Blondin Jean-Marie Bockel Éric Bocquet Christine Bonfanti-Dossat François Bonhomme Bernard Bonne Philippe Bonnacarrère Nicole Bonnefoy Pascale Bories Yannick Botrel Gilbert Bouchet Céline Boulay-Espéronnier Yves Bouloux Martial Bourquin Michel Boutant Jean-Marc Boyer Max Brisson Marie-Thérèse Bruguère Céline Brulin François-Noël Buffet Henri Cabanel Olivier Cadic François Calvet Christian Cambon Agnès Canayer Michel Canevet Vincent Capocanellas Thierry Carcenac Jean-Noël Cardoux Alain Cazabonne	Anne Chain-Larché Patrick Chaize Pierre Charon Alain Chatillon Marie-Christine Chauvin Guillaume Chevrollier Marta de Cidrac Olivier Cigolotti Laurence Cohen Pierre-Yves Collombat Catherine Conconne Gérard Cornu Roland Courteau Édouard Courtial Cécile Cukierman Pierre Cuypers Michel Dagbert Philippe Dallier René Danesi Laure Darcos Mathieu Darnaud Marc-Philippe Daubresse Yves Daudigny Marc Daunis Robert del Picchia Vincent Delahaye Bernard Delcros Annie Delmont-Koropoulis Gérard Dériot Catherine Deroche Jacky Deromedi Chantal Deseyne Yves Détraigne Catherine Di Folco Nassimah Dindar Élisabeth Doineau Philippe Dominati Daniel Dubois Alain Dufaut Catherine Dumas Laurent Duplomb Jérôme Durain Alain Duran Nicole Durantou Vincent Éblé Jean-Paul Émorine Frédérique Espagnac Dominique Estrosi Sassone	Jacqueline Eustache-Brinio Françoise Férat Rémi Féraud Corinne Féret Jean-Luc Fichet Martine Filleul Michel Forissier Bernard Fournier Catherine Fournier Christophe-André Frassa Pierre Frogier Joëlle Garriaud-Maylam Françoise Gatel Fabien Gay Jacques Genest Frédérique Gerbaud Samia Ghali Bruno Gilles Jordi Ginesta Colette Giudicelli Guillaume Gontard Marie-Pierre de la Gontrie Nathalie Goulet Sylvie Goy-Chavent Jean-Pierre Grand Michelle Gréaume Nadine Grelet-Certenais Daniel Gremillet François Grosdidier Jacques Groperrin Pascale Gruny Charles Guené Jocelyne Guidez Annie Guillemot Laurence Harribey Olivier Henno Loïc Hervé Christine Herzog Jean-Michel Houllégatte Alain Houpert Jean-Raymond Hugonet Benoît Huré Jean-François Husson Xavier Iacovelli Corinne Imbert Olivier Jacquin
---	--	---

Jean-Marie Janssens  
Victoire Jasmin  
Éric Jeansannetas  
Sophie Joissains  
Patrice Joly  
Bernard Jomier  
Gisèle Jourda  
Muriel Jourda  
Alain Joyandet  
Patrick Kanner  
Roger Karoutchi  
Claudine Kauffmann  
Fabienne Keller  
Guy-Dominique Kennel  
Claude Kern  
Éric Kerrouche  
Laurent Lafon  
Bernard Lalande  
Marc Laméni  
Élisabeth Lamure  
Christine Lanfranchi Dorgal  
Florence Lassarade  
Robert Lafoatulu  
Michel Laugier  
Daniel Laurent  
Pierre Laurent  
Nuihau Laurey  
Christine Lavarde  
Ronan Le Gleut  
Jacques Le Nay  
Jean-Yves Leconte  
Antoine Lefèvre  
Dominique de Legge  
Jean-Pierre Leleux  
Claudine Lepage  
Henri Leroy  
Valérie Létard  
Brigitte Lherbier  
Marie-Noëlle Lienemann  
Anne-Catherine Loisir  
Jean-François Longeot  
Gérard Longuet  
Vivette Lopez  
Pierre Louault  
Jean-Jacques Lozach  
Monique Lubin  
Jean-Claude Luche  
Victorin Lurel  
Philippe Madrelle

Jacques-Bernard Magner  
Michel Magras  
Viviane Malet  
Christian Manable  
Didier Mandelli  
Alain Marc  
Didier Marie  
Hervé Marseille  
Hervé Maurey  
Jean-François Mayet  
Rachel Mazuir  
Pierre Médevielle  
Marie Mercier  
Michelle Meunier  
Sébastien Meurant  
Brigitte Micouleau  
Alain Milon  
Jean-Marie Mizson  
Jean-Pierre Moga  
Marie-Pierre Monier  
Franck Montaugé  
Albéric de Montgolfier  
Patricia Morhet-Richaud  
Catherine Morin-Desailly  
Jean-Marie Morisset  
Philippe Mouiller  
Philippe Nachbar  
Louis-Jean de Nicolaj  
Sylviane Noël  
Claude Nougéin  
Pierre Ouzoulias  
Olivier Paccaud  
Jean-Jacques Panunzi  
Philippe Paul  
Cyril Pellevat  
Philippe Pemezec  
Marie-Françoise Perol-Dumont  
Cédric Perrin  
Évelyne Perrot  
Stéphane Piednoir  
Jackie Pierre  
François Pillet  
Gérard Poadja  
Rémy Pointereau  
Ladislav Poniatowski  
Angèle Prévaille  
Sophie Primas  
Jean-Paul Prince  
Christophe Priou

**Ont voté contre :**

Michel Amiel  
Julien Bargeton  
Arnaud de Belenet  
Jérôme Bignon  
Emmanuel Capus  
Françoise Cartron  
Bernard Cazeau  
Daniel Chasseing  
Jean-Pierre Decool  
Michel Dennemont  
Alain Fouché

André Gattolin  
Joël Guerriau  
Abdallah Hassani  
Claude Haut  
Antoine Karam  
Jean-Louis Lagourgue  
Martin Lévrier  
Claude Malhuret  
Frédéric Marchand  
Colette Mélot

**Abstentions :**

Guillaume Arnell  
Stéphane Artano  
Alain Bertrand  
Maryse Carrère  
Joseph Castelli  
Yvon Collin  
Jean-Pierre Corbisez  
Josiane Costes

Ronan Dantec  
Nathalie Delattre  
Jean-Marc Gabouty  
Éric Gold  
Jean-Noël Guérini  
Véronique Guillotin  
Mireille Jouve  
Joël Labbé

Catherine Procaccia  
Sonia de la Provoté  
Christine Prunaud  
Frédérique Puissat  
Isabelle Raimond-Pavero  
Michel Raison  
Jean-François Rapin  
Claude Raynal  
Damien Regnard  
André Reichardt  
Évelyne Renaud-Garabedian  
Bruno Retailleau  
Charles Revet  
Sylvie Robert  
Gilbert Roger  
Laurence Rossignol  
Denise Saint-Pé  
Hugues Saury  
René-Paul Savary  
Michel Savin  
Pascal Savoldelli  
Alain Schmitz  
Vincent Segouin  
Bruno Sido  
Jean Sol  
Nadia Sollogoub  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Sutour  
Sophie Taillé-Polain  
Rachid Temal  
Lana Tetuanui  
Claudine Thomas  
Jean-Claude Tissot  
Nelly Tocqueville  
Jean-Marc Todeschini  
Jean-Louis Tourenne  
Catherine Troendlé  
André Vallini  
Sabine Van Heghe  
Jean-Marie Vanlerenberghe  
Michel Vaspart  
Yannick Vaugrenard  
Dominique Vérien  
Sylvie Vermeillet  
Jean-Pierre Vial  
Jean Pierre Vogel  
Michèle Vullien  
Dany Wattebled

Thani Mohamed Soilihi  
Robert Navarro  
Georges Patient  
François Patriat  
Didier Rambaud  
Noëlle Rauscent  
Alain Richard  
Patricia Schillinger  
Dominique Théophile  
Richard Yung

Françoise Laborde  
Olivier Léonhardt  
Franck Menonville  
Jean-Claude Requier  
Jean-Yves Roux  
Raymond Vall

**N'ont pas pris part au vote :**

Gérard Collomb, Jean Louis Masson, Stéphane Ravier.

**N'ont pas pris part au vote :**

M. Gérard Larcher - Président du Sénat et Mme Hélène Conway-Mouret - qui présidait la séance.

**Ne peut prendre part au vote :  
(En application de l'article premier de l'ordonnance  
n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique  
pour l'application de l'article 23 de la Constitution)**

Didier Guillaume.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants .....	341
Nombre des suffrages exprimés .....	319
Pour l'adoption .....	288
Contre .....	31

Mais après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

**SCRUTIN N° 9**

*sur la motion n° 1, présentée par M. Christophe-André Frassa au nom de la commission des lois, tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la Présidence :*

Nombre de votants .....	342
Suffrages exprimés .....	320
Pour .....	289
Contre .....	31

Le Sénat a adopté

**ANALYSE DU SCRUTIN****GROUPE LES RÉPUBLICAINS (146) :**

*Pour :* 145

*N'a pas pris part au vote :* 1 M. Gérard Larcher - Président du Sénat

**GROUPE SOCIALISTE ET RÉPUBLICAIN (73) :**

*Pour :* 72

*N'a pas pris part au vote :* 1 Mme Hélène Conway-Mouret - qui présidait la séance

**GROUPE UNION CENTRISTE (51) :**

*Pour :* 51

**GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (23) :**

*Abstention :* 22

*N'a pas pris part au vote :* 1 M. Didier Guillaume (Membre du Gouvernement)

**GROUPE LA RÉPUBLIQUE EN MARCHÉ (22) :**

*Contre :* 22

**GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE (16) :***Pour* : 16**GRUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE ET TERRITOIRES (11) :***Pour* : 2 MM. Alain Marc, Dany Wattebled*Contre* : 9**RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (6) :***Pour* : 3*N'ont pas pris part au vote* : 2**Ont voté pour :**

Philippe Adnot  
Pascal Allizard  
Maurice Antiste  
Cathy Apourceau-Poly  
Viviane Artigalas  
Éliane Assassi  
David Assouline  
Serge Babary  
Philippe Bas  
Jérôme Bascher  
Arnaud Bazin  
Esther Benbassa  
Claude Bérit-Débat  
Martine Berthet  
Anne-Marie Bertrand  
Jacques Bigot  
Joël Bigot  
Annick Billon  
Jean Bizet  
Maryvonne Blondin  
Jean-Marie Bockel  
Éric Bocquet  
Christine Bonfanti-Dossat  
François Bonhomme  
Bernard Bonne  
Philippe Bonnacerrère  
Nicole Bonnefoy  
Pascale Bories  
Yannick Botrel  
Gilbert Bouchet  
Céline Boulay-Espéronnier  
Yves Bouloux  
Martial Bourquin  
Michel Boutant  
Jean-Marc Boyer  
Max Brisson  
Marie-Thérèse Bruguière  
Céline Brulin  
François-Noël Buffet  
Henri Cabanel  
Olivier Cadic  
François Calvet  
Christian Cambon  
Agnès Canayer  
Michel Canevet  
Vincent Capocanellas  
Thierry Carcenac  
Jean-Noël Cardoux  
Alain Cazabonne  
Anne Chain-Larché  
Patrick Chaize  
Pierre Charon  
Alain Chatillon  
Marie-Christine Chauvin  
Guillaume Chevrollier  
Marta de Cidrac

Olivier Cigolotti  
Laurence Cohen  
Pierre-Yves Collombat  
Catherine Conconne  
Gérard Cornu  
Roland Courteau  
Édouard Courtial  
Cécile Cukierman  
Pierre Cuypers  
Michel Dagbert  
Philippe Dallier  
René Danesi  
Laure Darcos  
Mathieu Darnaud  
Marc-Philippe Daubresse  
Yves Daudigny  
Marc Daunis  
Robert del Picchia  
Vincent Delahaye  
Bernard Delcros  
Annie Delmont-Koropoulis  
Gérard Dériot  
Catherine Deroche  
Jacky Deromedi  
Chantal Deseyne  
Yves Détraigne  
Catherine Di Folco  
Nassimah Dindar  
Élisabeth Doineau  
Philippe Dominati  
Daniel Dubois  
Alain Dufaut  
Catherine Dumas  
Laurent Duplomb  
Jérôme Durain  
Alain Duran  
Nicole Duranton  
Vincent Éblé  
Jean-Paul Émorine  
Frédérique Espagnac  
Dominique Estrosi Sassone  
Jacqueline Eustache-Brinio  
Françoise Férat  
Rémi Féraud  
Corinne Féret  
Jean-Luc Fichet  
Martine Filleul  
Michel Forissier  
Bernard Fournier  
Catherine Fournier  
Christophe-André Frassa  
Pierre Frogier  
Joëlle Garriaud-Maylam  
François Gatel  
Fabien Gay

Jacques Genest  
Frédérique Gerbaud  
Samia Ghali  
Bruno Gilles  
Jordi Ginesta  
Colette Giudicelli  
Guillaume Gontard  
Marie-Pierre de la Gontrie  
Nathalie Goulet  
Sylvie Goy-Chavent  
Jean-Pierre Grand  
Michelle Gréaume  
Nadine Grelet-Certenaïs  
Daniel Gremillet  
François Grosdidier  
Jacques Groperrin  
Pascale Gruny  
Charles Guené  
Jocelyne Guidez  
Annie Guillemot  
Laurence Harribey  
Olivier Henno  
Loïc Hervé  
Christine Herzog  
Jean-Michel Houlegatte  
Alain Houpert  
Jean-Raymond Hugonet  
Benoit Huré  
Jean-François Husson  
Xavier Iacovelli  
Corinne Imbert  
Olivier Jacquyn  
Jean-Marie Janssens  
Victoire Jasmin  
Éric Jeansannetas  
Sophie Joissains  
Patrice Joly  
Bernard Jomier  
Gisèle Jourda  
Muriel Jourda  
Alain Joyandet  
Patrick Kanner  
Roger Karoutchi  
Claudine Kauffmann  
Fabienne Keller  
Guy-Dominique Kennel  
Claude Kern  
Éric Kerrouche  
Laurent Lafon  
Bernard Lalande  
Marc Laménie  
Élisabeth Lamure  
Christine Lanfranchi Dorgal  
Florence Lassarade  
Robert Laufoaulu

Michel Laugier  
Daniel Laurent  
Pierre Laurent  
Nuihau Laurey  
Christine Lavarde  
Ronan Le Gleut  
Jacques Le Nay  
Jean-Yves Leconte  
Antoine Lefèvre  
Dominique de Legge  
Jean-Pierre Leleux  
Claudine Lepage  
Henri Leroy  
Valérie Létard  
Brigitte Lherbier  
Marie-Noëlle Lienemann  
Anne-Catherine Loisier  
Jean-François Longeot  
Gérard Longuet  
Vivette Lopez  
Pierre Louault  
Jean-Jacques Lozach  
Monique Lubin  
Jean-Claude Luche  
Victorin Lurel  
Philippe Madrelle  
Jacques-Bernard Magnier  
Michel Magras  
Viviane Malet  
Christian Manable  
Didier Mandelli  
Alain Marc  
Didier Marie  
Hervé Marseille  
Hervé Maurey  
Jean-François Mayet  
Rachel Mazuir  
Pierre Médevielle  
Marie Mercier  
Michelle Meunier  
Sébastien Meurant

Brigitte Micouleau  
Alain Milon  
Jean-Marie Mizzon  
Jean-Pierre Moga  
Marie-Pierre Monier  
Franck Montaugé  
Albéric de Montgolfier  
Patricia Morhet-Richaud  
Catherine Morin-Desailly  
Jean-Marie Morisset  
Philippe Mouiller  
Philippe Nachbar  
Louis-Jean de Nicolaj  
Sylviane Noël  
Claude Nougein  
Pierre Ouzoulias  
Olivier Paccaud  
Jean-Jacques Panunzi  
Philippe Paul  
Cyril Pellevat  
Philippe Pemezec  
Marie-Françoise Perol-Dumont  
Cédric Perrin  
Évelyne Perrot  
Stéphane Piednoir  
Jackie Pierre  
François Pillet  
Gérard Poadja  
Rémy Pointereau  
Ladislas Poniatowski  
Angèle Prévôté  
Sophie Primas  
Jean-Paul Prince  
Christophe Priou  
Catherine Procaccia  
Sonia de la Provôté  
Christine Prunaud  
Frédérique Puissat  
Isabelle Raimond-Pavero  
Michel Raison

Jean-François Rapin  
Claude Raynal  
Damien Regnard  
André Reichardt  
Évelyne Renaud-Garabedian  
Bruno Retailleau  
Charles Revet  
Sylvie Robert  
Gilbert Roger  
Laurence Rossignol  
Denise Saint-Pé  
Hugues Saury  
René-Paul Savary  
Michel Savin  
Pascal Savoldelli  
Alain Schmitz  
Vincent Segouin  
Bruno Sido  
Jean Sol  
Nadia Sollogoub  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Soutour  
Sophie Taillé-Polien  
Rachid Temal  
Lana Tetuanui  
Claudine Thomas  
Jean-Claude Tissot  
Nelly Tocqueville  
Jean-Marc Todeschini  
Jean-Louis Tourenne  
Catherine Troendlé  
André Vallini  
Sabine Van Heghe  
Jean-Marie Vanlerenberghe  
Michel Vaspert  
Yannick Vaugrenard  
Dominique Vérien  
Sylvie Vermeillet  
Jean-Pierre Vial  
Jean Pierre Vogel  
Michèle Vullien  
Dany Wattebled

**Ont voté contre :**

Michel Amiel  
Julien Bargeton  
Arnaud de Belenet  
Jérôme Bignon  
Emmanuel Capus  
Françoise Cartron  
Bernard Cazeau  
Daniel Chasseing  
Jean-Pierre Decool  
Michel Dennemont  
Alain Fouché

André Gattolin  
Joël Guerriau  
Abdallah Hassani  
Claude Haut  
Antoine Karam  
Jean-Louis Lagourgue  
Martin Lévrier  
Claude Malhuret  
Frédéric Marchand  
Colette Mélot

Thani Mohamed Soilihi  
Robert Navarro  
Georges Patient  
François Patriat  
Didier Rambaud  
Noëlle Rauscent  
Alain Richard  
Patricia Schillinger  
Dominique Théophile  
Richard Yung

**Abstentions :**

Guillaume Arnell  
Stéphane Artano  
Alain Bertrand  
Maryse Carrère  
Joseph Castelli  
Yvon Collin  
Jean-Pierre Corbisez  
Josiane Costes

Ronan Dantec  
Nathalie Delattre  
Jean-Marc Gabouty  
Éric Gold  
Jean-Noël Guérini  
Véronique Guillotin  
Mireille Jouve  
Joël Labbé

Françoise Laborde  
Olivier Léonhardt  
Franck Menonville  
Jean-Claude Requier  
Jean-Yves Roux  
Raymond Vall

**N'ont pas pris part au vote :**

Gérard Collomb, Jean Louis Masson, Stéphane Ravier.

**N'ont pas pris part au vote :**

M. Gérard Larcher - Président du Sénat et Mme Hélène Conway-Mouret - qui présidait la séance.

**Ne peut prendre part au vote :  
(En application de l'article premier de l'ordonnance**

**n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique  
pour l'application de l'article 23 de la Constitution)**

Didier Guillaume.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

## **AMENDEMENTS**

**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**  
**RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DE L'INFORMATION**



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE  
LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DE  
L'INFORMATION (PPLO)  
(Nouvelle lecture)

(n<sup>os</sup> 29, rapport 54)

N <sup>o</sup>	1
----------------	---

18 OCTOBRE  
2018

**QUESTION PRÉALABLE**

Motion présentée par

M. FRASSA  
au nom de la commission des lois

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Adopté</b>	

TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information (n<sup>o</sup> 29, 2018-2019).

**OBJET**

Cette motion a pour objet d'opposer la question préalable à la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Déposées par M. Richard Ferrand et les membres du groupe La République en Marche et apparentés, respectivement les 21 et 16 mars 2018, soumises à l'avis du Conseil d'État au mois d'avril, sensiblement réécrites par l'Assemblée nationale en commission au mois de mai puis en séance publique le 3 juillet dernier, la proposition de loi et la proposition de loi organique relatives à la lutte contre la manipulation de l'information ont pour objet de traduire la volonté du président de la République, exprimée lors de ses vœux à la presse le 3 janvier 2018, de « faire évoluer notre dispositif juridique pour protéger la vie démocratique de ces fausses nouvelles ».

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli, pour l'essentiel, ses textes de première lecture.

Le titre I<sup>er</sup> de la proposition de loi s'articule autour de l'article 1er qui tend à créer, sous peine de sanctions pénales, plusieurs nouvelles obligations pour les opérateurs de plateforme en ligne, et qui organise une nouvelle procédure ad hoc de référé visant à faire cesser, en période électorale, la diffusion « des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir » lorsque celles-ci sont diffusées sur Internet « de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne ».

En première lecture, le Sénat avait rejeté ces deux textes, par l'adoption à une très large majorité de deux questions préalables, en raison du caractère inabouti, inefficace et potentiellement dangereux de la procédure de référé visant à lutter contre les fausses informations.

Cette motion tend à rejeter, une nouvelle fois, ces propositions de loi en raison, tout d'abord, des faiblesses inhérentes à des textes élaborés dans l'urgence, sans évaluation des éventuelles lacunes ou défaillances de notre législation et de notre réglementation actuelles.

Le dispositif proposé manque sa cible.

Contre les vraies entreprises de manipulation de l'information, menées depuis l'étranger aux fins d'ingérence, le dispositif proposé apparaît inefficace. Une procédure judiciaire en référé n'aura qu'une efficacité incertaine face à des contenus dont la vitesse de propagation est fulgurante. Le Conseil d'État relevait ainsi que « la réponse du juge des référés, aussi rapide soit-elle, risque d'intervenir trop tard, eu égard à la vitesse de propagation des fausses informations, voire à contretemps, alors même que l'empreinte de ces informations s'estompe dans le débat public ».

La création d'une nouvelle voie judiciaire, en référé, constitue en outre une erreur stratégique pour lutter contre la diffusion d'une information : l'expérience démontre qu'une action judiciaire, publique, a souvent pour effet de contribuer à la notoriété des informations contestées.

Les vraies manipulations de l'information sont délibérées, mais surtout clandestines : elles ne sont évidentes ni pour le public ni pour les victimes de ces manipulations. Elles ne peuvent donc être appréhendées par un dispositif judiciaire exigeant de rapporter la preuve contraire et a priori des allégations proférées.

Il est regrettable que pour un dispositif inefficace contre les vraies menaces, l'Assemblée nationale soit prête à remettre en cause la jurisprudence française qui accorde une large place à la liberté d'expression en matière politique, et notamment en période électorale où le contexte favorise les polémiques.

Inutile pour lutter efficacement contre les vraies menaces, ce texte pourrait être instrumentalisé au détriment de la liberté d'expression.

Si la préservation de la sincérité des scrutins est essentielle, peut-on pour autant, en démocratie, admettre l'interdiction ou, plus probablement, le déréférencement d'un mensonge qui ne cause aucun trouble à l'ordre public ni aucun dommage avéré ? Faut-il interdire, en raison des intentions malveillantes de certains, le droit d'imaginer, d'alléguer ou de supposer en période électorale ?

Alors que la rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale soutient que cette procédure de référé s'appliquera aux seules « fausses informations » faisant « l'objet d'une manipulation, qui sont diffusées artificiellement dans l'intention de déstabiliser un scrutin », tel n'est manifestement pas le cas.

En permettant d'appliquer cette procédure de référé à toute allégation inexacte ou trompeuse d'un fait « de nature à altérer la sincérité d'un scrutin à venir », l'Assemblée nationale n'a pas restreint l'application de ce référé aux allégations, diffusées de manière délibérée dans l'intention d'altérer la sincérité d'un scrutin à venir : aucune intention

malveillante n'est exigée dans la définition retenue. La seule condition d'une diffusion « délibérée, artificielle ou automatisée » des allégations ne suffit pas à restreindre l'application de cette procédure aux actes de mauvaise foi dès lors qu'un contenu « de nature à altérer la sincérité d'un scrutin » peut être diffusé délibérément et repris « de manière virale » sur Internet, sans aucune motivation d'altérer un scrutin.

Quid de la satire ou de la parodie, qui peuvent être par nature trompeuses sans pour autant témoigner d'une quelconque intention de nuire ?

Pour toutes ces raisons, il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

**PROPOSITION DE LOI**  
**RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DE L'INFORMATION**



## PROPOSITION DE LOI

LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DE  
L'INFORMATION  
(Nouvelle lecture)  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	2
----	---

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n<sup>os</sup> 30, 75, 53)

25 OCTOBRE  
2018

**EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ**

Motion présentée par

MM. KANNER et ASSOULINE, Mme Sylvie ROBERT, M. DURAIN, Mme de la GONTRIE  
et les membres du groupe socialiste et républicain

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

TENDANT À OPPOSER L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

En application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement, le Sénat déclare irrecevable la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information (n° 30, 2018-2019).

**OBJET**

La présente motion propose de déclarer irrecevable la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information car son adoption serait de nature à porter atteinte à la liberté d'opinion, à la liberté d'expression et à la liberté de la presse, constitutionnellement garanties par les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui proclament notamment que « tout Citoyen peut... parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi ».

Comme le rappelle le Conseil constitutionnel, « La liberté d'expression et de communication, proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi » et « la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les campagnes électorales ».



## PROPOSITION DE LOI

LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DE  
L'INFORMATION  
(Nouvelle lecture)  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

(n<sup>os</sup> 30, rapport 75, 53)

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

N <sup>o</sup>	1
----------------	---

25 OCTOBRE  
2018

**QUESTION PRÉALABLE**

Motion présentée par

Mme MORIN-DESAILLY  
au nom de la commission de la culture

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Adopté</b>	

TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information (n<sup>o</sup> 30, 2018-2019).

**OBJET**

La proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information a été repoussée par le Sénat le 26 juillet dernier par 288 voix contre 31, soit la quasi-unanimité. La commission mixte paritaire n'a, dans ces conditions, pas pu parvenir à un accord, et l'Assemblée a examiné le texte en seconde lecture en y apportant que des modifications très marginales.

Dans ces conditions, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication considère qu'une lecture détaillée de ce texte ne permettra pas plus aujourd'hui qu'hier de lever les sérieuses réserves soulevées, ni de tracer des perspectives ambitieuses.

La proposition de loi traite d'une question qui fait consensus : la capacité de certains, en particulier d'États étrangers, à mener des politiques de déstabilisation et de manipulation de l'opinion par le biais des plateformes en ligne.

Si le constat est partagé, les solutions apportées par la proposition de loi ne le sont pas, ce que traduit la position du Sénat, sous deux aspects : d'une part, que le remède soit pire que le mal, d'autre part, que les solutions proposées ne soient que trop partielles.

L'article premier créé une procédure de référé qui présente plusieurs limites et risques. Mal calibrée, elle n'aura qu'une efficacité très réduite compte tenu de la vitesse de propagation de fausses informations dont aucune définition satisfaisante, en dépit des efforts de l'Assemblée nationale, n'a pu être trouvée. Plus probablement, face à l'impossibilité de trancher en moins de 48 heures sur une question mettant en jeu la liberté

d'expression, le juge ne prendra pas les mesures de restrictions prévues, ce qui reviendra à décerner un brevet de respectabilité à l'information douteuse. À l'opposé, si le juge décide d'appliquer plus sévèrement le référé, il prendra le risque d'interférer dans le débat public en pleine campagne électorale, période durant laquelle la liberté d'expression est par tradition

républicaine encore plus respectée. De manière générale, les manipulations d'aujourd'hui sont complexes, multiformes, élaborées comme de vraies stratégies destinées à nuire, et il faut beaucoup de naïveté pour penser qu'un juge de l'urgence sera en mesure de les apprécier dans un délai si réduit.

Les autres dispositions du texte, si elles prêtent moins le flanc à la polémique, n'en sont pas moins largement insuffisantes.

Les nouveaux pouvoirs confiés au CSA par le titre II introduisent des mesures non étudiées. La capacité de suspendre la diffusion d'une chaîne étrangère fait courir le risque à nos médias de mesures de rétorsion. De telles dispositions auraient plutôt eu leur place dans le cadre plus vaste de la réforme de l'audiovisuel.

La régulation des plateformes constitue bien le sujet central. Cependant, la directive « e-commerce » de 2000 établit un régime d'irresponsabilité des hébergeurs qui prévient toute avancée sérieuse, comme le démontre la modestie des mesures prévues dans le texte. Il faut engager dès maintenant des négociations au niveau européen pour créer un nouveau statut pour les plateformes et les moteurs de recherche, comme y invite la proposition de résolution européenne sur la responsabilisation partielle des hébergeurs, déposée le 27 septembre dernier, et déjà cosignée par 88 Sénatrices et Sénateurs.

Enfin, si le Sénat porte depuis longtemps un grand intérêt à la question de la formation au numérique et aux médias, et donc aux dispositions du titre III bis, des mesures très proches ont déjà été adoptées en 2011, dans le cadre de l'examen du « troisième paquet télécom ». Malheureusement, sept ans plus tard, comme cela a été souligné dans le récent rapport sur la formation à l'heure du numérique, il manque toujours un plan d'action global et stratégique.

Dans ce contexte, la commission propose donc au Sénat d'adopter la présente motion.

**PROJET DE LOI**

**HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR ORDONNANCE LES MESURES DE  
PRÉPARATION AU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE**



## PROJET DE LOI

 MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
 ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
 (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	1
----	---

 DIRECTION  
 DE LA SÉANCE

(n° 93, 92)

 31 OCTOBRE  
 2018
**EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ**

Motion présentée par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

TENDANT À OPPOSER L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

En application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (n° 93, 2018-2019).

**OBJET**

La presse nationale du mardi 16 octobre 2018 a confirmé que le Gouvernement refusait de rendre public l'avis du Conseil d'État relatif au projet d'ordonnance d'habilitation au sujet du Brexit. C'est exact car les membres de la commission spéciale du Sénat qui avaient demandé à connaître cet avis ne l'avaient pas obtenu. À l'évidence, le Gouvernement espérait que le Sénat ne serait pas informé des réserves du Conseil d'État au sujet de ce projet de loi.

C'est un manque de loyauté à l'encontre des parlementaires qui sont appelés à voter sur un texte sans en connaître les tenants et les aboutissants. De plus, c'est contraire à la pratique habituelle car si effectivement le Gouvernement n'est pas tenu de publier l'avis du Conseil d'État, c'était néanmoins devenu un usage habituel. Quoiqu'il en soit, la presse a eu connaissance de cet avis qui avait été rendu le 27 septembre 2018.

Selon le journal « Le Monde », le Conseil d'État regrette que le projet de loi « *n'énumère que les têtes de chapitre des domaines pouvant donner lieu à ordonnance mais sans préciser, dans la plupart des cas, la portée des mesures envisagées. Le gouvernement explique ces choix par le souci de ménager la position de la France dans les négociations en cours, en préservant ses marges de manœuvre, note le Conseil* ».

Or selon le Conseil d'État, la Constitution oblige le Gouvernement à indiquer au Parlement la finalité des mesures envisagées avec une précision suffisante. « *Tout en admettant que le projet du gouvernement s'inscrit dans un contexte très particulier (...), le Conseil d'État considère, au stade où il est saisi, que le respect de cette exigence constitutionnelle suppose de préciser davantage l'énoncé de la finalité des mesures* ».

---

Dans ces conditions, il apparaît donc très clairement que selon l'avis du Conseil d'État il y a un risque flagrant d'inconstitutionnalité de ce projet de loi. C'est la raison pour laquelle les signataires de la présente motion proposent l'adoption d'une exception d'irrecevabilité.



## PROJET DE LOI

 MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
 ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
 (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	2
----	---

 DIRECTION  
 DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

 31 OCTOBRE  
 2018
**QUESTION PRÉALABLE**

Motion présentée par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Rejeté</b>	

TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (n° 93, 2018-2019).

**OBJET**

Le site internet de l'hebdomadaire *Le Point* résume très bien la duplicité des négociateurs de l'Union européenne dans l'affaire du Brexit. Sous le titre : « *Brexit, cette négociation qui n'en est pas une* », *Le Point* explique que malgré une apparente bonne volonté, l'Union européenne ne cherche pas à négocier réellement. En fait, les Européens ont posé d'emblée leurs exigences et ils refusent toute discussion.

Ces exigences reposent sur quatre points : 1- le refus de traiter séparément la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ; 2- le statut des ressortissants européens résidant en Grande-Bretagne ; 3- le solde financier et le paiement par la Grande-Bretagne des projets déjà engagés ; 4- le refus de toute frontière physique entre l'Irlande du Nord et le reste de l'île.

Les négociateurs européens savent très bien que cette dernière condition est, à elle seule, un obstacle quasiment insurmontable car dans le même temps, ils veulent créer une frontière physique avec le reste de la Grande-Bretagne. Cela revient donc à obliger les Britanniques à accepter un dépeçage de leur pays, lequel serait littéralement coupé en deux par une véritable frontière.

*Le Point* résume très bien la finalité des responsables : ils veulent absolument que les Britanniques perdent tous leurs avantages et qu'ils vivent moins bien. Tout cela afin qu'ils regrettent leur départ. A la veille des élections européennes, leur seul but est de faire croire à nos concitoyens que l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution de bon sens pour l'avenir.

Ainsi, l'impasse actuelle des négociations sur le Brexit est en très grande partie due à la stratégie politicienne des dirigeants de l'Union européenne. Le Président MACRON est à la pointe de la coalition, qui essaye de saboter le Brexit en pourrissant les négociations. Le Gouvernement français ferait vraiment mieux de chercher honnêtement des solutions plutôt que de mettre de l'huile sur le feu par son intransigeance. Cela justifie donc l'adoption d'une question préalable conformément à l'article 44, alinéa 3 du Règlement du Sénat.



## PROJET DE LOI

 MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
 ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
 (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	3
----	---

 DIRECTION  
 DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

 31 OCTOBRE  
 2018
**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 1<sup>ER</sup>Avant l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La présente loi n'entre en vigueur qu'à compter de la modification de la décision prise par le Conseil européen du 19 juin 2018, laquelle viole le traité de Lisbonne en prévoyant qu'en cas d'abandon du Brexit, la répartition des sièges au sein du Parlement européen restera identique à ce qu'elle est actuellement.

**OBJET**

Les partisans d'une Europe à tendance fédéraliste piétinent la souveraineté des états membres pour imposer une sorte de pensée unique. Ainsi le résultat de plusieurs référendums a été contourné par les tenants de cette pensée unique qui n'hésitent pas à bafouer la volonté des électeurs dès qu'elle ne va pas dans leur sens.

Aujourd'hui, le président MACRON est à la pointe de la coalition qui essaye de torpiller le Brexit en pourrissant la négociation. Là aussi, il s'agit de désavouer le suffrage universel en poussant les Anglais à organiser un nouveau référendum. À la veille des élections européennes, le but est de faire croire à nos concitoyens que l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution possible pour l'avenir.

Au lieu de saboter le Brexit, la France devrait plutôt réclamer sa juste part dans la répartition des sièges au sein du Parlement européen. Actuellement, chacun des six députés maltais représente seulement 69 352 habitants alors que chacun des 74 députés français représente 883 756 habitants. Pire encore, en totale violation du traité de Lisbonne, la France a un ratio d'habitants par siège nettement plus défavorable que l'Allemagne.

De plus, si les opposants au Brexit parvenaient à leurs fins, cette injustice au détriment de la France subsisterait. En effet, lors du Conseil européen du 19 juin 2018, le Gouvernement français a accepté qu'en cas d'abandon du Brexit, la répartition actuelle

---

des sièges soit maintenue à notre détriment bien qu'elle viole le traité de Lisbonne. Avant de prendre des ordonnances, il convient donc de défendre notre représentativité en exigeant le respect de ce traité.



## PROJET DE LOI

 MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
 ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
 (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	4
----	---

 DIRECTION  
 DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

 31 OCTOBRE  
 2018
**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 1<sup>ER</sup>

Supprimer cet article.

**OBJET**

Deux conceptions de l'Europe s'opposent. D'une part une Europe des Nations respectant la souveraineté des états membres et les choix de chaque gouvernement démocratiquement élu. D'autre part, une Europe à tendance fédéraliste qui piétine la souveraineté des états membres pour imposer la pensée unique des pseudo-élites.

Le résultat de plusieurs référendums a déjà été contourné par les tenants de cette pensée unique qui n'hésitent pas à bafouer la volonté des électeurs dès qu'elle ne va pas dans leur sens. Aujourd'hui, le président MACRON est à la pointe de la coalition qui essaye de saboter le Brexit en pourrissant la négociation.

Là aussi, il s'agit de désavouer le suffrage universel en poussant les Anglais à organiser un nouveau référendum. A la veille des élections européennes, le but est de faire croire à nos concitoyens que l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution possible pour l'avenir.

MM. MACRON, JUNCKER et BARNIER sont-ils de bonne foi lorsqu'ils prétendent négocier des conditions loyales et honnêtes de sortie, alors que dans le même temps ils exigent la création d'une frontière douanière à l'intérieur du Royaume-Uni, pour en disjoindre l'Irlande du Nord ? C'est aussi machiavélique que si demain l'Europe demandait à la France de créer une frontière douanière à l'intérieur de notre territoire, par exemple en séparant l'Alsace-Lorraine.

Tous les problèmes qui justifieraient des mesures prises en urgence par ordonnance, sont manifestement dus à la mauvaise volonté des responsables de l'Union européenne et à l'action du président MACRON, qui a organisé une véritable coalition pour essayer de pourrir les négociations sur le Brexit. On ne doit pas cautionner cette politique où quelques tenants de la pensée unique se targuent à donner des leçons de démocratie à des pays tels que la Hongrie ou l'Italie dont les gouvernements sont pourtant élus de manière parfaitement démocratique.



## PROJET DE LOI

 MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
 ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
 (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	11
----	----

 DIRECTION  
 DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

 6 NOVEMBRE  
 2018
**A M E N D E M E N T**

présenté par

Le Gouvernement

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 1<sup>ER</sup>

## I. - Alinéa 3

Supprimer les mots :

ou appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci

## II. - Alinéa 4, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

## III. - Alinéa 6

Supprimer les mots :

ou, au-delà de cette date, appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci

**OBJET**

Le présent amendement vise, pour les alinéas 3, 4 et 6, à ne pas inclure, dans le champ personnel des mesures qui seront prises par ordonnance en ce qui concerne l'emploi, l'exercice d'une activité ou les droits sociaux et prestations sociales, les ressortissants britanniques qui exercent actuellement au Royaume-Uni et seraient appelés à exercer une activité professionnelle en France après le retrait du Royaume-Uni.

L'octroi à ces ressortissants, au-delà du 31 décembre 2020, d'un traitement similaire à celui qui est réservé aux ressortissants britanniques qui résidaient en France avant cette date les soumettrait à un régime plus favorable que celui dont ils bénéficieraient si un

---

accord de retrait entre en vigueur. En effet, l'accord de retrait ne couvre, dans sa rédaction actuelle (article 9 du projet de texte agréé entre les négociateurs le 19 mars 2018), que les ressortissants britanniques qui résidaient dans un État membre avant le 31 décembre 2020. Le régime applicable aux ressortissants britanniques qui arriveront dans un État membre au-delà du 31 décembre 2020 relève quant à lui du cadre des relations futures.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

(n<sup>os</sup> 93, 92)

N <sup>o</sup>	12
----------------	----

6 NOVEMBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Le Gouvernement

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 1<sup>ER</sup>

Alinéa 9

Après le mot :

afin

insérer le mot :

, notamment,

**OBJET**

Le présent amendement vise à permettre au Gouvernement d'adopter l'ensemble des mesures qui seraient nécessaires, notamment dans la perspective de l'adoption de mesures équivalentes par le Royaume-Uni à l'égard des ressortissants français, en préservant une finalité suffisamment large.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	13 rect.
----	-------------

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

6 NOVEMBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Le Gouvernement

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 1<sup>ER</sup>

I. – Alinéa 10

1° Remplacer les mots :

jusqu'à l'entrée en vigueur

par les mots :

dans l'attente

2° Après le mot :

Royaume-Uni

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

à tirer les conséquences de l'absence d'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne s'agissant des conditions :

II. – Alinéas 11 à 14

Remplacer ces alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

- du maintien en France des ressortissants britanniques résidant légalement sur le territoire national lors de la sortie du Royaume-Uni ;

- de la poursuite sur le territoire français d'activités économiques liées au Royaume-Uni ;

- de la poursuite des flux de personnes et de marchandises à destination et en provenance du Royaume-Uni.

**OBJET**

Le présent amendement vise à préciser les finalités des ordonnances prévues au I. Sur la référence aux traités ou accord bilatéraux comme sur la mention de l'absence d'accord de retrait le Gouvernement reprend des parties de l'amendement n° 19 du rapporteur.

Le Gouvernement peut aller au-delà de son texte initial en précisant l'objectif (« maintien » ; « poursuite ») tout en conservant un champ de mesures possibles plus large. Il s'agit d'adapter la rédaction pour tenir compte du fait que les mesures finalement adoptées dépendront cependant de l'issue des négociations et de l'adoption de mesures équivalentes par le Royaume-Uni à l'égard des ressortissants français.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	19
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n<sup>os</sup> 93, rapport 92)

6 NOVEMBRE  
2018

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. PONIATOWSKI

au nom de la CS préparation du retrait du Royaume-Uni de l'UE

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Défavorable
<b>Adopté</b>	

### ARTICLE 1<sup>ER</sup>

I. - Alinéa 10

1° Remplacer les mots :

jusqu'à l'entrée en vigueur

par les mots :

dans l'attente

2° Après le mot :

Royaume-Uni

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

, à tirer les conséquences de l'absence d'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, afin de :

II. - Alinéa 11

Rédiger ainsi cet alinéa :

1° Régler la situation en France des ressortissants britanniques résidant légalement sur le territoire national au moment du retrait du Royaume-Uni ;

III. - Alinéa 13

Après le mot :

personnes

insérer les mots :

à destination et

### **OBJET**

Outre des améliorations rédactionnelles, cet amendement précise les finalités de l’habilitation à légiférer par ordonnances sur deux points.

En premier lieu, la commission spéciale a précisé que les ordonnances seraient applicables jusqu’à l’entrée en vigueur de traités ou d’accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni, qui définiront le nouveau cadre des relations entre les deux États.

Pour plus de souplesse, cet amendement prévoit que les ordonnances s’appliquent “dans l’attente” de traités ou d’accords bilatéraux. Ainsi, des mesures temporaires prises au moment du Brexit mais devenues inutiles ensuite pourraient être abrogées avant même l’entrée en vigueur de ces traités ou accords.

En second lieu, cet amendement précise que les ordonnances prévues à l’article 1<sup>er</sup> visent à préserver les flux en provenance mais également à destination du Royaume-Uni.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	14
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

6 NOVEMBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Le Gouvernement

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 1<sup>ER</sup>

Alinéa 15

Remplacer cet alinéa par un alinéa ainsi rédigé :

Ces ordonnances peuvent notamment prévoir des adaptations de la législation de droit commun ou des dérogations.

**OBJET**

Le présent amendement vise à permettre au gouvernement de prendre l'ensemble des mesures nécessaires à l'égard des personnes morales ou physiques concernées, en incluant non seulement les dérogations mais également les adaptations de la législation de droit commun, éventuellement en prévoyant un régime juridique *ad hoc* allant au-delà de simples dérogations.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	15
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

6 NOVEMBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Le Gouvernement

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 1<sup>ER</sup>

Alinéa 16

Compléter cet alinéa par les mots :

à une date fixée par décret

**OBJET**

Cet alinéa prévoit la possibilité pour le Gouvernement de suspendre l'application des mesures prévues par les ordonnances prises en application du présent article, s'il venait à constater que le Royaume-Uni n'accorde pas un traitement équivalent aux ressortissants français au Royaume-Uni.

Une telle suspension devra prendre effet à compter d'une date prévue par décret, ainsi qu'il sera expressément précisé dans les ordonnances.

Néanmoins, dès lors qu'il s'agira pour le Gouvernement de suspendre par décret des mesures de nature législative, une telle habilitation ne saurait intervenir qu'au stade de l'ordonnance mais doit expressément être prévue par le législateur, donc figurer dans la loi d'habilitation.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	5
----	---

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

31 OCTOBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 1<sup>ER</sup>

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le présent article n'entre en vigueur qu'à compter de l'annonce par les dirigeants de l'Union européenne qu'ils renoncent à exiger la création d'une frontière douanière passant à l'intérieur du Royaume-Uni pour en disjoindre l'Irlande du Nord.

**OBJET**

Si aujourd'hui la plus grande incertitude subsiste au sujet des modalités du Brexit, c'est parce qu'au sein de l'Union européenne, beaucoup de responsables font tout leur possible pour compliquer les négociations. En fait, ils souhaitent punir les Britanniques d'avoir décidé de sortir de l'Union européenne. Ils pensent en effet que plus les britanniques rencontreront des difficultés, plus nos concitoyens accepteront l'idée que l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution pertinente pour l'avenir.

Manifestement, ils ne sont pas de bonne foi lorsqu'ils prétendent négocier des conditions loyales et honnêtes de sortie, alors que dans le même temps ils exigent la création d'une frontière douanière à l'intérieur du Royaume-Uni, pour en disjoindre l'Irlande du Nord. Que dirions-nous si demain l'Europe demandait à la France de créer une frontière douanière à l'intérieur de notre territoire, par exemple en séparant l'Alsace-Lorraine ?

Or ce projet de loi sur les ordonnances n'est théoriquement justifié que par l'urgence. C'est donc la conséquence directe du retard pris par les négociations du Brexit, lequel résulte lui-même des exigences volontairement extravagantes formulées par l'Union européenne.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

(n<sup>os</sup> 93, 92)

N <sup>o</sup>	6
----------------	---

31 OCTOBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 2

Supprimer cet article.

**OBJET**

Le présent amendement a la même justification que l'amendement de suppression présenté à l'article 1<sup>er</sup>.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	22
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n<sup>os</sup> 93, rapport 92)

6 NOVEMBRE  
2018

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. PONIATOWSKI

au nom de la CS préparation du retrait du Royaume-Uni de l'UE

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Favorable
<b>Adopté</b>	

### ARTICLE 2

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

2° La prise en compte des diplômes et des qualifications professionnelles acquis ou en cours d'acquisition et l'expérience professionnelle acquise au Royaume-Uni à la date de son retrait de l'Union européenne ainsi que les diplômes et qualifications professionnelles s'inscrivant dans le cadre d'un parcours de formation intégrant ceux obtenus ou en cours d'acquisition à cette même date ;

### OBJET

Rédactionnel. Cet amendement clarifie la date retenue pour la prise en compte des diplômes et qualifications professionnelles. Il s'inscrit dans le cadre de nos discussions avec le gouvernement afin de préciser le plus possible l'habilitation.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	21
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n<sup>os</sup> 93, rapport 92)

6 NOVEMBRE  
2018

## A M E N D E M E N T

présenté par

M. PONIATOWSKI

au nom de la CS préparation du retrait du Royaume-Uni de l'UE

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Favorable
<b>Adopté</b>	

### ARTICLE 2

Alinéa 7

Remplacer les mots :

jusqu'à l'entrée en vigueur

par les mots :

dans l'attente

### OBJET

Comme à l'article 1<sup>er</sup>, cet amendement vise à donner plus de souplesse au Gouvernement dans l'entrée en vigueur puis l'abrogation des mesures prises par ordonnances.

Ces mesures s'appliqueraient "dans l'attente" de traités ou d'accords bilatéraux. Ainsi, des mesures temporaires prises au moment du Brexit mais devenues inutiles ensuite pourraient être abrogées avant même l'entrée en vigueur de ces traités ou accords.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	16
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

6 NOVEMBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Le Gouvernement

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 2

Alinéa 8

1° Remplacer les mots :

les droits sociaux et professionnels

par les mots :

la situation

2° Compléter cet alinéa par les mots :

dans les champs visés aux 1° et 2° du I

**OBJET**

Le présent amendement vise à permettre au Gouvernement d'adopter l'ensemble des mesures qui seraient nécessaires en préservant une finalité suffisamment large qui fait référence aux mesures énumérées au I de l'article.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

(n<sup>os</sup> 93, 92)

N <sup>o</sup>	7
----------------	---

31 OCTOBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 2

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le présent article n'entre en vigueur qu'à compter de l'annonce par les dirigeants de l'Union européenne qu'ils renoncent à exiger la création d'une frontière douanière passant à l'intérieur du Royaume-Uni pour en disjoindre l'Irlande du Nord.

OBJET

Le présent amendement a la même justification que l'amendement identique présenté à l'article 1<sup>er</sup>.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	8
----	---

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

31 OCTOBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 3

Supprimer cet article.

**OBJET**

Le présent amendement a la même justification que l'amendement de suppression présenté à l'article 1<sup>er</sup>.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	17
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

6 NOVEMBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Le Gouvernement

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 3

Alinéa 2

Après les mots :

des adaptations ou des dérogations,

insérer le mot :

notamment

**OBJET**

Le présent amendement vise à permettre au Gouvernement de prévoir des adaptations ou des dérogations dans des matières qui ne seraient pas couvertes dans la rédaction actuelle. En effet, au vu du caractère inédit des enjeux soulevés par le retrait britannique, il ne peut être exclu que les études préalables réalisées à ce stade n'aient pas permis d'identifier certaines mesures nécessaires à la réalisation des aménagements. La finalité des ordonnances reste par ailleurs suffisamment précise car elle ne couvre que les opérations directement liées à l'organisation des contrôles des marchandises et passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	20
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n<sup>os</sup> 93, rapport 92)

6 NOVEMBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. PONIATOWSKI

au nom de la CS préparation du retrait du Royaume-Uni de l'UE

<b>C</b>	Favorable
<b>G</b>	Favorable
<b>Adopté</b>	

ARTICLE 3

Alinéa 3

Remplacer le mot :

transport

par les mots :

passagers ou de marchandises

**OBJET**

Amendement de précision issu des discussions avec le gouvernement.

Il s'agit de préciser la notion de "flux de transport", inscrite ici dans le texte du projet de loi par la commission spéciale.



DIRECTION  
DE LA SÉANCE

PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

(n<sup>os</sup> 93, 92)

N <sup>o</sup>	9
----------------	---

31 OCTOBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 3

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le présent article n'entre en vigueur qu'à compter de l'annonce par les dirigeants de l'Union européenne qu'ils renoncent à exiger la création d'une frontière douanière passant à l'intérieur du Royaume-Uni pour en disjoindre l'Irlande du Nord.

OBJET

Le présent amendement a la même justification que l'amendement identique présenté à l'article 1<sup>er</sup>.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	10
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

31 OCTOBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. MASSON et Mme KAUFFMANN

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 4

Rédiger ainsi cet article :

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement pour chacune des ordonnances prévues aux articles 1<sup>er</sup> à 3 dans un délai de deux mois à compter de sa publication.

**OBJET**

Le projet présenté par le Gouvernement prévoyait un délai de 6 mois qui a déjà été ramené à 3 mois sur proposition du rapporteur de la commission. Or le Gouvernement fait preuve d'une évidente désinvolture à l'égard du Sénat, que ce soit en refusant de lui communiquer l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi initial ou en proposant des articles délibérément flous et imprécis (ce que le Conseil d'État a d'ailleurs déploré). Le Gouvernement n'étant manifestement pas clair sur le sujet, il convient de réduire encore plus le délai de présentation du projet de loi de ratification de chaque ordonnance.



## PROJET DE LOI

MESURES DE PRÉPARATION AU RETRAIT DU  
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE  
(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

N°	18
----	----

DIRECTION  
DE LA SÉANCE

(n°s 93, 92)

6 NOVEMBRE  
2018

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Le Gouvernement

<b>C</b>	Défavorable
<b>G</b>	Favorable
<b>Rejeté</b>	

ARTICLE 4

Remplacer le mot :

trois

par le mot :

six

**OBJET**

Le Gouvernement considère nécessaire de maintenir un délai de six mois pour la ratification des ordonnances, plus long que le délai habituel de trois mois.

En effet, un tel délai est nécessaire pour permettre au Gouvernement de présenter au Parlement un projet de loi tirant les conséquences des premiers mois de mise en œuvre des ordonnances, notamment la mise en œuvre par le Royaume-Uni de mesures réciproques.