

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 6225

- *Simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6225
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication.....* 6234
- *Désignation d'un rapporteur.....* 6242

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 6243

- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication.....* 6243
- *Table-ronde de chercheurs sur les migrants.....* 6246
- *Election présidentielle et politique étrangère américaine - Audition de M. Gérard Araud, ambassadeur de France aux Etats-Unis (sera publiée ultérieurement).....* 6260
- *Nomination de rapporteurs.....* 6260

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 6261

- *Enquête de la Cour des comptes sur l'adaptation aux besoins des moyens matériels et humains consacrés à l'imagerie médicale - Présentation, par M. Patrick Lefas, en présence de Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé, directrice générale de l'offre de soins (DGOS).....* 6261
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication.....* 6277

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 6283

- *Liberté de la création, architecture et patrimoine – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6283
- *Liberté de la création, architecture et patrimoine – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission.....* 6302
- *Communications diverses.....* 6324

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 6327

- *Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Examen des amendements au texte de la commission.....* 6327
- *Renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6343

- *Modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6351
- *Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....* 6356
- *Ratification de l'Accord de Paris – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* 6362
- *Questions diverses.....* 6362

COMMISSION DES FINANCES..... 6363

- *Cadre juridique, moyens et résultats de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales - Audition de MM. Olivier Sivieude, chef du service du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale* 6363
- *Réformer le système de répression des abus de marché - Examen des amendements au texte de la commission.....* 6379
- *Assurer la transparence financière et fiscale des entreprises à vocation internationale - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6381
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication* 6387
- *Réformer le système de répression des abus de marché – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 6391
- *Lutte contre l'évasion et la fraude fiscale internationales – Audition de M. Frédéric Oudéa, directeur général de la Société Générale.....* 6391

COMMISSION DES LOIS 6417

- *Communications diverses.....* 6417
- *Nomination de rapporteur.....* 6418
- *Organisme extraparlamentaire - Désignation de candidat.....* 6418
- *Lutter contre les contrôles d'identité abusifs - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6418
- *Associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6427
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication* 6435

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 6437

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale 6437*

MISSION D'INFORMATION SUR L'ORGANISATION, LA PLACE ET LE FINANCEMENT DE L'ISLAM EN FRANCE ET DE SES LIEUX DE CULTE 6457

- *Table ronde avec les aumôniers musulmans nationaux 6457*
- *Bilan d'étape - Échange de vues sur les orientations de travail des rapporteurs 6469*
- *Audition de M. Jean-Luc Barcon-Maurin, chef du service juridique de la fiscalité, Direction générale des finances publiques (sera publiée ultérieurement) 6485*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 MAI ET A VENIR 6487

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 11 mai 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation – Examen du rapport et du texte de la commission***La réunion est ouverte à 9 h 31.*

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Nous devons examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation, adopté par l'Assemblée nationale le 17 mars dernier.

C'est en réalité la seconde fois que le Sénat examinera ces dispositions. En effet, cette demande d'habilitation à légiférer par ordonnances, déjà présentée par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, avait été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un cavalier législatif.

Créée en 1953 après plusieurs expérimentations locales, la participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC, qu'on appelle communément « 1 % logement » est une contribution versée par les employeurs du secteur privé d'au moins vingt salariés. Cette contribution est fixée à 0,45 % des rémunérations versées.

Le réseau du « 1 % logement », rebaptisé depuis 2009 « Action Logement », collecte cette contribution et la redistribue. Il est composé de plusieurs entités : l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), tête de réseau des collecteurs, les collecteurs interprofessionnels du logement (CIL), l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et l'Association foncière logement (AFL).

Le réseau Action logement dispose de 3,7 milliards d'euros pour mener à bien ses missions, qui vont dans plusieurs directions : aides aux personnes physiques, aides aux personnes morales et financement des politiques publiques nationales – tout particulièrement des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU).

Objet de critiques de la Cour des comptes à plusieurs reprises, le réseau Action Logement a dû par le passé modifier son mode de fonctionnement dans trois directions : diminution du nombre de collecteurs, renforcement du rôle de pilotage de l'UESL, réduction des coûts de fonctionnement et amélioration de la gestion du réseau.

Cependant, malgré ces réformes successives, les difficultés subsistent. La réduction du nombre de CIL et l'émergence de collecteurs de taille significative dont le champ d'action peut aller au-delà de leur territoire pose inéluctablement la question de l'adaptation d'un statut associatif à ces entités. En outre, les regroupements de CIL n'ont pas mis un terme à la concurrence stérile et contre-productive entre ces organismes pour attirer les « grands comptes ». Enfin, les coûts opérationnels des collecteurs ont atteint en 2014 un

palier, autour de 280 millions d'euros par an, après avoir baissé régulièrement depuis 2008. La poursuite de la baisse des coûts semble difficile sans mise en place d'une réforme plus radicale du réseau.

Par ailleurs, on constate une implication insuffisante des CIL dans le traitement social de la garantie des risques locatifs (GRL) ou encore des difficultés récurrentes dans l'attribution des logements de l'Association foncière logement aux salariés des entreprises cotisantes.

Les partenaires sociaux ont décidé en avril 2015 d'engager une réforme en profondeur d'Action logement. Je vous ai fait distribuer un double schéma, présentant l'organisation actuelle et celle qui est aujourd'hui proposée, pour plus de clarté.

Ils ont ainsi proposé une nouvelle organisation d'Action Logement comprenant une structure faîtière, une structure chargée de la collecte de la PEEC, dite structure « services », une structure de détention et de gestion des participations dite structure « immobilière », l'Association foncière logement (AFL) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL).

La structure faîtière, qui demeurera un organisme paritaire, sera chargée de définir les orientations générales du dispositif et de piloter et contrôler les différentes instances mises en place. Cette structure conclura avec l'Etat les conventions quinquennales relatives aux emplois de la PEEC. Elle devra fixer les orientations stratégiques et les objectifs en matière de produits et services rendus par Action Logement.

Les CIL seront remplacés par une structure unique chargée de la collecte de la PEEC et de la distribution des emplois de cette participation en fonction des orientations données par la structure faîtière.

Une troisième structure sera chargée de recueillir les titres détenus par les organismes collecteurs. Elle pourra acquérir des titres émis par des sociétés immobilières.

Au niveau régional, un comité régional Action Logement (CRAL) composé de façon paritaire représentera Action Logement et aura vocation à identifier les besoins dans les territoires.

L'APAGL et l'Association foncière logement (AFL) verront leurs compétences respectives confortées. Leur champ de compétence sera cependant modifié. En effet, pour l'APAGL, il s'agit de prévoir le pilotage du nouveau dispositif de sécurisation des loyers dit dispositif Visale. Pour l'AFL, une modification de son objet est nécessaire afin de l'autoriser à diversifier éventuellement ses programmes de construction en vendant des logements neufs en accession à la propriété.

Le projet de loi qui nous est soumis prévoit d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnances afin de traduire sur le plan juridique cette nouvelle organisation – c'est l'article 1^{er} –, de modifier l'objet de l'APAGL et de l'AFL afin de tirer les conséquences de leurs nouvelles activités – c'est l'article 2. L'article 3 prévoit que les ordonnances devront être publiées dans un délai de 8 mois et l'article 4 que le projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de trois mois suivant la publication des ordonnances.

Nos collègues députés ont peu modifié ce dispositif. Outre des amendements rédactionnels, ils ont prévu que serait mis en place un comité consultatif chargé d'associer les

partenaires du dispositif non seulement à la définition des emplois de la PEEC en direction de la construction, la réhabilitation et l'acquisition de logements locatifs sociaux, mais aussi au suivi de la distribution de ces emplois ; que seraient instaurées des règles relatives à l'absence de conflits d'intérêts au sein des nouvelles structures ; et enfin que les acquisitions de titres immobiliers par Action Logement se feraient sous le contrôle de l'État.

La réforme proposée, qui s'inscrit dans le prolongement des efforts de rationalisation précédemment entrepris, présente d'indéniables avantages.

Ainsi, cette nouvelle organisation devrait permettre d'offrir un meilleur service aux entreprises et donc aux salariés quelle que soit la taille de l'entreprise. Elle devrait favoriser une plus grande transparence dans les critères de distribution et la répartition effective de la collecte.

Sur le plan financier, la réforme a le mérite de mettre fin à une concurrence inutile et coûteuse entre les collecteurs. La centralisation de la collecte permettra en outre de poursuivre la baisse de 10 % des coûts de fonctionnement, à laquelle s'est engagé Action Logement dans la convention quinquennale.

Enfin, elle donnera à Action Logement une meilleure visibilité. Les partenaires dans les territoires auront désormais un seul interlocuteur régional clairement identifié avec lequel ils pourront discuter et négocier des conventions régionales.

Plusieurs interrogations, inéluctables en cas de recours à la procédure de législation par ordonnances, ont pu se poser quant aux effets de cette réforme sur les organismes HLM et quant à la répartition territoriale de cette collecte – je ne vous cache pas que j'aurais préféré modifier directement les textes plutôt que de voter une habilitation à légiférer.

Cette réforme a soulevé, dans les organismes HLM, plusieurs sujets d'inquiétude. Le premier concernait la distribution de la PEEC entre organismes. Le Gouvernement m'a indiqué que des règles spécifiques seraient prévues dans les ordonnances afin de garantir l'absence de discrimination entre les organismes de logement filiales d'Action Logement et les autres : inscription d'un principe d'équité, publication des directives de l'UESL relatives aux emplois, contrôle renforcé de l'Etat.

Le deuxième sujet d'inquiétude tenait au fait que le projet de loi prévoit que la collecte de la PEEC pourra, comme c'est le cas actuellement, être utilisée pour acquérir des titres dans des organismes HLM. L'introduction, par les députés, d'une disposition visant à soumettre au contrôle du ministre du logement les prises de participation dans les organismes HLM devrait les rassurer. Ce contrôle pourrait prendre plusieurs formes : inscription d'un principe de distribution maîtrisée des dotations en fonds propres ; possibilité pour l'État de s'opposer, au cas par cas, à une augmentation de capital ; contrôle *a posteriori*, enfin, assuré par l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

Le troisième point d'inquiétude concerne le respect des clauses d'agrément. En effet, le projet de loi prévoit un transfert automatique des parts des CIL vers la nouvelle structure immobilière. Le Gouvernement a fait le choix de ne pas appliquer cette clause d'agrément considérant, d'une part, que le changement d'actionnaire n'était dû qu'à la réorganisation d'Action Logement et, d'autre part, qu'il convenait d'éviter des situations de

blocage qui empêcheraient la constitution de la structure immobilière d'Action Logement et remettraient en cause la réforme dans son ensemble.

J'en viens aux conséquences de la réforme sur les territoires. Bien que l'étude d'impact jointe au projet de loi précise que « *la répartition et l'éventuelle péréquation opérée sur les fonds de la PEEC s'exerceront (...) avec une réelle équité dans le traitement et la prise en compte des besoins des territoires* », ajoutant que « *cette proximité territoriale associée à une animation nationale doit favoriser des interactions fortes avec les acteurs locaux* », je me suis longuement interrogée sur les modalités de redistribution de la collecte entre les territoires.

Action logement, la **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)** et la ministre m'ont apporté plusieurs éléments de précision. Ainsi, selon la DHUP, le principe de mutualisation des fonds entre les territoires, qui existe déjà dans l'organisation actuelle, devrait être maintenu. La répartition de la PEEC devrait être établie en fonction des besoins des territoires identifiés par les structures locales d'Action Logement et en application des objectifs fixés par la convention quinquennale.

La ministre du logement, Emmanuelle Cosse, nous a également précisé, lors de son audition, qu'une déclinaison territoriale de la mobilisation d'Action Logement était nécessaire et pas uniquement dans les zones très urbaines.

Les représentants d'Action Logement, que j'ai reçus à deux reprises, m'ont également confirmé que la réforme visait principalement « *à renforcer le lien avec les territoires et leurs représentants élus* ». La nouvelle organisation d'Action Logement conservera un ancrage territorial, avec la mise en place de comités régionaux d'Action Logement (CRAL). Ainsi, dans chaque région, Action Logement sera clairement identifié, soit au niveau politique, avec les CRAL, soit au niveau technique avec des délégations régionales.

Selon Action Logement, le CRAL aura notamment pour missions de représenter politiquement Action Logement au niveau territorial ; de recueillir et faire la synthèse des besoins des entreprises et des salariés dans les principaux bassins d'emploi de la région ; de conclure au nom d'Action Logement des conventions cadres de territoires pluriannuelles avec les conseils régionaux et les EPCI représentatifs des principaux bassins d'emploi de la région ; de veiller à la distribution équitable des produits et services proposés par Action Logement ; enfin de suivre et évaluer l'activité des filiales immobilières d'Action Logement évoluant dans la région.

Chaque CRAL disposera de crédits d'ingénierie, qui seront mobilisés pour accompagner les territoires dans l'identification de leurs besoins locaux, poser des diagnostics ou encore étudier des projets.

Par ailleurs, au niveau national, le comité des partenaires devrait jouer un rôle de vigie quant aux orientations et à la distribution de la PEEC entre les territoires. Lors de son audition, Mme Emmanuelle Cosse a précisé que des représentants des collectivités territoriales siègeraient au sein du comité des partenaires aux côtés de l'Union sociale pour l'habitat, ce dont je me félicite.

La ministre nous a également assuré que l'ANCOLS, qui contrôle Action Logement, aurait les moyens de mener à bien ses missions. Il me semble essentiel que l'on puisse savoir quelles sommes sont collectées et comment elles sont redistribuées.

Enfin, je tenais à rappeler que la ministre s'est engagée à nous transmettre l'ordonnance avant sa publication.

En conclusion, au vu de ces éléments, je vous propose d'adopter le projet de loi sans modification. Je serai extrêmement vigilante sur les dispositions de l'ordonnance et sur la mise en œuvre de cette réforme afin d'éviter, d'une part, que la concurrence entre CIL ne se transforme en concurrence entre organismes sous actionnariat d'Action Logement et organismes sans actionnariat d'Action Logement et, d'autre part, que certains territoires ne soient oubliés par cette nouvelle organisation. Je n'hésiterai pas à procéder aux corrections que j'estimerai nécessaires lors de l'examen du projet de loi de ratification des ordonnances. Car vous aurez compris que ce texte engage d'énormes transformations dans les politiques du logement s'appliquant à nos territoires et dans l'accompagnement des salariés par Action Logement.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci de cet excellent exposé. Nous avons tous été frappés par la force et la résolution qui se dégagent de vos conclusions.

Mme Élisabeth Lamure. – Je remercie Valérie Létard de son réalisme. Ainsi qu'en témoigne sa conclusion, elle a posé de bonnes questions.

M. Marc Daunis. – Comme toujours.

Mme Élisabeth Lamure. – L'article 1^{er} tend à autoriser le Gouvernement à prendre toutes mesures visant à rationaliser et à simplifier la collecte, est-il écrit. Mais où est la simplification ? Nous avons une organisation très simple, bien que perfectible, et voilà que l'on ajoute un étage à la fusée. Sans compter que les députés ont créé un comité consultatif, soit encore un organisme supplémentaire. Tout cela est si simple que notre rapporteure a eu besoin de nous mettre un schéma sous les yeux, en nous expliquant que c'était compliqué. Elle pose, au reste, la bonne question, celle de la répartition de la collecte au plan local. Nous ne voulons pas d'une répartition centralisée puisque ce que nous attendons, ce sont des moyens qui reviennent dans les territoires, ce qui suppose que les décisions y soient prises. Les réponses de la ministre sont-elles de nature à nous rassurer sur ce point ? Je m'interroge.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – J'approuve totalement le rapport de Valérie Létard, et avec le groupe socialiste, nous partagerons sa vigilance quant à un éventuel décalage entre l'ordonnance et les engagements de la ministre. Les textes sont toujours susceptibles de fluctuer au gré des vents, et le projet de loi de ratification sera l'occasion d'exercer notre vigilance.

En amont, il faudra insister sur trois sujets, qui doivent être pris en compte dans la rédaction de l'ordonnance. Le rôle, tout d'abord, du comité consultatif. Je rassure au passage Elisabeth Lamure, en rappelant que dès le départ, s'était exprimée l'exigence d'une instance susceptible de vérifier la manière dont se répartit la collecte, sachant que nous entendons éviter une tendance à laquelle porte le climat ambiant, et qui conduirait à mettre les moyens dans les zones tendues. J'ai toujours été opposée à la centralisation du 1 %, mais tous les partenaires sociaux ont fait ce choix. Il s'agit, *via* ce comité, de limiter la tendance à la concentration des moyens sur les seules zones tendues.

Mon deuxième sujet de préoccupation est d'ordre constitutionnel. Alors que la PEEC peut être considérée comme un prélèvement obligatoire d'intérêt général, on en capte une partie pour prendre des participations dans certaines sociétés HLM, au risque de créer une rupture d'égalité entre les organismes HLM. Il est clair qu'une société HLM dotée de fonds propres a d'autant plus de facilités à acheter du foncier onéreux. Pendant longtemps, on a argué que les organismes HLM avaient besoin de fonds propres. Mais le Président de la République a annoncé la mise en œuvre de prêts de haut de bilan ouverts par la Caisse des dépôts à tous les organismes HLM. Je souhaiterais donc, pour le moins, qu'il soit précisé dans l'ordonnance que l'utilisation de la PEEC pour prendre des participations prévue par le projet de loi d'habilitation soit destinée à s'éteindre. On sait bien que ce sont avant tout les grosses sociétés, qui produisent beaucoup, qui seront ainsi capitalisées, ce qui ne sera pas sans effets, soit dit en passant, sur les territoires.

Ce qui m'amène à la question de la répartition de la PEEC dans les territoires. La structure faîtière va devenir l'actionnaire de toutes les sociétés locales. Or, nombreuses sont celles où les partenaires locaux réalisent un travail commun pour répondre aux besoins spécifiques de leur territoire. Si c'est désormais Paris qui décide des grands choix, tous les équilibres territoriaux qui s'opéraient ne reposeront plus que sur les collectivités locales – à supposer, de surcroît, qu'elles parviennent à trouver le bon échelon. Un tel changement d'actionnaire est contraire, par son automaticité, au droit des sociétés, *a fortiori* s'agissant de sociétés coopératives, pour lesquelles l'*affectio societatis* est très important. Je suis donc très réservée. Cela dit, l'Etat assurera un contrôle : il devra se montrer soucieux de préserver l'harmonie locale et, en cas de difficultés, jouer le rôle de médiateur de dernier recours.

Les territoires doivent être entendus, le groupe socialiste y insiste. Alors que la désertification menace, les bourgs-centres, les villes moyennes, les zones agglomérées ont le sentiment de ne pas être entendus ; ils ont pourtant plus que jamais besoin d'être accompagnés dans leurs mutations. Il y a là un enjeu important que le Sénat doit porter. La ministre a été impressionnée par notre convergence sur ce point et je crois qu'elle y sera sensible dans la rédaction de l'ordonnance. Il faudra y veiller.

M. Michel Le Scouarnec. – Je ne tire pas les mêmes conclusions que Marie-Noëlle Lienemann de cet excellent rapport. Le groupe Communiste républicain et citoyen n'est pas favorable à ce texte. Alors que l'on manque de moyens pour créer de nouveaux logements, qu'apporte-t-il pour y remédier ? La ministre, lors de son audition, a indiqué qu'il s'agissait de créer plus de logement social. Mais avec quel argent ? Les sommes collectées ne vont pas augmenter.

Il est à la fois question de concentrer les moyens et de parvenir à une plus juste répartition, deux objectifs qui me semblent mal conciliables. Et d'autant moins avec les grandes régions qui résultent de la loi NOTRe. Ce que l'on appelle le 1% logement, au reste à tort, puisqu'il se solde en un 0,45 %, est insuffisant pour créer de nouveaux logements sociaux. Une bonne partie est absorbée par l'APL et par l'ANRU. À cette insuffisance de moyens, le texte n'apporte pas réponse.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Notre rapporteure, que je remercie pour son travail, peut-elle nous fournir quelques précisions sur le fonctionnement de cette organisation nouvelle ? Que sait-on du rôle dévolu aux CRAL ? Rien, sinon qu'ils seront composés paritairement. Le projet d'ordonnance ne dit rien de ce que sera leur mission. C'est un manque, qui mérite d'être comblé. La question est loin d'être indifférente, puisque les CRAL seront les premiers interlocuteurs des territoires.

Même chose pour les délégations régionales. Comment fonctionneront-elles ? Bénéficieront-elles d'une délégation financière ? La validation des dossiers qu'elles examineront sera-t-elle de leur ressort, ou de celui de l'échelon national ? N'oublions pas que ces délégations seront les seuls contacts des collectivités locales et de leurs habitants, et la seule garantie du bon fonctionnement de l'organisation nouvelle.

M. Daniel Dubois. – Ce texte est l'occasion de reposer un certain nombre de questions. Pour moi, la problématique du logement social tient, à moyen terme, à la question du financement et à celle des acteurs opérationnels du logement. Or, je m'inquiète de constater que l'on nous propose ici une réforme par étages, sans cohérence. Premier étage de la fusée, on réorganise Action Logement, on recentralise, on reconcentre, pour que l'argent soit « mieux piloté » : en clair, piloté par l'Etat – qui n'a plus d'argent pour financer le logement social, et qui en cherche !

Deuxième étage de la fusée, on parle de mettre en place des prêts pour recapitaliser un certain nombre d'organismes. Troisième étage de la fusée, on envisage la création d'une Foncière qui prendra, comme l'a souligné Marie-Noëlle Lienemann, des participations dans de grosses sociétés de niveau national. Autrement dit, on reconcentre, et on donne la main à l'Etat sur des moyens qu'il n'a plus. L'Etat va tout piloter alors qu'il ne met plus un sou !

Il y a là, pour moi, un vrai sujet d'inquiétude. On procède par petits bouts, sans expliquer la cohérence et l'on réforme pourtant de fond en comble la politique du logement, par ordonnance. Cela me trouble. Marie Noëlle Lienemann l'a dit autrement, mais je crois que nos points de vue convergent. Rappelez-vous l'habilitation que l'on nous demandait, naguère, sur le logement intermédiaire, au motif de l'urgence. L'ordonnance n'a pourtant été publiée qu'un an et demi après, preuve que nous aurions eu tout loisir d'en débattre dans le cadre de la loi Alur.

Mme Sophie Primas. – Daniel Dubois m'ôte les mots de la bouche. Voilà l'expression même du mal français : un organigramme extrêmement complexe, au prix de coûts de fonctionnement importants qui seraient mieux utilisés dans l'opérationnel. Avec la nouvelle proposition, on s'éloigne du terrain, comme l'a souligné Daniel Dubois. Cela signe aussi un éloignement des élus, fort malvenu à l'heure où les gens descendent dans la rue et reprochent aux politiques de ne plus être opérationnels. Comment ne pas perdre la main sur une organisation, quand elle devient une hydre ?

J'ajoute que la méthode retenue est complexe : comme pour la loi territoriale, on découpe les lois relatives au logement en morceaux, interdisant ainsi toute vision globale. De fait, on peine à comprendre l'objectif final. On nous appelle à voter des lois contradictoires entre elles, qui confisquent le pouvoir, disqualifient les élus et finissent par faire descendre les Français dans la rue.

M. Yves Rome. – Je me félicite en tous points de ce rapport et partage les objectifs de ce texte qui motivent une organisation nouvelle. Il est vrai, cependant, que quelques inquiétudes demeurent quant à l'organisation des comités régionaux, les CRAL. Sachant ce que sont devenues les régions, quelle sera la place du département ? Il faudra être tout particulièrement vigilants à la rédaction de l'ordonnance sur ce point. Dans ma culture, c'est le département qui a toujours été le lieu où se fédèrent les acteurs du logement ; c'est à son échelon qu'est assuré l'arbitrage entre entreprises et salariés. Eu égard à ce qu'est

devenue ma région, désormais dénommée Hauts-de-France, je m'interroge sur la manière dont sera assurée l'articulation avec les départements.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Comme je l'ai dit dans ma conclusion, nous avons toujours la possibilité, en bout de parcours, de vérifier que les préconisations sont prises en compte et les engagements tenus. N'oublions pas que tant le Gouvernement qu'Action Logement ont rappelé que cette proposition de réforme émanait des partenaires sociaux eux-mêmes, à l'unanimité. Pourquoi n'avoir pas conduit la réforme à l'échelle des régions, étant entendu que le système associatif n'est pas le mieux adapté à une organisation aussi lourde ? On peut se poser la question. Mais ce n'est pas le choix qui a été fait, ni par les partenaires sociaux, ni par le Gouvernement, qui a validé leur choix.

La structure faîtière, dans laquelle Elisabeth Lamure voit une structure supplémentaire, n'est que l'équivalent de ce qu'était l'UESL jusqu'à présent. Il est vrai, en revanche, que le comité consultatif est une création. Mais il s'agissait de s'assurer que les élus pourront exercer leur contrôle et seront associés aux décisions d'emploi de la PEEC. Qu'est-ce qui restera à l'échelon national, qu'est-ce qui redescendra sur les territoires, là est la question. Je ne saurais, pour l'heure, vous apporter la réponse, puisque c'est au sein de l'instance faîtière que cette répartition va s'élaborer, sous le regard de l'Etat.

Comment sera répartie la collecte ? Il m'a été indiqué que dans les zones tendues, la production de logements neufs serait privilégiée, tandis que dans les zones sans tension, la réhabilitation serait préférée, au motif qu'il ne s'agit pas de créer des logements pour qu'ils restent vides. Mais je mets comme vous en garde : il ne faudrait pas qu'en faisant tout remonter au niveau national on en vienne à oublier les spécificités des territoires, leurs évolutions, et les besoins d'intervention qui sont les leurs, y compris dans les zones moins denses. Il nous faudra obtenir des réponses plus fines tant au cours de l'élaboration de l'ordonnance que des débats en séance.

Sur la capitalisation, Marie-Noëlle Lienemann et Daniel Dubois ont posé des questions justes. Pour éviter tout risque, il s'agira de mener un travail en finesse, comme je le soulignais dans mon intervention liminaire.

Dominique Estrosi-Sassone s'interroge sur le rôle des CRAL et des délégations régionales. J'insiste sur le fait que les CRAL auront mission, comme je l'ai indiqué, de conclure des conventions cadres de territoires pluriannuelles avec les conseils régionaux et les EPCI représentatifs des principaux bassins d'emploi de la région. C'est là que pourront être prises des orientations quant à la répartition des crédits. Mais cela suppose un vrai échange d'information entre le niveau national et le niveau régional. Il doit être bien clair qu'il ne s'agit pas d'appliquer *stricto sensu* des règles nationales, mais bien de prendre en considération les réalités territoriales. Autrement dit, d'adapter avec souplesse les grandes ambitions nationales aux territoires, qui ne sont pas uniformes. Là doit s'exercer notre vigilance.

Qui décidera ? Les délégations régionales auront une délégation de signature, mais on ne sait rien de plus. D'où l'importance du comité consultatif, qui devra être vigilant et du contrôle de l'Ancois, qui devra clairement nous renseigner sur l'emploi des crédits.

Je rejoins M. Le Scouarnec dans son souci d'appeler l'attention sur les territoires non tendus.

Mme Primas déplore qu'on légifère par ordonnance sur un sujet si lourd de conséquences pour les territoires. Nous le déplorons tous.

M. Rome a raison de mettre l'accent sur les régions. Comment se nouera le partenariat avec les territoires ?

On nous demande de signer un blanc-seing et de faire une confiance aveugle à Action Logement et à l'Etat. Certes, l'Assemblée nationale a voté à une grande majorité ce texte, dont le Gouvernement ne manque pas de rappeler qu'il a été voulu par les partenaires sociaux. Mais il reste des inquiétudes, ainsi que je le rappelle sans équivoque dans mon rapport, qui nous appellent à la vigilance. La ministre, face à ce rapport, aura conscience des précisions que nous attendons, et nous ne manquerons pas de le lui rappeler en séance. Nous sommes face à une situation délicate : une somme d'argent significative destinée à la production de logements va être centralisée sans que soit assurée la capacité d'action des élus, qui ne seront pas membres de la structure faîtière, laquelle relève des partenaires sociaux. Il nous faut donc des garanties et nous devons rester mobilisés pour éviter qu'au terme du processus, l'ordonnance ne soit pas en ligne avec nos attentes et nos interrogations. Auquel cas, nous ne manquerions pas de manifester notre désaccord. N'oublions pas que nous sommes l'assemblée des territoires et de leurs élus. À nous de veiller à ce que les outils qui vont être mis en place au service de l'aménagement du territoire et de la production équilibrée de logements soient adaptés. Nous verrons si les engagements sont respectés. La balle est dans le camp de l'Etat et des partenaires sociaux. À eux de transformer l'essai et de nous montrer que les élus ont raison de croire en leur parole.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le rapport très structuré de Mme Létard retient des formulations fortes. Elle pourrait le compléter en soulignant combien notre exigence de vigilance fait ici consensus.

Mme Élisabeth Lamure. – J'ai pris acte de la détermination de Valérie Létard, mais beaucoup d'incertitudes demeurent. Chacun, au sein du groupe Les Républicains, se déterminera en conscience. Pour ma part, je m'abstiendrai.

M. Alain Bertrand. – Je crains que comme à l'accoutumée, le monde rural – faut-il le qualifier de « zones détendues » ? – ne passe à la trappe. Or, nous avons besoin de logements. Faudra-t-il s'en remettre aux choix parisiens, ou pourra-t-on faire du local ? Je voterai avec beaucoup de réserves.

M. Joël Labbé. – Beaucoup d'interrogations demeurent : pour l'heure, je m'abstiendrai, dans l'attente des réponses de la ministre.

M. Gérard César. – Que Valérie Létard ne m'en veuille pas, malgré l'excellence de son rapport, je voterai contre ce texte, parce que nous n'avons pas les réponses aux questions que nous nous posons.

M. Michel Le Scouarnec. – Ce que j'ai entendu renforce ma conviction : je voterai contre.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le groupe socialiste votera pour, avec grande vigilance cependant.

M. Daniel Dubois. – Prenant acte du fait que les partenaires ont voulu cette réforme, je voterai, avec le groupe UDI-UC, ce texte, non sans préciser une nouvelle fois que je regrette la méthode retenue, qui consiste à procéder par morceaux, sans cohérence globale.

M. Bruno Sido. – Je conçois, au vu des schémas qui nous ont été distribués, et qui en disent plus qu'un long discours, que cette organisation demande à être simplifiée. Le sujet, qui intéresse tant les ruraux que les urbains, est complexe. Je m'abstiendrai, estimant que la procédure retenue par le Gouvernement n'est pas la bonne.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Rien ne nous interdit de proposer des amendements d'ici à vendredi.

Les articles 1^{er}, 2, 3 et 4 sont successivement adoptés.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vais à présent mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, dont l'intitulé ne témoigne guère du souci de simplification dont il se veut porteur, mais enfin...

Le projet de loi est adopté sans modification.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il me revient ce matin de vous présenter le bilan d'application des lois relevant du champ de compétences de notre commission. Cet exercice est aussi primordial que délicat : il s'agit d'analyser quantitativement mais aussi qualitativement les textes réglementaires pris au cours de l'année écoulée au regard des attentes que nous avons formulées dans les textes que nous avons examinés.

L'étude de certains textes anciens n'étant plus jugée pertinente, le rapport établi cette année examine l'application de 30 lois promulguées depuis 2004 jusqu'au 30 septembre 2015, soit de la loi du 9 août 2004, relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, à la loi du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte. La loi relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, promulguée au mois de mars dernier, ne sera donc étudiée que l'année prochaine.

Comme les années précédentes, afin d'apprécier l'objectif du Premier ministre énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, le calendrier établi cette année pour l'élaboration du rapport permet l'étude des mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes. Les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2016 entrent ainsi dans le champ d'étude de notre bilan.

Sur les 30 lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, 11 sont totalement applicables.

Parmi celles-ci, quatre le sont devenues à la faveur de l'abandon de dispositifs, notamment parce que la promulgation de nouvelles lois a rendu sans objet certaines de leurs dispositions.

Comme l'année dernière, il est à noter qu'aucune des lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques n'apparaît comme totalement inapplicable.

En revanche, l'étude des 19 lois partiellement applicables dont l'application est suivie cette année par notre commission aboutit à un bilan plus contrasté.

L'activité législative de la commission a été conséquente durant la session parlementaire 2014-2015 avec, notamment, la promulgation de la loi « Transition énergétique » et de la loi d'avenir agricole qui, par leur contenu et leur longueur, prévoient des mesures réglementaires d'application nombreuses et importantes.

Ainsi la loi « Transition énergétique », avec 215 articles à l'issue de son examen parlementaire, renvoie-t-elle à 181 mesures réglementaires.

Lors des débats parlementaires, la ministre chargée de l'énergie s'était engagée, de façon très volontariste au vu de l'ampleur de la tâche, à ce que tous les textes soient parus avant la fin de l'année 2015, soit avant même l'expiration du délai de six mois après promulgation prescrit par les circulaires du Premier ministre.

Or, au 31 mars 2016, soit à la fin de la période d'étude du présent rapport et un peu plus de sept mois après la promulgation de la loi, seules 54 dispositions sur 179 (c'est-à-dire 30 %) étaient devenues applicables, un grand nombre de mesures étant encore annoncées en préparation ou soumises à consultation.

Parmi les principaux points noirs figure l'absence du texte d'application-clé de la loi, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) censée décliner l'évolution du mix énergétique et dont la présentation, désormais promise pour le 1^{er} juillet, n'a cessé d'être repoussée. Ces reports successifs témoignent manifestement de la difficulté à mettre en œuvre, de façon crédible, l'objectif de diversification du mix électrique à l'horizon 2025 dont notre commission avait souligné, au cours des débats, le caractère à la fois néfaste et irréaliste. Ils pèsent en outre sur les entreprises de la filière en maintenant de fortes incertitudes sur le devenir du parc électronucléaire national.

Parmi les autres absences marquantes, on pourra également citer celles du décret relatif aux « travaux embarqués », cependant annoncé pour la mi-mai, et des textes d'application du complément de rémunération, encore en cours d'examen par la Commission européenne.

À l'opposé, on signalera, parmi les motifs de satisfaction, la publication rapide des textes d'application des mesures en faveur des industries électro-intensives, que le Sénat avait largement contribué à étoffer, ainsi que la parution des budgets carbone et de la stratégie bas-carbone dans lesquels, conformément à nos demandes, il a été tenu compte de la spécificité du secteur agricole.

J'ajoute que depuis le 1^{er} avril 2016, un certain nombre de textes, non pris en compte par convention dans le rapport, ont été publiés, portant le taux des mesures rendues applicables à 38 %. Parmi les textes les plus importants, on signalera le nouveau cadre réglementaire des concessions hydroélectriques et la définition des conditions de mise en œuvre du chèque énergie.

Sans mésestimer l'importance du travail de préparation puis du temps de consultation sur les nombreux textes attendus, le bilan apparaît donc globalement contrasté et reste, en tous les cas, éloigné des annonces du Gouvernement.

Le 25 avril dernier, le Président de la République a réaffirmé, en ouverture de la quatrième conférence environnementale, que « *tous les textes d'application seront pris d'ici l'été* ».

Je tiens cependant à attirer votre attention sur une disposition introduite par l'article 14 relative à l'installation d'équipements de contrôle et de gestion active de l'énergie. Le Gouvernement a estimé qu'un décret n'était pas nécessaire, car ces dispositions seraient déjà appliquées par l'article R. 131-26 du code de la construction et de l'habitation. Une telle analyse me semble critiquable, dans la mesure où cet article ne vise que les bâtiments de plus de 1 000 m² et ne mentionne pas les cas dans lesquels ces dispositions ne s'appliquent pas pour des raisons techniques ou juridiques, ou lorsqu'il existe une disproportion manifeste entre leurs avantages et leurs inconvénients de nature technique ou économique, précisions que nous avons ajoutées dans la loi. J'interrogerai donc la ministre sur ce point lorsque nous l'auditionnerons conjointement avec la commission de l'aménagement du territoire, normalement dans les semaines qui viennent, pour dresser précisément un bilan de la mise en œuvre de la transition énergétique.

Autre texte examiné pour la première fois cette année, la loi relative aux ondes électromagnétiques. Deux des neuf mesures attendues existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la loi, et le décret fixant des exigences de qualité auxquelles doivent répondre les organismes vérifiant le respect des valeurs limites des champs électromagnétiques est devenu inutile. Le Gouvernement travaille actuellement à l'élaboration des quelques mesures réglementaires encore attendues, dont la non-publication à ce jour s'explique par la multiplicité des avis préalables requis, par le temps exigé pour la consultation publique et par leur caractère interministériel.

Enfin, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, texte majeur de l'actuelle législature en matière d'agriculture, est, près de deux ans après avoir été voté, applicable à environ 70 %. Ce chiffre peut paraître faible, mais il faut noter que les principales mesures d'application des 96 articles du texte, comme celles relatives aux groupements d'intérêt économique et environnemental, au médiateur des relations commerciales agricoles ou encore à la couverture sociale des candidats à l'installation, ont été prises dans l'année qui a suivi la promulgation de la loi.

Les dispositions relatives à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et au renouvellement des générations en agriculture ont, quant à elles, fait l'objet d'une mise en application assez incomplète : ainsi les dispositions sur le registre agricole ne sont toujours pas applicables, de même que celles sur la compensation agricole. En outre, le titre consacré à la politique de l'alimentation et aux mesures en matière sanitaire n'est que partiellement applicable, la quasi-totalité des dispositions réglementaires nécessaires pour appliquer la nouvelle législation en matière d'encadrement des conditions de délivrance des médicaments vétérinaires étant encore en attente.

D'après les informations fournies par le Gouvernement, l'année 2016 devrait cependant voir les derniers textes réglementaires d'application adoptés.

Lorsqu'on se penche sur le stock des lois plus anciennes suivies par la commission, force est de constater que très peu de mesures règlementaires ont été prises sur les lois antérieures à 2014, à quelques rares exceptions.

S'agissant de la mise en œuvre pratique de la loi de juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS), applicable à 87 %, il apparaît que des solutions de financement au profit des acteurs de l'ESS ont été développées et sont d'ores et déjà disponibles, mais que les acteurs ne se sont pas encore totalement appropriés ces nouveaux dispositifs. À cet égard, l'année 2016 sera une année « test ». En outre, il semble qu'un effort de pédagogie sur la loi ESS doive être fait au profit d'acteurs qui forment un ensemble très disparate dépourvu d'une représentation unifiée. Certains dispositifs de la loi ou de ses mesures d'application sont parfois mal ressentis : c'est le cas, notamment, du décret relatif aux entreprises commerciales de l'ESS ou de la généralisation de la technique de l'appel à projets. De manière générale, il existe un déficit d'accompagnement des acteurs de l'ESS sur les dispositifs de financement qui leur sont offerts, alors que la « culture » des acteurs de l'ESS (en métropole ou outre-mer) reste encore essentiellement celle du subventionnement.

En ce qui concerne la loi de juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, il est important de préciser que, dans le cadre de la réforme du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), le pouvoir réglementaire a pris un décret en Conseil d'État visant à substituer à une logique de guichet un dispositif d'appel à projets national. Le but est de favoriser la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation ou la transmission des entreprises de proximité appartenant au secteur du commerce, de l'artisanat ou des services, qui apportent un service à la population locale et dont la clientèle est principalement composée de consommateurs finaux. L'appel à projets n'a été clos qu'à la fin du mois de janvier 2016, de sorte qu'un premier bilan qualitatif de la réforme ne peut être encore dressé de façon précise. Il conviendra d'attendre la fin de l'année pour déterminer si l'objectif poursuivi par la loi de recentrer le FISAC en lui donnant une plus grande efficacité s'est réalisé. Toutefois, le montant prévu par la loi de finances initiale pour 2016 au profit du FISAC ayant été réduit à 13 millions d'euros en crédits de paiement, le nombre de projets susceptibles d'être accompagné sera en tout état de cause limité.

Deux ans après l'adoption de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) en mars 2014, seulement 60 % de ses dispositions sont applicables, ce qui est loin d'être satisfaisant. Il convient de préciser que la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a modifié plusieurs dispositions de la loi, dont l'impact sur l'adoption des mesures règlementaires est encore difficile à mesurer. Pour l'instant, on peut constater que la loi dite Macron a amélioré la sécurité juridique des dispositions relatives à la protection des locataires lors de vente à la découpe, à la protection des locataires âgés ou encore à l'application dans le temps des dispositions de la loi Alur en matière de rapports locatifs. La loi Macron a également apporté des précisions en matière d'habitat participatif en prévoyant notamment d'aligner les règles de remboursement des parts sociales d'une coopérative d'habitants en cas d'exclusion sur celles prévues en cas de retrait volontaire du sociétaire.

Enfin, si les règles introduites dans la loi de mars 2014 relative à la consommation afin de renforcer la transparence dans les négociations commerciales sont jugées efficaces, le dispositif de renégociation tarifaire prévu à l'article 125 en cas de variation du coût des matières premières n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre par les acteurs, en raison de sa complexité. Par ailleurs, le dispositif d'alerte en cas de dépassement des délais de paiement n'a pas été mis en œuvre en pratique, alors qu'il était directement applicable. Néanmoins,

l'intervention d'un décret le 27 novembre 2015, précisant les conditions de certification et d'attestation des informations relatives aux délais de paiement, devrait favoriser cette mise en œuvre en 2016.

Sur les 30 lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, 17 ont été votées selon la procédure accélérée, dont une seule des trois lois examinées pour la première fois cette année.

Nous ne pouvons que nous étonner de constater que 8 lois dont l'application est encore étudiée par la commission cette année, promulguées entre 2004 et 2014 après engagement de la procédure accélérée ou après déclaration d'urgence pour les lois antérieures à la révision constitutionnelle de 2008, ne soient encore que partiellement applicables.

Par ailleurs, sur les 30 lois considérées, trois ont fait l'objet, depuis le bilan établi l'année dernière, de la remise d'un rapport en vertu de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, avec de 4 à 8 mois de retard sur le délai annoncé par la loi : la loi d'avenir agricole, la loi relative à l'économie sociale et solidaire et la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

Au total, ce sont à peine 55 % des rapports attendus par le Parlement en application de l'article 67 de la loi de simplification du droit qui ont été établis par le Gouvernement.

Comme l'année dernière, je tiens enfin à déplorer la grave défaillance dont fait preuve l'administration en ce qui concerne la remise des rapports au Parlement. Les chiffres sont éloquentes : 5 rapports prévus par des lois dont nous assurons le suivi ont été rendus au cours de la période étudiée cette année, tandis que 74 autres sont encore attendus. Non seulement l'inefficacité de la mesure est depuis longtemps démontrée, mais ces rapports ont aussi un coût : des agents de l'administration centrale sont mobilisés pour produire ces documents dont on connaît tous le sort. La loi « Transition énergétique » prévoit à ce jour, à elle seule, la remise de 23 rapports : 1 dont la demande est issue du projet de loi initial, 2 demandés par amendement gouvernemental, 2 demandés par le Sénat et 18 demandés par l'Assemblée nationale. Ceci me semble déraisonnable. Je crois donc, mes chers collègues, qu'il nous faut absolument poursuivre le combat que notre commission a déjà engagé contre cette solution de facilité qui consiste à prévoir la remise d'un rapport sur un dispositif dont on ne peut obtenir l'adoption dans la loi.

Je vous encourage en revanche à solliciter aussi régulièrement que possible le Gouvernement par des questions écrites sur la mise en œuvre de lois dont l'examen a été assuré par notre commission, afin d'obtenir des réponses précises des ministères concernés.

Pour finir, je voudrais rappeler que, depuis la disparition de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, ce sont les commissions permanentes qui assument désormais le travail de suivi sur les textes qui relèvent de leurs champs de compétences. Comme cela avait été proposé à l'issue du renouvellement sénatorial de 2014, des binômes de rapporteurs majorité - opposition ont donc été désignés pour effectuer cette mission de contrôle sur les principaux textes adoptés ces derniers mois. Aussi je vous incite, mes chers collègues, à poursuivre votre mobilisation pour conduire des auditions et à vous investir dans ces travaux qui permettent une véritable approche qualitative de l'application des lois.

En conclusion, je vous informe qu'un débat aura lieu en séance publique sur ce bilan d'application des lois au cours de la prochaine semaine de contrôle, le mardi 7 juin.

D'ici là, je vous invite à prendre connaissance du bilan sectoriel détaillé qui procède à une analyse fouillée de l'application de toutes les lois que nous suivons, qui sera prochainement publié au sein du rapport d'information de notre collègue Claude Bérît-Débat.

M. Marc Daunis. – En dehors des éléments anecdotiques ou quantitatifs, je crois que nous aurions du mal à livrer des éléments précis sur le contrôle de l'application de la loi. Or il s'agit d'un domaine majeur de notre travail de parlementaires. Il est souvent question de simplification, lors même que beaucoup de lois que nous votons ne font pas l'objet d'une évaluation de leur impact. Je souhaite faire une proposition pour sortir de ce constat : ne serait-il pas possible d'organiser de façon systématique au sein de la commission un travail d'évaluation sur les textes majeurs qui nous sont renvoyés ? Notre pays prend conscience de la nécessité de simplifier la loi, mais il y a encore un déficit dans la culture de l'évaluation.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je souscris tout à fait à ces propos : nous avons un pouvoir et un devoir de contrôle qu'il nous faut exercer pleinement. Nous avons désigné des binômes de rapporteurs pour suivre l'application des principales lois votées par notre commission. La restitution des travaux pourrait commencer d'ici la fin de l'année.

M. Roland Courteau. – S'agissant de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, le taux d'application s'élève actuellement à 38 %. Le Conseil supérieur de l'énergie s'est réuni de manière très régulière ces derniers temps pour donner son avis sur des projets de décrets et d'arrêtés pris en application de cette loi. Le chantier est immense tant ce texte est vaste et important. L'annonce du gouvernement d'une publication de toutes les mesures réglementaires encore attendues d'ici cet été va se traduire par une intensification du nombre de réunions du Conseil supérieur de l'énergie.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Sur la loi Alur, dont je suis chargée du suivi avec Dominique Estrosi-Sassone, l'évaluation pourrait à mon sens se focaliser sur un sujet en particulier – le nombre de décrets parus n'apportant pas à lui seul un éclairage suffisant. L'évaluation des politiques publiques ne devrait pas porter simplement sur les statistiques fournies par les ministères eux-mêmes, mais plutôt vérifier l'atteinte de finalités définies en amont. Des outils spécifiques existent dans les pays anglo-saxons, qui permettent de mettre en lumière les dysfonctionnements à partir de chiffres autonomes.

Les citoyens s'emparent de plus en plus du sujet de l'évaluation des politiques publiques à la faveur du développement des nouveaux moyens de communication. Je me demande s'il ne faudrait pas une obligation dans chaque loi de définir le cadre de l'évaluation, en précisant le degré de transparence des données produites et mises à la disposition du public. Cela permettrait d'avoir un regard des citoyens sur les territoires concernant la mise en œuvre des normes. À ce titre, il serait par exemple précieux d'avoir une vraie observation des loyers partagée par l'ensemble des acteurs locaux pour donner la possibilité aux décideurs nationaux d'engager, le cas échéant, une régulation.

M. François Calvet. – Il est toujours frappant de constater la vitesse à laquelle des normes sont produites, qui n'ont parfois même pas le temps de s'appliquer. La jurisprudence peine également à suivre tant l'évolution du cadre normatif est rapide. Les études d'impact sont encore très lacunaires et il y aurait lieu de renforcer le travail effectué en amont de la présentation d'une loi, ce qui aboutirait peut-être à voter moins de textes. Il serait

sans doute bon aussi de disposer d'une étude globale et comparée de la manière dont sont construites les lois dans les autres pays européens. En prenant le temps d'évaluer soigneusement la loi avant de la discuter, nous pourrions améliorer la qualité de la production législative.

M. Franck Montaugé. – Dans un contexte général de désaffection citoyenne à l'égard des partis politiques, la question de la fabrication de la norme est posée. Le groupe de travail sur les normes agricoles, présidé par Daniel Dubois, est directement confronté à cette problématique. Si je pense qu'il ne faut pas toujours imiter en matière politique les pratiques des entreprises, pourquoi ne pas s'inspirer des démarches qualité qui sont développées dans le secteur privé ? Il importe de réfléchir du point de vue de la méthodologie : la question des objectifs et critères d'évaluation est en effet centrale, tout comme l'indépendance de la production statistique, qui découle du principe de la séparation des pouvoirs.

M. Martial Bourquin. – Sur ce sujet, nous sommes placés en face de notre rôle de parlementaires : l'objectif serait d'aboutir à des lois plus simples et plus fluides, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Quand une nouvelle loi est votée, elle devrait en remplacer une ou plusieurs autres. Le phénomène d'empilement rend inévitablement plus difficile la publication à temps des décrets d'application et l'étude de l'impact des lois. Ne négligeons pas notre responsabilité dans cette situation : combien de lois avons-nous votées sur la dernière décennie pour lesquelles aucun texte d'application n'est paru ?

Le projet de loi pour une République numérique a apporté une innovation majeure, en introduisant une interactivité entre le public, le législateur et le gouvernement. Cette méthode sera certainement amenée à se généraliser dans les années à venir. Quand on vote des lois, avoir une évaluation systématique est décisif et participe de la crédibilité du Parlement. Avec Alain Chatillon, nous suivons l'application de la loi relative à la consommation et nous avons pu constater les progrès significatifs réalisés en matière de délais de paiement. Parfois, mieux vaudrait discuter pour lever certains blocages plutôt que de légiférer à nouveau.

M. Gérard Bailly. – Sur le terrain, les professions libérales et certains acteurs de l'économie nous disent souvent d'arrêter de légiférer. Ce phénomène d'inflation législative a sa part de responsabilité dans l'image négative qu'une partie de l'opinion peut avoir des parlementaires. Le rôle du rapporteur devrait être renforcé et pouvoir aller beaucoup plus loin, au-delà du vote de la loi, afin de suivre sa mise en application et la conformité des décrets publiés.

M. Yannick Vaugrenard. – Cette question dépasse les clivages et est liée à un comportement politique qui a considérablement évolué : la loi est de plus en plus réactive, c'est-à-dire suscitée par des événements, et tournée vers le court terme, négligeant le rôle de l'étude d'impact et de l'évaluation. Il est aussi important de discuter de la loi que de son application à l'issue de sa promulgation. Nous auditionnons les ministres en vue de l'examen de chaque projet de loi, mais pourquoi ne pas les entendre un an après afin de dresser un bilan de la mise en œuvre effective du texte ?

Sur chaque projet de loi, nous sommes plus ou moins influencés par des associations, syndicats ou lobbies qui nous conduisent à déposer des amendements, parfois du domaine règlementaire. Nous critiquons le fait que les lois soient bavardes, mais il nous faudrait également faire preuve d'une forme d'autodiscipline.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je suis favorable au renforcement du rôle du Parlement et notamment des commissions. La présidence du Sénat a engagé un travail important au titre des articles 34 et 37 de la Constitution, afin de veiller à un meilleur respect du domaine de la loi en écartant les amendements de nature réglementaire.

M. Bruno Sido. – Nos concitoyens considèrent que la loi est votée trop lentement. Un certain nombre d'amendements déposés sur le récent projet de loi pour une République numérique n'étaient pas à mon avis du domaine législatif et ont contribué à allonger les débats. Il en va de même en ce qui concerne les néonicotinoïdes, sujet de nature infra-règlementaire. En application de l'article 41 de la Constitution, il faudrait rigoureusement écarter tout ce qui relève du domaine règlementaire dans le débat parlementaire afin de gagner du temps et ainsi répondre à l'attente de nos concitoyens.

Mme Élisabeth Lamure. – La délégation sénatoriale aux entreprises organise demain avec le Conseil d'État une matinée d'étude consacrée à la simplification du droit. À cette occasion, j'ai demandé une note afin d'étudier la situation chez nos homologues européens, en prenant l'exemple de l'Allemagne, de la Suède et des Pays-Bas. Dans ces trois pays, des mesures très contraignantes s'agissant de l'élaboration des lois ont été appliquées. La simplification nécessite d'avoir recours à des politiques de long terme.

M. Ladislas Poniatowski. – Je voudrais défendre les parlementaires. Certes, nous sommes bavards – un texte de loi peut passer d'une quinzaine à une cinquantaine d'articles à la suite de son examen parlementaire –, mais d'un autre côté certains décrets d'application tardent à paraître ou ne sont jamais publiés. Il y a un phénomène boule de neige : les lois sont volumineuses, tout comme nos différents codes, bien plus épais qu'à l'étranger. Nous sommes souvent contraints de déposer des amendements pour combler un décret qui n'a pas été pris ou a été tronqué, allant dans le sens contraire à la volonté du législateur. Voilà pourquoi nous sommes bavards.

M. Joël Labbé. – Je ne crois pas que la question des néonicotinoïdes relève uniquement du domaine règlementaire. Sinon, cela signifierait que les firmes et les lobbies, dont le poids pèse aussi sur les agences, auraient le pouvoir de décider à notre place. Notre image dans l'opinion publique s'en trouverait par ailleurs dégradée si c'était le cas. Je revendique le fait que les politiques puissent avoir leur mot à dire sur ces sujets.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Pourquoi est-on amené à légiférer autant et à entrer dans le détail ? Parce qu'on s'aperçoit fréquemment que les textes d'application pris par l'administration sont éloignés sinon contraires à l'esprit de la loi qui a été votée. Il pourrait y avoir un mécanisme prévu par la Constitution, qui donnerait la faculté au Parlement de suspendre la mise en œuvre d'un décret en raison de sa contrariété avec l'intention du législateur.

M. Robert Navarro. – Depuis douze ans que je suis parlementaire, je cherche à comprendre comment il est possible d'améliorer notre travail collectif. Un certain nombre de personnes dans nos administrations s'opposent au changement et rédigent des textes nombreux et extrêmement techniques. Or l'expression de nos différences est une richesse. Je m'oppose à cette idée que l'opinion aurait forcément raison face à la représentation nationale. Nous devons assumer pleinement notre mandat : la démocratie, ce n'est pas l'opinion de la rue. L'intérêt supérieur de la République doit prévaloir sur les intérêts corporatistes. Il nous faut faire preuve de vigilance et défendre le travail des parlementaires.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le Sénat effectue un travail important pour écarter les amendements introduisant des dispositions de nature réglementaire, tandis que l'Assemblée nationale est moins rigoureuse sur ce point. Il serait en effet précieux de disposer d'une étude comparée sur la manière dont les lois sont votées dans les grands pays européens. Le contrôle de l'application des lois, qui porte principalement sur les décrets et les arrêtés, pourrait aussi s'intéresser aux circulaires. Bien que n'ayant aucune portée juridique, la circulaire est appliquée par les fonctionnaires sur le territoire. Trop souvent, on s'aperçoit du décalage qui existe entre le décret et la circulaire, et à plus forte raison avec la loi.

L'exemple de la loi relative à la solidarité et de renouvellement urbain (SRU) et de la délivrance des certificats d'urbanisme et des permis de construire en milieu rural est à cet égard éloquent. Nous avons observé, à l'époque, que les services de l'urbanisme avaient commenté non pas la loi qui avait été votée, mais le projet de loi qui avait été présenté, et finalement avaient rédigé une circulaire disant exactement le contraire de la loi. Pour corriger cette situation, il a été nécessaire de voter une nouvelle loi pour rédiger un texte qui valait suppression de la circulaire.

Je prendrai un second exemple, à propos de la loi de modernisation de l'économie (LME), qui contenait des dispositions concernant l'urbanisme commercial. Les parlementaires avaient ainsi souhaité, de façon constante, limiter le développement des grandes surfaces à la périphérie des villes. Au mois d'août suivant, en 2009, le directeur d'une administration centrale a rédigé une circulaire précisant que, si l'on interprète l'esprit dans lequel la loi a été votée, on peut considérer que les grandes surfaces peuvent augmenter, sans demander d'autorisation, de 1 000 mètres carrés en une seule fois les surfaces dont elles disposent. Il a fallu une proposition de loi pour arrêter définitivement le flux créé par cette interprétation non seulement erronée, mais particulièrement déplacée, de la part de l'administration.

M. Marc Daunis. – Je souhaiterais que nous organisions collectivement au cours d'une réunion la manière dont nous allons mener nos travaux d'évaluation dans les différents binômes de rapporteurs qui ont été constitués.

M. Daniel Gremillet. – Il y a une incompréhension de la société vis-à-vis du politique. J'étais persuadé qu'une circulaire pouvait en chasser une autre, sans qu'il soit besoin de voter une loi. Cela révèle à mon sens un problème d'autorité.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Ladislas Poniatowski en qualité de rapporteur sur le projet de loi n° 561 (2015-2016) ratifiant l'ordonnance n° 2016-128 du 10 février 2016 portant diverses dispositions en matière nucléaire.

La réunion est levée à 11 h 45.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 11 mai 2016

- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 06.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

La commission entend une communication sur le contrôle de l'application des lois relevant de la commission pour l'année parlementaire 2014-2015.

M. Jacques Gautier, président. – Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser le Président Raffarin qui a été retenu. Nous devons, comme chaque année, tirer le bilan de l'application des lois entrant dans le champ de compétence de notre commission. Voter des dispositions législatives est une chose, les mettre en application en est une autre. Alors, où en sommes-nous ?

Comme vous le savez fort bien, l'essentiel de l'activité législative de la commission consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux.

Ainsi, au cours de la session parlementaire 2014-2015, le Sénat a adopté 38 conventions et accords internationaux relevant de la compétence de la commission, contre 22 au cours de la session précédente, établissant clairement l'intérêt de la nouvelle méthode d'examen établie par notre commission en relation avec le Gouvernement et les recommandations du rapport Plagnol.

Grâce à cette nouvelle méthode, nous avons en effet augmenté de 72 % le nombre de conventions examinées ! Je remercie, au nom de notre Président, les rapporteurs d'avoir joué le jeu de cette méthode expérimentale, et je vous propose de la pérenniser. J'en rappelle le principe : lorsque le Sénat est saisi en second, notre commission procède à un examen « allégé » des projets de loi d'autorisation de ratification de conventions et autorise la publication d'un rapport dit « synthétique », composé de l'exposé du rapporteur et du débat en commission, conformément aux orientations définies par le rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* », adopté par notre commission, en décembre 2014. Bien sûr, lorsque le texte est important, nous faisons un rapport écrit étoffé, comme prochainement pour la COP 21.

Chacun doit balayer devant sa porte. Le Gouvernement a tendance à déposer un plus grand nombre de projets de loi d'autorisation de ratification de conventions, en premier, devant le Sénat. En conséquence, nous lui avons demandé une répartition plus équilibrée. De plus, le Gouvernement doit mieux piloter la programmation de l'examen de ces textes en regroupant les conventions dont les sujets sont voisins, par « grappes ». De ce côté-là, les progrès sont encore timides et nous n'avons pu faire que très peu de rapports communs à deux ou plusieurs conventions.

Certains des accords adoptés par le Sénat n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées, mais cela n'affecte

pas notre décompte, puisque dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.

Le nombre de lois promulguées, au cours de la session 2014-2015, dans les secteurs de compétence de la commission, est resté stable. Comme lors de la session précédente, deux lois ont été promulguées :

– la loi n° 2015-588 du 2 juin 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires ;

– et la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, pour laquelle la procédure accélérée avait été engagée. Je vous rappelle le caractère exemplaire des travaux du Sénat sur ce texte, puisqu'en commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a suivi la plupart de nos propositions.

La promulgation de ces deux lois est liée à l'accroissement des menaces sur le territoire national, auquel s'ajoutent pour la seconde, les tensions sur l'outil de défense créées par les engagements sur les théâtres extérieurs et le sous-dimensionnement des effectifs. La révision de la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, annoncée par le Gouvernement dès le mois de janvier 2015, a constitué un rendez-vous législatif important pour notre commission. Vous le savez, notre commission demandait une réactualisation à l'issue des annonces au Congrès du 16 novembre, le Conseil de défense en a malheureusement jugé autrement le 6 avril dernier. Des mesures seront prises mais cela ne nécessitera pas le passage par une nouvelle actualisation de la loi de programmation militaire. Les incidents, causés par des drones, évoqués à l'occasion de l'examen de la première loi, seront bientôt l'objet de nouvelles discussions, avec le passage prochain en séance publique, de la proposition de loi relative au renforcement de la sécurité et de l'usage des drones civils déposée par nos collègues Xavier Pintat et moi-même.

Outre les deux lois évoquées, la commission s'est saisie pour avis de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

A la date du 31 mars 2016, puisque nous prenons en compte les textes d'application publiés jusqu'à cette date, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suivait l'application de six lois adoptées jusqu'au 30 septembre 2015.

La commission a plusieurs motifs de satisfaction s'agissant de l'application des lois relevant de son secteur de compétence.

En premier lieu, la loi du 2 juin 2015 relative à la protection des installations civiles nucléaires, examinée au cours de la session de référence, est devenue totalement applicable moins de six mois après sa promulgation avec la publication de l'unique décret attendu.

En deuxième lieu, la loi du 18 décembre 2013, relative à la programmation militaire, est quasiment totalement applicable. Toutes les mesures d'application, soit vingt mesures réglementaires, ont été prises au 31 mars 2016 à l'exception d'un arrêté fixant la liste des écoles dont les élèves ont le statut de militaires en formation, ce qui est, somme toute, marginal.

En troisième lieu, parmi les lois suivies par la commission et adoptées au cours des sessions antérieures, la loi du 28 juillet 2011 sur les réserves militaires et civiles est devenue totalement applicable avec la publication attendue du décret en Conseil d'État du 7 mai 2015 qui a précisé les modalités d'utilisation des réserves civiles et militaires dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale ainsi que celles relatives à la mise en œuvre du service de sécurité nationale en cas de crise majeure. Pour autant, ce sujet est loin d'être clos et nos collègues Jean-Marie Bockel et Gisèle Jourda travaillent sur le renforcement de la réserve ce que recouvre, en fait, le concept « de Garde nationale ». Cela pourrait se révéler utile pour alléger le dispositif « Sentinelle ».

Seul bémol, sur la seconde loi adoptée au cours de la session 2014-2015, la loi du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire, deux mesures réglementaires ont été prises au 31 mars 2016 sur les cinq attendues.

En revanche, la transmission des rapports du Gouvernement à notre assemblée et à notre commission en particulier n'est pas totalement satisfaisante.

Tout d'abord, s'agissant des rapports de l'article 67 de la loi de 2004 de simplification du droit – je vous rappelle que ces rapports présentent la mise en application de la loi dans un délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur – aucun n'a été transmis dans ce délai de six mois. C'est un constat que nous faisons chaque année, rien de nouveau, mais il serait sans doute souhaitable que le Gouvernement fasse davantage pression sur ses administrations.

La commission a ainsi reçu le rapport sur la mise en application de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement, le 4 juin 2015, soit onze mois après la promulgation de la loi, c'est-à-dire quasiment le double du temps prévu. Il y a une vraie difficulté pour le Gouvernement d'être au rendez-vous des rapports qu'il nous promet.

Nous n'avons toujours pas reçu le rapport sur la mise en application de la loi du 2 juin 2015 relative à la protection des installations civiles nucléaires. C'est d'autant plus regrettable que tous les textes d'application attendus ont été pris dans un délai de moins de six mois après la promulgation.

Enfin, je vous indique, même si cela ne concerne pas la période retenue pour ce bilan d'application des lois qui s'arrête au 31 mars 2016, que la commission a reçu le rapport de l'article 67 pour la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire, le 20 avril 2016, soit avec quatre mois de retard.

S'agissant des autres rapports attendus, la commission se réjouit d'avoir reçu, outre le rapport 2015 sur les exportations d'armement de la France, deux rapports importants : le premier relatif à « L'essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l'Etat » en application de l'article 2 de la loi du 2 juin 2015 relative à la protection des installations civiles nucléaires. Il nous a été présenté par le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) en réunion plénière en octobre dernier, avant même son dépôt et il a suscité la proposition de loi « Gautier Pintat », qui est envoyée à la commission du développement durable et sera examinée en séance prochainement (le 17 mai). Le second sur les « Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population » en application de l'article 7 de la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire, même si ce rapport devait être transmis avant le

31 janvier 2016. Il a fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, en application de l'article 50-1 de la Constitution, le 15 mars 2016. À cette occasion, le Gouvernement nous a présenté une position que l'ensemble des groupes politiques a considérée plutôt comme une étape que comme une véritable doctrine d'emploi. En effet, il manquait en particulier l'autonomie de la défense par rapport aux forces de sécurité intérieure.

En revanche, la commission regrette de ne pas encore avoir reçu le bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours que le Gouvernement aurait dû lui transmettre en application de l'article 4 de la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire. Sur les quatre rapports attendus sur ce texte, c'est le seul qui n'a pas encore été déposé ; or, c'est un de ceux qui revêt le plus grand intérêt.

La commission a donc décidé de faire elle-même le bilan des OPEX, c'est l'objet de la mission confiée à MM. Reiner, Bockel, Lorgeoux, Perrin, Roger et à votre serviteur. Je profite de l'occasion pour vous indiquer que notre groupe de travail fera un déplacement en République Centrafricaine la semaine prochaine et rendra son rapport début juillet.

En conclusion, mes chers collègues, je vous rappelle que toutes les commissions dressent en ce moment le bilan d'application des lois dans leur secteur de compétence et qu'un document d'ensemble sera publié pour en rendre compte. En attendant, je vous invite à vous référer à la note qui vous a été distribuée pour de plus amples informations sur le contrôle de la mise en application des lois adoptées par notre commission.

Avez-vous des questions ou des observations sur ce sujet ?

Je constate qu'il n'y a pas de question. C'est un exercice à la fois technique et nécessaire. Globalement, il y a des efforts de faits et nous nous en félicitons.

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

Table-ronde de chercheurs sur les migrants

La commission auditionne :

- **M. le recteur Gérard-François Dumont, professeur de géographie à la Sorbonne Paris IV, spécialiste des migrations internationales et directeur de la revue Population et avenir ;**

- **et M. Yves Pascouau, chercheur à l'Institut Delors et directeur des politiques de migrations et de mobilité à l'European policy Center,**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie d'avoir accepté cette rencontre avec la Commission des affaires étrangères et des forces armées du Sénat sur ce sujet particulièrement difficile qu'est la question migratoire. Nous avons naturellement un très grand nombre de questions à vous poser en ce qui concerne l'analyse des flux, leur augmentation et leurs sources, et l'analyse des capacités d'accueil, tous facteurs qui indiquent le caractère préoccupant de cette crise et de celles qui nous attendent. La question est également celle de la capacité de l'Europe à gérer cette crise et de la remise en cause du pacte des valeurs européennes qui semble s'ensuivre. La prise en compte de la situation dans les pays sources conduit également à s'interroger sur les perspectives de l'aide au

développement. Je vous propose ainsi de prononcer une intervention liminaire avant de répondre aux questions des membres de la Commission.

M. le Recteur Gérard-François Dumont. – Merci Monsieur le Président. La situation est assez grave, puisque c'est l'avenir de l'Union européenne qui est en cause. Vous me permettez de tenir des propos qui ne seront pas très adoucis. J'organiserai mon propos en trois points : quelle est, d'une part, la nature de cette migration sachant que je me concentrerai sur ce que j'appelle les migrants venus de Mésopotamie, c'est-à-dire de Syrie et d'Irak, d'autre part, l'analyse de la réaction des Etats européens, enfin, quelle politique étrangère devrait être conduite dans les prochains mois.

Sur le premier point, la nature de cette migration est assez spécifique. Au premier regard, on pourrait penser qu'il s'agit d'une migration classique, certes intense, mais qui est liée à un conflit civil. Nous savons dans l'histoire que toute guerre civile entraîne le déplacement de populations qui, pour assurer leur survie, quittent leur pays et se rendent dans le premier territoire où elles peuvent assurer leur sécurité. Ce qui peut paraître également classique, c'est que l'exode se prolonge au fil des années car le conflit perdure dans les territoires d'origine, comme dans la guerre de l'ex-Yougoslavie où les exodes n'ont cessé qu'après les accords de Dayton. Ce qui est également classique, c'est que, lorsque les perspectives de retour sont faibles et que le premier pays refuge n'offre pas de conditions satisfaisantes, on cherche ailleurs une solution meilleure. Pourtant, cet exode est tout à fait spécifique : en raison de la nature plurielle des combats, alors que dans beaucoup de guerres civiles seuls deux belligérants s'affrontent, de la présence d'une organisation dénuée de scrupules, l'Etat islamique, du jeu trouble de certaines puissances régionales et enfin, du fait que cet exode est pris dans un tourbillon géopolitique impliquant des acteurs locaux, régionaux et d'autres au-delà du Moyen-Orient. De ce fait, cette migration peut être considérée comme sans précédent historique.

Mon second point concerne la réaction des Etats membres et de l'Union européenne elle-même face à cette situation. Il est essentiel de préciser qu'au départ de cette crise qui commence en 2011, l'Union européenne croit que se produit en Syrie est une révolution et non le début d'une guerre civile. Ce diagnostic est une erreur fondamentale qui est liée à une méconnaissance de la réalité géopolitique tant interne de la Syrie que de celle de l'ensemble du Moyen-Orient. On le sait bien, puisque nos diplomates quittant l'ambassade de France à Damas en 2012 pensaient revenir quinze jours plus tard une fois installé un nouveau régime. Nous connaissons la suite ! Compte tenu de cette erreur d'analyse, les pays de l'UE ont laissé faire et ne sont pas venus en aide dès 2011 aux pays d'accueil. Ainsi, l'Union européenne n'a pas développé de solidarité avec la Jordanie, le Liban et la Turquie dès le début du conflit. Consécutivement à cette erreur, la question de la ré-émigration a été mésestimée. Tout conflit qui perdure suscite en effet chez les personnes déplacées qui se trouvent dans une situation défavorable une volonté de ré-émigration. Enfin, la Turquie, pour reprendre les paroles du directeur de Frontex, s'est organisée pour devenir une « autoroute à migrants », ce qui a facilité les activités des passeurs dont le chiffre d'affaires a atteint près de dix milliards d'euros pour la seule année 2015. L'Union européenne a également omis l'importance des contrôles frontaliers. De fait, le Code frontières Schengen n'est pas respecté depuis 1997 et l'on s'en est rendu compte à la suite de l'afflux de 2015. C'est donc depuis la mise en place de l'espace Schengen que ces règles ne sont pas respectées, ce qui concourt à sa fragilité. S'agissant du plan de répartition et de relocalisation de 160 000 migrants, j'ai considéré dès le début que ce plan ne serait pas appliqué tant il traite les gens comme des marchandises et qui entend les assigner à résidence, dans tel ou tel pays de l'Union européenne, selon une pure répartition géographique, sans prendre en compte ni les réseaux ni

les atouts dont ils peuvent disposer localement. Pour comprendre l'accord avec Turquie, il faut évacuer les deux termes les plus présents dans les médias. Premièrement, le Président turc ne se livre pas à un chantage mais fait de la géopolitique, en cherchant à ce que le rapport de forces lui soit favorable et lui permette d'être dans une situation plus favorable. Deuxièmement, cet accord n'est pas non plus un jeu de dupes car il ne trompe personne, aucune partie n'étant dupe quant à ses conditions.

Mon troisième et dernier point concernera la politique extérieure et se déclinera en quatre éléments. Premièrement, il est nécessaire de conduire un diagnostic géopolitique supposant de lutter contre les causes de l'exode. S'il y a immigration, c'est-à-dire arrivée de personnes dans un pays, c'est qu'il y a émigration, c'est-à-dire départ de ces personnes d'un autre pays. C'est bien sur ce départ qu'il convient d'agir et la diplomatie suppose de pouvoir discuter autant que possible avec l'ensemble des parties. À partir du moment où l'Union européenne, plutôt que de définir sa propre politique extérieure, s'aligne sur la position de Washington, comme c'est le cas aujourd'hui, ou parfois sur celle de Moscou, elle n'a manifestement plus voix au chapitre. Un tel diagnostic implique le développement de véritables actions géopolitiques et non de se contenter de bons sentiments qui conduisent aux catastrophes que nous constatons. Deuxièmement, il est très important, là où la sécurité est assurée dans les territoires de Mésopotamie, d'aider les personnes à vivre au pays et d'éviter qu'elles aient envie de partir. À cet égard, il faut rappeler le drame qu'a été la mort d'Eylan Kurdi sur une plage de Turquie. En effet, sa famille venait de Kobané, c'est-à-dire d'une ville libérée, et nous n'avons pas bougé le petit doigt pour sa reconstruction. À l'inverse, chaque fois qu'une catastrophe naturelle survient dans un pays du monde, nous essayons de l'aider à s'en sortir. Bien que cette ville fût libérée, cette famille n'espérait pas dans l'amélioration de sa situation. Nous devons aider les personnes à retourner là où la sécurité est correcte, ce qui passe notamment par l'aide à la reconstruction, l'envoi de vivres et de médicaments. Troisièmement, Schengen n'étant plus appliqué, il faut le réinventer. Schengen ne peut fonctionner que si l'on respecte ses deux aspects : la liberté de circulation à l'intérieur de Schengen suppose inévitablement un contrôle – je ne parle pas ici de fermeture – aux frontières extérieures. Soit il doit être décidé d'appliquer le Code frontières Schengen, soit d'autres modalités d'application de cet accord doivent être mises en œuvre, sinon Schengen lui-même ne pourra perdurer.

Il faut ainsi réorganiser l'émigration de telle façon qu'on ne permette plus aux passeurs de profiter de la pauvreté et de la détresse des migrants. Cela signifie par exemple que les *hotspots* ne soient pas installés en Grèce, mais dans les pays de premier refuge, c'est-à-dire en Jordanie, au Liban ou en Turquie. Aujourd'hui, tous les migrants qui arrivent dans les *hotspots* de Grèce ont déjà financé les passeurs. Nous voyons bien le rôle de la Turquie, puisque, depuis l'accord passé avec elle, les flux de migrants vers la Mer Égée ont diminué. Preuve que la Turquie a les moyens de fermer sa porte, ce qu'elle n'avait pas souhaité faire, pour des raisons géopolitiques, dans les mois qui ont précédé.

En conclusion, quelle est la situation ? Des peuples qui souffrent, des hommes qui meurent malgré leur exode, des mafias de passeurs qui s'enrichissent et nous, pays européens, nous avons fait comme s'il s'agissait de la fin de l'histoire, alors que la géopolitique reste un élément fondamental de compréhension de l'histoire telle qu'elle se joue aujourd'hui. Nos pays et l'Union européenne doivent effectuer une révolution mentale et comprendre que pour exercer un rôle utile à la paix et au développement dans le monde, il faut aussi comprendre les rapports de forces.

M. Yves Pascouau. - La question des migrants promet de continuer à figurer dans l'agenda politique de l'Union européenne dans les prochains mois, voire les prochaines années. Au constat d'une erreur d'analyse formulé par M. le Recteur, j'ajouterai l'impréparation des États membres de l'Union européenne à la situation que nous connaissons aujourd'hui. Cette impréparation tient principalement à deux éléments. D'une part, elle repose sur leur incapacité de prendre connaissance de la diversité des rapports émanant des différentes organisations internationales, comme le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'agence FRONTEX sur l'évolution de la situation qui était en train de se jouer dans le voisinage immédiat de l'Union européenne. La totalité des rapports indiquait que la situation des personnes déplacées dans les zones frontalières des conflits n'était plus supportable et qu'il leur fallait chercher ailleurs de meilleures conditions de vie. Ces rapports suggéraient également que le mouvement que nous avons vu apparaître à partir de la fin de l'été 2015 était tout sauf imprévisible. L'Agence Frontex signalait ainsi au troisième trimestre 2014 que parmi les 140 000 Syriens résidant en Égypte, un grand nombre avait déjà pris la route vers le Nord, sous-entendant que d'autres s'apprêtaient à le faire. Ces documents d'information apportaient un éclairage sur la situation. Or, personne n'a, semble-t-il, souhaité prendre en considération ce phénomène.

Le deuxième élément pouvant expliquer cette impréparation réside dans la manière dont les États membres perçoivent cette réalité migratoire. Les États membres de l'Union continuent de considérer que les politiques migratoires relèvent de la souveraineté nationale et ne sont pas des questions européennes. Or, par définition, tout mouvement migratoire est transnational, qui plus est à destination d'un espace de libertés et de circulation commun, dont la gestion implique une prise de décision commune. Aussi longtemps que cette perception perdurera, nous ne serons pas capables de répondre en commun à cette question. Participe également à cette difficulté le fait que les questions migratoires soient traitées dans une logique « affaires intérieures », c'est-à-dire relèvent du ministère de l'intérieur de chaque État. Or, la crise démontre que ce que nous vivons ici est tout sauf une question d'ordre interne. La question migratoire ne commence pas et ne termine pas à la frontière, fût-elle la frontière de l'Union européenne. Elle commence bien plus loin qu'à la frontière et relève de la politique étrangère, comme l'a souligné très clairement M. le Professeur Dumont. Mais la question migratoire se prolonge aussi longtemps après l'arrivée sur le territoire et pose la question de l'intégration. Si l'on veut sérieusement aborder la question migratoire, il faut penser la coordination des différentes politiques qu'elles soient étrangères, intérieures ou territoriales.

L'incapacité des États membres de l'Union européenne à sortir de ce schéma les a rendu incapables de répondre à la situation qui s'est déclenchée de manière brutale au mois d'août-septembre 2015. À défaut de planifier et d'agir, les États membres se sont retrouvés dans une situation de réaction. Nul besoin de vous dire que la réaction n'a jamais tenu lieu de politique. À partir de cette date, les mesures prises n'ont pas été suivies d'effets et n'ont pas permis de résoudre les problèmes.

Nous pouvons aborder la gestion d'une telle situation sous trois angles. De manière immédiate d'une part, la réponse que les États membres ont cherché à mettre en œuvre pour répondre à la situation a été une réponse opérationnelle. Elle s'est traduite, en Méditerranée, par le triplement des fonds destinés à financer l'opération Triton, par le lancement de l'Opération Sophia qui a pour but de démanteler les réseaux de passeurs et de détruire les navires. Si de tels dispositifs ont produit le plus d'effet et ont permis de démanteler un certain nombre de navires, les résultats des autres mesures sont très peu convaincants.

A l'extérieur, vous mentionniez, M. le Professeur, l'aide concédée aux pays tiers dans leur gestion des flux migratoires. Deux fonds fiduciaires ont été instaurés à cette fin : le premier, destiné à la Syrie, a été abondé par moitié par l'Union européenne et par les Etats membres, à hauteur d'un milliard d'euros. Lors du Sommet de la Valette, la création d'un autre fonds fiduciaire pour l'Afrique a été décidée, de même qu'ont été identifiés un certain nombre de partenaires africains avec lesquels il fallait travailler, s'agissant notamment de la gestion des flux migratoires. Il s'agissait d'allouer à ce fonds pour l'Afrique une somme globale de 3,6 milliards d'euros abondée pour partie par l'Union européenne et les États membres. Si la Commission européenne a versé 1,8 milliard d'euros, les Etats membres n'ont jusqu'à présent pas respectés leurs engagements de sorte qu'il manque l'équivalent d'1,7 milliard d'euros pour le Fonds fiduciaire pour l'Afrique. Cette situation souligne la difficulté d'appliquer les mesures adoptées en raison de la réticence des partenaires européens à honorer leur engagement, sans doute en raison de leur manque de confiance dans le dispositif.

D'autres mesures opérationnelles sont les *hotspots*, la relocalisation et l'accord UE-Turquie. L'idée des *hotspots* avait initialement été présentée par la Commission européenne au mois de mai 2015 suite au naufrage dramatique en Méditerranée qui avait entraîné la mort d'un millier de personnes. Créer ces centres d'accueil et d'enregistrement devait permettre de relocaliser les personnes accueillies. Or, leur installation s'est révélée d'une réelle complexité, en raison des contraintes matérielles et de terrain. Par ailleurs, le fonctionnement des *hotspots* requiert la participation des autres membres de l'Union européenne, en termes financiers, matériels et humains. Lors de la conclusion de l'accord UE-Turquie, la Commission européenne a estimé précisément le nombre de personnes devant être envoyées par l'Union européenne en soutien des autorités grecques dans les *hotspots*. Les chiffres que je vais vous indiquer démontrent que nous sommes effectivement loin du compte. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile a demandé l'envoi dans les *hotspots* de 400 interprètes tandis que les Etats membres de l'Union se sont collectivement engagés sur l'envoi de 118 interprètes. Aujourd'hui, seuls 63 ont été déployés. Lorsqu'on connaît la difficulté de déterminer si les personnes qui arrivent sont des réfugiés, des demandeurs d'asile ou sont animées par d'autres motifs, la question de l'interprétariat s'avère déterminante. Or, nous n'avons pas les moyens de procéder aux entretiens, faute d'un nombre d'interprètes suffisants. Les experts sont dans une situation analogue. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile a demandé 472 experts et les Etats membres se sont engagés à en envoyer 470. Aujourd'hui, seuls 67 sont arrivés. Ces chiffres démontrent la difficulté d'établir un dispositif et de le faire fonctionner avec les moyens nécessaires, car les États-membres ne peuvent ou ne veulent participer à l'effort commun.

C'est là une question de solidarité, pas simplement en termes de relocalisation, mais aussi en termes d'aide à l'Italie et à la Grèce, afin que les dispositifs puissent fonctionner. Cette solidarité n'est pas assurée, faute de moyens suffisants. En ce qui concerne les relocalisations, depuis les huit derniers mois, nous n'avons pas atteint le seuil de 1 % des personnes relocalisées. Certes, les localisations doivent s'effectuer sur deux années et il est, les prochains mois pourront être, de ce point de vue, marqués par une capacité des États membres plus importante à contribuer effectivement à la relocalisation des personnes.

Je voudrais terminer sur deux aspects. Nous avons vu la réponse immédiate à la situation qui s'est traduite par une action opérationnelle. Un deuxième temps est celui de l'adaptation de notre système, en ce qui concerne tant l'espace Schengen que le droit d'asile et le système de Dublin. Ce temps législatif prend nécessairement du temps. Si on a bon espoir d'avancer assez rapidement concernant la modification du Code Frontières Schengen et

la création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes côtes, l'adaptation des règles relatives à l'asile pose d'autres questions fondamentales. Il n'est pas tout à fait certain aujourd'hui qu'on s'entende sur la composition de la liste des pays d'origine sûrs. La question de savoir si la Turquie est un pays d'origine sûr est actuellement sur la table et donne lieu à des débats nourris au Parlement européen. Concernant le système Dublin, la proposition de réforme présentée la semaine passée par la Commission européenne risque de rencontrer de nombreuses oppositions.

Au-delà de l'opérationnel et du législatif, quelle devrait-être la stratégie européenne en matière d'immigration sur le long terme ? Les pays membres en sont dépourvus tant leur action dans ce domaine, comme dans nombre d'autres, s'inscrit dans le court terme. Nous étions parmi les tout premiers, dans l'organisation qui est la mienne, à indiquer aux chefs d'État et de gouvernement qu'il fallait, au moment de la définition des orientations de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, se placer dans une perspective de long terme et de ne pas limiter sa réflexion sur les migrations dans les cinq prochaines années, mais de se situer jusqu'aux vingt-cinq prochaines années. La mobilité humaine, telle qu'elle se présente aujourd'hui, ne sera très certainement pas la même demain. Un certain nombre d'éléments vont en effet jouer. Ce ne sont pas seulement les conflits et les questions démographiques qui sont en jeu. Les questions climatiques, l'urbanisation du monde, ainsi que la montée de la classe moyenne sont aussi des facteurs d'évolution des migrations et de mobilité extrêmement importants. Comment peut-on établir une politique publique de gestion des flux migratoires sans avoir de vision de ce que sera demain la mobilité humaine ? Un tel travail n'a pas été, pour l'heure, conduit, et une lecture transversale de ce que devrait être une politique migratoire ne semble que débiter. Comment sommes-nous en capacité de prévoir, de planifier et de répondre aux flux ? Comment organise-t-on la mobilité sur un espace commun et l'accès des personnes qui arrivent à un certain nombre de services et de droits que l'Union européenne leur accorde ? Toutes ces questions ne sont pas abordées aujourd'hui, pour des motifs de calendrier électoral ou de mandat, et ce, sans que ne soient dessinés les contours d'une politique publique de l'émigration et de l'asile de l'émigration dans le futur.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup. Ces questions sont lourdes d'enjeux. Comment les démocraties sont capables de gérer le moyen et le long terme ? Pour éclairer nos débats, nous avons la chance d'avoir deux coprésidents d'un groupe de travail consacré à cette question auquel je vais commencer par donner la parole, à savoir MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce.

M. Jacques Legendre. – Je voudrais remercier les deux intervenants pour la clarté de leur propos étayés par des faits.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – On peut être chercheur et concret ! Ça rassure toujours le Parlement.

M. Jacques Legendre. – Vous avez posé un certain nombre de questions et dénoncé la non-application du Code frontières Schengen dès son origine. Pourriez-vous nous dire pour quelles raisons l'Union européenne a immédiatement renoncé à l'appliquer ? La non-application des textes est en effet l'une des raisons de l'irritation des citoyens à l'égard des règles adoptées par l'Union européenne. Vous avez également parlé de la politique conduite avec la Turquie vis-à-vis des migrants. En visitant le camp de Calais, j'ai constaté que la majorité des migrants qui s'y trouvent n'est pas d'origine syrienne et que les Syriens présents se plaignent d'être minoritaires et mal perçus par les autres. Par conséquent, on ne peut traiter exclusivement d'un problème de réfugiés fuyant un pays en guerre car nous avons,

mêlés à ceux-ci, des personnes qui ne se sentent pas à l'aise dans leur pays, comme des Afghans ou des Pakistanais, des Erythréens et des ressortissants d'Etats d'Afrique de l'Ouest dont la problématique s'avère différente. On a beaucoup parlé de la route de l'est et des Balkans. Mais les premiers drames se sont produits en Méditerranée centrale et c'est en réponse à ceux-ci qu'ont été lancées des opérations navales parfois ambiguës qui, si elles permettent de sauver des vies, ce qui est essentiel et incontestable, sont utilisées par les passeurs pour faire exécuter par les marines européennes une partie de leur travail. S'agit-il d'amener les gens que l'on sauve dans les pays européens ou de les ramener dans leur pays de départ, ce qui risque de nous mettre en non-conformité avec les règles juridiques que nous avons acceptées ? Est-il logique, par exemple, que la Cour européenne des droits de l'homme puisse se prononcer sur ces questions et qu'elle ne laisse pas aux États la possibilité de déterminer la politique qu'ils souhaitent ? J'ai entendu à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe des critiques assez vives du Commissaire aux Droits de l'homme sur l'accord UE-Turquie, ainsi que des réserves du Secrétaire général du Conseil de l'Europe. J'observe enfin que le Conseil de l'Europe, qui est la seule institution à regrouper tous les pays européens et la Turquie, n'a pas du tout été consulté sur celui-ci. De même, lorsqu'on parle de Schengen, le Royaume-Uni n'est pas concerné. Or, il accueille l'une des plus fortes communautés de réfugiés et on sait bien que celle-ci représente une grande motivation pour les migrants qui choisissent ce pays comme destination finale. Pourriez-vous nous éclairer sur ces points ?

M. Gaëtan Gorce. – Je formulerai deux remarques. Vous nous dites que la question migratoire relève de la politique étrangère ; le problème, c'est qu'il n'y a pas de politique étrangère européenne et que nous ne disposons pas de l'outil à partir duquel elle pourrait être construite. La question n'est-elle pas alors d'imaginer un autre cadre de réflexion et de coopération que celui proposé par l'Union européenne, au sein de laquelle les résistances sont nombreuses ? Pourrait-il s'agir d'une coopération renforcée entre les grands Etats directement concernés par ces enjeux et qui disposent des moyens d'agir ? Quel rôle la France pourrait-elle jouer, qui a fait montre en la matière d'une grande discrétion pour des raisons politiques ? Certes, nous disposons d'un répit avec l'accord UE-Turquie, mais ce problème resurgira. J'en viens à présent à ma seconde question : la crise actuelle appelle une action de l'Union européenne, dont les mécanismes de concertation s'avèrent complexes. Mais n'est-elle pas aussi annonciatrice de futures crises migratoires qui répondront à d'autres causes, comme les catastrophes climatiques ou le désordre croissant constaté en Afrique de l'ouest ? Il est certain qu'il faut s'attaquer à ces causes en recherchant une concordance de notre politique étrangère, militaire et migratoire. Mais ne devons-nous pas aussi reconsidérer la façon dont nous travaillons avec ces Etats et territoires étrangers, comme en Afrique de l'ouest ? Une initiative française et européenne ne serait-elle pas indispensable en termes d'accompagnement et de développement ? On sait cependant que la poussée démographique et les turbulences économiques vont être telles qu'une telle initiative ne suffirait pas à résoudre la question de l'émigration. Ne devons-nous pas dès lors réfléchir à d'autres types d'échanges et de flux migratoires avec ces territoires ? Est-il envisageable politiquement et techniquement d'organiser les arrivées et les départs sur le sol européen des populations concernées ? Enfin, s'agissant de la définition même des réfugiés, ce que disait notre collègue M. Jacques Legendre traduisait bien les incertitudes qui peuvent se faire jour. Nous appliquons des dispositifs conçus dans un autre contexte géostratégique face à d'autres situations et nous voyons bien que la définition du réfugié est en permanence questionnée. Certes, la notion de pays d'origine sûr fait débat et, plus généralement, la distinction entre le réfugié politique et économique. La cause de la migration afghane est à la fois politique et économique. Il est extrêmement difficile d'apporter une réponse satisfaisante. En s'astreignant à un examen au cas par cas de la situation de chaque demandeur d'asile, ce qui

est en soi une bonne chose, mais au regard de critères extraordinairement difficiles à démontrer, le problème n'est-il pas rendu plus complexe encore ? Ne faudrait-il pas accepter de renoncer à cette distinction et aborder ce problème plutôt de manière globale, faute de pouvoir le traiter de manière aussi spécifique ?

M. Jacques Gautier. – Merci pour cette intervention à deux voix qui abordait ce sujet de fond. Je reconnais l'erreur d'analyse au départ, le manque de réactivité, mais aussi le manque de vision stratégique de long terme qui nous concerne. Je souhaitais également revenir sur la différence des deux immigrations : celle qui vient du Levant, dont on sent qu'elle est avant tout humanitaire liée à une menace physique et à la guerre civile qui vient d'être évoquée, et celle qui vient du Sud-Sahel, qui est de nature totalement économique et qui perdurera, même si nous arrivons à régler un jour le problème du Levant. Quelle est votre analyse sur ces deux flux migratoires qui sont divers, l'un durant beaucoup plus longtemps que l'autre et risquant de perdurer ? On voit bien les limites de l'Opération Sophia que nous avons évoquées tout à l'heure. Tant que nous ne passerons pas à la phase trois, nous sommes voués à être des passeurs complémentaires des passeurs et on voit donc la difficulté de l'exercice. Vous avez évoqué l'action sur l'environnement immédiat pour éviter les problèmes d'émigration et de ré-émigration. En ce sens, vous avez mentionné les trois pays qui ont accueilli le plus grand nombre de réfugiés : Turquie, Jordanie et Liban, avec la déstabilisation que l'on constate surtout au Liban. Permettez-moi une question que vous estimerez peut-être incongrue : si l'on veut éviter une émigration et permettre le retour des migrants dans leur pays d'origine, l'idéal est de les maintenir au plus près de celui-ci. Dans les zones du Nord de l'Irak sécurisé, voire dans les espaces les plus à l'Ouest de la Syrie sécurisée, le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies, soutenu par l'Europe, ne pourrait-il pas créer, en accord avec les parties, des camps de réfugiés qui permettraient d'éviter que ceux-ci quittent la Syrie ou l'Irak et faciliteraient les retours ? Je suis bien conscient des difficultés géopolitiques et politiques qu'une telle initiative ne manquerait pas de susciter, mais je crois qu'elle constitue la réponse la plus simple à ce problème d'immigration.

M. Jean-Marie Bockel. – Avec notamment mon collègue Jeanny Lorgeoux, nous avons rédigé un rapport qui s'intitulait « L'Afrique est notre avenir ». Nous étions à l'époque dans un certain optimisme et nous connaissions une croissance continue, même si nous étions lucides quant aux enjeux et aux risques. Nous sommes bien conscients qu'aujourd'hui les choses se tendent avec une immigration infra-africaine très importante et à travers le Maghreb, une immigration très forte vers l'Europe. Lorsqu'on voit les perspectives démographiques et climatiques, ainsi que les enjeux géopolitiques auxquels s'ajoute la mauvaise gouvernance qui reste encore très prégnante, le tableau va bien au-delà de tout ce que nous venons d'évoquer. J'aurais souhaité connaître votre vision de cet avenir.

M. Christian Cambon. – Sur le long terme, n'avons-nous pas le devoir de revisiter les politiques de développement qui traduisent en quelque sorte l'échec des pays européens dans ce domaine ? Allons-nous élaborer des politiques d'immigration qui ne reçoivent pas le soutien des opinions publiques comme en Autriche ? Dans le même temps, on continue à engloutir des sommes colossales en matière de développement et de coopération : 30 milliards d'euros pour le Fonds européen pour le 11^{ème} Fonds européen de développement, sans compter les autres fonds. On voit bien qu'une bonne part de cette immigration, comme le soulignait notre collègue M. Jacques Legendre, est liée à une motivation économique pour nombre des migrants. Il y a toujours eu des régimes autoritaires, comme en Érythrée et au Mali, qui sont loin d'être des parangons de démocratie. Or, jamais on n'a vu autant d'immigration. A Mayotte, où j'étais récemment, près de 130 000 clandestins arrivent, y

compris d'Afrique, entrant par cette porte sur le territoire européen. Ce n'est pas tellement le régime des Comores qui est contesté, mais c'est l'absence de subsides alimentaires. Le Tunisien vendeur d'oranges qui s'est immolé ne demandait pas plus de démocratie, mais simplement de pouvoir vivre de son travail. C'était là l'origine de ce printemps arabe. Ne faut-il pas revoir sérieusement le principe de ces politiques de développement ? Le Patriarche maronite du Liban que nous recevions avant-hier avec M. le Président Gérard Larcher, soulignait l'importance de donner les conditions de paix et de développement pour que les gens restent chez eux alors qu'une fois accueillis en Europe, ils n'y retournent plus. La seconde génération oublie d'ailleurs, nous a-t-il amplement expliqué, qu'elle est d'origine libanaise. Qui viendra les remplacer, sinon les représentants de Daech qui a besoin de s'implanter sur ce territoire ? En d'autres termes, ne faut-il pas revoir la politique non seulement conduite par la France, qui fait ce qu'elle peut et en fait beaucoup plus que bien d'autres, et plus largement par l'Europe et les États occidentaux en matière de développement, tant les sommes qui y ont été consacrées s'avèrent considérables ? Les boucles du Niger ont en effet englouti des milliards et lorsqu'on voit la situation du Mali, on se demande où est passé tout cet argent ! Ne faudrait-il pas avoir un autre regard sur la politique de développement, puisque la première nécessité de tous ces peuples est de vivre en dignité, de pouvoir manger et se développer ? Quel est votre sentiment sur ce sujet ?

M. Alain Gournac. – Je souhaiterais remercier les intervenants qui ont été très intéressants et complémentaires. Disposons-nous d'études évaluant le nombre des migrants, non seulement syriens, qui sont amenés à rester ou à retourner vers leur pays ? Je ne sais pas s'ils seraient très heureux de s'installer en France. Ce n'est certes pas facile. Ma seconde question concerne le projet de contrôle des côtes libyennes qui permettrait non d'effectuer la moitié du travail des passeurs, mais de ramener les populations qui se trouveraient très près des côtes. Je pose cette question dans le souci de ne plus engraisser les passeurs car la somme que vous avez avancée m'a assommé.

Mme Josette Durrieu. – Merci infiniment à nos deux intervenants. Vous avez eu raison d'insister sur l'absence de volonté de l'Europe de réaliser l'ampleur de la situation. Nous sommes un certain nombre à siéger au Conseil de l'Europe qui comprend quarante-sept pays. Je souhaite témoigner ici du déni qui fut celui de l'Europe et de son absence totale de solidarité, alors que nous voulions seulement émettre un message humanitaire. Égoïsme, individualisme et nationalisme qui se sont ajoutés au tableau gris que nous pouvons faire de l'Europe aujourd'hui; j'ai vécu de manière dramatique, par moment, cette absence de volonté. Vous avez également eu raison de souligner que les *hotspots* auraient dû être établis dans les premiers pays d'accueil, à savoir le Liban, la Turquie et la Jordanie. Il fallait vraiment les aider et nous ne l'avons pas fait ! Nous n'avons pas non plus souligné le caractère exceptionnel des efforts de la Turquie, même si c'est avec l'intention politique sous-jacente d'en faire une vitrine. Je suis allé à Kobané en juin 2014 et je ne sais pas si c'était le meilleur îlot à reconstruire, tant il est coincé entre Daech d'un côté et la Turquie de l'autre. Une proposition de la France visait à les aménager très vite, suivant les zones pacifiées et dans les zones de conflit. Mais insistons sur ce que nous avons à faire et relayez ce message si vous êtes mieux entendus que nous. La France, pays de droit d'asile, a offert plus d'offres qu'elle n'a reçu de demandes et surtout, c'est le moment d'intervenir et de nous aider à anticiper sur les problèmes de réchauffement climatique qui entraîneront la mise en mouvement de millions de personnes. Sans doute est-ce là le moment d'insister davantage de votre part et de nous aider à préciser les éléments de notre stratégie.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Merci Messieurs pour les éléments de réflexion que vous nous avez apportés ce matin. Ceux-ci montrent bien que les raisons des

migrations sont multiples, comme l'a rappelé notre collègue M. Jacques Legendre, et qu'elles vont se poser à nous sur la durée. Toutes ces personnes, si les raisons de leur migration peuvent s'avérer diverses, partagent l'expérience commune de la vulnérabilité extrême et permanente à laquelle faisait référence Hannah Arendt dans un contexte différent, mais qui est bien toujours la même. Face à cela, nous observons un raidissement des opinions dans l'Espace Schengen, que ce soit en France, en Allemagne ou encore en Italie. Le scénario, inconcevable il y a deux ans, d'une remise en cause des accords de Schengen est maintenant à notre porte. Ma question sera simple : face à un tel phénomène, les valeurs fondatrices de l'Europe vont-elles pouvoir résister ? Le tableau gris dont parlait ma collègue Mme Josette Durrieu il y a quelques minutes va-t-il s'obscurcir ? A l'inverse, quels sont les leviers à activer pour remettre l'Europe sur les bons rails afin d'assurer la pérennité des valeurs et de l'idéal commun qui font la spécificité de l'espace européen ?

M. Michel Billout. – En ma qualité de rapporteur d'une mission commune d'information sur l'accord UE-Turquie, je vous interrogerai sur ce sujet qui est l'un des éléments de la question dont nous débattons aujourd'hui. S'agit-il d'une tentative de réponse ponctuelle à un problème localisé ou de la réalisation d'un modèle de réponse aux flux migratoires ? J'aurai deux questions très générales : l'une portera sur le droit d'asile et l'autre sur le rôle particulier de l'Allemagne. Ainsi, concernant le droit d'asile, en renvoyant en Turquie des personnes en demande de protection internationale, ce qui est tout à fait inédit, l'Union européenne ne méconnaît-elle pas ses obligations en la matière ? Si ce n'était pas le cas, pensez-vous que les conditions matérielles et humaines sont remplies en Turquie pour que ce droit d'asile soit effectivement respecté ? Mon autre question concerne les conditions de négociation et le rôle très particulier de l'Allemagne, puisqu'on a plutôt le sentiment qu'il s'agit d'un accord bilatéral entre la Turquie et Berlin. Pensez-vous que ce qui justifie la démarche de ce pays exprime une volonté de leadership au sein de l'Union européenne ou est à mettre au contraire au compte d'une réaction désespérée face à la passivité de ses autres États membres ?

M. Hubert Falco. – L'analyse qui vient de nous être faite est claire et préoccupante. J'écoutais mon collègue qui parlait de l'Afrique comme de notre avenir. À l'inverse, je dirais plutôt que l'Afrique est plutôt une poudrière et un potentiel problème à venir. Je suis un Européen convaincu et suis choqué d'entendre, comme dans votre analyse vous en avez fait le constat, que la question migratoire n'est pas européenne, à l'inverse de celle de la couleur des fraises ! Je voulais recueillir votre avis sur l'impact possible sur la stabilité de l'Algérie, qui me paraît être un problème qui pourrait survenir très rapidement.

Mme Gisèle Jourda. – Le 6 mai dernier, M. Jean-Claude Juncker a fait part de toutes ses craintes suscitées par la politique mise en œuvre par l'Autriche d'un dispositif anti-migrants dans le Col du Brenner. Il a qualifié dans des termes très directs cette catastrophe indiquant toutes les répercussions, tant sur le plan économique qu'humain, qu'elle pourrait avoir. Je souhaitais savoir comment vous abordiez cette question et quelles conséquences cette mesure pourrait induire pour l'Europe et la France ?

M. Daniel Reiner. – Naturellement, l'Europe plaide coupable. Au nom des valeurs et des vertus morales que nous portons et qui ont fait la construction européenne, faute d'une politique communautaire en la matière, plus l'Europe avance dispersée, plus elle s'éparpillera. Le risque évoqué par ma collègue Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont est évident. L'Europe par sa proximité a sa responsabilité. Mais où est l'ONU dans cette affaire ? D'autres pays peuvent également avoir des responsabilités dans cette partie du monde. N'interprétez pas mon intervention comme une volonté de dédouanement dans cette affaire. Il

nous faut ainsi agir mieux que ce que nous avons fait jusqu'à présent mais, pour autant, ne portons pas seuls cette responsabilité. Utilisons les créneaux qui existent et l'ONU s'intéresse à ces questions migratoires depuis toujours. Où se trouve aujourd'hui l'ONU dans cette question particulière qui touche l'Europe ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie de vos questions et passe la parole à nos intervenants.

M. Yves Pascouau. - Merci pour ces très nombreuses questions. Je ne suis pas certain que nous allons parvenir à répondre à toutes. Où est l'ONU ? Elle étudie manifestement ces questions et discute beaucoup. La question me paraît davantage être celle de la réaction de la Communauté internationale face à cette situation. Évidemment, l'Union européenne essaie de travailler et un certain nombre d'acteurs, de la région du Golfe notamment, ne participe pas à l'effort nécessaire. En fonction du côté où l'on se trouve, soit l'Europe apparaît comme une forteresse ou comme une passoire. Je ne crois ni à l'un ni à l'autre et si l'on considère qu'il s'agit d'une Europe forteresse, elle est loin d'être la seule : le Japon, l'Australie ou encore les Pays du Golfe le sont aussi. On attribue ainsi à l'Union européenne, qui est sous les projecteurs, beaucoup de maux qui ne lui sont pas spécifiques et que d'autres portent davantage encore. Sur l'accord UE-Turquie, mon analyse est relativement simple. En schématisant les choses, l'accord UE-Turquie porte sur trois catégories de personnes : les personnes en situation irrégulière, qui arriveraient de Turquie vers la Grèce. On pourrait imaginer la situation d'un ressortissant algérien passant par la Grèce sans demander l'asile et qui serait non autorisé à résider en Grèce. Cette personne ne poserait pas de problème juridique puisqu'elle serait alors renvoyée vers le pays dont elle vient, soit sur la base de l'accord de réadmission entre la Grèce et la Turquie, soit bientôt sur la base de l'accord de réadmission entre l'Union européenne et la Turquie. Ce cas de figure est le plus simple, et les retours qui ont été organisés depuis la Grèce ont concerné des personnes qui n'avaient pas formulé de demandes d'asiles et dont on avait considéré qu'elles n'étaient pas autorisées à séjourner en Grèce.

Les deux questions principales qui se posent concernent l'utilisation des concepts des pays de premier asile et de pays tiers sûr qui renvoient à deux catégories de personnes. Selon le droit de l'Union européenne, le concept de pays de premier asile permet de déclarer irrecevable une demande d'asile déposée auprès des autorités grecques par une personne – tel un Syrien- bénéficiant d'une protection temporaire en Turquie, à condition que cette protection soit suffisante. Toute la question est donc de savoir si la protection octroyée dans le pays tiers, en l'occurrence en Turquie, est suffisante. A mon sens, cela suppose que le niveau de protection y est comparable à celui octroyé dans l'Union européenne. Or, je ne suis pas aujourd'hui certain que le statut, la protection et les droits garantis aux personnes sous protection temporaire en Turquie sont identiques à ceux garantis sur le territoire de l'Union européenne. De ce point de vue-là, la notion de pays de premier asile me semble être discutable et je ne sais si l'on peut qualifier la Turquie de premier pays d'asile.

La notion de pays tiers sûr, également prévue dans le droit de l'Union européenne, permet quant à elle de déclarer irrecevable une demande d'asile déposée par une personne provenant d'un pays où elle aurait pu déposer une demande d'asile. La directive européenne relative aux procédures d'asile liste un ensemble de conditions pour pouvoir qualifier un pays tiers de sûr. Parmi ces conditions figure l'application de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. Or, chacun sait que la Turquie a émis une réserve géographique sur cette convention qui date de 1951 et ne l'applique par conséquent qu'aux Européens. De ce simple fait, on ne peut considérer la Turquie comme un pays tiers sûr. Ce qui signifie que la

déclaration Union européenne-Turquie, c'est-à-dire l'engagement des deux parties à agir et l'engagement de l'Union européenne, via la Grèce, à utiliser des concepts de pays tiers sûr et de premier asile est, de mon point de vue, juridiquement contestable. Néanmoins, la réponse ne pourra être donnée ni par les États membres de l'Union européenne signataires de cette déclaration, ni par l'Union européenne qui assure le suivi de cette déclaration, mais par un juge. En effet, seul le juge sera à même de dire si la Turquie remplit ces conditions, qu'il s'agisse d'un juge grec ou, au besoin, d'un juge européen au travers d'une question préjudicielle. Ce n'est que dans quelques jours, semaines ou mois, que nous aurons cette réponse. En attendant, la difficulté est telle que les renvois de Grèce vers la Turquie de demandeurs d'asile ou de personnes sous protection temporaire ne se réalisent pas, parce qu'en réalité, on ne sait pas. Ainsi, on se rend compte aujourd'hui qu'un juge de première instance grec est tout à fait capable, en estimant que la Turquie n'est pas un pays tiers sûr, d'infirmer la décision prise par les vingt-huit chefs d'État et de gouvernement, accompagnés par les Présidents de la Commission européenne et du Conseil européen.

Quel est le rôle de cet accord ? Celui-ci assure une double communication vis-à-vis des citoyens européens qui sont informés que désormais l'Union européenne s'occupe de cette question, ainsi que vis-à-vis des passeurs qui sont dès lors informés de la fermeture de la route gréco-turque. Que cette route soit fermée de la même manière que la route des Balkans n'empêchera pas les personnes poussées par le désespoir d'emprunter d'autres voies. On se retrouvera, d'une certaine manière, à la case départ, comme en avril 2015 où un millier de personnes ont péri en Méditerranée après avoir embarqué sur de frêles esquifs. Pire encore, souvenez-vous, il y a un an à peine, de ce *modus operandi* inouï qui consistait à faire échouer des cargos remplis de personnes lancés, à pleine vitesse et sans pilote, sur les côtes. Voilà le caractère industriel de l'horreur humaine. Allons-nous retomber dans de telles situations ?

L'Allemagne a quant à elle exercé un leadership politique seule, de manière positive et négative. Le « *Wir schaffen das* » d'Angela Merkel est, sur le plan des valeurs, ce qu'il fallait faire. Quelles sont nos valeurs ? Quelle est notre histoire ? Les migrations constituent l'histoire du continent européen depuis son origine et elles continueront d'exister. Le problème du « *Wir Schaffen Das* » réside dans l'oubli que nous disposons d'un espace de circulation commun. Nous sommes en train d'essayer d'établir un marché du travail. Toutes les questions qui relèvent de la politique migratoire sont aujourd'hui communes et l'on ne peut agir de manière unilatérale, que ce soit positivement sur le terrain des valeurs comme l'a fait la Chancelière, ou négativement, sur le terrain de la sécurité, comme le font Viktor Orban et d'autres personnes. Dans un contexte commun, l'unilatéralisme est un problème. Lorsque la Chancelière a annoncé son intention d'accueillir, elle s'est retrouvée bien seule, sans soutien aucun de ses partenaires. Où étaient alors la France et les Pays-Bas, l'Italie et l'Espagne ? Face à l'arrivée en nombre très important sur le territoire allemand, il faut faire tomber les chiffres et négocier, pour ce faire, avec la Turquie. La baisse significative du nombre de migrants constitue désormais un message politique relativement fort, à l'adresse des citoyens européens et allemands. Comme l'indiquent les communiqués de l'Agence Frontex, le nombre d'arrivées a bel et bien chuté, même s'il augmente par ailleurs.

Je terminerai mon propos sur la capacité des États membres, dans le cadre des institutions communes, d'organiser et de prévoir. Il y a peut-être deux ou trois cercles concentriques. Le premier concerne l'Algérie et je ne vous cacherai pas les propos d'un grand géopolitologue qui soulignait, lors d'une réunion à huis clos à Bruxelles, la difficulté de gérer la crise en Syrie et notre impossibilité d'en gérer deux simultanément. Cet éminent spécialiste soulignait que la prochaine crise concernerait l'Algérie. Une première question va ainsi se poser très rapidement, et je n'évoquerai pas ici la question de la Libye. Une première ligne de

questionnement concerne la déstabilisation politique de régions qui vont créer potentiellement des exilés. La seconde ligne de raisonnement concerne la zone située un peu plus au Sud, soit le Sahel et l'Afrique de l'Ouest. Les politiques de développement doivent être mises en œuvre mais il faut bien avoir conscience que ces politiques, dans leurs premières années de mise en œuvre, créent de la migration parce que, précisément, ces personnes disposent d'un capital plus important, à fois financier et de connaissances, qui leur permet de bouger. Si l'on veut sérieusement s'interroger sur les politiques de développement et leur caractère effectif, il faut les assortir de politiques de mobilité. Lorsque j'employais précédemment ce terme, ce n'était nullement par facilité de langage, mais parce que je considère fondamentalement que le monde dans lequel nous entrons aujourd'hui n'est pas un monde de migrations ou d'émigrations, mais de mobilité. Il va ainsi falloir organiser la mobilité de ces personnes et y introduire une forme de facilité.

Mon dernier élément concernera les politiques de développement qui sont certes très intéressantes, mais les chiffres de 30 milliards d'euros sont très en deçà des envois de fonds privés qui s'élèvent à 450 milliards de dollars. Cette somme-là est considérable et c'est peut-être sur celle-ci qu'il faut essayer de travailler afin d'assurer leur mobilisation de façon positive, c'est-à-dire non pas seulement pour des individualités, mais aussi pour des communautés.

M. Le Recteur Gérard-François Dumont. – Pourquoi l'accord de Schengen n'a-t-il pas été appliqué ? Je n'en rappellerai pas les règles et la raison en est bien connue ici. La seule stratégie de l'Union européenne, ces quinze dernières années, a consisté à s'élargir pour s'élargir, sans tenir compte de la capacité des pays à respecter les règles de l'Union européenne. En effet, je vous rappelle qu'un principe fondamental à respecter pour entrer dans l'Union européenne est de disposer d'une administration permettant d'en appliquer les règles. Or, ce principe fondamental n'a pas été respecté et il en est résulté un élargissement de l'Union européenne et de l'Espace Schengen des pays qui n'étant pas en situation, pas seulement administrative mais aussi géographique, de respecter le code frontières Schengen. La situation que nous connaissons aujourd'hui met ainsi en cause Schengen lui-même et explique la situation du Col du Brenner. Il ne faut surtout pas se voiler la face ! Aujourd'hui, Schengen est malheureusement plus prêt de la tombe que de la renaissance. Il vaudrait mieux en réaliser un diagnostic précis si l'on veut arriver qu'il renaisse, tel le Phénix !

Effectivement, à travers les migrations de ces dix-huit derniers mois, nous n'avons pas eu que des personnes qui venaient exclusivement de Mésopotamie. Dans la mesure où, comme l'a dit le directeur de Frontex, la Turquie s'est transformée en « autoroute à migrants », se sont engouffrés sur cette autoroute des personnes qui venaient d'autres régions et qui cherchaient leur salut. C'est là toute l'histoire des migrations au cours des dernières décennies. Les premiers morts datent du Déroit de Gibraltar et des Canaries. Comment ont été enrayés les flux migratoires entre le Sénégal et les Canaries ? Par des moyens militaires, mais aussi par un travail social au Sénégal, comme celui effectué par les mères sénégalaises qui n'en pouvaient plus de voir certains de leurs adolescents se noyer au large du Sénégal et de la Mauritanie et qui ont, de ce fait, mené un combat pour empêcher leurs jeunes de continuer à partir sur des bateaux. Notre situation est plus générale. Face à cette situation, quelle solution imaginer ? Je ne dis pas qu'il existe des solutions parfaites, mais il n'est pas inintéressant de se tourner vers les autres régions du monde pour voir ce qui est pratiqué en cas de vagues migratoires significatives et maritimes. Regardons les accords entre les Etats-Unis et Cuba qui fonctionnent depuis 1994 selon la logique « pieds secs – pieds mouillés ». Ainsi, le ressortissant cubain qui appareille sur une barque quelconque vers la Floride parvient sur une plage n'est pas renvoyé par les autorités américaines. En revanche, si son embarcation

est arraisonnée par des gardes-frontières en mer, cette personne est ramenée à Cuba. Les causes des migrations du XXI^{ème} Siècle seront les mêmes que celles qui ont existé tout au long de l'histoire de l'Humanité. Concernant l'Afrique, chacun est parfaitement conscient de la situation. L'Afrique a tous les moyens de son développement et son potentiel s'améliore, du fait de l'augmentation de la densité de la population qui rentabilise, davantage que par le passé, un certain nombre d'activités économiques. La question est celle de la gouvernance. Lorsque les pays africains sont bien gouvernés, les habitants n'ont pas envie de partir, comme lors des quarante années de la présidence de M. Houphouët-Boigny. On a commencé à voir une émigration en provenance de la Côte d'Ivoire qu'avec la guerre civile survenue au milieu des années 2000.

Ce qui est vrai pour la Côte d'Ivoire l'est pour l'ensemble des pays d'Afrique et pose nécessairement la question des politiques de développement. Il faut préciser que nos politiques françaises en matière de développement ont conduit à favoriser le multilatéralisme au détriment du bilatéralisme. La France n'a en effet plus les moyens d'agir sur l'utilisation des crédits qui sont donnés à des fonds multilatéraux. Quel pays au monde a reçu la plus grande aide au développement depuis près d'un demi-siècle ? Il s'agit de l'Algérie et je vous rappelle que nous avons surpayé le pétrole algérien pour en favoriser le développement. Il y a effectivement une décision stratégique à prendre par la France qui doit revenir sur la priorité accordée au multilatéralisme dans l'aide au développement. À cet égard, l'aide au développement accordée par le Royaume-Uni, qui a accordé moins de moyens au multilatéralisme, s'est avérée plus efficace.

Sur l'avenir de l'Union européenne, J'ai été très surpris par l'évocation par le journal Le Monde de la remise du Prix Charlemagne à sa Sainteté le Pape François. Sa version numérique comportait un éditorial intitulé : « débusés, les dirigeants européens s'en remettent au pape François ». Ce mot définissait bien la situation actuelle et explique également le raidissement des opinions que vous avez évoqué. Si les populations sont en proie au doute, c'est qu'elles ne comprennent plus où leurs dirigeants les mènent. J'ai moi-même rédigé un article pour montrer que l'Union européenne était en train de mettre entre parenthèses un certain nombre de ses valeurs, comme la liberté, la démocratie et la subsidiarité. Il faut ainsi que l'Union européenne respecte ses valeurs dans les décisions qu'elle prend, et dans la façon de les mettre en œuvre, si elle souhaite perdurer, comme je vous l'ai exposé à titre liminaire dans mon introduction.

Je terminerai sur un point absolument essentiel dans la compréhension des migrations. En réalité, les populations, dans leur très grande majorité, veulent vivre et travailler au pays. Pourquoi y a-t-il encore autant de Syriens en Jordanie, au Liban ou en Turquie ? Parce que 44 % d'entre eux reviennent régulièrement en Syrie pour maintenir le contact avec leur famille et vérifier l'état de leurs biens. Ces personnes souhaiteraient réellement retourner en Syrie, une fois la situation apaisée. Il ne faut pas encourager les départs, mais aider les pays, et chacun sait bien qu'il est moins onéreux, d'un point de vue purement financier, d'aider un Syrien en Syrie que d'assurer son intégration en France. Ce point est essentiel et il importe d'aider les Syriens chez eux, alors qu'un certain nombre de décisions politiques les empêche aujourd'hui de le faire.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Les responsabilités qui incomberont au futur président de la République seront lourdes à assumer... Quel paradoxe : on regrette que plus on fasse de multilatéral, moins on fasse de binational, mais dans le même temps, on souhaite que l'Europe agisse plus. Il est vrai que nous avons délégué un grand nombre de nos interventions, au risque de perdre de notre influence et de notre opérationnalité alors que nous

souhaitons forger les outils européens, puisque le sujet intéresse l'Union dans son ensemble. On est en permanence écartelé sur toutes ces questions. En resituant tout ce qui se passe actuellement dans l'histoire, les événements que nous connaissons sont le signe de ce qui va se passer dans l'avenir. Nous sommes au début d'une nouvelle aventure et au-delà du simple accord entre l'Union européenne et la Turquie sur les migrants, d'autres sujets vont émerger et c'est là une question majeure de notre propre destin. Je tenais à vous remercier du niveau de vos analyses et de la qualité de vos réponses. C'était passionnant pour nous tous et nous sommes particulièrement conscients de ce sujet de première importance.

Election présidentielle et politique étrangère américaine - Audition de M. Gérard Araud, ambassadeur de France aux Etats-Unis (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

Mme Gisèle Jourda sur le projet de loi n° 437 (2015-2016) autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part.

M. Daniel Reiner sur le projet de loi n° 536 (2015-2016) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Japon relatif au transfert d'équipements et de technologies de défense.

M. Christian Cambon sur le projet de loi n° 3719 (AN – XIVe législature) autorisant la ratification de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015.

La réunion est levée à 12 h 07.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 11 mai 2016****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Enquête de la Cour des comptes sur l'adaptation aux besoins des moyens matériels et humains consacrés à l'imagerie médicale - Présentation, par M. Patrick Lefas, en présence de Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé, directrice générale de l'offre de soins (DGOS)**

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, au mois de décembre 2014, notre commission avait demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur les moyens matériels et humains consacrés à l'imagerie médicale. Cette spécialité en pleine évolution joue en effet un rôle croissant dans le diagnostic et dans les soins. C'est un levier important d'amélioration de la qualité des prises en charge. Il nous a paru important de faire le point sur les équipements en service et leur adaptation aux besoins de la population, sur les effectifs de professionnels, leur répartition entre les établissements de santé et la médecine de ville, et sur les actions engagées ou envisageables pour garantir la pertinence du recours aux différents actes d'imagerie.

M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la 6^{ème} chambre de la Cour des comptes, va nous présenter les conclusions de l'enquête. Il est accompagné de MM. Serge Barichard et Pierre Kerzause, rapporteurs.

J'ai demandé à Mme Anne-Marie Armenteras-de Saxcé, directrice générale de l'offre de soins, de participer à notre réunion pour représenter le ministère des affaires sociales et de la santé. Je la remercie de sa présence, d'autant qu'il s'agit de sa première venue devant notre commission depuis sa nomination à la tête de la DGOS en mars dernier.

Nous avons demandé à Daniel Chasseing de suivre plus particulièrement cette enquête. Il nous donnera son sentiment et demandera le cas échéant des précisions complémentaires aux différents intervenants.

Je passe maintenant la parole à M. Patrick Lefas pour la présentation du rapport et des conclusions de la Cour.

M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la 6^{ème} chambre de la Cour des comptes. – Je vous remercie, Monsieur le président. L'enquête demandée par votre commission a été conduite par les deux rapporteurs qui m'accompagnent, MM. Serge Barichard, conseiller référendaire, et Pierre Kersauze, rapporteur. Elle couvre près de 6 milliards d'euros de dépenses d'assurance maladie et concerne un secteur fort de 8 500 médecins radiologues, 700 médecins nucléaires et près de 33 500 manipulateurs d'électroradiologie.

Comme vous en avez exprimé le souhait, trois grandes problématiques ont été traitées : les équipements, les actes et la démographie, tant en ville qu'à l'hôpital.

Les sources d'information disponibles (Insee, Drees, Cnam, DGFIP) ont été croisées afin de sécuriser les données relatives au parc d'équipements matériels lourds qui

sont soumis à autorisation et aux revenus des médecins radiologues libéraux ou hospitaliers. Des éléments de parangonnage ont été recueillis sur l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède, et les données de l'OCDE et d'Eurostat ont été exploitées.

Nous nous sommes inspirés de la démarche évaluative, en évitant tout biais vis-à-vis de la médecine de ville comme vis-à-vis de l'hôpital.

La contradiction avec les différents acteurs du dossier a été très riche et des auditions ont été organisées avec les administrations et la Haute Autorité de santé, ainsi qu'avec les deux sociétés savantes de radiologie et de médecine nucléaire et les organisations représentatives de la profession (fédération nationale des médecins radiologues, syndicat des radiologues hospitaliers, association des manipulateurs en électroradiologie médicale) auxquelles nous avons adressé un projet de synthèse qui les a fait utilement réagir.

Que ressort-il de ces travaux ? L'imagerie médicale est aujourd'hui confrontée à des enjeux médico-économiques importants. Les politiques de régulation actuelles ne permettent pas d'y faire face de façon satisfaisante. Les actions correctrices à engager doivent s'appuyer sur trois leviers : favoriser l'innovation en dégagant des marges sur l'efficacité des actes et en redéployant les ressources disponibles, réorganiser l'offre d'imagerie médicale en renforçant les mutualisations et revaloriser l'exercice de l'imagerie hospitalière.

Je vais revenir rapidement sur chacun de ces points.

Tout d'abord l'imagerie médicale est confrontée à de forts enjeux médico-économiques. Elle est, en effet, une discipline structurante et innovante dont les principales techniques (rayons X, ultrasons, résonance magnétique, médecine nucléaire qui utilise des médicaments radio-pharmaceutiques et procède par émission mono-photonique ou TEMP ou par émission de positons ou TEP) sont exposées en annexe au rapport. Son développement a accompagné le progrès médical. Sa bonne organisation doit contribuer à la qualité de la prise en charge, tant en ville qu'à l'hôpital. Toutefois, les perspectives qu'elle offre et les innovations qu'elle génère sont aujourd'hui insuffisamment prises en compte, comme en matière de radiologie interventionnelle.

Pour ce qui concerne les équipements on peut noter trois points principaux :

- le parc d'équipements lourds est en nette progression sur la période récente (augmentation de 43 % du parc d'IRM et de 50 % du nombre de tomographes à émission de positons depuis 2010). La France a comblé la moitié de son retard en IRM et 20 points d'écart en scanners sur la moyenne OCDE ;

- le parc d'équipements est jeune (70 % du parc d'IRM et de scanners ont moins de 5 ans), ce qui place la France au deuxième rang, derrière la Bulgarie.... Et cette extension du parc s'est faite majoritairement au bénéfice du secteur privé lucratif ;

- l'utilisation des équipements est élevée au regard de la moyenne de l'OCDE, mais reste néanmoins inégale entre les secteurs et les structures exploitantes.

Pour ce qui concerne les ressources humaines, de l'analyse conduite par la Cour ressortent les constatations suivantes :

- la démographie des professionnels de l'imagerie médicale n'est pas globalement en tension : le nombre de postes d'internes ouverts en radiodiagnostic et en imagerie médicale

a augmenté de 66 % au cours des cinq dernières années et la discipline demeure attractive, puisqu'aux épreuves classantes nationales de 2014 le premier étudiant à choisir la spécialité était classé 5^{ème} et le dernier au début du deuxième tiers du classement national ;

- les trois quarts des médecins radiologues n'en sont pas moins en exercice libéral ou mixte, avec une forte concentration sur le pourtour méditerranéen ainsi qu'en Rhône-Alpes et à Paris ;

- de fait, l'hôpital éprouve de grandes difficultés à recruter : les taux de vacance statutaire de postes de praticiens hospitaliers radiologues à temps plein sont très nettement supérieurs à ceux des autres spécialités et surtout les taux de démission sont très élevés (39 % des causes de départ définitif du corps et 5,1 % des effectifs en fonction contre 3,5 % pour l'ensemble des spécialités) ;

- les effectifs de manipulateurs d'électroradiologie ont, en revanche, crû de 53 % entre 2000 et 2015, et cette croissance a essentiellement profité à l'hôpital (près de 26 000 sur 33 464, soit 78 % du total).

Les raisons de ce déséquilibre entre le secteur public et le secteur libéral sont de deux ordres : des rémunérations plus importantes dans le secteur libéral, des contraintes d'exercice plus fortes dans le secteur hospitalier.

Le secteur libéral est, en effet, plus rémunérateur, même si les revenus des médecins libéraux restent difficiles à objectiver, les chiffres variant selon les sources qui sont explicitées en annexe 17. Une étude commanditée par la Drees est d'ailleurs en cours, sur les revenus des radiologues exerçant en société d'exercice libéral. Le revenu annuel moyen net de charges des radiologues libéraux est, selon la Cnam, de près de 254 000 euros en 2015, derrière les anesthésistes-réanimateurs secteur 1 et 2 mais devant eux en secteur 1. La rémunération moyenne d'un praticien hospitalier plein temps, avec une activité libérale qui ne concerne que 39 % des médecins (57 000 euros), ne dépasse pas 153 000 euros.

Il a aussi moins de contraintes. En effet, alors qu'ils ne représentent qu'un quart de la profession, les médecins hospitaliers assurent les deux tiers des lignes de garde et d'astreinte.

Les dépenses d'imagerie médicale remboursées par l'assurance maladie représentent un total annuel de 5,9 milliards d'euros dont 2 milliards d'euros pour l'hôpital et 3,9 milliards d'euros pour la ville qui se décomposent en honoraires selon les tarifs opposables et en forfaits techniques payés à la structure exploitante et pris en charge à 100 % par l'assurance maladie. Le forfait technique représente en imagerie de coupe (IRM, scanner) les deux tiers de la dépense.

Le tiers de la dépense de ville est dû à l'échographie que les radiologues ne réalisent que pour moitié. La dépense croît à un rythme annuel inférieur à l'Ondam (+ 1,5 % sur la période 2007-2014), mais a des composantes très dynamiques (+ 8 % pour les IRM, + 5,1 % pour la scintigraphie), qui ne sont pas compensées par des baisses de même ampleur en radiologie conventionnelle (- 2,9 %). Les modalités les plus coûteuses augmentent le plus vite, ce qui neutralise l'effet des baisses de tarifs.

Les dépenses sont concentrées pour chaque catégorie sur quelques types d'actes : 80 % des dépenses de radiographie conventionnelle concernent les membres, le rachis et

le sein ; 28 % des dépenses d'IRM concernent les membres inférieurs ; un quart des dépenses de scanographie concerne l'appareil digestif ; un quart des dépenses d'échographie concerne le cœur.

La profession surtout n'a pas le monopole de ces actes. 30 % des honoraires d'imagerie vont en effet à d'autres spécialités (cardiologues, omnipraticiens, gynécologues).

La difficulté pour connaître les dépenses d'imagerie médicale à l'hôpital tient au fait que les actes d'imagerie et de médecine nucléaire ne font pas l'objet d'un codage dans le programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI).

La Cour a travaillé à partir de deux types de données émanant de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (Atih) : d'une part les retraitements des comptes des établissements qui permettent de déterminer par type de structure hospitalière le coût d'un examen par modalité, d'autre part, l'étude nationale des coûts moyens de prise en charge par groupe homogène de séjour, qui est réalisée auprès d'un échantillon d'établissements. Cette étude permet d'approcher le montant des dépenses d'imagerie en hospitalisation à hauteur de 840 millions d'euros sur un total de 2 milliards d'euros.

Le solde de la dépense à l'hôpital correspond aux consultations et actes externes qui représentent 20 millions d'actes pour un total de 1,18 milliard d'euros remboursé par l'assurance maladie dont 64,5 % pour les honoraires et 35,5 % pour le forfait technique. Cette activité externe d'imagerie est en forte hausse depuis 2010 (+14 %), mais il est difficile de faire le départ entre la hausse de l'activité et l'amélioration du recensement dans les établissements.

Les résultats de la régulation opérée par l'Etat et par l'assurance maladie ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Le premier constat est celui de fortes disparités géographiques :

- les objectifs des projets et schémas régionaux d'organisation des soins (Sros-PRS) en matière d'équipements ne devraient pas être atteints à fin 2016, et la productivité élevée des appareils, par rapport aux autres pays membres de l'OCDE, n'est pas un gage d'efficience : l'organisation de l'offre d'imagerie médicale et sa rationalisation doivent encore faire l'objet de progrès ; la connaissance précise du parc et le suivi de son utilisation restent insuffisants ;

- des disparités fortes subsistent d'un département à l'autre (par million d'habitants 4,77 IRM en Haute-Saône contre 10,66 dans le Vaucluse et 16,68 en Haute-Marne, 10,94 en Seine-Saint-Denis contre 27,66 à Paris) ; elles ne correspondent à aucune situation objectivée en terme de besoins de santé, et surtout ne sont pas corrélées avec la qualité de l'offre, qu'il s'agisse des délais d'attente tels qu'ils ressortent de l'étude annuelle ISA, de la disponibilité ou de l'utilisation adéquate des machines. On note toutefois un fort développement des coopérations conventionnelles ou institutionnelles (on comptait ainsi 50 groupements de coopération sanitaire en imagerie en septembre 2015).

Le deuxième constat porte sur les carences en matière de gestion du risque qui recouvrent plusieurs aspects :

- la Haute Autorité de santé, dont c'est pourtant le rôle, n'a pas défini de référentiels propres à l'imagerie médicale, hormis trois actes de radiologie conventionnelle en

2007-2008, alors qu'on en identifie près d'une cinquantaine, ni mené d'évaluations médico-économiques ;

- le guide du bon usage des examens d'imagerie médicale, fruit d'une initiative positive des sociétés savantes, n'est pas un outil de gestion du risque et ne saurait avoir la même portée qu'un référentiel émanant de la HAS ; toutefois un accord-cadre est en cours d'établissement entre la HAS et le conseil national professionnel de radiologie française afin d'élaborer et de diffuser des recommandations et des outils destinés aux professionnels de santé ;

- la pertinence des actes d'imagerie reste une question peu traitée alors qu'elle est centrale pour éviter les actes inutiles ou redondants dans les parcours de soins ;

- les actions de gestion du risque diligentées par l'assurance maladie et les ARS sont récentes et de portée limitée en termes d'économies. Elles ont concerné principalement deux actions : les conditions de remboursement de trois topographies de radiologie conventionnelle –crâne, massif facial, thorax et abdomen– ont été revues, ce qui a généré une économie de 35 millions d'euros ; des IRM de taille réduite ont été installés et dédiés à l'ostéo-articulaire, et des baisses de tarif ont été décidées pour les actes concernant un segment des membres (plus d'un million sur 3,3 millions d'IRM concernent les membres inférieurs), ce qui devait permettre une réduction de 15 % du nombre d'IRM des membres inférieurs et générer 60 millions d'euros d'économies ;

- les contrôles diligentés par la Cnam ont été peu nombreux et les suites données ont été très limitées tant en terme de récupération d'indus que de sanctions ordinaires.

Le troisième constat porte sur l'absence de vision structurante dans les mesures d'économies :

- trois vagues successives d'économies en 2007, 2009 et 2010 ont été impulsées par l'assurance maladie et le ministère de la santé, sous la contrainte de l'Ondam fixé par les lois de financement de la sécurité sociale.

- à partir de 2010, l'Uncam et la Fédération nationale des médecins radiologues (FNMR) se sont engagées dans la signature de deux protocoles d'accord pluriannuels (2011-2012 et 2013-2015) qui ont été annexés à la convention médicale par voie d'avenant. Les économies ainsi réalisées sous l'effet de ces différentes mesures par rapport au tendanciel atteignent 572 millions d'euros depuis 2007. La profession estime pour sa part la perte de chiffre d'affaires sur la période à 902 millions d'euros. Votre rapporteur, qui a rencontré ses représentants hier, a certainement entendu cette doléance exprimée avec force. Pourtant les dépenses globales d'imagerie médicale ont continué de progresser, tout comme les revenus des professionnels libéraux ;

- la base de détermination des forfaits techniques qui est très complexe n'a pas été revue, alors qu'elle est à l'origine d'une forte progression de la dépense totale (+ 40 %) depuis 2010. Un examen d'IRM cérébrale est ainsi payé en moyenne en France 211 euros contre 200 euros en Allemagne et 163,40 euros en Belgique alors qu'un scanner abdomino-pelvien est payé 126,60 euros contre respectivement 134,90 euros et 204,40 euros ;

- les baisses de tarifs ont été inégales et ne se sont pas appuyées sur une analyse actualisée des charges des exploitants, faute de taux de réponse suffisant aux enquêtes de la Cnam ;

- au lieu d'avoir une approche concertée sur les stratégies d'optimisation et de concentration des plateaux techniques la profession a développé sa propre logique d'optimisation des cabinets de ville, et les plans d'économies de la Cnam ont insuffisamment joué sur l'évolution de la dépense selon les modalités et la réallocation des ressources disponibles.

C'est de cette logique que la Cour propose de sortir.

Pour mieux adapter les moyens aux besoins et remédier aux difficultés constatées, la Cour préconise d'engager des actions correctrices dans trois directions.

D'abord, favoriser l'innovation en retrouvant des marges de manœuvre.

Il s'agit d'accompagner et de favoriser les progrès de l'imagerie médicale, en anticipant une augmentation de la demande sur les examens les plus performants et les plus coûteux (IRM, médecine nucléaire), et en accélérant la prise en compte des actes innovants.

Sur ce second aspect, le statut de la radiologie interventionnelle mérite d'évoluer : ses actes qui sont à la fois moins invasifs et moins coûteux pour l'assurance maladie qu'une intervention chirurgicale, doivent être mieux reconnus, par exemple par le développement du forfait innovation créé début 2015, et par la réalisation par la HAS des études médico-économiques nécessaires à la préparation des rendez-vous périodiques des partenaires conventionnels.

Pour dégager les marges de manœuvre nécessaires que nous chiffrons en hypothèse haute en tendancier à 300 millions d'euros pour les soins de ville et à 100 millions d'euros pour le secteur hospitalier, les actions visant à améliorer la pertinence des actes et à éviter leur redondance doivent être significativement renforcées sur l'ensemble des modalités, et la tarification doit être adaptée à l'évolution des techniques et aux progrès de productivité. La politique de baisse des forfaits techniques doit s'appuyer sur une connaissance actualisée des coûts. En clair la Cour recommande de réaliser des gains de productivité pour financer l'innovation en revoyant en conséquence les tarifs.

Ensuite, restructurer l'offre, ce qui implique de :

- renforcer l'homogénéité et le contenu des schémas régionaux de santé (SRS) en partant du constat que les SROS étaient jusqu'à présent centrés sur l'activité hospitalière et sur l'imagerie lourde, alors que les demandes d'examen sont largement exécutées en médecine de ville et portent principalement sur l'échographie et la radiographie conventionnelle ;

- réorganiser l'offre en généralisant les mutualisations et l'échange dématérialisé des images en s'appuyant sur trois outils : les groupements hospitaliers de territoire (GHT) - dont le décret d'application vient de sortir en date du 27 avril - et qui constituent potentiellement un outil majeur de réorganisation de l'imagerie médicale, les plateaux d'imagerie mutualisés (PIM) et, enfin, les systèmes d'archivage et de communication électronique, désignés par leur acronyme anglais, Pacs, qui tendent à se généraliser (60 % des

établissements publics de santé et la majorité des cabinets libéraux en sont désormais équipés) ;

- refonder le régime des autorisations autour de la notion d'activités par territoire, comme la loi de modernisation de notre système de santé l'a prévu, en l'accompagnant d'une meilleure connaissance médico-économique de l'exploitation des équipements et de mesures portant sur la qualité des soins et la pertinence des actes : le nouveau régime des autorisations doit être utilisé pour mieux répartir l'offre, rationaliser l'utilisation des plateaux, et renforcer les coopérations ;

- enfin, revaloriser l'exercice de l'imagerie hospitalière, ce qui implique d'adopter une approche territoriale mutualisée des ressources humaines en utilisant les GHT pour fédérer les médecins hospitaliers du ressort et, plus largement, en s'appuyant sur la nouvelle structuration de l'imagerie médicale pour attirer les jeunes médecins hospitaliers, tout en gagnant en qualité de prise en charge des patients, y compris grâce au développement de la télé-imagerie, mais également de développer l'attractivité de l'hôpital.

Pour cela il faut :

- promouvoir une vision territoriale de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui pourrait s'appuyer sur le plan d'action pour l'hôpital public. Rendu public le 2 novembre 2015, ce plan prévoit la création d'un contrat d'engagement pour les débuts de carrière hospitalière dans les zones sous-denses ou les spécialités en tension ou de pools de praticiens remplaçants, moins onéreux que le recours à l'intérim ;

- mieux exploiter le potentiel des manipulateurs en électroradiologie (reconnaissance de la profession de dosimétriste, organisation de délégations de compétences pour donner plus de fluidité à l'organisation des soins, rapatriement de compétences exercées de manière irrégulière par les infirmiers) ;

- développer les surspécialités (cumul d'une activité de radiologue généraliste avec une spécialité d'imagerie digestive par exemple), ce que peut permettre une meilleure organisation de l'offre de soins autour d'équipes de taille suffisante, et est de nature à attirer de jeunes radiologues ;

- mieux répartir les contraintes liées à la permanence des soins, source de difficultés dans la plupart des régions et élément mis en avant par beaucoup de praticiens hospitaliers ;

- permettre le développement d'un exercice mixte en libéral et en hospitalier dans un cadre conforté et maîtrisé, ce qui est de nature à apporter plus de souplesse de gestion aux établissements.

Au final, la Cour formule huit recommandations regroupées en deux axes.

Des échéances importantes se dessinent à court terme pour l'imagerie médicale :

- la mise en œuvre de la loi sur la modernisation de notre système de santé, et particulièrement les conditions de mise en œuvre des GHT, qui constituent une vraie opportunité de réorganisation de l'offre d'imagerie médicale ;

- la renégociation en cours de la convention médicale, et la perspective d'un nouveau protocole pluriannuel entre l'assurance maladie et les représentants de la profession.

Ces échéances doivent être mises à profit pour impulser les actions permettant d'adapter l'organisation des plateaux techniques et des ressources humaines aux besoins des patients et de faciliter leur parcours de soins dans des conditions d'efficience et d'efficacité améliorées.

Je vous remercie.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – Dans son rapport particulièrement complet et très bien documenté sur tous les aspects de l'imagerie, la Cour insiste sur le caractère structurant et innovant de l'imagerie médicale qui est au cœur du diagnostic et du suivi thérapeutique. Mais elle pointe un certain retard d'équipement, un important déficit de régulation, une inégalité de la répartition de l'offre territoriale en matière d'accès aux soins, un déséquilibre entre l'exercice libéral et l'exercice public et d'actes inutiles source de surcoûts.

La Cour trace trois leviers d'action qui me paraissent pertinents : favoriser l'innovation, réorganiser l'offre, revaloriser l'imagerie hospitalière.

J'ai souhaité que la direction générale de l'offre de soins qui est particulièrement visée par les recommandations de la Cour pour remédier à cette situation soit présente à cette audition pour nous donner son avis et nous présenter les mesures qu'elle entend prendre. Je vous remercie, Monsieur le Président, de l'avoir permis et merci à Madame la directrice générale de l'offre de soins de s'être rendue à notre invitation.

J'ai pour ma part auditionné hier les syndicats de médecins et la Haute Autorité de santé. Les praticiens ont insisté sur la nécessité d'une approche pragmatique qui permette la mutualisation des moyens à travers des plateaux d'imagerie communs plutôt que d'opposer libéraux et hospitaliers. Ces mutualisations peuvent notamment être conduites dans le cadre des GHT. Ils ont également beaucoup insisté pour que des moyens suffisants soient mis au service de l'innovation. Ils ont également souligné la nécessité de revaloriser les actes médicaux de manière adéquate. Enfin les médecins libéraux ont relativisé l'importance des dépassements autorisés par la signature de l'avenant 8.

J'ai été frappé de constater que les écarts de rémunération entre public et privé ne sont pas, pour les médecins hospitaliers que j'ai entendus, la raison principale de la fuite des jeunes radiologues de l'hôpital public. C'est d'abord selon eux la lourdeur du système que freine la prise de postes, l'accès aux équipements et donc l'attractivité.

Médecins hospitaliers et libéraux ont insisté sur la nécessité d'augmenter le parc d'IRM pour améliorer l'accès aux soins, c'est-à-dire réduire les inégalités géographiques, et sur la sanctuarisation du budget de renouvellement des équipements hospitaliers. Ils ont toutefois reconnu l'importance de l'organisation territoriale pour l'accès à l'imagerie.

La Présidente de la HAS a pour sa part insisté sur la nécessité de raisonner en termes de filière de soins pour l'accès aux équipements plus qu'en nombre strict.

Elle a souligné à juste titre la nécessité d'éviter les actes inutiles pour limiter l'exposition des patients à la radiation.

Tous ont insisté sur un phénomène inquiétant. Le manque de radiologues dans les hôpitaux publics (40 % de postes vacants), même en région parisienne, a poussé certains établissements à externaliser la lecture des images dans des conditions légalement douteuses à des plates-formes situées à l'étranger, notamment en Roumanie, en Pologne mais aussi en Inde. Il paraît important, Madame la directrice générale de l'offre de soins, qu'un contrôle soit exercé dans ce domaine.

Mes questions s'adresseront donc à la Cour des comptes et à la DGOS.

Tout d'abord s'agissant de l'offre de soins sur le territoire, la Cour préconise de soumettre l'autorisation ou le renouvellement d'activité à la participation effective des médecins libéraux, qui sont les trois-quarts de l'effectif des 8 500 médecins radiologues, à la permanence des soins en établissements, au partage des données entre le public et le privé et à la communication des données d'exploitation à l'administration. Cette réforme paraît-elle possible à la DGOS et si oui à quelle échéance ?

Par ailleurs comment la DGOS entend-elle revaloriser l'exercice de l'imagerie médicale à l'hôpital ? Le coût du recours de l'intérim en matière de médecins radiologues à l'hôpital a-t-il été chiffré ?

La Cour des comptes note que le parc d'équipement français s'est amélioré mais reste inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Elle souhaite le développement des IRM et de la médecine nucléaire. La Cnam avait indiqué à notre commission craindre que se développe un recours non pertinent à l'imagerie et à des examens coûteux sans autre nécessité que de rentabiliser les appareils les plus modernes. Ne serait-il pas intéressant, comme le propose la Cour pour une maîtrise médicalisée, qu'il y ait une définition de référentiels sur lesquels les professionnels, notamment les médecins généralistes, et l'assurance maladie pourraient s'appuyer ?

Enfin la Cour préconise une meilleure mutualisation des plateaux d'imagerie médicale à l'hôpital public et privé mais aussi une meilleure régulation des implantations d'équipements et un suivi des utilisations par les ARS. Au-delà de ces solutions à moyen terme, comment peut-on réduire les délais d'attente particulièrement longs sur certains de nos territoires ?

Comment l'hôpital peut-il faire pour 2 milliards d'euros d'actes avec un quart des médecins radiologues et trois-quarts des manipulateurs contre 3,9 milliards pour le secteur libéral qui comporte les trois-quarts des praticiens, mais seulement 25 % des manipulateurs radios. Comment expliquer ces proportions ?

La Cour des comptes indique qu'il y a une économie importante à faire sur les actes d'échographie qui sont faits seulement pour moitié par des radiologues ? Comment faire ces économies ?

Comment peut-on généraliser la mutualisation et l'échange numérique des images, les Pacs, qui diminuerait de 40 % le nombre d'actes redondants ? Le développement de ces Pacs doit permettre d'améliorer la pertinence des actes et de dégager des marges de manœuvres. L'échelon régional est-il la bonne dimension ? Je note que la HAS m'a indiqué qu'elle allait désormais travailler sur la pertinence des actes ce qui me semble important pour l'avenir.

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé, directrice générale de l'offre de soins (DGOS). – Vos questions appellent une combinaison de réponses et plusieurs leviers d'action sont inscrits dans la loi de modernisation de notre système de santé.

La DGOS partage le constat d'une régulation insuffisante qui n'a pas permis de lutter de manière efficace contre les inégalités d'accès à l'imagerie et l'inégale répartition des médecins radiologues.

Nos leviers d'action sont les suivants.

Tout d'abord, il faut répondre à l'aspiration des jeunes médecins. Nous en formons de plus en plus, mais ils ne remplacent pas les postes vacants à l'hôpital public. Il faut cependant souligner que leur installation en ville correspond aussi à un besoin. L'exercice à l'hôpital est lourd en matière de sujétions, que ce soit la permanence des soins (soirs et week-ends) mais aussi la frustration de ne pas pouvoir accéder aux équipements. Les règles d'implantation ont en effet concentré les équipements sur quelques établissements avec un émiettement de plateaux techniques qui ne sont pas complets en termes d'imagerie. Or les jeunes praticiens ont été formés dans des CHU qui disposent d'un plateau technique complet. Ils se trouvent donc limité par la faiblesse de la capacité d'investissement de l'établissement où ils exercent.

Il nous faut également réformer le système des autorisations. L'article 204 de la loi de modernisation de notre système de santé permet de le faire par voie d'ordonnance. La DGOS souhaite rapprocher le dispositif actuel de celui qui existe en matière de radiothérapie. Il ne s'agira plus d'une autorisation d'équipement mais d'une autorisation d'activité et l'on autorisera un plateau d'imagerie et pas seulement un appareil.

Nous constatons comme la Cour que le dispositif actuel est faible pour repérer et pour favoriser les innovations notamment en matière de radiologie interventionnelle. C'est aussi une cause de frustration pour les praticiens hospitaliers. La radiologie interventionnelle est une discipline mixte qui suppose pour être mise en œuvre que l'établissement ait atteint une masse critique. Jusqu'à présent les règles relatives à l'installation des équipements n'ont pas permis de la développer.

Nous sommes favorables au fait d'assujettir les autorisations d'activité d'imagerie à la participation des médecins libéraux à la permanence des soins. Il est déjà possible de les associer et la première génération des programmes régionaux de santé l'a prévu, mais cela ne s'est pas beaucoup développé dans le domaine de l'imagerie médicale.

Pour revaloriser l'imagerie médicale à l'hôpital, il faut développer les incitations au post-internat et la mise en place de postes partagés entre les CHU et d'autres établissements. Nous plaçons également de grands espoirs dans les GHT qui sont un moyen de remédier à l'isolement des jeunes praticiens et à l'insuffisance des plateaux techniques. Les GHT permettront aussi la mise en place d'équipes médicales de territoire.

Je rappelle que la loi de modernisation de notre système de santé a prévu la mise en place de plates-formes d'imagerie et de biologie dans le cadre des GHT, sur la base de projets médicaux partagés. Elles permettront de décliner le projet d'imagerie sur le territoire, adossé à un CHU ce qui permet de penser qu'elles intégreront également le sujet de l'innovation.

Des concertations sont également en cours sur la question de l'attractivité des postes de praticiens hospitaliers. Il est prévu de mieux accompagner les jeunes médecins dans la construction de leur parcours, de développer les droits sociaux des praticiens et une prime d'engagement de carrière hospitalière a été créée qui est de 10 000 euros pour un spécialiste et de 20 000 euros pour un praticien qui accepte d'exercer dans une zone sous-dense.

Il me semble que l'impact coordonné de ces mesures doit répondre aux difficultés de répartition et d'accès.

Le sujet de la pertinence des actes, que vous avez évoqué, est sensible. Ce sujet est en lien avec celui de la tarification, car si l'on veut que le tarif rémunère l'acte de manière adéquate et favorise l'innovation, il faut aussi que les actes effectués soient pertinents.

Enfin, dans le cadre de la deuxième génération des programmes régionaux de santé qui doivent être déployés en 2017, les ARS doivent accompagner les développements des Pacs, ces services d'indexation des images à l'historique des patients qui permettent d'éviter les redondances.

M. Patrick Lefas. – Notre diagnostic s'inscrit dans la nouvelle logique législative sur laquelle la Cour s'est appuyée pour construire ses recommandations. Je souhaite tout d'abord répondre à la question sur la lourdeur du système hospitalier, qui se pose d'ailleurs non seulement pour l'imagerie médicale mais également pour toutes les autres spécialités. Plus que cette lourdeur, toutes les personnes que nous avons auditionnées ont mis en avant le niveau de la rémunération qui doit être considéré à l'aune des contraintes d'astreinte et de lignes de garde que subissent les personnels.

Sur la problématique de la redondance des actes et donc de leur pertinence, M. Chasseing faisait référence à l'étude américaine citée dans le rapport et qui conclue que lorsque l'imagerie médicale est disponible dans un système d'archivage électronique (Pacs), on ne compte que 11 % d'examens répétitifs, alors que ce taux monte à 52 % lorsque l'imagerie médicale n'est pas accessible. Cette étude, menée sur un échantillon de 267 patients traités pour cancer du foie, doit être relativisée, car c'est la seule dont nous disposons. Elle montre toutefois qu'existe une corrélation entre la manière dont sont organisés les hôpitaux et la redondance des actes. Or, le parc d'imagerie médicale français étant assez jeune, il intègre des Pacs. Donc il n'y pas d'obstacle technique mais bien un problème d'organisation.

Le deuxième aspect qui me semble important de souligner, et que pointe d'ailleurs l'Autorité de sûreté nucléaire, est le risque d'un développement mal maîtrisé de l'imagerie médicale entraînant une forte exposition des patients aux radiations. Un scanner « corps entier » représente une dose de radiation de 20 mSv soit le niveau maximal annuel admis pour un travailleur exposé aux radiations. L'IRSN montre par ailleurs que la dose moyenne annuelle d'exposition aux rayonnements s'agissant de l'usage médical progresse nettement : de + 57 % entre 2002 et 2007 et de + 20 % entre 2007 et 2012 pour s'établir à 1,6 mSv. La France se situe dans le tiers supérieur de la moyenne européenne. Il y a donc un enjeu essentiel que l'on peut déjà commencer à traiter par le biais de l'organisation afin de diminuer la redondance des actes. Les médecins radiologues disent bien qu'il n'y a pas de prescription, mais une demande d'examen et que c'est à eux d'apprécier le besoin réel. J'insiste donc vraiment sur cet enjeu de l'amélioration de la pertinence des soins.

Sur les Sros, la France doit pouvoir faire mieux. Le rapport préconise que ces schémas soient plus incitatifs en étant encadrés par une exigence de contenu en matière d'imagerie médicale en ville et à l'hôpital. La mise en place d'un indicateur homogène de suivi des attentes vérifiable par les ARS serait très utile car il permettrait de ne plus dépendre de l'étude privée Imagerie Santé Avenir (ISA).

Une question a été posée concernant le recours à des structures situées à l'étranger, en particulier à Monaco et dans d'autres pays européens. Il existe en effet des situations où l'absence d'expertise sur place est compensée par le recours à des plates-formes éloignées à Monaco, en Espagne, parfois même en Inde pour les interprétations de nuit. Un jumelage avec Bangalore en Inde, par exemple, est assez pratique car le décalage horaire fait que les médecins peuvent travailler pendant les périodes de nuit en France. Or cela pose problème, car non seulement la lecture est un exercice difficile mais elle se fait en plus ici en anglais. La réponse que l'on peut opposer à ces externalisations aventureuses est la charte de téléradiologie, qui a été établie par la société française de téléradiologie. Elle distingue bien le télédiagnostic, basé sur la mise en réseau des cliniciens et des radiologues dans une logique territoriale partagée, de la télé-expertise, fondée sur la recherche pour le patient des meilleures ressources humaines radiologiques.

Mme Catherine Génisson. – Ma première remarque concerne les réflexions sur les coûts : ce rapport pourrait être prolongé pour mettre en évidence les gains qualitatifs dans la prise en charge des patients entre la radiologie interventionnelle et la chirurgie traditionnelle. Sur la lourdeur de l'exercice à l'hôpital, ce que vous dites sur la radiologie vaut pour toutes les spécialités. La différence de reconnaissance du métier entre le secteur public et le privé est cependant particulièrement criante pour la radiologie et les futures décisions du ministère de la santé sur le principe des primes sont attendues. Je m'interroge d'ailleurs pour savoir si ces primes seront désormais corrélées aux manques territoriaux ou à la pénibilité des spécialités exercées.

Un mot sur les coopérations public-privé dont vous avez dit qu'elles devaient être intensifiées. Il me semble pourtant qu'elles existent si je prends l'exemple du territoire dans lequel nous sommes élus avec le rapporteur général, l'Arrageois. Tous les équipements mais aussi les équipes qui les font fonctionner sont mutualisés entre le public et le privé. C'est un sujet qu'il faudra faire évoluer dans la mise en place des GHT en insistant sur la reconnaissance de l'apport du privé sur certaines spécialités comme la radiologie ou la biologie. Il me paraît vraiment important d'objectiver cet apport.

Sur la question de l'implantation des plateaux techniques, je précise que la différence entre le public et le privé réside dans le délai entre la décision prise et l'installation effective. Elle peut être inférieure à un an dans le privé contre plus de 18 mois dans le public.

En lien avec vos 5^{ème} et 6^{ème} recommandations, je m'interroge pour savoir s'il ne serait pas possible de dissocier, dans le tarif des actes d'imagerie médicale, le coût d'achat de l'appareil de celui de l'acte intellectuel. Plus le matériel est sophistiqué et plus l'acte est cher. Or l'acte intellectuel n'est pas forcément plus difficile à réaliser. Il y a une vraie réflexion à avoir à ce sujet sur le modèle économique de cette spécialité.

Enfin, une dernière question sur la place de la France dans la fabrication des équipements de radiologie. Existe-t-il des équipements français ? N'y a-t-il pas un moyen pour favoriser l'industrie française au regard de nos compétences, telles qu'on les observe au niveau des brevets notamment ?

M. Gilbert Barbier. – S’agissant de la différence de rémunération entre le public et le privé, vous avez cité l’écart qui existe pour un jeune praticien. Mais cet écart se maintient au fil de la carrière, et on comprend que les jeunes soient réticents à s’engager dans la voie hospitalière.

Avez-vous pu chiffrer le coût des dépassements d’honoraires et établir une échelle des variations des prix concernant l’acte intellectuel ?

Concernant les actes de radiologie dédiée, qui sont peu valorisés et donc peu susceptibles d’intéresser les cabinets de radiologie de ville, que préconisez-vous ?

Vous avez indiqué qu’une demande d’acte n’a pas de caractère contraignant pour le radiologue. Toutefois, je vois mal comment un radiologue peut, sans engager sa responsabilité, refuser un acte demandé par un généraliste ou un autre médecin.

M. Michel Amiel. – Ne faudrait-il pas faire tomber les barrières entre public et privé dans le domaine de la radiologie ? Les GHT constituent un outil intéressant mais en mettent pas un terme à l’hospitalo-centrisme. Pourrait-on envisager un statut mixte pour les professionnels de ville ? Je pense également que la mission d’enseignement n’est pas nécessairement incompatible avec l’exercice dans le privé.

Ma seconde remarque concerne la pertinence et la redondance des actes. On a tendance à formuler des demandes d’imageries qui ne s’imposent pas, et qu’un examen clinique plus rigoureux permettrait d’éviter. Pour autant je vois mal un radiologue refuser la demande qui est formulée par le généraliste ou le spécialiste, d’autant plus que les patients ont de plus en plus tendance à exiger des actes. Il faudrait donc imaginer des moyens, le cas échéant coercitifs, pour éviter la multiplication des actes. La HAS a un rôle à jouer à ce sujet. Il convient aussi de travailler sur l’éducation médicale.

Pour finir sur une note optimiste, je voudrais souligner les progrès technologiques spectaculaires qui ont été faits depuis les débuts de l’imagerie médicale, au début des années 1970.

M. René-Paul Savary. – Il faut œuvrer à la responsabilisation du patient. La généralisation du tiers-payant ne va pas dans ce sens.

Par ailleurs, je suis étonné par la faiblesse de la diminution des actes de radiologie. Il faut pousser les services d’accueil d’urgence à investir dans un scanner plutôt que dans un appareil de radiologie.

Dans les GHT, s’il y a un CHU, il exercera une influence déterminante et on voit mal les établissements privés se mettre sous sa coupe. Les GHT ne sont donc pas forcément un outil pertinent pour faire tomber la frontière entre public et privé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les éléments mis en lumière par l’enquête de la Cour des comptes et les compléments de la DGOS sont particulièrement intéressants pour le rapporteur général que je suis.

Catherine Génisson a mentionné la mutualisation qui a été mise en place, nécessité faisant loi, dans la région d’Arras. La difficulté réside dans ce cas dans le contrôle des pratiques des praticiens de ville venant exercer à l’hôpital.

Sur les IRM, pourquoi deux modes de tarification selon le type d'appareil subsistent-ils ?

La question de la pertinence des actes est un sujet que je soulève souvent. Une meilleure transmission des informations entre généralistes, spécialistes et hôpital, par le biais d'outils numériques, permettrait certainement de faire des économies en supprimant les actes redondant. Je ne suis toutefois pas certain que cela suffise sans l'élaboration d'un référentiel par la HAS.

Les chiffres d'économie possible avancés dans le rapport de la Cour des comptes me paraissent un peu faibles. Les estimations que j'ai pu faire sont plus proches d'un voire deux milliards d'euros.

M. Gérard Roche – La mauvaise répartition géographique des équipements est insupportable. Elle se traduit par des situations humaines très difficiles à vivre. Un cotisant à l'assurance maladie doit avoir le même accès aux soins où qu'il réside sur le territoire. Sur la répartition entre public et privé, tout le monde s'y retrouve : le public qui, faute de moyens, trouve des acteurs privés pour investir et le privé, car il vaut mieux être radiologue dans le privé, notamment en raison des contraintes de gardes dans les hôpitaux. Le problème, c'est qu'il n'y a plus de maîtrise de l'implantation des équipements. Il faut cependant souligner le renfort que le secteur privé apporte à l'hôpital. Il faut concentrer l'accès aux technologies les plus innovantes sur les pathologies lourdes et ne pas répondre seulement à la demande des patients. Nous devons l'excès d'actes de radiographies des membres inférieurs aux sportifs du dimanche qui exigent un scanner, ce qui embolise les services. En matière de radiologie, la qualité du médecin qui pratique l'examen et l'interprète est déterminante. Si l'on prend l'exemple de la cardiologie, un centre hospitalier régional peut certes recruter un cardiologue, mais il n'en trouvera aucun s'il n'est équipé en moyens de coronarographie.

M. Yves Daudigny. – Je crois aux groupements hospitaliers de territoire comme éléments structurants. Leur mise en place est difficile car les choix vont être décisifs pour l'avenir. Dans mon département, un hôpital de proximité sans service d'urgences mais avec une présence médicale 24 heures sur 24 fonctionne en téléradiologie avec l'hôpital-pivot. Ce système me semble bien fonctionner. Est-ce une voie prometteuse ? Je m'interroge sur le développement de l'exercice mixte, libéral et hospitalier. Quel est le cadre permettant ce double exercice, quelles évolutions pourraient lui être apportées ?

Mme Nicole Bricq. – Je voudrais revenir au chapitre du rapport qui pointe une régulation défaillante. La Cour relève que les ARS n'effectuent aucun suivi au-delà des autorisations d'équipements, que la HAS est peu investie dans la définition de référentiels de bonnes pratiques et que la Cnam n'effectue pas de mesure de l'évolution de l'activité des cabinets libéraux. Quelles explications sont apportées à cette régulation défaillante ? Quelle est l'évaluation des économies qui seraient dégagées dans l'hypothèse d'une mise en œuvre des recommandations de la Cour ?

M. Alain Milon, président. – Vous avez évoqué les groupements hospitaliers de territoire et les plateaux d'imagerie médicale. Lors de l'examen du texte, nous avons accepté les GHT, sur la base d'un projet médical partagé. Aujourd'hui, notre inquiétude est que le GHT ne devienne pas une Assistance publique départementale qui absorberait les ressources des autres hôpitaux. Or les CHU, lorsqu'ils existent, donne le sentiment de tout absorber.

Mme Laurence Cohen. – Merci, Monsieur le Président !

Mme Anne-Marie Armanteras-de Saxcé. – Je voudrais apporter quelques précisions. Le décret sur les GHT prévoit que tout GHT doit avoir une convention avec son CHU de rattachement sur quatre thématiques : la formation des jeunes, la démographie, la recherche clinique et le recours. Pour les disciplines en tension, nous disposons de plusieurs indicateurs. Le nombre de postes vacants à l'hôpital me semble être le plus pertinent.

Vous m'avez interrogée sur le temps d'installation des équipements lourds à l'hôpital, qui est en général très long puisqu'il s'élève à trois ans. Il n'est pas rare que des ARS accordent des dérogations pour dépasser ce délai. Celui-ci correspond au temps pendant lequel l'établissement, qui y est autorisé par son autorité de tutelle, peut mobiliser son financement, préparer et passer son appel d'offre, puis effectuer les travaux d'installation. Un contrôle de l'ARS a lieu à l'issue de l'installation de la machine. La réduction du délai est souhaitable mais il faut faire attention à ne pas inciter les établissements à lever des emprunts sans avoir la certitude qu'ils auront l'autorisation d'engager cette dépense.

La question de la dissociation entre le coût de l'appareil et l'acte intellectuel est posée depuis longtemps. Il me semble que la Cour a interrogé la Cnam en 2010 sur la question de l'évolution de la tarification et le financement de l'acte d'imagerie. Il est très probable que dans la déclinaison de la modernisation du droit des autorisations, la DGOS travaillera avec la Cnam sur ce sujet.

Vous appelez tous de vos vœux l'élaboration d'un référentiel unique. La Haute Autorité de santé, l'agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé (ANSM) et la DGOS, avec les sociétés savantes concernées, ont à l'esprit qu'il faut s'engager dans cette voie.

L'article 113 de la loi santé permet de créer le plateau d'imagerie médicale mutualisé (Pimm). Il s'agit bien d'un plateau mutualisé public-privé qui englobe le GHT mais qui va aussi au-delà. Il appelle une participation et une intervention des acteurs publics et privés des acteurs de l'imagerie, auxquelles ils trouveront intérêt lorsque le droit des autorisations sera modernisé. Nous pourrions peut-être alors avoir un développement combiné de l'innovation. Nous étudions la possibilité d'un élargissement de l'exercice mixte public-privé.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – Les pistes proposées dans le rapport sont pragmatiques et efficaces. La DGOS va dans le même sens que le rapport pour que les autorisations soient conditionnées à une entente entre le public et le privé. L'objectif est d'avoir des plateaux techniques qui contribuent à un aménagement performant du territoire. Cela peut répondre à l'interrogation de Gérard Roche sur la coronarographie.

René-Paul Savary et Gilbert Barbier ont fait référence aux radiologues qui sont parfois obligés de faire les prescriptions des médecins généralistes lorsque les prescriptions initiales ne sont pas tout à fait adaptées. Il faudrait qu'il y ait une définition de référentiels sur lesquels les professionnels, notamment les médecins généralistes, puissent s'appuyer quand ils vont prescrire.

Le partage des imageries est très important pour diminuer les radiations.

Enfin, je n'ai pas obtenu de réponse à mon interrogation sur l'échographie. Je rappelle que les appareils d'échographie peuvent être achetés sans autorisation. Les dépenses pour l'échographie s'élèvent à 1,3 milliard alors que celles consacrées aux IRM s'élèvent à

680 millions. Je ne sais pas si l'on peut parvenir à des économies. Il faut savoir que les échographies sont réalisées par les radiologues, les cardiologues, les gastro-entérologues, les obstétriciens et les angiologues.

M. Patrick Lefas. – L'ensemble des remarques et questions montrent l'intensité de votre réflexion. Madame Génisson a évoqué le sujet de la radiologie interventionnelle, qui ne faisait pas partie du champ de nos investigations. Nous savons qu'en termes d'efficacité, le gain potentiel est considérable par rapport aux opérations chirurgicales qui sont, en outre, invasives. Le gain est à la fois quantitatif et qualitatif. Nous pourrions travailler sur ce sujet le moment venu. Encore faut-il avoir suffisamment de données.

S'agissant de l'échographie, sa diffusion, quelle que soit sa pertinence, doit faire l'objet d'un programme de maîtrise médicalisée, ce qui rend nécessaire une réflexion sur la tarification et la prise en charge des actes correspondant. Il faut éviter que la banalisation de cet examen ne procure un effet de rente et il faut garantir que cela reste soutenable pour l'assurance maladie.

Vous avez recherché, Madame Bricq notamment, les causes des désordres de cette régulation. Plusieurs raisons peuvent être avancées. Je note tout d'abord les difficultés de la HAS de se saisir de certains sujets touchant à l'imagerie médicale en raison, en particulier, du nombre important de missions qui lui sont imparties (plus de 200). Un problème d'arbitrage se pose au regard des moyens. C'est là où l'enjeu est quand même sur le référentiel. Mais la HAS intervient sur un terrain scientifique et non pas technologique.

Le deuxième élément est la certification. Pour le service d'urgence qui n'est pas équipé comme il convient, la certification permettra de montrer que la qualité et la sécurité des soins ne sont pas assurées. L'amélioration de la méthodologie a déjà permis de rendre les choses beaucoup plus efficaces. Encore faut-il qu'il y ait des suites. Les priorités de la HAS doivent être hiérarchisées. Les études médico-économiques sont certainement aujourd'hui son parent pauvre.

S'agissant des ARS et des coopérations public-privé, les outils dont nous disposons sont, à notre sens, les GHT et les Sros. Les ARS ont les moyens de s'organiser pour inciter et faire en sorte que les passerelles entre le public et le privé se développent.

La Cnam est au tout début de la gestion du risque. Nous ne sommes pas face à une relation totalement équilibrée car la caisse n'a pas accès à un certain nombre d'informations. La transparence des coûts laisse largement à désirer. Il faut que la Cnam puisse s'appuyer, beaucoup plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent, sur la HAS pour identifier les problématiques pour lesquelles il existe des moyens d'éviter la redondance des actes. Les sociétés savantes peuvent aussi jouer un rôle important avec la définition des bonnes pratiques.

Pour répondre à Monsieur Amiel, je dirais que nous avons bien pris en compte, notamment à la demande de la société française de radiologie, le fait que les radiologues considèrent qu'ils n'exercent pas une profession prescrite. Mais il est vrai que, dans un certain nombre de cas, la marge de manœuvre du médecin radiologue va être extrêmement faible. D'autant plus qu'à l'heure d'Internet et du fait du défaut d'éducation thérapeutique, le patient qui était un client devient un consommateur. Derrière, on tire le fil du dossier médical personnalisé (DMP). A cet égard, le cadre législatif qui devrait permettre d'avancer existe.

Sur les coopérations public-privé, c'est parfois très compliqué. Nous fournissons dans notre rapport l'exemple de Fécamp.

S'agissant de la question du dépassement d'honoraires, le jeune praticien hospitalier qui n'a pas accès aux consultations externes, a un niveau de rémunération plus faible que des confrères plus anciens qui y ont accès. Nous avons veillé à ce que les chiffres figurant dans le rapport ne soient pas stigmatisants.

La tarification est un sujet prioritaire. Nous avons une échelle de rémunération très ancienne puisqu'elle date de 2005 et nous avons des marges pour revaloriser l'acte intellectuel. Notre rapport propose quelques pistes pour mettre à plat la tarification.

S'agissant du chiffrage, les économies sont faibles. Nous indiquons, en tendancier, sur chaque acte et modalité d'examen, comment on pourrait s'y prendre et où se situent les marges d'économies potentielles.

En ce qui concerne la question industrielle des brevets, nous avons un champion dans les années 1980, la compagnie générale de radiologie, alors qu'aujourd'hui les grands équipementiers sont tous étrangers et assez peu investis en France. Cela renvoie à la question du tissu industriel, des start-ups, du développement de la fintech et de la biotech.

Sur tous ces points, le diagnostic est posé. L'enjeu n'est pas législatif mais concerne la mise en œuvre effective et donc l'incitation à la coopération.

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

La commission autorise la publication de l'enquête ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Daniel Chasseing.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

M. Alain Milon, président. – Comme chaque année à la même époque, les présidents des commissions permanentes procèdent à une communication sur le bilan de l'application des lois. L'ensemble des informations collationnées par les commissions font l'objet d'un rapport de synthèse annuel présenté en conférence des Présidents. Celui-ci donne lieu à un débat avec le Gouvernement qui aura lieu cette année le mardi 7 juin.

Ce bilan est réalisé à partir du suivi permanent, par chaque commission, des textes réglementaires relevant de son domaine de compétences. Il présente pour partie un caractère statistique, en renseignant divers indicateurs sur la mise en application des textes qui nous sont soumis. Il permet aussi des appréciations qualitatives sur les raisons des retards constatés ou la conformité des textes d'application à l'intention du législateur.

L'intérêt de ce bilan réside dans la méthode homogène suivie par les sept commissions permanentes, dans son caractère annuel et systématique, et dans le débat qu'il permet d'engager avec le Gouvernement.

Il ne résume pas le travail de contrôle de l'application des lois effectué par les commissions. Pour prendre quelques exemples récents, les auditions auxquelles nous avons procédé sur l'application de la législation sur la transparence et les liens d'intérêt en matière sanitaire, ou encore sur le cadre législatif applicable aux essais cliniques, participent

pleinement de l'application des lois. C'est le cas également de l'évaluation de la loi de 2010 sur les maisons d'assistants maternels que nous avons confiée à Caroline Cayeux et Michelle Meunier. Cet exercice vient donc en complément du travail de contrôle habituel des commissions.

Le bilan annuel que je vous présente aujourd'hui porte uniquement sur les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2014-2015, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2014 et le 30 septembre 2015. Il intègre les mesures d'application publiées jusqu'au 31 mars 2016, c'est-à-dire six mois au-delà des dernières lois prises en compte. Cette borne de six mois correspond à l'objectif retenu par une circulaire du 29 février 2008 pour le délai d'édiction des mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois.

Une note détaillée d'une quarantaine de pages, avec des analyses texte par texte, est destinée au rapport d'ensemble qui sera publié au mois de juin. Elle vous sera envoyée pour information dans les prochains jours.

Je vais donc me limiter aujourd'hui aux constats principaux qui résultent du contrôle arrêté au 31 mars dernier pour les textes de l'année parlementaire 2014-2015.

Durant celle-ci, le Parlement a adopté seulement cinq lois examinées au fond par notre commission des affaires sociales. C'est beaucoup moins que pour chacune des deux années précédentes, où nous avons examiné quatorze lois, soit un niveau particulièrement élevé au par rapport à la moyenne.

Deux explications à ce fléchissement l'an passé : un ralentissement naturel de l'afflux de textes législatifs après le pic du début de législature d'une part, et plusieurs textes importants dont l'examen s'est prolongé sur la session suivante : la protection de l'enfant, l'adaptation de la société au vieillissement, la fin de vie, la modernisation du système de santé. Ces textes seront pris en compte sur l'année parlementaire suivante.

Quatre des cinq lois votées en 2014-2015 résultaient d'une initiative gouvernementale : la loi sur la désignation des conseillers prud'hommes, la loi annuelle de financement de la sécurité sociale, la loi ratifiant l'ordonnance du 26 septembre 2014 sur la mise en accessibilité des établissements recevant du public pour les personnes handicapées et la loi relative au dialogue social et à l'emploi. La cinquième loi résultait d'une initiative sénatoriale : c'est la loi visant à faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap, issue d'une proposition de loi du président Didier Guillaume.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques n'entre pas dans notre bilan, car elle a été renvoyée à une commission spéciale. J'en dirai néanmoins un mot, car notre commission est chargée du suivi de la mise en œuvre du volet social de cette loi, soit près de 80 articles sur les 308 du texte final.

Sur cinq lois examinées par notre commission, trois n'appelaient pas directement de mesures réglementaires. La loi sur le stationnement des personnes en situation de handicap, la loi sur l'accessibilité et celle sur la désignation des conseillers prud'hommes sont ainsi immédiatement devenues applicables.

Toutefois, la loi sur les prud'hommes habilitait le Gouvernement à prendre une ordonnance, qui a été publiée le 31 mars 2016. Celle-ci détaille les modalités de nomination des conseillers prud'hommes, tous les quatre ans, par arrêté conjoint du ministre du travail et

du ministre de la justice, sur proposition des organisations syndicales et professionnelles. Cette nomination s'effectuera durant l'année qui suit le cycle de mesure de l'audience des organisations. Elle interviendra pour la première fois en mars 2017 et le renouvellement des conseils actuels, en fonction depuis 2008, pourra ainsi s'effectuer en décembre 2017.

S'agissant de la loi relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public pour les personnes handicapées, elle aussi directement applicable, je rappelle qu'elle ratifiait, en la modifiant, une ordonnance du 26 septembre 2014. Les mesures d'application ne concernent donc pas la loi elle-même, mais cette ordonnance. Pour l'essentiel, les décrets ou arrêtés d'application sont bien intervenus.

Enfin, les deux dernières lois examinées par notre commission sur la période appelaient un total de 144 mesures d'applications, dont 79 pour la loi de financement et 65 pour la loi relative au dialogue social et à l'emploi.

Au total, 97 mesures avaient été prises au 31 mars 2016, soit un taux de 67 %, inférieur à celui constaté l'an dernier (78 %) à la même période pour un nombre de dispositions à appliquer beaucoup plus important.

La moitié des mesures d'application ont été prises dans les six mois de la promulgation, c'est à dire dans le délai fixé par la circulaire gouvernementale de 2008. La quasi-totalité ont paru dans un délai d'un an.

Pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, le taux de mise en application au 31 mars dernier atteint 80 %. L'essentiel des dispositions est donc applicable.

Parmi les articles en attente d'application, on peut relever plusieurs dispositions que notre commission avait approuvées parce qu'elles visaient à renforcer l'efficacité des prises en charge par l'assurance maladie. C'est le cas par exemple, de la mise en place de dotations complémentaires pour l'amélioration de la qualité des soins dans les établissements de santé ou la régulation de l'offre de taxis conventionnés pour le transport assis de patients. Ces retards sont d'autant plus regrettables que ces mesures avaient été affichées, au moment de la présentation du PLFSS, comme participant à la maîtrise des dépenses de l'assurance maladie.

De même, à l'initiative de notre rapporteur général, nous avons prévu une procédure d'achat groupé de vaccins, négociée par l'assurance maladie, au profit des établissements de santé ou des centres de vaccination relevant des collectivités locales. C'était une des rares mesures voulue par le Sénat qui avait été conservée par l'Assemblée nationale, moyennant des précisions apportées par le Gouvernement. Malheureusement, le décret d'application n'est toujours pas intervenu.

Nous avons également salué la mise en place d'un financement mixte, combinant la tarification à l'activité et une dotation forfaitaire, pour les hôpitaux de proximité. Il s'agissait d'une proposition de la Mecss formulée dans le cadre du rapport sur la T2A en 2012. Le décret d'application reste toujours en attente de parution.

La mise en œuvre de l'application de la loi relative au dialogue social et à l'emploi s'est avérée plus laborieuse : 52 % seulement des mesures attendues avaient été prises au 31 mars. C'est peu si l'on considère qu'une négociation interprofessionnelle, certes

non conclusive, était intervenue durant plusieurs mois avant le dépôt d'un projet de loi. Le Gouvernement avait donc le temps d'anticiper bien des textes d'application.

Le retard a en partie été comblé ces tous derniers jours, avec la parution de plusieurs textes qui portent désormais à 75 % le taux de mise en application.

C'est le cas d'un décret paru la semaine dernière et relatif à la mesure de l'audience des organisations syndicales pour les entreprises de moins de onze salariés. Un scrutin sur sigle organisé tous les quatre ans au niveau régional par voie électronique ou par correspondance permettra la mesure globale de l'audience des organisations syndicales. Elle servira notamment à répartir les sièges entre organisations syndicales au sein des futures commissions paritaires régionales interprofessionnelles qui avaient donné lieu à un long débat lors de l'examen du texte.

Parmi les mesures en attente de publication, il faut signaler celles nécessaires à l'application de l'article 21 de la loi. Celui-ci permet la conclusion d'accords collectifs dans les entreprises dépourvues de représentation syndicale, notamment via le mécanisme du mandatement.

En attente également, le décret d'application de l'article 26 sur les services de santé au travail. Nous avons déploré le caractère éclaté et inabouti de la réforme de la médecine du travail, avec des dispositions dans la loi Rebsamen et d'autres dans loi santé, sans savoir à l'époque qu'un troisième volet interviendrait dans le projet en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Ceci explique certainement le retard de parution du texte d'application de cet article.

De manière générale, l'intervention en fin de législature d'un texte touchant à de multiples aspects du droit du travail conduit à revenir sur des sujets discutés dans des lois antérieures avant même qu'ils aient pu pleinement entrer en application. Cela ne peut qu'alimenter une critique régulièrement formulée, en droit du travail notamment : celle de l'instabilité de la législation.

Un mot en complément sur la loi Macron. Dans le champ des affaires sociales, 22 mesures d'application étaient attendues et 17 étaient intervenues fin mars, soit un taux de 77 % qui s'est amélioré depuis, avec la parution de nouveaux textes. La quasi-totalité des dispositions sociales du texte sont donc applicables, notamment celles relatives au travail dominical, aux salariés détachés et à l'épargne salariale.

Pour compléter ce bilan, je voudrais signaler qu'au cours de la période étudiée, près d'une soixantaine de mesures réglementaires sont intervenues en application de lois votées avant octobre 2014, dont cinq pour des lois votées avant 2012, sous la précédente législature.

Cela a permis de rendre totalement applicables neuf lois promulguées antérieurement au 1^{er} octobre 2014, comme la loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi ou la loi du 27 septembre 2013 sur les soins psychiatrique.

C'est le cas également de la loi du 6 décembre 2013 sur l'expérimentation des maisons de naissance, issue de la proposition de loi déposée au Sénat par Mugette Dini. Nous avons d'autant plus fortement interpellé le Gouvernement l'an passé à ce sujet, qu'un délai de deux ans avait été fixé pour lancer l'expérimentation. Le décret indispensable à la

sécurisation du cadre juridique et du financement des maisons de naissance a finalement paru le 30 juillet 2015 et la liste des neuf maisons de naissance autorisées à fonctionner de manière expérimentale a été publiée par un arrêté du 23 novembre dernier, moins de deux semaines avant le terme fixé par la loi.

Cinq lois promulguées antérieurement au 1^{er} octobre 2014 sont maintenant applicables à plus de 90 % suite aux mesures prises au cours de l'année écoulée. Par exemple, 20 mesures sont intervenues pour la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, désormais applicable à 96 %.

Parmi les lois pour lesquelles nous attendons toujours un texte d'application figure celle visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire outre-mer, promulguée il y a bientôt trois ans, le 3 juin 2013. Michel Vergoz, qui avait été rapporteur du texte, l'a évoquée la semaine dernière, lors de l'audition du futur directeur général de l'Anses. Pour être précis, il n'y a en principe plus de différence de teneur en sucre pour les produits qui sont à la fois distribués dans l'hexagone et outre-mer. En revanche, le Gouvernement n'a toujours pas pris l'arrêté devant permettre d'imposer une teneur maximale en sucres ajoutés aux produits exclusivement distribués outre-mer. Il semblerait que l'une des difficultés tiennent à la procédure de notification auprès de la Commission européenne, que le Gouvernement aurait dû engager avant, et non après l'adoption du texte par le Parlement. Je soulèverai la question devant le ministre chargé des relations avec le Parlement lors du débat en séance publique.

Tels sont les principaux enseignements pouvant être tirés de ce bilan annuel. Des informations plus détaillées figurent dans la note que vous recevrez et qui sera intégrée au rapport publié au mois de juin.

Globalement, nous pouvons constater, sur une grande majorité de textes, un effort pour publier les textes d'application dans des délais qui, en moyenne, peuvent paraître relativement raisonnables. Néanmoins, ce n'est pas toujours la procédure parlementaire qui s'avère la plus longue ou la plus problématique.

Trois mois seulement se sont écoulés entre le dépôt du projet de loi Rebsamen sur le dialogue social et l'emploi et son adoption définitive par le Parlement, après trois lectures à l'Assemblée nationale, deux au Sénat et une CMP. Huit mois plus tard cette adoption, la moitié seulement des décrets d'application avaient été pris.

Il y a donc encore des efforts collectifs à réaliser. Le suivi parfois un peu rébarbatif que nous effectuons reste à cet égard indispensable.

Mme Nicole Bricq. – Je vous remercie d'avoir élargi ce bilan, toujours très utile, à la loi Macron qui n'avait pas été formellement examinée par notre commission. Compte tenu de son ampleur, cette loi appelait de très nombreux textes d'application. Un effort assez exceptionnel a été effectué pour les publier rapidement. J'ajoute que le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a déjà réuni deux fois les parlementaires qui ont suivi le projet de loi dans le cadre de la commission spéciale pour faire le point sur son application. Une troisième réunion est prévue dans les prochaines semaines.

D'autre part, comme vous, Monsieur le Président, je regrette que la question de la santé au travail ait été traitée dans trois projets de loi différents à quelques mois d'intervalle.

M. Olivier Cadic. – Aucun industriel ne songerait à fabriquer un produit sans établir dans le même temps sa notice d'utilisation. Je constate qu'il en va différemment au Parlement, où l'on élabore la loi sans toujours savoir précisément comment elle sera appliquée.

Mme Catherine Procaccia. – A travers l'analyse de l'application des lois effectuée chaque année par le Sénat, on mesure tout le poids de l'administration. Le Gouvernement ne se montre pas toujours très empressé de mettre en œuvre les dispositions issues de l'initiative parlementaire.

Par ailleurs, il nous est souvent difficile de savoir si l'application d'une mesure approuvée par le Parlement est réellement entrée dans les faits. Je l'ai vérifié sur des textes dont j'ai été rapporteur, comme la loi sur le dialogue social, et cela peut nous mettre en porte-à-faux vis-à-vis des interlocuteurs qui nous interrogent. Quelles pistes pourrait-on envisager pour être mieux informés de l'état d'application des lois ?

M. Georges Labazée. – Je réagis sur l'absence de parution d'un arrêté d'application de la loi sur la qualité de l'offre alimentaire outre-mer, à laquelle nous avons consacré de longs débats. Le président a indiqué que les procédures de notification à la Commission européenne n'avaient pas été engagées en temps voulu. Le secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes mériterait d'être interpellé à ce sujet.

D'autre part, je voudrais citer en exemple la secrétaire d'Etat chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, Martine Pinville. Elle adresse régulièrement aux parlementaires des bilans actualisés de l'application des lois relevant de son secteur. Cette initiative pourrait inspirer les autres ministères.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Lors de son audition hier par le président Claude Bérit-Débat, le secrétaire général du Gouvernement a évoqué les tableaux de bord dont dispose le Gouvernement pour suivre l'état d'application des lois. Les informations existent donc et doivent être mieux portées à la connaissance des parlementaires. Il a également indiqué que le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, qui en fait une présentation mensuelle en Conseil des ministres, insiste régulièrement sur la nécessité d'accorder à l'application des dispositions d'origine parlementaire une attention équivalente à celle dont bénéficient les dispositions d'origine gouvernementale.

Mme Michelle Meunier. – Ce bilan annuel est extrêmement utile. Je crois que nous devons reconnaître les efforts effectués ces dernières années pour améliorer la mise en application des textes, même si des progrès peuvent encore être réalisés.

M. Alain Milon, président. – Sur le site du Sénat, les dossiers législatifs font apparaître l'état d'application des lois, articles par articles. Nous réfléchirons à la possibilité d'informer périodiquement les membres de la commission des textes réglementaires parus pour l'application des lois que nous avons examinées.

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

Mardi 10 mai 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Liberté de la création, architecture et patrimoine – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport, en deuxième lecture, de Mme Françoise Férat et M. Jean-Pierre Leleux et élabore le texte de la commission sur le projet de loi n° 495 (2015-2016), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons en deuxième lecture ce texte relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Nous avons 128 amendements à examiner, dont 55 de nos deux rapporteurs ; 23 articles ont été votés conformes à l'Assemblée nationale ; l'article 21 *bis* a fait l'objet d'une suppression conforme ; 79 articles restent en discussion puisque l'Assemblée nationale a modifié 66 articles en deuxième lecture et en a supprimé 13, qui correspondent à des articles que le Sénat avait introduits en première lecture. On ne peut que se féliciter du fait que le Gouvernement n'ait pas eu recours à la procédure accélérée. Cette deuxième lecture au Sénat sera donc l'occasion de poursuivre le travail d'amélioration du texte et de rapprochement des points de vue. Lors de la première lecture, notre commission avait déjà travaillé dans cet esprit, avec pour objectif de rechercher un accord final avec l'Assemblée nationale. Je vous indique enfin que trois amendements ont été déclarés irrecevables : les amendements COM-4 et COM-40 au titre de l'entonnoir (article 48 du Règlement du Sénat), ainsi que l'amendement COM-60 au titre de l'article 40 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Le projet qui nous revient de l'Assemblée nationale ne suscitera ni espoirs inconsidérés, ni déceptions excessives. Il conserve ses faiblesses congénitales, liées à l'absence de véritables lignes directrices pour rénover notre politique en faveur de la création artistique. À trop vouloir réaffirmer des principes sur le rôle de l'État en matière culturelle, il donne malheureusement le sentiment de céder à une recentralisation rampante, au détriment des collectivités territoriales, ainsi qu'à une bureaucratisation inutile, à travers la multiplication des contraintes, nuisible aux créateurs.

Ce texte n'est cependant pas exempt d'améliorations notables qui tiennent, le plus souvent, aux efforts de l'Assemblée nationale pour rechercher, sur de nombreux articles, des synthèses avec les positions du Sénat. J'en veux pour preuve la rédaction de l'article 10 *nonies*, introduit à mon initiative en première lecture, sur lequel l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont mené un grand travail pour que les règles applicables au droit de suite évoluent dans un sens favorable aux créateurs et à la création.

Au final, si la distance entre nos deux assemblées reste importante, le nombre des divergences s'est réduit et aucune - pour les articles dont je suis responsable - n'apparaît *a priori* insurmontable, si la volonté de parvenir à un accord l'emporte sur l'affirmation des

différences. En première lecture nous avons tous reconnu qu'il n'existait pas de clivage politique significatif entre majorité et opposition sur la politique en faveur de la création artistique. Pour preuve, le Sénat avait accepté de voter l'article 1^{er} proclamant la liberté de la création artistique, tandis qu'en deuxième lecture l'Assemblée nationale a adopté l'article 2 *bis* - auquel nous étions particulièrement attachés - qui crée une commission culture au sein de chaque conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

Je regrette que les rapprochements n'aient pas été plus nombreux, en particulier sur l'article 2, où l'Assemblée nationale a rétabli une référence au service public qui restreint la portée de la politique en faveur de la création artistique, en minimisant le rôle des acteurs privés. Même regret pour l'article 3 sur les structures labellisées qui recentralise le choix des dirigeants des structures culturelles locales.

Fidèle à notre volonté d'aller de l'avant, je vous propose de rétablir avec parcimonie les positions du Sénat en privilégiant les dispositions les plus significatives comme aux articles 2 et 3. C'est également le cas de l'article 17 A relatif aux conservatoires : j'ai souhaité maintenir la région comme chef de file des enseignements artistiques sur nos territoires. Je vous proposerai aussi de rétablir l'article 10 *quater*, supprimé par les députés à la demande du Gouvernement, que nous avons voté à l'unanimité en première lecture : il comporte des dispositions essentielles pour assurer la rémunération des photographes et des plasticiens dont les œuvres sont reproduites sur Internet sans leur autorisation.

J'ai également poursuivi la concertation avec les acteurs de l'audiovisuel pour inciter les représentants des diffuseurs et des producteurs à conclure un accord professionnel sur la réglementation de la production. Cela semble être en bonne voie. J'espère vraiment qu'un accord sera conclu avant l'examen en séance publique. À défaut, je réexaminerai l'intérêt de déposer de nouveaux amendements sur la réglementation de la production à l'occasion du débat.

Un mot également sur l'article 7 *bis* AA, introduit en première lecture au Sénat sans véritable concertation avec les différents acteurs de la filière. Je crois, là encore, qu'un accord est à portée de main au Sénat qui reposerait sur une acceptation du principe des enregistreurs personnels vidéo en réseau (dits « nPVR ») à condition de prévoir dans un accord professionnel les modalités d'application de cette fonctionnalité.

Trois sujets occuperont l'essentiel de nos débats sur la filière musicale et j'ai bon espoir d'aboutir, sur chacun d'entre eux, à une position équilibrée partagée par les différents acteurs. À l'article 5, je vous propose de rétablir la distinction, qui existe déjà en droit des contrats, entre artistes-interprètes et musiciens d'accompagnement, pour les rémunérations qui pourraient être tirées des exploitations non prévues ou non prévisibles d'une œuvre. Je m'oppose, en outre, à la suppression des cessions de créances, introduite en dernière minute par le Gouvernement, qui pourtant s'y était opposé en première lecture à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Les artistes ont tout à y perdre.

À l'article 6 *bis* relatif à l'application du régime de licence légale aux webradios, que nous avons supprimé en première lecture, faute d'étude d'impact, et que les députés ont rétabli à l'identique, je vous soumettrai une solution de compromis acceptant le maintien de la disposition, sous réserve d'une définition plus encadrée de son champ d'application. Enfin, à l'article 11 *ter*, qui traite des quotas radios, je souhaite revenir à la rédaction que nous avons adoptée en commission, avant les errements de la séance publique et les ajouts contestables de

l'Assemblée nationale, qui ont conduit à assouplir des quotas que l'article initial visait au contraire à encadrer.

La rémunération pour copie privée, ainsi que ses modalités de fixation et de recouvrement, sont traitées aux articles 7 *bis* à 7 *quater*. L'Assemblée nationale est revenue sur l'intégralité de nos apports, qui avaient tous pour objectif louable d'améliorer la transparence d'un mécanisme souvent critiqué. Comment justifier le refus de nos collègues députés de voir publier le règlement de la commission de la copie privée au *Journal officiel*, de soumettre ses membres à une déclaration d'intérêts, de lui adjoindre trois hauts magistrats, d'agréer les organismes de recouvrement, d'encadrer les études d'usage, aujourd'hui controversées, par des cahiers des charges et de les faire réaliser par un organisme indépendant ? Je ne me l'explique pas... C'est pourquoi je vous proposerai de nous en tenir à nos propositions. Les garanties de transparence et d'indépendance que nous apportons ainsi à la rémunération pour copie privée sont gages de sa légitimité et la réponse nécessaire à ses détracteurs.

L'article 17 B, introduit par le Gouvernement en première lecture au Sénat, instaure un Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistiques et culturels (CNESERAC) auprès du ministre de la culture sur les sujets d'enseignement supérieur. Cela a fait l'objet de débats animés en séance. Dans un souci d'équilibre et de conciliation, j'ai accepté la création de cette nouvelle structure, même s'il me semble préférable qu'à terme, toutes les questions d'enseignement supérieur français soient chapeautées par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et soumises au CNESER, sans qu'il soit besoin de créer de sous-CNESER thématiques...

Mme Françoise Férat, rapporteure. – À l'issue de l'examen en deuxième lecture des dispositions sur le patrimoine, l'architecture, les archives et l'archéologie préventive par l'Assemblée nationale, le bilan est contrasté.

Sur le volet patrimoine, je ne peux que me féliciter du rapprochement des positions avec l'Assemblée nationale. Le Sénat avait fait évoluer significativement le projet de loi sur ces sujets en première lecture : l'Assemblée nationale n'est pas revenue sur l'essentiel de nos propositions.

En ce qui concerne la réforme des espaces protégés au titre du patrimoine, qui demeure la disposition phare du projet de loi, les députés ont validé le rôle accru de la commission nationale au sein du nouveau régime et l'inscription des dispositions relatives à la protection du patrimoine dans un règlement annexé au plan local d'urbanisme, et non dans le plan local d'urbanisme lui-même. Ils ont maintenu le principe de la co-construction du plan de sauvegarde et de mise en valeur et ont souscrit à nos propositions pour surmonter le problème que pourrait poser une intercommunalité peu allante en matière de patrimoine pour l'élaboration d'un tel plan.

La majeure partie des modifications qu'ils ont introduites me paraissent acceptables. Elles sont principalement rédactionnelles ou marginales. Je vous proposerai toutefois des amendements rétablissant le caractère obligatoire de la création d'une commission locale ou encadrant la délégation de l'élaboration des documents de protection, que l'Assemblée nationale a autorisée.

En dépit de ces divergences mineures, peu d'articles font l'objet d'une rédaction conforme. Les députés ont décidé de modifier l'appellation retenue pour désigner le nouveau

régime d'espaces protégés. Ils ont substitué à l'appellation « sites patrimoniaux protégés », que nous avons nous-mêmes proposée, en remplacement du terme de « cités historiques », celle de « sites patrimoniaux remarquables ». J'avoue que cette nouvelle appellation ne suscite guère plus d'enthousiasme que celle que nous avons votée en première lecture. Elle ne restitue pas avec autant de force l'idée d'une démarche politique destinée à sauvegarder et valoriser le patrimoine, à laquelle le terme de « protégé » renvoyait. Certains craignent qu'elle ne tende à homogénéiser sous le même qualificatif de « remarquable » des réalités patrimoniales très différentes, comme en témoigne le maintien de la possibilité de deux niveaux de documents de protection. Pour autant, elle jouit d'un pouvoir d'attraction touristique plus fort, tout en étant immédiatement compréhensible par tous les citoyens, conformément au cahier des charges du Gouvernement. C'est pourquoi je ne crois pas utile de s'y opposer. Sous réserve de la décision que nous prendrons, de nombreux articles pourraient être fermés à l'issue de cette deuxième lecture au Sénat.

Ce rapprochement de positions sur les espaces protégés, globalement satisfaisant, ne doit pas masquer certains désaccords qui subsistent entre nos deux assemblées. Ainsi, à l'article 23, relatif à la protection des biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, des divergences demeurent sur l'implication des collectivités territoriales. Il en va de même pour l'article 24 *bis*, que nous avons inséré en première lecture afin de mieux encadrer les cessions de monuments historiques appartenant à l'État, et que les députés ont vidé de sa substance en adoptant un amendement présenté par le Gouvernement. Les députés ont également supprimé l'article 33 *bis* A, que nous avons introduit en séance publique à l'initiative de M. Barbier pour encadrer l'implantation des éoliennes pour des motifs patrimoniaux.

Quant à l'architecture, un compromis avec nos collègues députés a été trouvé pour une majorité d'articles. Neuf ont été adoptés de manière conforme ou modifiés de manière superficielle. C'est dans un esprit de conciliation que j'ai abordé ce volet du projet - je vous proposerai ainsi l'adoption conforme ou la modification constructive de plusieurs articles. En revanche, des divergences de fond subsistent sur plusieurs articles.

À l'article 26 *quater* relatif aux lotissements, les députés ont rétabli le recours obligatoire à un architecte. Je vous proposerai de revenir à la rédaction que nous avons élaborée ensemble en première lecture, avec quelques aménagements, tels que la suppression du seuil dérogatoire. L'article 26 *bis* relatif au « 1 % artistique », que nous avons supprimé, a été rétabli dans sa version initiale, comme l'article 26 *sexies* relatif au concours d'architecture. Les députés ont rejeté deux amendements présentés par le Gouvernement afin d'assurer la conformité du dispositif de l'article 26 *sexies* avec les directives européennes relatives aux marchés publics. Enfin, les députés ont rétabli l'article 26 *duodecies*, qui permet aux services instructeurs de déroger aux règles existantes en matière de conditions et de délais d'instruction des demandes de permis de construire, si le projet architectural est établi par un architecte, en-deçà du seuil dérogatoire. Sur tous ces points, je vous proposerai de nous en tenir à la position que nous avons adoptée en première lecture, ce qui n'exclut pas de rechercher des aménagements raisonnables, en vue de la commission mixte paritaire...

M. Jean-Louis Carrère. – C'est la logique de tout compromis !

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Mais il n'est pas acquis !

Le profond désaccord observé en première lecture à l'article 20 sur l'archéologie préventive reste entier. On nous accuse de vouloir brader la qualité de l'archéologie, sous prétexte que nous refusons l'accumulation de formalités administratives et de contrôles.

Soyons clairs : je suis autant attachée que ceux qui défendent la version adoptée par l'Assemblée nationale à la qualité des prescriptions de diagnostic et des opérations de fouilles. Je regrette comme eux cette spirale déflationniste des prix qui rend exsangues tous les opérateurs et ne peut qu'avoir un effet défavorable sur la qualité des prestations offertes. Toutefois, la plupart des dispositions avancées sont soit purement cosmétiques, parce qu'elles n'apportent rien par rapport au dispositif existant tout en étant discriminatoires, soit poursuivent sans le dire un seul objectif : soutenir l'Institut de recherches archéologiques préventives (INRAP) au détriment des autres opérateurs, en contradiction avec l'esprit de la loi de 2003 qui a ouvert le secteur de l'archéologie à la concurrence. Je vous rappelle qu'à l'époque l'INRAP était incapable de faire face dans des délais raisonnables et avec des prix adaptés aux demandes des aménageurs !

Sur l'archéologie préventive, deux mesures de l'article 20 sont très positives : la reconnaissance du rôle spécifique des collectivités territoriales se traduit par la possibilité pour leurs services de bénéficier d'une habilitation permanente, et non plus d'un agrément renouvelable tous les cinq ans ; l'inversion du calendrier de la procédure, afin de vérifier que les projets scientifiques d'intervention des opérateurs respectent les préconisations de l'État, renforce la sécurité juridique des contrats signés entre aménageurs et opérateurs.

Toutefois, en dépit de quelques modifications sémantiques, l'Assemblée nationale a rétabli la plupart des mesures contestées par le Sénat en première lecture : l'introduction de la notion de maîtrise d'ouvrage scientifique de l'État, « OVNI » juridique qui pourrait poser de sérieuses difficultés en cas de contentieux ; l'obligation, pour les collectivités territoriales, de signer une convention avec l'État pour obtenir l'habilitation de leurs services d'archéologie ; l'obligation, pour ces services, de remettre un bilan financier de leurs activités aux services de l'État tous les cinq ans ; la limitation géographique des activités des services archéologiques des collectivités territoriales, même si le dispositif a été légèrement assoupli par l'autorisation, accordée au cas par cas par le préfet, de réaliser une fouille en dehors du territoire de la collectivité territoriale ; la suppression de l'allongement à 21 jours du délai accordé aux collectivités territoriales pour décider si elles effectuent elles-mêmes les diagnostics ou confient cette mission à l'INRAP ; le monopole de cet institut pour les opérations de fouilles sous-marines ; la stigmatisation des opérateurs privés par des exigences en matière sociale, financière et comptable, qui existent déjà en droit du travail ou dans le droit des sociétés ; l'obligation pour l'aménageur de transmettre l'ensemble des offres aux services de l'État pour que ces derniers évaluent le volet scientifique, ainsi que de s'entendre sur un prix avec l'INRAP lorsque ce dernier reprend un chantier en cours en raison de la défaillance de l'opérateur. Je vous proposerai donc de rétablir la version de l'article 20 votée par le Sénat en première lecture.

Enfin, je vous proposerai à nouveau de rejeter l'article 20 *bis* qui exclut les dépenses engagées dans le cadre de fouilles archéologiques du bénéfice du crédit impôt recherche (CIR). Cette mesure est contraire à l'esprit de ce crédit d'impôt qui n'exclut aucun secteur d'activité de son champ d'application. Je tiens à vous rassurer : je partage votre souci de voir le CIR financer des dépenses de recherche. J'ai me suis entretenue la semaine dernière avec le ministère de la recherche et avec l'administration fiscale de ce sujet. Tous les opérateurs privés ayant demandé à bénéficier du CIR font actuellement l'objet d'un contrôle fiscal. À l'issue de ces contrôles, le Gouvernement devrait produire une instruction fiscale pour définir précisément les dépenses éligibles qui servira de guide à l'administration, mais également aux opérateurs. Il n'est pas question d'accorder un passe-droit aux opérateurs privés, mais simplement de respecter un principe constitutionnel, l'égalité devant l'impôt, qui

serait remis en cause si on décidait d'exclure de manière arbitraire une seule activité, l'archéologie préventive, du bénéfice du CIR.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour cet exposé très complet.

Mme Marie-Christine Blandin. – Le consensus sur l'expression « site patrimonial remarquable », au lieu de site « protégé », suscite des inquiétudes parmi les acteurs de terrain car le mot « site » figurera à la fois dans le code de l'environnement, pour les grands sites, et dans le code du patrimoine, pour les sites patrimoniaux. Cela est source de complexité. Certains défenseurs des grands sites proposent l'expression « espace » ou bien « ensemble », mais ce n'est guère plus satisfaisant. Il y a là une difficulté.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En effet, nous y reviendrons.

M. David Assouline. – Chacun a remarqué, lors du débat en première lecture, le ton de la nouvelle ministre, et sa volonté de co-construire cette loi, en tenant compte des amendements des rapporteurs, et en dépassant les clivages entre la majorité et l'opposition. Cet état d'esprit n'a pas changé en deuxième lecture, notamment sur le volet création. La présentation de M. Leleux montre qu'il devrait être possible de parvenir à des compromis dès l'examen en séance, sans attendre la commission mixte paritaire (CMP). Le texte de l'Assemblée nationale est globalement proche des positions du groupe socialiste en première lecture.

Toutefois nous avons déposé huit amendements, notamment à l'article 1 *bis* sur la liberté de diffusion, pour rétablir l'article dans sa rédaction adoptée à l'unanimité au Sénat. Nous avons aussi des divergences avec les rapporteurs. M. Leleux, en effet, ne veut pas faire référence au service public s'agissant des politiques culturelles ; il souhaite que la région soit chef de file et il craint que la labellisation ne redonne la primauté à l'État. Divergence classique entre la droite et la gauche... Nous pensons que dans une telle loi le service public de la culture doit être promu et sa place réaffirmée, ce qui ne signifie nullement l'exclusion des autres acteurs, associatifs ou privés. La concurrence n'entraîne pas la disparition du service public. Il appartient au législateur, défenseur de l'intérêt général, de le protéger - comme lorsque l'audiovisuel a été ouvert à la concurrence. Telle est notre vision. Nous souhaitons en tout cas travailler pour qu'une CMP aboutisse. Il nous faut trouver la voie du compromis, ce qui suppose de ne pas adopter une position totalement contraire à celle du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, en particulier sur l'archéologie préventive.

Mme Marie-Pierre Monier. – J'exprimerai la position du groupe socialiste sur le titre II. Je suis d'accord avec Mme Férat : il est nécessaire que le texte protège le patrimoine, le valorise, tout en simplifiant les règles. En première lecture, nous avons trouvé un compromis.

L'article 20, en revanche, reste un point d'achoppement. Le groupe socialiste soutient la rédaction de l'Assemblée nationale qui rééquilibre le secteur de l'archéologie préventive et corrige les dysfonctionnements mis en évidence par le Livre blanc. Le texte clarifie les responsabilités et les rôles dans la chaîne opératoire archéologique tout en réaffirmant le rôle de l'État, et en lui permettant d'exercer son pouvoir de contrôle scientifique et technique. C'est une garantie pour la qualité des fouilles menées. Le 27 avril, Madame Férat, vous aviez déclaré souhaiter un compromis, mais vos amendements ne vont pas dans ce sens puisqu'ils reprennent simplement vos positions antérieures. Le groupe socialiste est attaché au maintien de la maîtrise d'ouvrage scientifique de l'État, à

l'instauration d'exigences pour l'obtention de l'agrément par les opérateurs privés, à l'évaluation préalable des offres par l'État – garantie de la qualité des fouilles –, et au monopole de l'INRAP pour les fouilles sous-marines. Nous espérons qu'un compromis sera trouvé.

Mme Françoise Laborde. – Le groupe RDSE n'a pas déposé d'amendements sur le volet création ni sur le volet culture et enseignement supérieur, préférant attendre le résultat de cette réunion. Nous en déposerons en séance si le texte ne correspond pas à nos positions.

Mme Mireille Jouve. – Le désaccord sur les dispositions relatives à l'archéologie préventive demeure entre la majorité sénatoriale et le groupe RDSE. Afin de maintenir une haute qualité de fouilles et d'opérations post-fouilles, nous souhaitons une meilleure répartition des rôles. L'État doit conserver, à travers la maîtrise d'ouvrage scientifique et technique, le contrôle sur la qualité des opérations de fouilles menées. De même qu'il faut soutenir un service public national de recherche archéologique compétent, il faut également reconnaître le rôle spécifique des services archéologiques des collectivités territoriales. En outre, le CIR sert ici non pas à soutenir, comme il en a la vocation, les efforts de recherche et de développement, mais à subventionner un secteur d'activité. Il favorise aussi les pratiques de moins-disant financier de certains opérateurs privés, au détriment des autres acteurs du secteur.

Nous saluons le consensus trouvé sur plusieurs des dispositions relatives au patrimoine que nous avons adoptées en première lecture. Reste encore à trouver un nom qui contente tout le monde pour les « sites patrimoniaux remarquables », mais je ne doute pas que nous finissions par y parvenir.

Enfin, nous avons trouvé un compromis satisfaisant en première lecture sur le projet architectural, paysager et environnemental, en maintenant la pluridisciplinarité de son élaboration. Je ne doute pas que nous reviendrons à ce compromis, même si je ne partage pas la volonté de suppression du seuil, défendue par notre rapporteur.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Je m'étais engagée à rechercher un compromis. La ministre s'y est engagée aussi à deux reprises pendant l'examen du texte en première lecture ; j'ai demandé début avril un rendez-vous à la ministre, sans obtenir de réponse à ce jour...

M. Jean-Louis Carrère. – Ne désespérez pas !

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er} bis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Les amendements identiques n° COM-75 et COM-1 rétablissent cet article dans la rédaction adoptée par le Sénat sur proposition de notre collègue David Assouline.

Les amendements identiques n° COM-75 et COM-1 sont adoptés.

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

Article 2

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L’amendement n° COM-61 supprime la référence aux droits culturels que nous avons adoptée en première lecture, par cohérence avec la loi « NOTRe ». Je demande son retrait sinon avis défavorable.

L’amendement n° COM-61 est retiré.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L’amendement n° COM-76 rétablit le premier alinéa de l’article dans sa version adoptée par le Sénat. La notion de « service public » est supprimée car elle est trop réductrice.

L’amendement n° COM-76 est adopté.

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

Article 3

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je demande le retrait de l’amendement n° COM-41 sinon avis défavorable.

Mme Marie-Christine Blandin. – Le texte donne la main au Gouvernement pour les labels, et confie aux collectivités territoriales les conventionnements avec de petites structures du spectacle vivant ou des arts plastiques. Mais il importe que l’État et la rue de Valois jettent aussi un regard sur les initiatives non labellisées.

M. David Assouline. – La rue de Valois n’est pas opposée à cet amendement. Nous le voterons.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Évitions la confusion entre labellisation et conventionnement. La labellisation implique la signature d’une convention et les petites structures ne sont pas exclues. L’amendement suivant n° COM-77 donne d’ailleurs à l’État la possibilité d’agréer lui-même les petites structures dès lors qu’il est le plus gros financeur.

L’amendement n° COM-41 n’est pas adopté.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L’amendement n° COM-77 précise que l’agrément de l’État sur les nominations des dirigeants des structures labellisées ne concerne que les structures dont l’État est le principal financeur.

L’amendement n° COM-77 est adopté.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je suis favorable à l’amendement n° COM-42 qui précise que le retrait ou la suspension d’un label ne pourra avoir lieu qu’après consultation des collectivités concernées.

L’amendement n° COM-42 est adopté et l’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L’amendement n° COM-78 supprime cet article qui prévoit la remise d’un rapport sur la création d’un nouveau dispositif de soutien aux arts de la rue financé par un prélèvement de 1 % sur les dépenses de travaux publics.

L'amendement n° COM-78 est adopté. En conséquence, l'article 3 bis est supprimé.

Article 4 B

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'amendement n° COM-79 supprime cet article qui crée, lui aussi, un nouveau rapport.

L'amendement n° COM-79 est adopté et l'article 4 B supprimé.

Article 5

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'amendement n° COM-80 maintient la distinction entre artistes-interprètes principaux et musiciens d'accompagnement, qui existe dans les contrats actuels.

M. Jean-Louis Carrère. – Qu'est-ce-à dire ?

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Cet article vise les rémunérations attachées aux exploitations non prévisibles d'une œuvre, auxquelles il me semble que les règles des actuels contrats doivent également s'appliquer.

L'amendement n° COM-80 est adopté.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Avec l'amendement n° COM-81, je propose de supprimer l'alinéa 7 qui interdit la pratique des cessions de créances entre les producteurs et les artistes.

Mme Christine Prunaud. – Le groupe communiste s'abstiendra.

L'amendement n° COM-81 est adopté et l'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 6 bis A est adopté sans modification.

Article 6 bis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'article 6 bis étend le régime de la licence légale aux webradios. Nous l'avons supprimé en première lecture au motif qu'aucune étude d'impact n'avait été réalisée et parce que nous voulions éviter que la multiplication des webradios très spécialisées ne bouleverse l'économie du secteur. L'Assemblée nationale l'a rétabli. Dans un esprit de compromis, l'amendement n° COM-82 vise à mieux encadrer le dispositif proposé par l'Assemblée nationale.

L'amendement n° COM-82 est adopté.

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Il convient de limiter la publicité du procès-verbal de conciliation à sa seule conclusion. Tel est l'objet de l'amendement n° COM-83.

M. David Assouline. – Nous sommes très attachés à la transparence. Pourquoi vouloir la réduire ici ?

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Il s’agit de protéger le secret des affaires. La conclusion suffit.

L’amendement n° COM-83 est adopté.

Les amendements rédactionnels n° COM-84 et COM-85 sont adoptés.

L’article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 bis AA

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L’Assemblée nationale a réécrit les dispositions d’un amendement de David Assouline adopté en première lecture. Mon amendement n° COM-86 reprend le dispositif de l’Assemblée, avec deux précautions : d’abord, il renvoie la fixation des modalités du dispositif à un accord professionnel conclu avant le 1^{er} janvier 2017 – pour pallier l’absence de concertation préalable sur le sujet ; ensuite, il donne au seul usager le droit de commander la copie, sans que des structures intermédiaires le fassent pour son compte.

Nous prenons acte, avec cet amendement, de l’élargissement de la copie privée au *cloud* dont le développement est inéluctable ; mais nous en encadrons les modalités pour compenser l’absence d’étude d’impact.

M. David Assouline. – Votre amendement témoigne d’une volonté de sortir du blocage.

Mon amendement n° COM-2 prend mieux en compte les préoccupations des chaînes de télévision à l’égard du nouveau régime de copie privée (dit « nPVR »). Même si, à terme, les éditeurs et distributeurs de services audiovisuels feront migrer les espaces de stockage des *boxes* vers un espace distant, dans le *cloud*, qu’ils mettront à la disposition de leurs abonnés, l’acte de copie lui-même ne change pas de nature. Rien n’interdit aux chaînes de passer des accords avec les distributeurs pour définir les fonctionnalités de ces espaces, afin que ceux-ci soient circonscrits à un régime de copie privée compatible avec le test en trois étapes. Cette exigence se traduit par l’ajout d’un alinéa, précisant qu’un accord professionnel définit préalablement les fonctionnalités de ces nouveaux moyens de reproduction et de leurs espaces de stockage distant.

Ainsi chacun fait un pas, et il me semble encore possible de trouver une rédaction commune.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Votre amendement est satisfait par le mien, qui prévoit un accord professionnel pour préciser la durée des enregistrements, la capacité de mémoire utilisée, et éviter des demandes excessives de la part des émissions diffusées. Quelle est la nuance que vous apportez ?

M. David Assouline. – Vous prévoyez un accord collectif entre les éditeurs et les distributeurs, ou à défaut un décret en Conseil d’État. Mon amendement prévoit la possibilité d’accords individuels avec les chaînes, mieux adaptés à la nature de leur activité. Ainsi des chaînes comme TF1 et M6 sont inquiètes car elles craignent que le développement du

stockage distant ne donne un avantage à leurs concurrents. Si elles décident, un jour, de se lancer dans cette activité, cela pourra se faire dans le cadre d'accords individuels. Vos accords collectifs bloquent cette possibilité.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Il convient de trouver un point d'équilibre. Vous prévoyez simplement « un accord entre les éditeurs de services audiovisuels et les distributeurs » : votre accord ne diffère pas du mien.

M. David Assouline. – Il s'agirait d'accords individuels.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – De tels accords bilatéraux ne contribuent guère à l'émergence d'une doctrine globale dans l'audiovisuel.

M. David Assouline. – En ouvrant la possibilité d'accords individuels, mon amendement a pour objet d'éviter les situations de blocage qui pourraient se produire si certains acteurs empêchaient la signature d'accords collectifs.

M. Bruno Retailleau. – Nous sommes favorables à l'application au *cloud* des modalités qui régissent la copie privée. Pour ma part, je comprends qu'en l'absence d'accord professionnel, des accords bilatéraux pourront être passés. Votons l'amendement du rapporteur ; ensuite, les positions convergeront.

M. David Assouline. – Les accords professionnels que vous prévoyez ne se limitent pas aux fonctionnalités des espaces distants ; c'est dangereux.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous y reviendrons en séance.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° COM-2 et, à défaut, émettrai un avis défavorable.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je note l'abstention des membres des groupes RDSE, écologiste et CRC.

L'amendement n° COM-86 est adopté.

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

L'article 7 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 bis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Mon amendement n° COM-87 rétablit les dispositions relatives à la composition et à l'organisation de la commission de la copie privée votées en première lecture, qui garantissent l'indépendance et la transparence de l'organisme : remplacement des représentants des trois ministères de tutelle par trois magistrats, déclaration d'intérêts imposée à tous les membres et non au seul président, publication du règlement intérieur au *Journal officiel*. Je m'explique mal la suppression par l'Assemblée nationale de ces dispositions.

L'amendement n° COM-87 est adopté.

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 ter

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Nous rétablissons ici encore des dispositions votées en première lecture renforçant la transparence et la crédibilité de la Commission de la copie privée ; notamment l'agrément de l'organisme collecteur et l'imposition d'un cahier des charges pour définir le contenu des enquêtes d'usage, confiées à la Hadopi. Le fonctionnement de cette commission a en effet suscité beaucoup d'incompréhensions.

L'amendement n° COM-88 est adopté.

L'article 7 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 quater AA

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'amendement n° COM-89 rétablit cet article, en cohérence avec le rétablissement de l'article 7 ter dans sa version issue des travaux du Sénat en première lecture.

L'amendement n° COM-89 est adopté.

L'article 7 quater AA est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 quater

L'amendement rédactionnel n° COM-90 est adopté.

L'article 7 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Mon amendement n° COM-91 supprime la liste des éléments devant figurer dans le compte d'exploitation des films soutenus par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Outre que le terme « notamment » nous semble impropre lorsqu'il introduit une énumération, il vaut mieux laisser la profession adopter une liste d'items négociée, comme le prévoit d'ailleurs l'alinéa suivant.

M. Jean-Louis Carrère. – Vous revenez au texte adopté en première lecture.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Pour l'essentiel.

L'amendement n° COM-91 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9 quater

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – La même liste est supprimée dans cet article par mon amendement n° COM-92.

L'amendement n° COM-92 est adopté.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'amendement n° COM-3 de M. Assouline autorise les organisations d'auteurs à saisir le CNC de tout manquement concernant la transparence des comptes à l'égard des auteurs. Comme nous l'a confirmé le CNC, cette disposition est inutile car c'est là un principe général du droit. Avis défavorable.

M. David Assouline. – En tant que membre du conseil d'administration du CNC, je puis témoigner qu'il n'existe pas de position officielle de l'organisme en la matière. Le CNC a consenti un effort remarquable de transparence, démentant ce faisant certains procès d'intention ; notre amendement prolonge cet effort en facilitant l'accès parfois malaisé aux comptes généraux des auteurs souhaitant s'assurer de leur juste rémunération.

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

L'article 9 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 10 quater

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Mon amendement n° COM-93 rétablit cet article introduisant dans le code de la propriété intellectuelle un chapitre intitulé « Dispositions applicables à la recherche et au référencement des œuvres d'art plastiques, graphiques et photographiques ».

L'amendement n° COM-4 a été déclaré irrecevable au titre de l'entonnoir en application de l'article 48 du Règlement du Sénat. En l'état, je demande le retrait de l'amendement n° COM-43, très proche du n° COM-93, mais qui parle de « cession » plutôt que de « mise en gestion » alors que ce second terme me semble préférable. Je suis favorable en revanche au sous-amendement COM-130 qui introduit un dispositif similaire à celui prévu par mon amendement pour les productions des agences de presse.

Le sous-amendement n° COM-130 est adopté.

L'amendement n° COM-93, ainsi sous-amendé, est adopté ; l'amendement n° COM-43 est retiré.

L'amendement n° COM-4 est déclaré irrecevable (article 48 du Règlement du Sénat).

L'article 10 quater est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La suppression des articles 10 quinquies, 10 sexies, 10 septies et 10 octies est maintenue.

Article 10 nonies

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Mon amendement n° COM-94 est une clarification rédactionnelle relative au droit de suite. Nous aurons fait œuvre utile sur ce point.

L'amendement n° COM-94 est adopté.

L'article 10 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La suppression de l'article 10 decies est maintenue.

L'article 11 A est adopté sans modification.

Article 11 bis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Mon amendement n° COM-95 supprime à nouveau l'obligation faite au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), rétablie par l'Assemblée nationale, de détailler dans son rapport annuel les raisons pour lesquelles il n'aurait pas pris certaines mesures relatives au respect des quotas de titres francophones diffusés par les radios. Cela nous semble exagéré.

L'amendement n° COM-95 est adopté.

L'article 11 bis est ainsi adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11 ter

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'Assemblée nationale a modifié à la fois la régulation des quotas de diffusion d'œuvres d'expression française à la radio et les quotas eux-mêmes. Mon amendement n° COM-96 revient au texte adopté par notre commission en première lecture, en laissant la possibilité au CSA d'introduire une souplesse aux obligations de rotation des titres en contrepartie d'engagements en faveur de la diversité musicale ; il prévoit aussi la prise en compte, pour le seuil de rotation des titres, des seules heures d'écoute significatives. Nous supprimons ainsi les possibilités de contournement introduites par l'Assemblée nationale.

Mme Catherine Morin-Desailly, président. – C'est conforme au bon sens.

L'amendement n° COM-96 est adopté.

L'article 11 ter est ainsi adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13 bis A

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'amendement n° COM-44 rétablit le dépôt légal pour les livres numériques, longuement débattu en première lecture. Nous ne sommes pas prêts à traiter les dizaines de milliers d'œuvres qui ne manqueront pas d'être déposées. De plus, une expérimentation est en cours à la Bibliothèque nationale de France (BnF). Je demande le retrait sinon avis défavorable.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je maintiens mon amendement sans lequel nous laisserions se former un véritable vide dans la mémoire humaine. Nous ne saurions donner acte de l'entrée de notre société dans l'ère du numérique sans prévoir un dépôt obligatoire de ces œuvres, garant d'une mémoire préservée.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Je conviens qu’il faudra trouver une solution et rendre le dépôt obligatoire sous certaines conditions. Mais en l’état, le dispositif est mal circonscrit et les dépôts connaîtront sous ce régime une croissance logarithmique : le moindre poète du dimanche voudra déposer son œuvre ! Attendons au moins les résultats de l’expérimentation.

L’amendement n° COM-44 n’est pas adopté.

L’article 13 bis A demeure supprimé.

L’article 13 bis est adopté sans modification.

L’article 13 ter est adopté sans modification.

L’article 14 D est adopté sans modification.

L’article 14 E est adopté sans modification.

L’article 14 est adopté sans modification.

L’article 16 est adopté sans modification.

L’article 17 AA demeure supprimé.

Article 17 A

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Mon amendement n° COM-97 rétablit la disposition, adoptée par le Sénat en première lecture, qui fait de la région le chef de file dans l’élaboration du schéma directeur de développement de l’enseignement artistique, en concertation avec les collectivités territoriales.

M. Jean-Louis Carrère. – Nous voterons contre cet amendement.

L’amendement n° COM-97 est adopté.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L’amendement n° COM-62 précise que la région « participe », et non « peut participer », au financement des classes préparatoires portées par les conservatoires. Je demande son retrait, car il est satisfait par l’amendement n° COM-97.

M. Loïc Hervé. – Soit.

L’amendement n° COM-62 est retiré.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Mon amendement n° COM-98 rétablit le schéma national d’orientation pédagogique de la musique, de la danse et de l’art dramatique, supprimé – sans doute par inadvertance – par l’Assemblée nationale.

L’amendement n° COM-98 est adopté.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Là encore nous rétablissons, par mon amendement n° COM-99, une disposition supprimée par l’Assemblée nationale, en l’espèce le

transfert des crédits de l'État vers les régions et les départements pour le financement des conservatoires.

M. Bruno Retailleau. – Il est lié aux précédents !

M. Jean-Louis Carrère. – Nous vous voyons venir...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce transfert était prévu par la loi de 2004.

L'article 17 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 17 B est adopté sans modification.

Article 17

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'amendement n° COM-45 ajoute aux missions des écoles d'art la « formation aux activités de médiation ». J'y suis défavorable : le texte prévoit déjà qu'elles « forment à la transmission ».

Mme Marie-Christine Blandin. – Ce n'est pas la même chose : nous voulons former les artistes à la médiation, pas former des médiateurs.

L'amendement n° COM-45 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Mon amendement n° COM-100 supprime la double inscription en classe préparatoire et à l'université, qui me semble inopérante.

L'amendement n° COM-100 est adopté.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17 bis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-5 qui prévoit que l'enseignement des écoles nationales supérieures d'architecture (Ensa) est adapté « aux exigences professionnelles internationales », dans une rédaction malheureusement confuse.

Mme Sylvie Robert. – Nous ne faisons que rétablir le texte que nous avons voté en première lecture. Rien de confus dans cet amendement : les écoles nationales supérieures d'architecture doivent avoir une vocation internationale renforcée par les échanges d'étudiants.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – L'Assemblée nationale a substitué au texte voté par le Sénat une disposition prévoyant des cours de langue étrangère obligatoires. Votre rédaction qui accole les deux mesures devient difficilement lisible. Nous avons choisi de clarifier cette rédaction.

Mme Sylvie Robert. – Le texte adopté par l'Assemblée nationale ne va pas assez loin.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – En ce cas, remplacez l’alinéa de l’Assemblée nationale par le vôtre. Nous pouvons y revenir en séance.

Mme Sylvie Robert. – Je maintiens l’amendement.

L’amendement n° COM-5 n’est pas adopté.

L’article 17 bis est adopté sans modification.

L’article 18 A est adopté sans modification.

L’article 18 B est adopté sans modification.

Article 18 bis AA

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} COM-6 et COM-13 rétablissent cet article pour subordonner la délivrance des certificats d’exportation à l’engagement de ne pas vendre l’œuvre dans un pays situé hors de l’Union européenne dans l’année. La version votée en première lecture, qui concernait l’interdiction de vendre à l’étranger, contredisait le droit européen qui restreint de telles mesures aux seules œuvres classées trésors nationaux. Aussi louables soient les objectifs de cet amendement, la rédaction pose toujours des problèmes d’équité soulevés par la ministre lors des débats devant l’Assemblée nationale. Avis défavorable : il conviendrait de retravailler la forme.

Mme Maryvonne Blondin. – Pour répondre à ces objections, nous avons étendu le dispositif à l’espace européen. Il est indispensable de redynamiser un marché français de l’art dont la notoriété décroît fortement à l’échelle mondiale, en encourageant les ventes d’œuvres sur le territoire français.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Je maintiens que le texte doit être retravaillé. Dans la rédaction proposée, la concurrence de Londres restera entière. Une mission mise en place à l’Assemblée nationale réfléchit sur ce sujet.

Les amendements n^{os} COM-6 et COM-13 ne sont pas adoptés.

L’article 18 bis AA demeure supprimé.

L’article 18 bis est adopté sans modification.

L’article 18 sexies est adopté sans modification.

L’article 19 ter est adopté sans modification.

Article 20

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Reprenant la plupart des dispositions adoptées en première lecture par le Sénat, mon amendement n° COM-101 supprime la notion de maîtrise d’ouvrage scientifique de l’État ; l’obligation pour les collectivités territoriales de signer une convention avec l’État pour obtenir l’habilitation ; l’obligation pour les services des collectivités territoriales de remettre un bilan financier de leurs activités aux services de l’État tous les cinq ans ; la limitation géographique des activités des services archéologiques des collectivités territoriales.

Il rétablit le délai de 21 jours accordé aux collectivités territoriales pour décider si elles effectuent elles-mêmes les diagnostics ou en laissent le soin à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

Il supprime le monopole de l'INRAP pour les opérations de fouilles sous-marines et la disposition qui stigmatise les opérateurs privés en définissant, comme si cette obligation n'existait pas déjà, des exigences en matière sociale, financière et comptable ; ainsi que les obligations pour l'aménageur de transmettre l'ensemble des offres aux services de l'État pour évaluation du volet scientifique et de s'entendre sur un prix avec l'INRAP lorsque ce dernier reprend un chantier en cours en raison de la défaillance de l'opérateur.

Cet amendement satisfait les amendements n^{os} COM-14, COM-15, COM-16, COM-17, COM-18, COM-19, COM-20, COM-22, COM-23, COM-31 et COM-27.

Je suis défavorable aux amendements n^{os} COM-24 - un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur les offres que doivent examiner les services régionaux de l'archéologie - et COM-28, qui prévoit un recours devant le Préfet en cas de désaccord sur le prix entre l'aménageur et l'INRAP lorsque ce dernier reprend un chantier. L'INRAP reçoit déjà une subvention de service public pour cela.

L'amendement n° COM-101 est adopté. Satisfaits, les amendements n^{os} COM-14, COM-15, COM-16, COM-17, COM-18, COM-19, COM-20, COM-22, COM-23, COM-31 et COM-27 deviennent sans objet. Les amendements n^{os} COM-24 et COM-28 tombent.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-32 supprime l'allongement du délai accordé aux services de l'État pour examiner l'opportunité d'une prescription de diagnostic. Leur laisser une semaine de réflexion supplémentaire aura pourtant pour effet d'éviter des prescriptions de diagnostic inutiles. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-32 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-33 reprend une disposition adoptée en première lecture faisant figurer les zones de prescriptions archéologiques sur les annexes des plans locaux d'urbanisme. Elle a été rejetée à l'Assemblée nationale au motif que les zones de prescription archéologique ne sont pas opposables alors que l'ensemble des documents des plans locaux d'urbanisme, y compris les annexes, le sont. Par conséquent, avis défavorable.

L'amendement n° COM-33 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-25 met une limite au délai d'examen des projets scientifiques d'intervention par les services régionaux d'archéologie. C'est une question légitime ; il convient également de revoir le délai de deux mois pour l'autorisation de fouille, que la nouvelle procédure rend trop long. Je suggère de solliciter la ministre à ce sujet en séance. En revanche, il est plus opportun de confier cette mission de fixation des délais à l'administration. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-25 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement de repli n° COM-26.

L'amendement n° COM-26 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-54 supprime la présomption de propriété publique sur les biens archéologiques mobiliers découverts. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-54 n'est pas adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20 bis A

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Je me félicite que l'Assemblée nationale ait repris la proposition du Sénat d'élever au niveau législatif le Conseil national de la recherche archéologique et les commissions territoriales de la recherche archéologique. Toutefois, je m'inquiète de la suppression de la représentation des opérateurs privés au sein de ces instances, au prétexte que cette disposition relevait du domaine réglementaire.

Mon amendement n° COM-102 rectifié rétablit cette représentation tout en laissant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les modalités de sélection des personnalités qualifiées.

L'amendement n° COM-102 rectifié est adopté.

L'article 20 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20 bis

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Il importe de s'assurer que le crédit impôt recherche finance exclusivement des dépenses liées à la recherche ; cependant, il appartient à l'administration fiscale d'en contrôler la bonne utilisation. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale étant contraire à l'esprit de ce dispositif qui prend en compte la nature des dépenses engagées sans exclure *a priori* aucune catégorie d'activités, je propose l'amendement de suppression n° COM-103.

L'amendement n° COM-103 est adopté.

L'article 20 bis est supprimé.

La réunion est levée à 19 heures.

Mercredi 11 mai 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Liberté de la création, architecture et patrimoine – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission

La commission poursuit l'examen du rapport, en deuxième lecture, de Mme Françoise Férat et M. Jean-Pierre Leleux et élabore le texte de la commission sur le projet de loi n° 495 (2015-2016), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous reprenons à l'article 22 l'examen du texte de la commission sur le projet de loi, adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Article 22

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Nous examinons de nouveau l'appellation « sites patrimoniaux remarquables. » En première lecture, le terme de site n'était pas complètement accepté par le ministre de l'environnement. Le terme fait désormais consensus entre les deux ministères. Avis défavorable à l'amendement n° COM-64 de M. Bignon.

Mme Marie-Christine Blandin. – Si je vous concède que le terme est acceptable, je répète qu'utiliser le terme « site » à la fois dans le code du patrimoine et dans celui de l'environnement avec des acceptions différentes, pose un vrai problème, sur lequel nous avons été alertés. Je soutiens l'amendement de M. Bignon, qui propose d'employer le terme d'« espaces » patrimoniaux remarquables même si le terme d'« ensemble » aurait aussi pu être envisagé. Mon alerte est autant administrative que politique. Je ne m'attache pas qu'à la beauté du terme !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous en débattons en séance.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le groupe communiste, républicain et citoyen votera en faveur de cet amendement.

L'amendement n° COM-64 n'est pas adopté.

L'article 22 est adopté sans modification.

Article 23

L'amendement de coordination n° COM-104 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Je suis défavorable à l'amendement n° COM-52 qui précise dans le code du patrimoine que la future Commission nationale du patrimoine et de l'architecture sera chargée du suivi de l'élaboration des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Cette insertion est superfétatoire.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Le groupe communiste, républicain et citoyen votera en faveur de cet amendement.

L'amendement n° COM-52 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Je suis défavorable à l'amendement n° COM-50 relatif à la délimitation obligatoire d'une zone tampon autour du bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Cette délimitation n'est pas requise par l'UNESCO.

L'amendement n° COM-50 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Un risque de déclassement pèse chaque année sur les biens inscrits au patrimoine mondial. Il convient que les dispositifs de protection que sont la zone tampon et le plan de gestion soient pris en compte dans les documents d'urbanisme. Dans un souci de clarté, l'amendement n° COM-105 précise que les collectivités territoriales n'auraient à intégrer que les éléments relatifs à la zone tampon ou au plan de gestion ayant vocation à y figurer.

L'amendement n° COM-105 est adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

L'amendement rédactionnel n° COM-106 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Dans le cas où la compétence relèverait de l'échelon intercommunal, l'amendement n° COM-107 autorise à recueillir l'avis des communes concernées par un projet de périmètre intelligent.

L'amendement n° COM-107 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Afin de tenir compte de l'engagement pris par Patrick Bloche lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale de débattre en commission mixte paritaire de la publicité et de la transparence des débats et des travaux sur la délimitation des domaines nationaux, mon amendement n° COM-108 prévoit que les propositions du ministre chargé de la culture et les avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture formulés dans le cadre de la délimitation des domaines nationaux soient rendus publics.

L'amendement n° COM-108 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'Assemblée nationale a prévu qu'un établissement public de l'État puisse céder une partie de domaine national en sa possession à une autre personne publique. Si elle est cédée à une collectivité territoriale ou à l'un de ses établissements publics, cette partie perdrait son caractère inaliénable, imprescriptible et inconstructible. Mon amendement n° COM-109 prévoit que, dans ce cas, cette partie conserve son caractère inconstructible, sous réserve des exceptions prévues à l'article L. 621-37.

L'amendement n° COM-109 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – M. Bignon a déposé quelques amendements de coordination avec celui sur les espaces patrimoniaux remarquables que nous avons rejeté ; j'émettrai donc, par cohérence, un avis défavorable, sur ces amendements, dont le n° COM-68.

L'amendement n° COM-68 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Le I de l'amendement n° COM-110 clarifie la rédaction. Le terme de « restauration » patrimoniale est préférable à celui de « réhabilitation ».

L'amendement n° COM-110 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-111 corrige une erreur matérielle.

L'amendement n° COM-111 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-51 ouvre l'initiative du classement au titre des sites patrimoniaux remarquables aux associations de défense du patrimoine. Si je comprends cette préoccupation, il n'est pas utile d'ouvrir une telle faculté. En première lecture, le Sénat a déjà ouvert l'initiative du classement au titre des sites patrimoniaux remarquables à la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et aux commissions régionales homonymes. Ces instances comptent dans leurs membres des représentants d'associations ou de fondations : c'est suffisant. Avis défavorable.

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

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-69 de M. Bignon est de coordination avec son précédent amendement. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-69 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-112 rétablit l'instauration obligatoire d'une commission locale sur le périmètre des sites patrimoniaux remarquables que l'Assemblée nationale a rendue facultative. Au regard des missions multiples de la commission nationale et des commissions régionales, seule la commission locale peut assurer un suivi régulier de l'espace protégé. La taille des nouvelles régions devrait éloigner encore davantage des sites les nouvelles commissions régionales. Or ces instances, formidables outils d'acculturation des élus aux enjeux patrimoniaux, contribuent à la pérennité des documents de protection, en assurant la représentation de l'opposition municipale ou intercommunale.

L'amendement n° COM-7 de M. Assouline rétablit le texte du Sénat en première lecture et supprime de ce fait des modifications opportunes de l'Assemblée nationale.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'amendement de M. Assouline tomberait si l'amendement de la rapporteure était adopté.

L'amendement n° COM-112 est adopté.

L'amendement n° COM-7 tombe.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-113 intègre le document graphique au règlement du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine pour garantir son opposabilité.

L'amendement n° COM-113 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Afin de ne pas trop inciter les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à faire en sorte que les communes leur demandent que leur soit déléguée l'élaboration des plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine, l'amendement n° COM-114 assortit cette délégation de la mise à disposition de moyens techniques et financiers.

Mme Christine Prunaud. – Nous voterons contre cet amendement.

L'amendement n° COM-114 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'article L. 631-5 octroyant à la Commission nationale la possibilité de suivre l'état du site patrimonial remarquable, indiquons que cette faculté l'autorise à recommander des évolutions sur le document de protection du site patrimonial remarquable. C'est l'objet de l'amendement n° COM-115.

L'amendement n° COM-115 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24 bis

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-116 rétablit la consultation de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture, supprimée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Cette instance apporte une garantie de transparence.

Mme Marie-Christine Blandin. – Nous votons contre.

Mme Maryvonne Blondin. – Nous aussi.

L'amendement n° COM-116 est adopté.

L'article 24 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement de coordination n° COM-65 de M. Bignon n'a plus de raison d'être.

L'amendement n° COM-65 n'est pas adopté.

L'article 25 est adopté sans modification.

Article 26

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Même chose pour l'amendement n° COM-66.

L'amendement n° COM-66 n'est pas adopté.

L'article 26 est adopté sans modification.

Article 26 bis

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-117 supprime à nouveau l'article 26 *bis* relatif au 1 % artistique, conformément au vote du Sénat en première lecture : ses dispositions sont de nature réglementaire et dépourvues de caractère normatif.

L'amendement n° COM-117 est adopté.

L'article 26 bis est supprimé.

Article 26 quater

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-118, ainsi que les amendements n°s 11 rectifié et 10 rectifié, identiques, revient à la rédaction du Sénat en première lecture, alors que les députés ont rétabli le recours obligatoire à un architecte pour établir le projet architectural, paysager et environnemental. Je vous propose de revenir à notre première rédaction de compromis, transpartisane, qui refusait ce monopole, tout en l'améliorant par une modification rédactionnelle de l'alinéa 5 et la suppression du seuil dérogatoire à l'alinéa 6. Le maintien du seuil irait à l'encontre de l'objectif de promotion de la qualité architecturale et d'insertion du lotissement dans son environnement. Cette exigence de qualité doit concerner tous les lotissements devant faire l'objet d'une demande de permis d'aménager, quelle que soit la surface à aménager. Mes pérégrinations dans la Marne m'ont confortée en ce sens : souvent, la volonté de valoriser le moindre mètre carré se fait au détriment de la qualité des petits lotissements.

Mme Sylvie Robert. – L'article 26 *quater* fut l'objet de nombreux débats. Le groupe socialiste propose de rétablir la version adoptée par le Sénat en première lecture, sans suppression du seuil. Nous sommes d'accord sur le fond, même si la question des seuils demeure pendante. Nous y reviendrons en séance.

Mme Françoise Laborde. – Nous aussi.

Les amendements identiques n°s COM-118, COM-11 rectifié et COM-10 rectifié sont adoptés.

Les amendements n°s COM-63, COM-8 et COM-9 tombent.

Les amendements n°s COM-34 et COM-57, satisfaits, deviennent sans objet.

L'article 26 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 26 sexies

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-119 assure la conformité des dispositions de cet article avec le droit européen et la réforme des marchés publics en cours.

L'amendement n° COM-119 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-29 est satisfait.

L'amendement n° COM-29, satisfait, n'est pas adopté.

L'article 26 sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 26 undecies

L'amendement n° COM-60 est déclaré irrecevable au titre de l'article 40.

L'article 26 undecies est adopté sans modification.

Article 26 duodecies

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'Assemblée nationale a substitué à la réduction uniforme des délais d'instruction un dispositif fondé sur le libre choix des collectivités, afin de réduire les délais d'instruction des permis de construire : à partir du moment où les architectes y apposeraient leur tampon, celles-ci pourraient réduire à l'envie les délais et les conditions pour l'instruction de ces demandes. Pour nous, élus locaux, ce n'est pas satisfaisant : architecte ou non, l'instruction et le contrôle des demandes de permis de construire est nécessaire ; nous savons ne pas perdre de temps. Les délais normaux d'instruction pour une maison individuelle sont suffisamment courts.

Mme Françoise Laborde. – Quels sont-ils ?

Mme Françoise Férat, rapporteure. – En théorie, deux mois. En réalité, souvent moins, car chaque intervenant instruit en même temps.

M. David Assouline. – Le groupe socialiste votera contre cet amendement.

L'amendement n° COM-120 est adopté.

L'article 26 duodecies est supprimé.

Article 26 terdecies

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Les amendements identiques n°s COM-37, COM-35 et COM-58 rendent les règles relatives à la limitation du nombre de mandats au sein des instances de l'ordre des architectes applicables aux mandats « effectués ». Même si j'en partage les objectifs – notre commission avait déjà renforcé ces règles lors de la première lecture –, je vous invite à rejeter ces amendements : la mention des mandats « effectués » rend ces dispositions rétroactives, situation assez inédite et porteuse d'insécurité juridique – cela pourrait revenir à « démissionner » des personnes en exercice ; les dispositions de cet article, suffisamment strictes, limitent le nombre de mandats effectués au sein des instances de l'ordre, et non seulement le nombre de mandats consécutifs. Retrait ou avis défavorable.

Mme Françoise Cartron. – Ces amendements favorisent la féminisation, c'est positif !

Les amendements n^{os} COM-37, COM-35 et COM-58 ne sont pas adoptés.

L'article 26 terdecies est adopté sans modification.

Article 26 quaterdecies

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Supprimées par le Sénat en première lecture, les dispositions de l'article 26 *quaterdecies* modifient l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Elles n'ont pas leur place dans ce projet de loi ; la ministre s'est engagée en séance publique à les intégrer au projet de loi de ratification de ladite ordonnance. Faisons-lui confiance.

Les amendements identiques n^{os} COM-121, COM-12, COM-30 et COM-39 sont adoptés.

L'article n° 26 quaterdecies est supprimé.

Article 26 quindecies

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Introduit au Sénat contre l'avis de la commission et du Gouvernement, l'article 26 *quindecies* soumet la passation des marchés de maîtrise d'œuvre des offices publics de l'habitat (OPHLM) aux dispositions applicables à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il a été supprimé par l'Assemblée nationale, selon le souhait du Gouvernement, en raison de sa politique d'encouragement de la construction de logements à loyer modéré. Surtout, il s'agit d'éviter une distorsion de concurrence qui favoriserait les concurrents privés des OPHLM, à l'instar des entreprises sociales pour l'habitat (ex-SA HLM), qui ne seraient pas soumis à ces règles. Je vous invite à ne pas rétablir cette rédaction.

Les amendements identiques n^{os} COM-36, COM-38, et COM-59 ne sont pas adoptés.

L'article 26 quindecies demeure supprimé.

Article 27

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° COM-67 de M. Bignon.

L'amendement n° COM-67 n'est pas adopté.

L'article 27 est adopté sans modification.

Article 28

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Nous avons supprimé l'article autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur plusieurs dispositions du code du cinéma et de l'image animée, faute d'informations suffisantes sur le contenu de ces ordonnances. Dans l'attente des précisions que nous avons demandées au Gouvernement et au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), je vous propose d'adopter à nouveau un amendement de suppression.

L'amendement n° COM-122 est adopté.

L'article 28 est supprimé.

L'article 30 est adopté sans modification.

L'article 31 est adopté sans modification.

Article 33

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Toujours le même avis défavorable pour l'amendement n° COM-70 de M. Bignon...

L'amendement n° COM-70 n'est pas adopté.

L'article 33 est adopté sans modification.

Article 33 bis A

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-123 rétablit cet article, afin de garantir que les projets éoliens ne soient plus implantés sans aucune considération patrimoniale. En effet, la co-visibilité des éoliennes avec les monuments n'est actuellement pas prise en compte dans les textes. Compte tenu de la taille des mâts des éoliennes - désormais deux cents mètres -, la législation paraît nettement insuffisante pour garantir la protection du patrimoine. Ainsi, en 2011, un projet d'installation de plusieurs éoliennes de grande taille à Argouges, dans la Manche, qui auraient été nettement visibles depuis le Mont-Saint-Michel, a fait peser des menaces sur le maintien de l'inscription de ce site sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Cet amendement ajoute à la rédaction initiale du Sénat la référence aux biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO, indispensable pour protéger les biens naturels et les biens mixtes figurant sur cette liste que la notion de monuments historiques ne suffirait pas à couvrir.

Les amendements n^{os} COM-47 et COM-55 mettent en place un régime d'autorisation qui ne couvre pas la question des biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Quant aux amendements n^{os} COM-48 et COM-45, il s'agit d'amendements de repli, qui remplacent l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France par un simple avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. Ils n'apporteront aucune garantie que les considérations patrimoniales soient effectivement prises en compte.

M. Jean-Louis Carrère. – Je m'abstiens.

L'amendement n° COM-123 est adopté.

En conséquence, les amendements n^{os} COM-47, COM-55, COM-48 et COM-49 tombent et l'article 33 bis A est ainsi rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 33 bis

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-124 tend à garantir la préservation des moulins.

L'amendement n° COM-124 est adopté.

L'article 33 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 34

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement de coordination n° COM-71 de M. Bignon...

L'amendement n° COM-71 n'est pas adopté.

L'article 34 est adopté sans modification.

L'article 35 bis est adopté sans modification.

Article 36

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement de M. Bignon...

L'amendement n° COM-72 n'est pas adopté.

L'amendement n° COM-40 est déclaré irrecevable (article 48 du Règlement du Sénat).

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-125 rétablit une partie des dispositions relatives à l'inapplicabilité des dérogations aux règles d'urbanisme pour isoler par l'extérieur les bâtiments, au profit des immeubles protégés au titre des abords ou dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable.

L'amendement n° COM-125 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-73 est toujours un amendement de coordination de M. Bignon...

L'amendement n° COM-73 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-126 modifie la rédaction de la disposition introduite par l'Assemblée nationale autorisant une commune ou un EPCI à élaborer seul son plan de sauvegarde et de mise en valeur, tout en conservant l'assistance technique et financière de l'État, afin de la rendre cohérente avec le principe de l'élaboration conjointe des plans de sauvegarde et de mise en valeur. Cela suppose que l'État accepte de confier l'élaboration du PSMV à l'autre partie, mais n'autoriserait pas l'une des parties de s'affranchir de la règle de l'élaboration conjointe au motif de sa seule demande.

M. David Assouline. – Nous nous abstiendrons, dans un esprit d'ouverture !

L'amendement n° COM-126 est adopté.

L'amendement de coordination n° COM-127 est adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-53 précise que l'abrogation d'un PSMV doit suivre les mêmes règles que celles applicables à son

élaboration, afin qu'elle ne puisse être décidée unilatéralement. L'inscription d'une telle disposition dans la loi n'enverrait-elle pas un signal négatif, alors que la loi prévoit déjà une disposition similaire pour la mise en révision, à laquelle l'abrogation peut être rattachée ? Avis défavorable.

L'amendement n° COM-53 n'est pas adopté.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-56 rend obligatoire la consultation du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) pour les projets de travaux d'isolation des murs par l'extérieur ou d'isolation des toitures par surélévation, lorsque ceux-ci concernent le bâti existant et sont visibles depuis l'espace public. Tous les départements ne comptent pas de CAUE et les CAUE eux-mêmes y sont opposés : cet amendement modifierait leur positionnement, qui passerait du conseil au contrôle. J'y suis défavorable.

L'amendement n° COM-56 n'est pas adopté.

L'article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 37 bis A est adopté sans modification.

Article 37 ter

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-46 oblige à recourir aux guides-conférenciers pour les visites guidées organisées sur le périmètre d'un site patrimonial remarquable, ce que proposait déjà un amendement débattu au Sénat en séance publique, apparu comme disproportionné et non retenu. Si je comprends l'objectif de qualité, celui-ci pénaliserait des associations réalisant un travail remarquable sur le terrain, qui auraient des difficultés à trouver des guides-conférenciers pour assurer toutes leurs visites. Retrait ou avis défavorable.

Mme Corinne Bouchoux. – Je vais retirer mon amendement, dont l'objectif n'était pas de nuire aux associations, mais d'éviter le recours à des guides, chinois accompagnant des groupes par exemple, n'ayant d'autre connaissance des lieux que celle acquise sur Internet. C'était un signal pour ces associations qui nous avaient demandé de formuler une disposition, dont l'interprétation aurait pu être ensuite élargie.

M. Jean-Claude Luche. – Ce n'est pas réaliste.

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Le recours obligatoire aux guides-conférenciers est réservé aux musées et aux monuments historiques. Localement, des étudiants en histoire très motivés font parfois des visites remarquables. Ne nous privons pas de ces bonnes volontés et de ces compétences, et gardons un bon équilibre.

M. David Assouline. – Je comprends l'objectif de l'amendement, mais améliorons sa rédaction, au regard de la réalité, celle de ces associations qui, dans le XX^e arrondissement de Paris, par exemple, organisent des visites du Père Lachaise ou des quartiers anciens... Ne cassons pas cette dynamique de transmission de la mémoire.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mme Bouchoux pourra améliorer la rédaction de son amendement pour tenir compte de vos remarques avant la séance publique.

L'amendement n° COM-46 est retiré.

L'article 37 ter est adopté sans modification.

Article 40

Mme Françoise Férat, rapporteure. – L'amendement n° COM-128 complète le dispositif d'entrée en vigueur différée instauré par l'Assemblée nationale pour laisser le temps aux collectivités territoriales d'adopter un règlement local de publicité ou pour modifier ou réviser celui dont elles disposeraient déjà.

L'amendement n° COM-128 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-129 est adopté.

L'article 40 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 41 est adopté sans modification.

Article 42

Mme Françoise Férat, rapporteure. – Pour l'amendement de coordination n° COM-74 de M. Bignon...

M. Jean-Louis Carrère. – C'est non !

L'amendement n° COM-74 n'est pas adopté.

L'article 42 est adopté sans modification.

L'article 43 est adopté sans modification.

L'article 43 bis reste supprimé.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

TITRE I^{ER}			
CHAPITRE I^{ER}			
Article 1^{er} bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	75	Rétablissement du texte adopté au Sénat concernant les modalités de la liberté de diffusion	Adopté
M. ASSOULINE	1	Rétablissement du texte adopté au Sénat concernant les modalités de la liberté de diffusion	Adopté

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. L. HERVÉ	61	Suppression de la référence aux droits culturels	Retiré
M. LELEUX, rapporteur	76	Suppression de la référence au service public	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BLANDIN	41	Droit de conventionnement de l'État avec les structures locales intervenant dans la création artistique	Rejeté
M. LELEUX, rapporteur	77	Limitation de l'agrément ministériel aux structures principalement financées par l'État	Adopté
Mme BLANDIN	42	Précision selon laquelle le retrait ou la suspension d'un label ne pourra se faire qu'après consultation des collectivités concernées	Adopté
Article 3 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	78	Suppression d'un rapport sur le « 1 % travaux publics »	Adopté
CHAPITRE II			
Article 4 B			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	79	Suppression de l'article	Adopté
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	80	Distinction artistes-interprètes principaux et musiciens	Adopté
M. LELEUX, rapporteur	81	Suppression de l'interdiction des cessions de créances	Adopté
Article 6 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	82	Encadrement du dispositif de licence légal pour les webradios	Adopté

Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	83	Limitation de la publicité aux décisions et recommandations du médiateur	Adopté
M. LELEUX, rapporteur	84	Modification rédactionnelle	Adopté
M. LELEUX, rapporteur	85	Modification rédactionnelle	Adopté
Article 7 bis AA			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	86	Nécessité d'un accord professionnel pour définir les modalités de fonctionnement des enregistreurs personnels vidéo en réseau	Adopté
M. ASSOULINE	2	Nécessité d'accords bilatéraux pour définir les modalités de fonctionnement des enregistreurs personnels vidéo en réseau	Rejeté
Article 7 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	87	Transparence de fonctionnement de la commission de la copie privée	Adopté
Article 7 ter			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	88	Agrément de l'organisme collecteur et modalités d'établissement des enquêtes d'usage	Adopté
Article 7 quater AA			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	89	Rétablissement d'une coordination	Adopté
Article 7 quater			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	90	Suppression d'une précision inutile	Adopté

Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	91	Suppression du détail du compte d'exploitation des œuvres cinématographiques	Adopté
Article 9 quater			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	92	Suppression du détail du compte d'exploitation des œuvres audiovisuelles	Adopté
M. ASSOULINE	3	Possibilité pour les représentants des auteurs de saisir le CNC	Rejeté
Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 quater			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	93	Rémunération des artistes plasticiens et des photographes dont les œuvres sont reproduites par les services automatisés de référencement d'images sur Internet	Adopté
M. ASSOULINE	130	Rémunération des agences de presse dont les productions sont reproduites par les services automatisés de référencement d'images sur Internet	Adopté
M. ASSOULINE	4	Rémunération des auteurs d'œuvres d'arts visuels et des agences de presse dont les œuvres sont reproduites par les services de moteur de recherche et de référencement sur Internet	Irrecevable (article 48 du Règlement du Sénat)
Mme BLANDIN	43	Rémunération des artistes plasticiens et des photographes dont les œuvres sont reproduites par les services automatisés de référencement d'images sur Internet	Retiré
CHAPITRE II BIS			
Article 10 nonies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	94	Application des dispositions résultant de l'article 10 <i>nonies</i> aux successions déjà réglées	Adopté
CHAPITRE II TER			
CHAPITRE III			
Article 11 bis			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	95	Limitation des obligations du CSA quant aux précisions figurant dans son rapport annuel	Adopté
Article 11 ter			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	96	Limitation du dispositif aux règles applicables à la rotation des titres	Adopté
Article 13 bis A			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BLANDIN	44	Rétablissement de la création d'un dépôt obligatoire des livres numériques	Rejeté
CHAPITRE V			
Article 17 A			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	97	Rétablissement du chef de filât régional sur la question des enseignements artistiques	Adopté
M. L. HERVÉ	62	Implication des régions dans le financement des conservatoires	Retiré
M. LELEUX, rapporteur	98	Rétablissement du schéma national d'orientation pédagogique	Adopté
M. LELEUX, rapporteur	99	Rétablissement du principe de transfert de crédits de l'État aux régions pour le financement des conservatoires	Adopté
Article 17			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BLANDIN	45	Ajout d'une mission de formation aux activités de médiation pour les écoles d'art	Rejeté
M. LELEUX, rapporteur	100	Suppression de l'obligation de double inscription classe préparatoire-université	Adopté
Article 17 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. ASSOULINE	5	Ajout d'une mission à caractère international pour les écoles nationales supérieures d'architecture	Rejeté

TITRE II			
CHAPITRE I^{ER}			
Article 18 bis AA			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. ASSOULINE	6	Condition de délivrance du certificat d'exportation pour les biens culturels cédés en vente publique	Rejeté
Mme MÉLOT	13	Condition de délivrance du certificat d'exportation pour les biens culturels cédés en vente publique	Rejeté
CHAPITRE II			
Article 20			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	101	Rétablissement des mesures adoptées en première lecture sur le volet archéologie préventive : suppression de l'attribution de la maîtrise d'ouvrage scientifique à l'État, suppression de l'obligation, pour les collectivités territoriales, de signer une convention avec l'État pour obtenir l'habilitation ; suppression de l'obligation, par les services des collectivités territoriales, de remettre un bilan financier de leurs activités aux services de l'État tous les cinq ans ; suppression de la limitation géographique des activités des services archéologiques des collectivités territoriales ; rétablissement du délai de 21 jours accordé aux collectivités territoriales pour décider si elles effectuent elles-mêmes les diagnostics ou laissent faire l'INRAP ; suppression du monopole de l'INRAP pour les opérations de fouilles sous-marines ; suppression de la disposition qui soumet les opérateurs privés au respect d'exigences en matière sociale, financière et comptable ; suppression de l'obligation pour l'aménageur de transmettre l'ensemble des offres aux services de l'État pour évaluation du volet scientifique	Adopté
M. COMMEINHES	14	Suppression de l'attribution de la maîtrise scientifique à l'État	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	15	Suppression de l'ingérence de l'État dans les dimensions économiques et financières du secteur de l'archéologie préventive	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	16	Suppression de l'évaluation des opérations archéologiques par l'État	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	17	Obligation pour les collectivités territoriales de signer une convention avec l'État pour que leurs services archéologiques soient habilités	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	18	Suppression de la restriction géographique de l'habilitation	Satisfait ou sans objet

M. COMMEINHES	19	Transformation de l'agrément dont bénéficient les services des collectivités territoriales en habilitation	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	20	Exonération, pour les services archéologiques des collectivités territoriales, de présenter un bilan financier de leurs activités	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	22	Augmentation du délai de réflexion des collectivités territoriales pour prendre en charge les diagnostics	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	23	Suppression de la notion de maîtrise scientifique	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	24	Compromis entre la rédaction de l'Assemblée nationale et le Sénat sur les offres examinées par les services régionaux d'archéologie	Tombé
Mme ESTROSI SASSONE	31	Exclusion du prix des éléments fournis par l'aménageur aux services régionaux d'archéologie	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	27	Exonération des opérateurs de déclarer leurs sous-traitants avant d'avoir obtenu le marché	Satisfait ou sans objet
M. COMMEINHES	28	Procédure de recours devant le préfet en cas de désaccord entre l'aménageur et l'INRAP lors de la reprise d'un chantier par l'INRAP	Tombé
Mme ESTROSI SASSONE	32	Suppression de l'allongement du délai accordé aux services de l'État pour examiner l'opportunité d'une prescription de diagnostic	Rejeté
Mme ESTROSI SASSONE	33	Insertion des zones de présomption de prescription de fouilles dans les documents d'urbanisme	Rejeté
M. COMMEINHES	25	Encadrement dans le temps du délai d'examen des projets scientifiques d'intervention par les services régionaux d'archéologie	Rejeté
M. COMMEINHES	26	Solution de repli par rapport à l'amendement n° 25	Rejeté
M. BARBIER	54	Suppression de la présomption de propriété publique sur les biens mobiliers archéologiques découverts	Rejeté
Article 20 bis A			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	102	Garantie de représentation des différentes catégories d'opérateurs dans le CNRA et les commissions territoriales de la recherche archéologique	Adopté
Article 20 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	103	Inéligibilité des dépenses de recherche dans le cadre des opérations de fouilles au crédit impôt recherche	Adopté

CHAPITRE III			
Article 22			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	64	Remplacement de l'appellation « sites patrimoniaux remarquables » par l'appellation « espaces patrimoniaux remarquables »	Rejeté
Article 23			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	104	Coordination avec le rétablissement de la consultation de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture sur les projets d'aliénation d'un monument historique appartenant à l'État à l'article 24 <i>bis</i> du projet de loi	Adopté
M. BARBIER	52	Mention du rôle de la commission nationale en matière de suivi de l'élaboration des PSMV	Rejeté
M. BARBIER	50	Délimitation obligatoire d'une zone tampon autour du bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO	Rejeté
Mme FÉRAT, rapporteur	105	Prise en compte de la zone tampon et des dispositions du plan de gestion dans les documents d'urbanisme des collectivités territoriales concernées	Adopté
Article 24			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	106	Précision rédactionnelle	Adopté
Mme FÉRAT, rapporteur	107	Avis des communes concernées sur le projet de périmètre intelligent dans le cas où la compétence en matière d'urbanisme relève de l'échelon intercommunal	Adopté
Mme FÉRAT, rapporteur	108	Publicité des propositions du ministre de la culture et de l'avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture concernant la liste et la délimitation des domaines nationaux	Adopté
Mme FÉRAT, rapporteur	109	Maintien du caractère inconstructible des parties de domaines nationaux cédées par un établissement public de l'État à une collectivité territoriale	Adopté
M. BIGNON	68	Remplacement de l'appellation « sites patrimoniaux remarquables » par l'appellation « espaces patrimoniaux remarquables »	Rejeté
Mme FÉRAT, rapporteur	110	Remplacement du terme de « réhabilitation » par le terme de « restauration »	Adopté
Mme FÉRAT, rapporteur	111	Correction d'une erreur matérielle	Adopté

M. BARBIER	51	Classement au titre des sites patrimoniaux remarquables à l'initiative des associations de défense du patrimoine	Rejeté
M. BIGNON	69	Remplacement de l'appellation « sites patrimoniaux remarquables » par l'appellation « espaces patrimoniaux remarquables »	Rejeté
Mme FÉRAT, rapporteur	112	Rétablissement de l'instauration obligatoire d'une commission locale sur le périmètre d'un site patrimonial remarquable et rétablissement de sa compétence pour proposer la modification ou la mise en révision du document de protection du site	Adopté
M. ASSOULINE	7	Rétablissement du caractère obligatoire de la création d'une commission locale sur le périmètre du site patrimonial remarquable	Tombé
Mme FÉRAT, rapporteur	113	Rattachement du document graphique au règlement du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine	Adopté
Mme FÉRAT, rapporteur	114	Mise à disposition par l'EPCI d'une assistance technique et financière à la commune à laquelle est déléguée l'élaboration du plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine	Adopté
Mme FÉRAT, rapporteur	115	Faculté de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture d'émettre des recommandations sur l'évolution du document de protection du site patrimonial remarquable	Adopté
Article 24 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	116	Avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture sur les projets d'aliénation d'un monument historique appartenant à l'État	Adopté
Article 25			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	65	Remplacement de l'appellation « sites patrimoniaux remarquables » par l'appellation « espaces patrimoniaux remarquables »	Rejeté
Article 26			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	66	Remplacement de l'appellation « site patrimonial protégé » par « espace patrimonial protégé »	Rejeté
Article 26 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	117	Suppression de l'article	Adopté

Article 26 quater			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	118	Rétablissement de la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture et suppression du seuil dérogatoire	Adopté
Mme MORHET-RICHAUD	11	Rétablissement de la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture et suppression du seuil dérogatoire	Adopté
Mme CAYEUX	10	Rétablissement de la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture et suppression du seuil dérogatoire	Adopté
M. L. HERVÉ	63	Suppression de l'article	Tombé
M. ASSOULINE	8	Rétablissement de la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture	Tombé
Mme CANAYER	9	Rétablissement de la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture	Tombé
M. COMMEINHES	34	Suppression du seuil dérogatoire	Satisfait ou sans objet
M. PELLEVAT	57	Suppression du seuil dérogatoire	Satisfait ou sans objet
Article 26 sexies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	119	Précision que la phase de dialogue ne peut avoir lieu qu'après l'examen et le classement des projets par le jury du concours et suppression du dernier alinéa	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	29	Suppression du dernier alinéa	Satisfait ou sans objet
Article 26 undecies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. L. HERVÉ	60	Extension du champ de l'expérimentation en matière de normes relatives à la construction	Irrecevable (art. 40 de la Constitution)
Article 26 duodecies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	120	Suppression de l'article	Adopté
Article 26 terdecies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COURTEAU	37	Application aux mandats effectués de la limitation du nombre de mandats au sein des instances de l'ordre des architectes	Rejeté

M. COMMEINHES	35	Application aux mandats effectués de la limitation du nombre de mandats au sein des instances de l'ordre des architectes	Rejeté
M. PELLEVAT	58	Application aux mandats effectués de la limitation du nombre de mandats au sein des instances de l'ordre des architectes	Rejeté
Article 26 quaterdecies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	121	Suppression de l'article	Adopté
M. REICHARDT	12	Suppression de l'article	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	30	Suppression de l'article	Adopté
M. DOLIGÉ	39	Suppression de l'article	Adopté
Article 26 quindecies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. COMMEINHES	36	Rétablissement de l'article	Rejeté
M. COURTEAU	38	Rétablissement de l'article	Rejeté
M. PELLEVAT	59	Rétablissement de l'article	Rejeté
Article 27			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	67	Remplacement de l'appellation « site patrimonial protégé » par « espace patrimonial protégé »	Rejeté
TITRE III			
CHAPITRE I^{ER}			
Article 28			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX, rapporteur	122	Suppression de l'article	Adopté
TITRE IV			
CHAPITRE I^{ER}			
Article 33			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	70	Remplacement de l'appellation « sites patrimoniaux remarquables » par l'appellation « espaces patrimoniaux remarquables »	Rejeté

Article 33 bis A			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	123	Régime d'autorisation pour l'implantation d'éoliennes autour des espaces protégés au titre du code du patrimoine	Adopté
M. BARBIER	47	Régime d'autorisation pour l'implantation d'éoliennes autour des espaces protégés au titre du code du patrimoine	Tombé
M. HUSSON	55	Régime d'autorisation pour l'implantation d'éoliennes autour des espaces protégés au titre du code du patrimoine	Tombé
M. BARBIER	48	Avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture sur les projets d'éoliennes implantés dans un rayon de 10 kilomètres autour des espaces protégés au titre du code du patrimoine	Tombé
M. BARBIER	49	Avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture sur les projets d'éoliennes implantés dans un rayon de 5 kilomètres autour des espaces protégés au titre du code du patrimoine	Tombé
Article 33 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	124	Conciliation de la conservation des moulins protégés au titre du patrimoine avec le principe de la gestion équilibrée de la ressource en eau	Adopté
Article 34			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	71	Remplacement de l'appellation « sites patrimoniaux remarquables » par l'appellation « espaces patrimoniaux remarquables »	Rejeté
Article 36			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	72	Remplacement de l'appellation « sites patrimoniaux remarquables » par l'appellation « espaces patrimoniaux remarquables »	Rejeté
M. COLLOMB	40	Instauration dans le PLU de servitudes pour la localisation des équipements publics	Irrecevable (art. 48 du Règlement du Sénat)
Mme FÉRAT, rapporteur	125	Rétablissement partiel des dispositions relatives à l'inapplicabilité des dérogations aux règles d'urbanisme en vue de permettre l'isolation par l'extérieur des bâtiments et correction d'une erreur matérielle	Adopté
M. BIGNON	73	Remplacement de l'appellation « sites patrimoniaux remarquables » par l'appellation « espaces patrimoniaux remarquables »	Rejeté

Mme FÉRAT, rapporteur	126	Faculté de l'État de déléguer à un EPCI ou à une commune demandeur l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur en propre	Adopté
Mme FÉRAT, rapporteur	127	Coordination avec le rétablissement de la création obligatoire d'une commission locale sur le périmètre d'un site patrimonial remarquable	Adopté
M. BARBIER	53	Règles applicables à l'abrogation d'un PSMV	Rejeté
M. HUSSON	56	Avis obligatoire des CAUE pour les projets de travaux d'isolation des murs par l'extérieur ou d'isolation des toitures par surélévation, lorsqu'ils concernent le bâti existant et sont visibles depuis l'espace public	Rejeté
Article 37 ter			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BOUCHOUX	46	Recours obligatoire aux guides-conférenciers pour les visites guidées organisées sur le périmètre d'un site patrimonial remarquable	Retiré
CHAPITRE II			
Article 40			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT, rapporteur	128	Précisions relatives à l'entrée en vigueur différée du nouveau régime d'interdiction de la publicité aux abords des monuments historiques	Adopté
Mme FÉRAT, rapporteur	129	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 42			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BIGNON	74	Remplacement de l'appellation « sites patrimoniaux remarquables » par l'appellation « espaces patrimoniaux remarquables »	Rejeté

Communications diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mardi 17 mai, à 14 h 30, nous entendrons M. Olivier Schrameck pour le bilan annuel du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Le 18 mai, nous visiterons l'exposition du musée du quai Branly, à l'occasion de son dixième anniversaire.

Le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine sera examiné en séance publique dans deux semaines. Nous poursuivrons également l'examen de la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Nous siégerons donc en séance publique du mardi 24 mai après-midi au jeudi 26 mai

au soir. Notre commission se réunira le 24 mai à 9 h 30 et le 25 mai à 9 h 30 pour examiner les amendements de séance.

Le président du groupe d'étude des pratiques sportives, M. Michel Savin, propose à tous les membres de notre commission de participer à l'audition de M. Jacques Lambert, président de la société Euro 2016, sur l'organisation de cet événement, le 19 mai à 8 h 15. Un courrier vous sera adressé prochainement à ce sujet.

La réunion est levée à 10 h 15.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 10 mai 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 13 h 30.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons 278 amendements à examiner, et le Gouvernement continue à en déposer de nouveaux, alors que l'examen du texte en séance publique commence dans quelques heures. Ces conditions de travail ne sont guère satisfaisantes, d'autant que nous aurons aussi deux propositions de loi à examiner demain matin. Je vous propose que le rapporteur se borne à donner son avis sur les amendements, sauf demande expresse de votre part.

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MÉZARD	119	Rétablissement des sites et paysages « diurnes et nocturnes »	Défavorable
Mme JOUANNO	158 rect.	Rétablissement des sites et paysages « diurnes et nocturnes »	Défavorable
M. DANTEC	218	Rétablissement des sites et paysages « diurnes et nocturnes »	Défavorable
M. MÉZARD	120	Ajout des « sols » comme faisant partie du patrimoine commun de la Nation	Défavorable
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERTRAND	122	Valeurs intrinsèques et valeurs d'usage de la biodiversité	Défavorable
M. CARRÈRE	156	Valeurs intrinsèques et valeurs d'usage de la biodiversité	Défavorable
M. L. HERVÉ	259 rect.	Valeurs intrinsèques et valeurs d'usage de la biodiversité	Défavorable
M. BERTRAND	123 rect.	Extension du champ d'application du principe d'action préventive	Défavorable
Mme DIDIER	46	Précision du principe d'action préventive.	Défavorable
M. FILLEUL	82	Objectif d'absence de perte nette voire de gain de biodiversité	Défavorable
Mme JOUANNO	159 rect.	Objectif d'absence de perte nette voire de gain de biodiversité	Défavorable
M. DANTEC	219	Objectif d'absence de perte nette voire de gain de biodiversité	Défavorable
M. BERTRAND	124	Objectif d'absence de perte nette de biodiversité pour le principe d'action préventive.	Défavorable

M. D. DUBOIS	179 rect. bis	Suppression du principe de solidarité écologique	Défavorable
M. FILLEUL	83	Extension du principe de solidarité écologique à tous les territoires concernés.	Défavorable
M. MÉZARD	121	Extension du principe de solidarité écologique à tous les territoires concernés.	Défavorable
Mme JOUANNO	160 rect.	Rétablissement du principe de non-régression dans le code de l'environnement	Défavorable
M. DANTEC	220	Rétablissement du principe de non-régression dans le code de l'environnement	Défavorable

Article 2 bis

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Sur les amendements identiques n^{os} 164 et 223, avis favorable sous réserve d'une rectification, consistant à remplacer la première occurrence des mots « dommage subi » par les mots « préjudice écologique. »

Mme Chantal Jouanno. – D'accord.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 164 et 223 sous réserve de rectification.

Article 2 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. DUBOIS	182 rect. quater	Préjudice écologique grave et durable	Défavorable
M. BOUVARD	200	Non applicabilité du présent titre pour les dommages environnementaux qui font l'objet d'un régime particulier	Défavorable
M. VASSELLE	79 rect.	Non applicabilité du présent titre	Défavorable
M. PELLEVAT	69	Réparation uniquement en nature	Défavorable
M. VASSELLE	77 rect.	Réparation uniquement en nature	Défavorable
Mme JOUANNO	163 rect.	Renvoi au triptyque ERC de l'article L. 110-1 du code de l'environnement	Défavorable
M. DANTEC	221	Renvoi au triptyque ERC de l'article L. 110-1 du code de l'environnement	Défavorable
Mme JOUANNO	162 rect.	Obligation pour le juge d'allouer les dommages et intérêts	Favorable
M. COLLOMBAT	138 rect.	Restriction de l'allocation des dommages et intérêts	Défavorable
Mme JOUANNO	161 rect.	Ouverture de l'intérêt à agir	Défavorable
M. DANTEC	222	Ouverture de l'intérêt à agir	Défavorable
M. PELLEVAT	68	Articulation du régime de réparation du préjudice écologique avec les procédures administratives déjà engagées.	Défavorable
M. VASSELLE	76 rect.	Articulation du régime de réparation du préjudice écologique avec les procédures administratives déjà engagées.	Défavorable

M. VASSELLE	78 rect.	Irrecevabilité de l'action en réparation du préjudice écologique	Défavorable
M. DANTEC	223	Précision sur le préjudice	Favorable si rectifié
Mme JOUANNO	164 rect.	Préciser que c'est le préjudice qui est réparé et non le dommage.	Favorable si rectifié
M. ANTISTE	32 rect.	Dispositif d'amende civile pour sanctionner les « fautes lucratives »	Défavorable
M. DANTEC	224	Dispositif d'amende civile pour sanctionner les « fautes lucratives »	Défavorable
Mme JOUANNO	165 rect.	Amendement de conséquence	Défavorable

Article 3 ter

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° 279 du Gouvernement est à la fois rédactionnel et de simplification. Avis favorable, sous réserve de parler de l'inventaire du patrimoine naturel, en supprimant « national », par cohérence avec le texte de notre commission. Avis favorable aussi à l'amendement n° 282, qui encourage les associations environnementales et naturalistes à faire des atlas de la biodiversité.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 279 sous réserve de rectification, ainsi qu'à l'amendement n° 282.

Article 3 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	279 rect.	Simplification	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	282	Participation des associations aux atlas de la biodiversité	Favorable
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	226	Deux périodes de 5 ans pour la SNB	Défavorable
M. DANTEC	225	Objectifs quantitatifs et qualitatifs de conservation durable de la biodiversité et enveloppe maximale indicative des ressources publiques	Défavorable
M. ANTISTE	33 rect.	Objectifs quantitatifs et qualitatifs de conservation durable de la biodiversité et enveloppe maximale indicative des ressources publiques	Défavorable
M. DANTEC	227	Plans d'actions opérationnels, spécifiques ou par groupes d'espèces	Défavorable
M. BERTRAND	139 rect.	Suppression de l'ajout des données des organisations de protection de l'environnement pour les plans d'action pour les espèces protégées.	Défavorable
M. PATRIAT	190	Suppression de l'ajout des données des organisations de protection de l'environnement pour les plans d'action pour les espèces protégées.	Défavorable

M. L. HERVÉ	260 rect.	Suppression de l'ajout des données des organisations de protection de l'environnement pour les plans d'action pour les espèces protégées.	Défavorable
Article 4 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	43	Rétablissement de la non brevetabilité des gènes natifs	Défavorable
M. LABBÉ	54	Rétablissement de la non brevetabilité des gènes natifs	Défavorable
M. MÉZARD	178	Rétablissement de la non brevetabilité des gènes natifs	Défavorable
Article 4 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. YUNG	201	Réécriture du 4 ter qui limite la protection conférée par un brevet	Défavorable
Article 4 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme PRIMAS	17 rect.	Suppression du 4 quater sur les échanges de semences à destination des usagers non professionnels dans un but non commercial	Favorable
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CABANEL	84	Saisine du CNB par les commissions parlementaires du développement durable de l'Assemblée nationale et du Sénat	Défavorable
M. GREMILLET	21 rect.	Composition du Comité national de la biodiversité	Défavorable
M. D. DUBOIS	183 rect. Quinquies	Composition du Comité national de la biodiversité	Défavorable
M. BERTRAND	126	Publicité de l'avis du CNB et suppression du CNPN	Défavorable
M. DANTEC	228	Précision missions du CNPN	Défavorable
M. BERTRAND	127	Restriction de l'autosaisine du CNPN.	Défavorable
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	229	Consultation des CRB	Défavorable
M. FILLEUL	85	Consultation du CRB par la région avant l'élaboration du SRADDET.	Favorable
M. REVET	253 rect.	Prise en compte des seules dispositions relatives à la biodiversité du schéma régional des carrières par le SRADDET	Favorable

Article 9

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° 280 du Gouvernement supprime la mission d'évaluation des dégâts causés par les espèces animales protégées. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 280.

Article 9			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERTRAND	125	Dénomination de l'AFB	Défavorable
M. COLLOMBAT	136 rect.	Dénomination de l'AFB	Défavorable
M. COLLOMBAT	137 rect.	Ajout de la prévention des inondations dans les missions de l'AFB	Défavorable
Mme BONNEFOY	86	Mission d'information et de conseil sur l'utilisation des produits phytosanitaires	Défavorable
M. VASSELLE	75 rect.	Suppression de la mission de coordination technique des conservatoires botaniques nationaux	Avis du Gouvernement
M. DANTEC	230	Suppression de la majorité des deux tiers des conseils d'administration des établissements publics concernés par des services communs avec l'AFB	Défavorable
Le Gouvernement	280	Suppression d'une mission de l'AFB	Défavorable
M. MÉZARD	109	Mission d'évaluation et de prévention des dommages causés aux activités agricoles, pastorales et forestières par les espèces protégées	Défavorable
M. MÉZARD	110	Précision de la mission de formation de l'AFB	Favorable
M. BERTRAND	129	Restriction des missions de police de l'AFB	Défavorable
M. PATRIAT	191	Restriction des missions de police de l'AFB	Défavorable
M. L. HERVÉ	261 rect.	Restriction des missions de police de l'AFB	Défavorable
M. BERTRAND	128	Missions de police de l'AFB	Défavorable
Mme JOUANNO	166 rect.	Missions de police de l'AFB	Défavorable
Le Gouvernement	283	Missions de police de l'AFB	Défavorable
M. LABBÉ	195	Rapport le regroupement des agents et des services chargés de la police judiciaire et administrative au sein des différents établissements publics exerçant ces missions.	Défavorable
M. MÉZARD	134	Nombre maximal de membres du conseil d'administration	Défavorable
Mme CLAIREAUX	198 rect.	Composition du conseil d'administration de l'AFB	Défavorable
M. MAGRAS	176	Représentation ultramarine au sein du conseil d'administration de l'AFB.	Défavorable
M. KARAM	208 rect. bis	Représentation ultramarine au sein du conseil d'administration de l'AFB.	Défavorable

M. DANTEC	231	Conseil d'administration de l'AFB	Défavorable
M. KARAM	203 rect.	Conseil d'administration de l'AFB	Défavorable
M. CORNANO	28 rect.	Conseil scientifique de l'AFB	Défavorable
M. DANTEC	232	Avis constitutif du CNB	Défavorable
Mme CLAIREAUX	87	Comités d'orientation de l'AFB	Défavorable
Le Gouvernement	281	Direction de l'AFB	Favorable
Mme CLAIREAUX	199 rect.	Directeur général adjoint de l'AFB	Défavorable
M. ANTISTE	34 rect.	Ressources affectées pour l'AFB	Défavorable
M. DANTEC	233	Ressources affectées pour l'AFB	Défavorable
Article 15 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. POINTEREAU	146 rect. bis	Suppression de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre	Défavorable
M. D. DUBOIS	184 rect. quinquies	Suppression de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre	Défavorable
Article 16			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. VASSELLE	80 rect.	Rétablissement de la reconnaissance législative de la Fédération des conservatoires botaniques nationaux	Avis du Gouvernement
Article 17 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	22 rect.	Suppression de l'évolution de la composition des comités de bassin	Défavorable
M. D. DUBOIS	185 rect. quinquies	Suppression de l'évolution de la composition des comités de bassin	Défavorable
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	88	Partage des avantages créateur d'emplois	Défavorable
M. KARAM	207 rect.	Ajout de la notion de communautés autochtones et locales	Défavorable
M. D. DUBOIS	180 rect. quinquies	Suppression de la nouvelle utilisation	Défavorable
M. PELLEVAL	63 rect.	Suppression de la nouvelle utilisation	Défavorable

M. BARBIER	118	Restriction du champ de la nouvelle utilisation	Défavorable
M. PELLELAT	64 rect.	Nouvelle utilisation en cas de changement de domaine d'activité	Défavorable
M. D. DUBOIS	181 rect. quinquies	Nouvelle utilisation en cas de changement de domaine d'activité	Défavorable
Mme BLANDIN	15	Suppression de l'exception pour les informations confidentielles dans la procédure de restitution	Défavorable
M. CORNANO	24 rect.	Restitution des travaux auprès des communautés d'habitants	Défavorable
Mme BLANDIN	16	Suppression de l'exception pour les informations confidentielles dans la procédure de restitution	Défavorable
Mme DIDIER	44	Suppression de l'exception pour les informations confidentielles dans la procédure de restitution	Défavorable
M. CORNANO	25 rect.	Référence au bénéfice et non au chiffre d'affaires dans le partage des avantages	Défavorable
M. PELLELAT	65 rect.	Référence au bénéfice et non au chiffre d'affaires dans le partage des avantages	Défavorable
M. BARBIER	116	Référence au bénéfice et non au chiffre d'affaires dans le partage des avantages	Défavorable
M. PELLELAT	66 rect.	Référence au bénéfice et non au chiffre d'affaires dans le partage des avantages	Défavorable
Mme PRIMAS	18 rect.	Plafond de 1% (et non 5%) pour les modalités financières de partage des avantages	Défavorable
M. PELLELAT	62	Plafond de 1% (et non 5%) pour les modalités financières de partage des avantages	Défavorable
M. BARBIER	117	Plafond de 1% (et non 5%) pour les modalités financières de partage des avantages	Défavorable
M. CORNANO	89	Prise en compte « proportionnelle » des outre-mer dans la redistribution des avantages financiers par l'AFB	Défavorable
M. KARAM	204 rect.	Structures de représentation pertinentes pour les communautés d'habitants	Défavorable
M. KARAM	205 rect.	Transmission du PV de la consultation aux structures de représentation des communautés d'habitants	Favorable
M. CORNANO	26 rect.	Soumission de l'autorisation administrative au PV de la consultation des communautés d'habitants	Défavorable
M. KARAM	206 rect.	Soumission de l'autorisation administrative au PV de la consultation des communautés d'habitants	Défavorable
M. CORNANO	27 rect.	Soumission de la personne morale de droit public au PV de la consultation des communautés d'habitants	Défavorable
Mme BLANDIN	11	Réintroduction du comité territorial d'APA dans les outre-mer	Défavorable
Mme BLANDIN	12	Non brevetabilité du vivant dans le cadre de l'APA	Défavorable
Mme BLANDIN	14	Interdiction de demander des droits exclusifs sur les ressources génétiques du domaine public	Défavorable
Article 27 A (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	45	Rétablissement de l'article	Défavorable
M. FILLEUL	90	Rétablissement de l'article	Défavorable

Le Gouvernement	290	Rétablissement de l'article	Défavorable
M. DANTEC	234	Rétablissement de l'article	Défavorable
Article 27			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JOUANNO	167 rect.	Relation entre les documents d'urbanisme spéciaux et les chartes de parcs naturels régionaux	Favorable
M. PATIENT	7 rect.	Relation entre le schéma d'aménagement régional et la charte d'un parc naturel régional	Satisfait ou sans objet
M. PATIENT	8 rect.	Relation entre le schéma d'aménagement régional et la charte d'un parc naturel régional	Satisfait ou sans objet
Article 29 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	175	Rétablissement de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	293	Rétablissement de l'article	Défavorable

Article 32 bis AA

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 81, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° DEVDUR.5. Pour l'immense majorité des juristes, le principe d'une réserve est que les activités humaines en sont exclues. Si des dérogations sont possibles, par exemple pour la chasse, la pêche ou la promenade, l'interdiction doit rester la norme. Ainsi, sur quelques 250 000 hectares de réserves, 50 000 hectares sont interdits à toute activité humaine. L'amendement n° 81 inverse cette logique en faisant de l'interdiction l'exception. Ce serait un bouleversement du droit des réserves, tel qu'il est défini par les lois de 1930 et 1976, qui sont deux piliers de la protection de la nature en France. Pourquoi pas, me direz-vous ? On peut toujours changer d'avis. Mais en l'espèce, ce serait néfaste, à mon avis. Cela dit, la gouvernance des réserves n'est plus adaptée à notre époque, et la deuxième partie de l'amendement est bienvenue, qui prévoit que « pour les réserves naturelles créées à compter du 1^{er} juillet 2016 ou dont le périmètre est modifié à compter de cette même date, ces réglementations et ces interdictions ne pourront intervenir qu'après concertation avec les utilisateurs habituels des territoires concernés. » La concertation est une bonne chose, car elle évite des frustrations.

Le sous-amendement n° DEVDUR.5 est adopté.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 81 ainsi sous-amendé.
Les amendements n^{os} 143, 135 et 263 deviennent sans objet.*

Article 32 bis AA (Suppression maintenue)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CARDOUX	81 rect.	Réglementation des activités dans les réserves naturelles	Favorable si rectifié
M. BÉRIT-DÉBAT	143	Réglementation des activités dans les réserves naturelles	Demande de retrait
M. BERTRAND	135	Réglementation des activités dans les réserves naturelles	Demande de retrait
M. L. HERVÉ	263 rect.	Réglementation des activités dans les réserves naturelles	Demande de retrait
Article 32 bis A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MÉZARD	114	Suppression de l'article	Défavorable
Article 32 ter C			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. LAURENT	9 rect. ter	Compétence GEMAPI	Défavorable
Mme BEAUFILS	174	Compétence GEMAPI	Défavorable
Article 33 AA			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MÉZARD	133	Suppression de l'article permettant le recours à une tierce expertise pour l'évitement des atteintes aux espèces protégées	Défavorable
M. DANTEC	235	Intégration des réserves d'actifs naturels au stade de l'évaluation environnementale	Demande de retrait
Article 33 A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOULARD	2 rect. ter	Projets d'aménagement des collectivités territoriales	Demande de retrait
Mme GATEL	106 rect.	Projets d'aménagement des collectivités territoriales	Demande de retrait
M. ANTISTE	35 rect.	Précisions sur la compensation	Défavorable
Mme BONNEFOY	91	Précisions sur la compensation	Défavorable
Mme JOUANNO	168 rect.	Précisions sur la compensation	Défavorable

M. DANTEC	236	Précisions sur la compensation	Défavorable
M. ANTISTE	36 rect.	Modalités de compensation lors de l'évaluation environnementale	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	237	Modalités de compensation lors de l'évaluation environnementale	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	5 rect.	Contractualisation avec les exploitants agricoles ou forestiers	Demande de retrait
Mme DIDIER	47	Suppression des dispositions relatives aux sites naturels de compensation	Défavorable
M. DANTEC	240	Opérateur de site naturel de compensation	Défavorable
Mme DIDIER	48	Avis conforme du comité national de la biodiversité sur le décret relatif à l'agrément des sites naturels de compensation	Défavorable
Mme BONNEFOY	93	Agrément des opérateurs de compensation	Défavorable
Mme BILLON	202 rect.	Agrément des opérateurs de compensation	Défavorable
M. DANTEC	238	Agrément des opérateurs de compensation	Défavorable
M. VALL	140 rect.	Suppression des précisions sur l'utilisation du terrain	Défavorable
M. DANTEC	239 rect.	Usage du terrain accueillant les mesures de compensation	Défavorable
M. DANTEC	241	Systématisation des garanties financières	Défavorable
M. VASPART	213 rect.	Articulation des obligations de garanties financières	Demande de retrait
M. VASPART	214 rect.	Articulation entre les garanties financières	Favorable
Article 33			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CABANEL	6 rect.	Durée des obligations réelles environnementales	Défavorable
M. D. DUBOIS	186 rect. quater	Limitation de la durée des obligations réelles environnementales à 30 ans, sauf en cas d'obligation viagère	Défavorable
M. SUEUR	209	Limitation de la durée des obligations réelles environnementales à 30 ans, sauf en cas d'obligation viagère	Défavorable
M. SUEUR	210 rect.	Limitation de la durée des obligations réelles environnementales à 60 ans, sauf en cas d'obligation viagère	Défavorable
M. MÉZARD	111	Plancher de la durée des obligations réelles environnementales	Défavorable
M. GREMILLET	172 rect.	Limitation de la durée des obligations réelles environnementales à 30 ans, sauf en cas d'obligation viagère	Défavorable
M. MÉZARD	112 rect.	Renvoi à un décret d'application pour les obligations réelles environnementales	Défavorable
Mme JOUANNO	169 rect.	Exonération de TFPNB sur les terrains grevés d'obligations réelles environnementales	Favorable

Article 33 bis (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BONNEFOY	94	Rapport sur les obligations réelles environnementales	Défavorable
M. MÉZARD	113	Rapport sur les moyens de renforcer l'attractivité des obligations réelles environnementales	Défavorable
Article 34 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	29 rect.	Rétablissement de l'article	Défavorable
M. DANTEC	242	Rétablissement de l'article	Défavorable

Article 35 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	58	Remplacer le terme de « parcelle » et supprimer la clause garantissant la continuité du tracé dans l'acte d'échange.	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	95	Possibilité de confier la gestion des chemins ruraux aux associations, usagers et riverains, et obligation de conservation pour le maire.	Défavorable
M. LABBÉ	59	Possibilité de confier la gestion des chemins ruraux aux associations, usagers et riverains, et obligation de conservation pour le maire.	Défavorable
M. LABBÉ	60	Respect de la largeur et de la qualité environnementale du chemin remplacé.	Défavorable

Article 36

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 30, 147 et 187.

M. Charles Revet. – Sujet important, tout de même !

M. Jean Bizet. – Sur lequel il faudra avoir un débat.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Dans le texte d'origine, la finalité environnementale était obligatoire. Le maître d'ouvrage du remembrement peut lui donner la finalité qui convient à son type d'exploitation. Le Gouvernement ajoutait une obligation de finalité environnementale, que nous avons supprimée. Les députés l'ont rétablie, mais sur la base du volontariat. Il n'y a pas lieu d'empêcher celui qui souhaite faire du remembrement à finalité environnementale, puisque cela n'entraîne aucune contrainte.

M. Michel Raison. – Autant invoquer l'article 41 !

M. Jean Bizet. – Le rapporteur nous présente cette mesure sous un jour sympathique, mais pour un propriétaire foncier dont le fermier décide d'une telle orientation, les conséquences économiques peuvent être négatives. Je suis très réservé sur la question.

M. Charles Revet. – Tout dépend de qui décide ! On sait bien comment les choses se passent sur le terrain : outre ceux qui sont concernés par le remembrement, il y a aussi autour de la table quantité d'organismes qui veulent imposer leurs vues – comme pour les documents d'urbanisme ! Voulons-nous d'une norme supplémentaire ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – C'est une norme facultative, ne confondons pas obligation et faculté !

M. Michel Raison. – Si nous ne l'inscrivons pas dans la loi, cette faculté n'existera pas moins.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Il y a plusieurs options.

M. Charles Revet. – Qui décide, en somme ?

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'association foncière, le propriétaire, qui choisit de faire un remembrement à finalité économique, ou environnementale...

M. Charles Revet. – Un remembrement se fait souvent pour une commune entière et peut concerner dix, vingt, cinquante propriétaires ! Si c'est le conseil municipal qui décide, très bien. Mais il faut le préciser.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 30, 147 et 187.

Article 36			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	30 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. POINTEREAU	147 rect. bis	Suppression de l'article	Défavorable
M. D. DUBOIS	187 rect. quater	Suppression de l'article	Défavorable
Article 36 bis A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. de NICOLAY	173 rect. ter	Extension du régime dérogatoire pour les coupes et abattages d'arbres pour les espaces boisés classés pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural	Favorable
M. COURTEAU	1	Extension du régime dérogatoire pour les coupes et abattages d'arbres pour les espaces boisés classés pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural	Satisfait ou sans objet

Mme PRIMAS	19 rect.	Extension du régime dérogatoire pour les coupes et abattages d'arbres pour les espaces boisés classés pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural	Satisfait ou sans objet
M. PELLEVAL	67	Extension du régime dérogatoire pour les coupes et abattages d'arbres pour les espaces boisés classés pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural	Satisfait ou sans objet
M. KERN	151	Extension du régime dérogatoire pour les coupes et abattages d'arbres pour les espaces boisés classés pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural	Satisfait ou sans objet
M. L. HERVÉ	258 rect.	Extension du régime dérogatoire pour les coupes et abattages d'arbres pour les espaces boisés classés pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural	Satisfait ou sans objet
M. HUSSON	273 rect.	Extension du régime dérogatoire pour les coupes et abattages d'arbres pour les espaces boisés classés pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	286	Précision	Satisfait ou sans objet
Article 36 quater (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ANTISTE	37 rect.	Rétablissement de l'article créant les espaces de continuité écologique	Défavorable
Mme BONNEFOY	96	Rétablissement des espaces de continuité écologique	Défavorable
M. DANTEC	243	Rétablissement des espaces de continuité écologique	Défavorable
Le Gouvernement	287	Rétablissement des espèces de continuité écologique	Défavorable

Article 36 quinquies A

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement n° 289 revient sur un amendement que nous avons adopté, qui repousse d'un an la date d'entrée en vigueur des mesures destinées à améliorer l'évaluation de la performance environnementale des projets commerciaux soumis à autorisation d'exploitation. Avis défavorable : les professionnels du secteur souhaitent ce report.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 289.

Article 36 quinquies A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	289	Date d'entrée en vigueur	Défavorable

Article 36 quinquies C (Suppression maintenue)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CABANEL	97	Promouvoir le développement d'espaces dédiés à la permaculture dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCoT).	Défavorable
Article 36 quinquies D (Suppression maintenue)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CABANEL	98	Promouvoir le développement d'espaces dédiés à la permaculture dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCoT).	Défavorable
Article 36 sexies (Suppression maintenue)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	49	Rétablissement de l'article prévoyant un rapport sur le frelon asiatique.	Sagesse

Article 40

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – L'amendement n° 255 est satisfait par l'alinéa 81 : le calcul de la redevance tient compte de la profondeur de l'eau, de la distance du gisement par rapport à la côte et des dépenses consenties pendant la période d'exploration et de développement. Retrait ?

Article 40			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BONNEFOY	99	Associer systématiquement une activité de recherche publique à toute activité économique autorisée en zone économique exclusive (ZEE) ou sur le plateau continental	Défavorable
M. REVET	255 rect.	Prévoir une redevance dégressive en fonction de l'éloignement des côtes pour les activités minières non énergétiques exercées en zone économique exclusive (ZEE) ou sur le plateau continental.	Demande de retrait

Article 46 quater

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 244, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement n° DEVDUR.6 car la notion de « navigation ponctuelle », tout comme celle de « navigation fréquente », n'est pas claire d'un point de vue juridique.

M. Ronan Dantec. – Très bien.

Le sous-amendement n° DEVDUR.6 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 244 ainsi sous-amendé.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 245 et 246 : le dispositif REPCET coûte 9 000 euros à l'acquisition, puis 3 500 euros par an. Le montant de la sanction me semble donc adapté. Si l'expérience montre qu'il n'est pas dissuasif, nous le modifierons.

M. Ronan Dantec. – En deux ans, le choix de ne pas s'équiper est amorti...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 245 et 246.

Article 46 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	244	Exonérer uniquement les navires qui naviguent « ponctuellement » de l'obligation d'équipement d'un dispositif anticollision avec les cétacés.	Favorable
M. DANTEC	245	Augmenter le montant de l'amende pour un armateur qui n'aurait pas respecté l'obligation d'équiper son navire du dispositif anticollision avec les cétacés	Défavorable
M. DANTEC	246	Augmenter le montant de l'amende pour un armateur qui aurait équipé son navire du dispositif anticollision avec les cétacés sans être soumis à cette obligation	Défavorable
Article 51 ter A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme HERVIAUX	100	Suppression de l'interdiction de dragage des fonds marins susceptible de toucher les récifs coralliens.	Favorable
M. CANEVET	3 rect. bis	Interdiction des opérations de dragage dans les outre-mer français qui ne permettent pas de préserver 75% des récifs coralliens concernés	Satisfait ou sans objet
M. REVET	144 rect.	Interdiction des opérations de dragage dans les outre-mer français qui ne permettent pas de préserver 75% des récifs coralliens concernés	Satisfait ou sans objet
M. ANTISTE	38 rect.	Précision de l'objectif d'interdiction de dragage des fonds marins susceptible de porter atteinte aux récifs coralliens.	Satisfait ou sans objet
Mme HERVIAUX	101	Précision de l'objectif d'interdiction du dragage des fonds marins	Satisfait ou sans objet

Article 51 quater AA

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 50 et 103, car le Gouvernement s'est engagé à ce que l'action de groupe figure dans la loi sur la Justice du 21^{ème} siècle.

Mme Évelyne Didier. – Certes, mais nous voulons nous l'entendre dire !

Article 51 quater AA (Suppression maintenue)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	50	Rétablissement de l'action de groupe en matière environnementale	Défavorable
Mme BONNEFOY	103	Rétablissement de l'action de groupe en matière environnementale	Défavorable
Article 51 decies A (Suppression maintenue)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	61	Rétablissement de l'open data sur les traitements phytos	Défavorable
Article 51 undecies A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERTRAND	131	Suppression de l'article	Défavorable
Article 51 undecies B			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	247	Suppression de l'article.	Défavorable
Mme DI FOLCO	196 rect.	Raccourcir de cinq à trois ans le délai laissé pour mettre en conformité un ouvrage à l'obligation d'assurer la continuité écologique sur cours d'eau classés quand le dossier a effectivement été déposé à l'autorité administrative.	Défavorable
Article 51 duodecies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. HUSSON	272 rect.	Association et avis des collectivités locales pour l'élaboration du document stratégique de façade.	Défavorable
Article 51 terdecies A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DAUNIS	107	Changement de définition des particules plastiques solides	Défavorable
M. CAPO-CANELLAS	177 rect. bis	Changement de définition des particules plastiques solides	Défavorable

La réunion est levée à 14 h 25.

Mercredi 11 mai 2016

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président, puis de M. Hervé Maurey, président -

Renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 8 h 35.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – J'ai été nommé rapporteur le 8 avril, ce qui ne m'a laissé qu'un mois pour procéder aux auditions. L'univers des drones connaît une expansion fulgurante et une excitation similaire à celle des débuts de l'aviation.

Cette proposition de loi, consensuelle et nécessaire, est la conséquence indirecte des premiers survols intentionnels de centrales nucléaires à l'automne 2014. En quelques semaines, une vingtaine de drones avait survolé les 19 centrales de production et les autres installations nucléaires françaises, en violation de la loi. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) avait alors organisé en urgence une journée d'auditions, le 24 novembre 2014, sur le sujet.

Depuis, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) a recensé 86 survols de sites sensibles – centrales, aéroports – pour la plupart liés à une mauvaise connaissance de la réglementation. Les 26 et 27 janvier 2015, ce fut notamment le cas de la base militaire de l'Ile-Longue, qui abrite nos quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins.

Le Parlement n'est pas resté inactif, puisque nous avons adopté la loi du 2 juin 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires. Son article 2 prévoyait un rapport « évaluant les risques et menaces que constituent les survols illégaux par des aéronefs télépilotes » et présentant « les solutions techniques et capacitaires envisageables afin d'améliorer la détection et la neutralisation de ces appareils, ainsi que les adaptations juridiques nécessaires afin de réprimer de telles infractions. » Ce rapport, présenté en octobre 2015, a débouché sur deux chantiers : d'une part, l'adaptation de notre corpus juridique, avec de nouvelles obligations en matière d'information, de formation, d'immatriculation et d'identification ; d'autre part, l'accélération des travaux de recherche et de développement, y compris dans le cadre de coopérations bilatérales et multilatérales, afin de disposer au plus vite de moyens efficaces de détection, d'identification et de neutralisation des drones de petites dimensions.

Cette proposition de loi vise à mettre en œuvre le premier volet du rapport. Tout l'enjeu consiste à ne pas freiner pour autant le dynamisme d'un secteur dans lequel plusieurs entreprises françaises sont leaders, tant dans le domaine des équipements que des services.

Le marché du drone civil connaît en effet une croissance dynamique. Son essor a déjà été évoqué par Mme Bonnefoy dans son dernier avis budgétaire relatif aux transports aériens, et est largement documenté dans le rapport du SGDSN.

Le mot « drone » recouvre des réalités très différentes. Les engins militaires, comme les Reaper déployés par l'armée de l'air, sont des appareils de quatre tonnes avec une envergure supérieure à celle d'un Rafale. En revanche, les drones civils pèsent au maximum 25 kilogrammes et 98 % d'entre eux sont des micro-drones de moins de deux kilogrammes. On en compterait entre 150 000 et 200 000 en France à la fin de l'année 2015, l'immense

majorité relevant de la catégorie des jouets. Le SGDSN évalue à 30 000 le nombre de drones dont la masse est supérieure à 1 kilogramme en France, et à 4 000 le nombre de ceux qui dépassent les 2 kilogrammes.

Les utilisations professionnelles des drones civils se sont multipliées : les prises de vue pour les médias, le cinéma et la publicité représentent environ 60 % de l'activité, mais les drones réalisent également des inspections techniques de bâtiments et d'ouvrages d'art, font de la volumétrie et du suivi de chantier, des détections de stress hydrique et de manque d'engrais pour l'agriculture de précision, de la surveillance aérienne et des missions de sécurité civile, ces deux derniers domaines étant encore à l'état embryonnaire.

La filière professionnelle connaît un essor depuis 2012, à la faveur d'une réglementation innovante qui a permis à la France de prendre de l'avance dans ce domaine. La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) recense fin 2015 plus de 2 300 opérateurs déclarés de drones, exploitant environ 4 200 drones, principalement des multirotores, et représentant presque 5 000 emplois. En 2012, cette filière ne comptait que 50 opérateurs, mais ce développement rapide s'est fait sans réelle consolidation : à ce jour, 90 % des entreprises du secteur comptent moins de dix salariés et la proportion d'auto-entrepreneurs est élevée. La filière ne compte que peu de constructeurs – moins de 25 – dont seulement six ont un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 d'euros. Parmi ceux-ci, Parrot est le plus gros fabricant français de drones de loisir et le deuxième mondial derrière le chinois DJI, avec un chiffre d'affaires annuel mondial de plus de 80 millions d'euros.

L'avance française dans ce domaine tient avant tout à la mise en œuvre, depuis 2012, d'une réglementation pionnière et innovante qui encadre l'usage professionnel des drones. L'arrêté du 17 décembre 2015 relatif à la conception des aéronefs civils qui circulent sans personne à bord, aux conditions de leur emploi et aux capacités requises des personnes qui les utilisent, fixe les conditions d'utilisation des drones selon une typologie définie en fonction, non de l'appareil, mais de l'utilisation qui en est faite. L'arrêté du 17 décembre 2015 relatif à l'utilisation de l'espace aérien par les aéronefs qui circulent sans personne à bord, prévoit une autorisation préfectorale pour le survol des agglomérations, une obligation de localisation des activités pour les associations d'aéromodélisme et un plafond de hauteur maximale de 150 mètres au-dessus du sol. Globalement, ces deux arrêtés, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, rendent la réglementation plus lisible, simplifient les procédures administratives et assouplissent les contraintes pour les usages expérimentaux.

En parallèle, un projet d'arrêté en matière de formation et de compétences des télépilotes de drones professionnels prévoit, entre autres, la création d'un examen théorique de télépilote, dont le programme a été défini en coopération entre la DGAC, les industriels et l'armée de l'air. Une consultation formelle du projet de texte a été organisée jusqu'au 5 février 2016 : l'arrêté devrait être publié au cours de l'été, pour une entrée en vigueur avant la fin de l'année.

Une réglementation européenne est en cours de préparation, mais ne devrait pas entrer en vigueur avant 2019-2020. Il n'existe pas non plus de standards de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) relatifs aux drones.

Si l'usage professionnel des drones est bien encadré en France, il n'en va pas de même pour leur usage civil. Compte tenu de leur rapide expansion, le SGDSN considère que des utilisations malveillantes de drones aériens civils constituent un risque réel.

Le premier risque est le risque d'accident, en cas de collision avec d'autres aéronefs ou de chute du drone par exemple. Plusieurs incidents ont eu lieu sur des aéroports, provoquant des retards, voire des fermetures de plateformes, à Paris-Charles-de-Gaulle, Heathrow ou Dubaï. Récemment, un *sharklet* – cette petite partie recourbée au bout de l'aile de certains avions – a été arraché par un drone aux États-Unis. Le 15 août 2015, un drone s'est écrasé en plein centre de Buenos Aires, blessant grièvement deux passantes, une hélice s'étant brisée en vol. L'accidentologie liée aux drones reste bien moins élevée que pour l'aviation commerciale, mais un accident grave stopperait le développement de la filière.

Le deuxième risque est celui de la captation indue d'informations, qu'il s'agisse de sites sensibles ou d'atteintes à la vie privée. Sur ce dernier point, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) propose de faire évoluer les textes relatifs à la vidéoprotection qui, jusqu'ici, ne prenaient en compte que la surveillance fixe et non mobile.

Le troisième risque est celui de l'utilisation du drone comme arme. Le 26 janvier 2015, un petit drone a survolé la Maison Blanche, avant de s'y écraser. En avril 2015, un drone transportant du sable radioactif s'est posé sur le toit de la résidence officielle du Premier ministre Shinzo Abe à Tokyo. Exemples sans grande conséquence, mais on dénombre de plus en plus d'attaques par drones civils en Syrie, en Irak ou au Haut-Karabagh.

Le quatrième risque est celui de l'utilisation du drone à d'autres fins délictuelles ou criminelles. Par exemple, le 29 juillet 2015, un drone a largué un paquet contenant de la drogue dans la cour d'une prison de l'État de l'Ohio.

Enfin, le cinquième risque est celui de l'utilisation de drones dans le cadre d'opérations démonstratives, revendiquées ou non, visant à décrédibiliser l'action de l'État. Le 15 septembre 2013, en Allemagne, un drone téléguidé a survolé la foule lors d'un rassemblement politique présidé par Angela Merkel, avant d'atterrir à quelques mètres d'elle. Le 14 octobre 2014, un match de football entre la Serbie et l'Albanie a été interrompu à la suite du survol du stade de Belgrade par un drone transportant un drapeau pro-albanais.

Bref, vu le caractère anxiogène de ces incidents, largement relayés dans les médias, il est temps de prendre des mesures.

Avant d'entrer dans le détail du texte, j'attire votre attention sur trois points. D'abord, le besoin de souplesse. Étant donné l'évolution rapide des technologies, il faut laisser des marges de manœuvre en procédant au maximum par voie réglementaire – à condition que les parties prenantes soient associées à l'élaboration des décrets et arrêtés, ce qui semble être le cas jusqu'ici. Cette souplesse impose de ne pas distinguer loisir et usage professionnel, qui tendent à se confondre : la plupart des professionnels sont auto-entrepreneurs et utilisent également leur drone pour un usage amateur.

Cette souplesse impose également de ne pas figer de seuils dans la loi. Plusieurs niveaux font office de référence : le seuil de 250 grammes, à partir duquel un drone est capable de voler en extérieur, a été retenu par les États-Unis et le Danemark ; le seuil de 1 kilogramme correspond à la capacité d'emport d'un drone équipé d'une grenade légère, et est retenu par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA) pour distinguer les drones jouets des autres engins ; enfin le seuil de 25 kilogrammes correspond à la limite historique du monde de l'aéromodélisme classique et a servi de base à l'harmonisation des règles en Europe. Il semble raisonnable de renvoyer les débats sur les seuils au niveau réglementaire.

Deuxième point : ne pas se contenter de poser des règles mais éduquer les usagers et les forces de l'ordre. Des démarches de communication ont été engagées à l'aide d'infographies ou de vidéos sur *Youtube* rappelant les « dix commandements pour l'usage d'un drone de loisir ». En parallèle, un tutoriel en ligne permettra de couvrir 90 % des besoins : une longue formation pratique au télépilotage n'est pas nécessaire, un drone étant beaucoup plus facile à faire voler qu'un avion radiocommandé. Faisons confiance aux usagers : un drone à 10 000 euros ne se pilote pas comme un drone à 50 euros, et l'utilisateur sera probablement enclin à prendre moins de risques en dépit d'une puissance supérieure.

Troisième point, aborder cette réglementation comme une démarche préventive, les moyens de détection, d'identification et de neutralisation étant limités. En théorie, l'armée de l'air a la responsabilité des interceptions en vol, mais elle est mal équipée pour gérer des drones et tout tir à partir d'hélicoptère risque de provoquer des dommages collatéraux. Les moyens des unités spécialisées de police et de gendarmerie, qui utilisent principalement des fusils pour abattre les drones non coopératifs au-dessus des sites sensibles, ne sont pas efficaces dans toutes les situations.

Plusieurs solutions innovantes sont en phase d'expérimentation ou de déploiement, qui vont des radars à courte portée aux lasers et ondes à forte puissance, en passant par l'optronique, le brouillage et le leurrage du signal radiocommandé ou GPS. Les Pays-Bas expérimentent même le dressage de faucons pour chasser les drones, une solution qui nécessite cependant deux ans de formation et ne fonctionne pas de nuit. Quant aux technologies de brouillage et de leurrage, la DGAC craint que leur utilisation aux abords des aéroports ne perturbe l'aviation civile, avec des conséquences potentiellement graves. On ne peut s'en tenir à la neutralisation en aval, il faut une réglementation préventive.

Cette proposition de loi met en place une stratégie de renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils reposant sur l'information, la formation, l'enregistrement et l'immatriculation, et le signalement électronique et lumineux.

L'article 1^{er} définit, d'une part, les drones à travers la notion de télépilote, d'autre part, le champ d'application de l'immatriculation des drones. Je vous propose d'y ajouter une référence à un régime d'enregistrement en ligne, mentionnée dans l'exposé des motifs mais absente du texte. Par cohérence juridique, je vous propose également de déplacer la définition du télépilote à l'article suivant.

L'article 2 impose une formation aux télépilotes d'aéromodèles, au-delà d'un certain seuil de masse. Spécifique à ce type d'aéronef, cette formation pourrait consister en un tutoriel sur Internet, en lien avec la procédure d'enregistrement, selon des modalités qui seront fixées par voie réglementaire. Je vous propose d'inclure une nouvelle définition du télépilote qui prend en compte tous les cas de figure : drone piloté, drone automatique, drone autonome dont la trajectoire est programmée par l'intelligence humaine ou l'intelligence artificielle. Outre des précisions rédactionnelles, je vous propose également de ne pas limiter l'obligation de formation au seul usage de loisir, de supprimer la dispense de formation pour les télépilotes affiliés à une fédération sportive ainsi que la référence aux sanctions applicables en cas de méconnaissance de l'obligation de formation, qui devrait être sanctionnée par des peines contraventionnelles. Enfin, je vous propose de prévoir la possibilité d'exiger la détention d'un titre de télépilote pour certaines activités professionnelles opérées hors vue du télépilote, qui sont par nature plus complexes.

L'article 3 crée une obligation d'information de l'utilisateur à la charge des fabricants de drones : il impose, en pratique, l'insertion d'une notice informant l'usager des principes et règles à respecter pour utiliser ces appareils en conformité avec la législation et la réglementation applicables. Je vous propose de supprimer la référence à l'obligation d'information pour les seuls drones destinés à un usage de loisir : les professionnels utilisent de façon croissante des drones grand public, tandis que des amateurs sont tentés par des drones très performants, dont le prix décroît. Je supprime aussi la référence à un seuil de déclenchement de cette obligation d'information, car il serait fondé sur la masse du drone, ce qui s'accorderait mal avec l'obligation d'inclure cette notice dans les emballages des pièces détachées, qui peuvent être très légères, également visées afin de toucher les constructeurs amateurs assemblant eux-mêmes leurs drones.

L'article 4 rend obligatoire un signalement électronique et lumineux des drones à partir d'une certaine masse. L'objectif est de distinguer rapidement les drones coopératifs des drones hostiles afin de limiter les risques de méprise dans les contre-mesures. Cette disposition nécessitant des adaptations industrielles, son entrée en vigueur est différée au 1^{er} janvier 2018. Je vous propose un régime d'exemption pour les drones opérant dans un cadre agréé et dans certaines zones identifiées, notamment pour les usages expérimentaux, ainsi qu'un dispositif de limitation de performances afin d'assurer la sécurité des vols habités, à la suite de plusieurs incidents récents au cours desquels des pilotes ont indiqué avoir croisé des drones au-dessus de 150 mètres d'altitude.

Enfin, l'article 5 prévoit des sanctions réprimant l'usage illicite ou malveillant de drones. Je ne vous propose qu'un amendement rédactionnel, pour éviter toute confusion entre le pilote d'un aéronef et le télépilote d'un drone, en prévoyant une section spécifique dans le code des transports.

Il s'agit en somme d'une réécriture de la proposition de loi qui en conserve l'esprit tout en précisant le dispositif, en respectant le besoin de souplesse et surtout en veillant à entraver le moins possible le développement de cette filière prometteuse.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

M. Jean-Jacques Filleul. – Félicitations pour ce rapport – certes technique, mais comment faire autrement ? Ce texte est consensuel, et reprend les conclusions du rapport du SGDSN. La France est leader dans le domaine des drones civils. Les usages des drones sont multiples, et ces appareils – dont le nombre explose – participent assurément de la révolution numérique. Il convient donc de compléter notre cadre réglementaire par des dispositions législatives définissant la notion de télépilote, imposant une formation aux pilotes de loisir et obligeant les constructeurs à installer des dispositifs de signalement électronique et lumineux. Le groupe socialiste votera en faveur de ce rapport, sous réserve de l'examen des amendements, qui me paraissent aller dans le bon sens.

Mme Annick Billon. – Les technologies évoluent très rapidement. Quels sont les seuils distinguant les jouets des appareils professionnels ? Quelle garantie aurons-nous que la personne suivant la téléformation sera bien le télépilote ? Un contrôle technique régulier des appareils peut-il être imposé ? Dans l'affirmative, comment nous assurer que les drones bricolés y seront aussi soumis ? Ce sont justement les plus dangereux...

M. Louis Nègre. – Bravo pour ce premier rapport, sur un texte très technique. J'approuve votre démarche : il faut réglementer, oui, mais avec souplesse. Il s'agit en effet

d'une technologie nouvelle, appelée à de fortes évolutions, auxquelles nous devons nous adapter pour rester les meilleurs dans ce domaine – car, pour les drones militaires, nous sommes réduits à les acheter sur étagère... Comment les seuils dont vous confiez la fixation au pouvoir réglementaire seront-ils déterminés ?

M. Rémy Pointereau. – À mon tour de féliciter le rapporteur. Une réglementation stricte est nécessaire, car la France compte plusieurs cibles privilégiées, notamment des centrales nucléaires. En matière environnementale, les drones civils participent déjà à l'optimisation de notre agriculture et de notre viticulture en établissant des cartes des sols ou des masses foliaires, ce qui permet de calculer au plus juste les intrants. Dans mon département, une entreprise vient de se créer pour fournir en drones les vignobles du Centre-Val-de-Loire ; c'est une initiative à encourager. Les drones ne remplacent pas encore les abeilles, mais ils jouent un rôle important ! Nous voterons en faveur de ce rapport.

M. Michel Raison. – Je m'associe aux félicitations adressées au rapporteur. Que signifient les mots « non réellement malveillants » à l'article 5 ?

Mme Évelyne Didier. – Félicitations au rapporteur. Je rappelle seulement que les règlements sont faits pour ceux qui les appliquent, pas pour ceux qui les transgressent...

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Les amendements ont été préparés en collaboration avec le cabinet de M. Vidalies, ainsi qu'avec le Conseil des drones civils. Vu les évolutions rapides de la technologie, mieux valait passer par des décrets. En tous cas, nous avons voulu que ce texte soit aisément applicable.

Jusqu'à un à deux kilogrammes, les drones relèvent du domaine des jouets. De deux à 25 kilogrammes, nous sommes dans une zone tampon, avec un besoin de certification. Au-delà de 25 kilogrammes commence le domaine de l'aéronautique classique. Aux États-Unis et au Danemark, la masse suffisante pour voler en extérieur est fixée officiellement à 250 grammes. C'est le seuil que nous souhaiterions voir repris dans le décret.

Comme les drones évoluent rapidement, les appareils deviennent vite obsolètes. Parrot confirme que le taux de renouvellement est élevé. Instaurer un contrôle technique régulier n'aurait donc guère de sens. Pour les drones bricolés, le problème vient davantage des télépilotes que des appareils.

L'ambition de la loi est d'élaborer une réglementation qui puisse être exportée, sans entraver les ventes à l'étranger. Un premier groupe de pays ont adopté une réglementation très permissive : Royaume-Uni, Australie, Suisse...

M. Michel Raison. – Sans doute parce que les drones y apportent de l'argent dans les banques !

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – La France fait partie des pays ayant opté pour un encadrement technique structuré. Les États-Unis, enfin, ont choisi un régime dérogatoire.

Les seuils sont proposés, de manière consensuelle, par le Conseil pour les drones civils, qui compte des représentants des constructeurs et opérateurs de drones, des grands groupes aéronautiques, des grands donneurs d'ordre, des laboratoires de recherche, des pôles de compétitivité et des pouvoirs publics.

M. Louis Nègre. – Le Parlement y est-il représenté ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Non, mais l’administration y siège.

M. Louis Nègre. – Il devrait l’être. Nous le demanderons.

M. Hervé Maurey, président. – Nous pourrions déposer un amendement.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Comme ce conseil a été créé par la filière, nous ne pouvons peut-être pas décider cela par amendement...

M. Louis Nègre. – La loi peut beaucoup – surtout si nous sommes tous d’accord.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – Le développement de l’usage des drones dans l’agriculture butte sur le problème de la rentabilité. La réduction des coûts devrait lever cet obstacle, à terme.

Les sanctions sont identiques à celles du régime général, qui s’applique déjà aux pilotes. Le survol de certaines zones est interdit. L’identification des drones déclarés vise à éviter la mise en oeuvre de contremesures qui ne s’imposeraient pas. Ceux qui ne sont pas signalés seront présumés malveillants. L’amendement de M. Pozzo di Borgo prévoit, alors, qu’ils soient saisis lorsqu’ils survolent une zone non autorisée.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L’amendement n° COM-2 concerne l’immatriculation et l’enregistrement des drones. Il supprime la définition du télépilote, déplacée à l’article 2. Il prévoit un régime d’enregistrement par voie électronique, qui figurait dans l’exposé des motifs mais pas dans l’article.

L’amendement n° COM.2 est adopté.

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

Article 2

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L’amendement n° COM-3 concerne la formation des télépilotes. Il propose une nouvelle définition du télépilote, qui inclut les cas de drones programmés ou pilotés par l’intelligence artificielle.

L’amendement n° COM.3 est adopté.

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

Article 3

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L’amendement n° COM-4 concerne l’information des acheteurs de drones sur la réglementation en vigueur.

L’amendement n° COM.4 est adopté.

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

Article 4

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement n° COM-5 concerne les dispositifs de signalement électronique et lumineux et de limitation de performances. La société Parrot craint de s'en trouver pénalisée, mais notre réglementation pionnière pourrait, à l'inverse, s'imposer au niveau européen et être adoptée dans d'autres pays.

L'amendement n° COM.5 est adopté.

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

Article 5

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement n° COM-6, rédactionnel, concerne les sanctions applicables aux télépilotes.

L'amendement n° COM.6 est adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'amendement n° COM-1 prévoit la confiscation de l'aéronef au moyen duquel il est porté atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui. Cet amendement est rendu sans objet par l'amendement de rédaction globale de l'article 5, mais je souhaite l'intégrer à cette nouvelle rédaction.

En effet, l'article 226-1 du code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende « le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui » par des enregistrements ou transmissions effectuées sans le consentement de la personne intéressée. En pratique, ces dispositions sont très peu suivies d'effet en matière de drones, alors que le risque s'accroît. Il est donc judicieux de prévoir une peine de confiscation du drone qui a servi à commettre l'infraction, que son caractère immédiat rend d'autant plus dissuasive.

Je vous propose donc une rectification de l'alinéa 9 de mon amendement COM-6 afin d'y inscrire une nouvelle rédaction de l'article L. 6232-13 du code des transports :

« Article L. 6232-13. - Le télépilote coupable d'une des infractions prévues à l'article L. 6232-12 ou qui s'est rendu coupable des infractions prévues aux articles 223-1 et 226-1 du code pénal encourt également la peine complémentaire de confiscation de l'aéronef circulant sans personne à bord qui a servi à commettre l'infraction. »

M. Louis Nègre. – Je comprends cette peine complémentaire, mais quelle est la peine principale ? Une photo de paparazzi peut rapporter gros...

M. Cyril Pellevat, rapporteur. – L'article 226-1 du code pénal prévoit au maximum un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous nous abstenons en attendant l'avis du ministre. Des expertises sont nécessaires.

L'amendement n° COM.1 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La commission adopte la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

Modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Michel Raison, rapporteur. – La proposition de loi de Gérard Longuet et Christian Namy précise les modalités de création d'une installation de stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue. Concrètement, il s'agit de permettre la poursuite du projet Cigéo à Bure, entre la Meuse et la Haute-Marne.

Les délais d'examen de cette proposition ont été, une fois de plus, très contraints, mais j'ai pu procéder aux auditions nécessaires : l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) qui est maître d'ouvrage du projet à Bure ; Areva, pour les opérateurs du nucléaire ; Bertrand Thuillier, expert scientifique proche des associations militant contre le projet ; et bien sûr les auteurs de la proposition de loi. Les opposants au projet nous ont adressé un courrier.

Pourquoi faut-il une nouvelle autorisation législative ? L'histoire commence avec le vote de la loi du 28 juin 2006, qui a retenu le stockage en couche géologique profonde comme solution pour la gestion à très long terme des déchets radioactifs, considérés comme présentant des caractéristiques ultimes qui les rendent incompatibles avec les installations de stockage en surface ou à faible profondeur. La loi de 2006 a décrit la procédure d'autorisation pour un tel centre et en a défini le calendrier. Elle a permis de lancer le projet Cigéo de stockage en couche géologique profonde à Bure, a imposé que ce stockage soit réversible et que les conditions de la réversibilité soient définies dans une loi ultérieure, dont l'adoption serait le préalable au lancement du chantier de stockage profond. Une nouvelle autorisation législative est donc nécessaire pour la poursuite du projet. Or nous disposons aujourd'hui de tous les éléments nécessaires pour adopter un nouveau texte.

Un débat public a été organisé en 2013 sur le projet Cigéo par la Commission nationale du débat public. Une de ses principales conclusions a été l'idée d'un nouveau jalonnement du projet, intégrant une étape de stockage pilote. Ce n'est qu'à l'issue de cette étape que la décision de poursuivre la construction du stockage et de procéder à son exploitation courante pourrait être prise, et non au stade de la demande d'autorisation de création, comme le prévoit actuellement la loi. Le lancement d'une phase industrielle pilote permettrait de tester la faisabilité des conditions de stockage et, le cas échéant, de les adapter.

Ce débat a également permis de définir la notion de réversibilité, qui est une des conditions posées par la loi de 2006 pour la réalisation du projet. C'est la clé de ce texte. La réversibilité se définit comme la capacité à offrir aux générations suivantes des choix sur la gestion à long terme des déchets radioactifs, parmi lesquels le scellement des ouvrages de stockage ou bien la récupération de colis de déchets. Cette réversibilité est assurée notamment par le fait que le développement du stockage est progressif et flexible.

Sur la base des travaux de l'Andra et des conclusions du débat public de 2013, plusieurs véhicules législatifs ont tenté de relancer le projet Cigéo ces dernières années, sans aboutir. Le présent texte a été inséré dans les avant-projets de loi relatifs à la transition

énergétique, d'une part, et à la croissance et à l'activité, d'autre part, puis retirés avant le dépôt de ces textes au Parlement. Le dispositif a été intégré par un amendement de Gérard Longuet à la loi Macron en première lecture au Sénat, mais censuré par le Conseil constitutionnel, qui y a vu un cavalier législatif. À l'Assemblée nationale, une proposition de loi d'Anne-Yvonne Le Dain, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Louis Dumont et Christian Bataille a été déposée le 10 novembre 2015, avec un texte identique.

Ce n'est pas un débat partisan, le texte étant porté par des élus de droite comme de gauche. Il traite un sujet délicat, mais c'est un texte pragmatique. Il apporte quatre modifications principales à la loi de 2006 et au chapitre correspondant du code de l'environnement : la définition de la notion de réversibilité, le lancement d'une phase industrielle pilote qui marquera le début de l'exploitation industrielle du site, l'adaptation de la procédure d'autorisation et l'adaptation du calendrier initialement prévu. Ces quatre modifications sont cohérentes et s'emboîtent comme une poupée russe – même si cette référence n'est peut-être pas bien choisie quand on parle de radioactivité...

Le texte définit la réversibilité comme « la capacité, pour les générations successives, à revenir sur des décisions prises lors de la mise en œuvre progressive d'un système de stockage. » Elle n'est pas nécessairement synonyme de récupérabilité des colis de déchets, mais doit permettre à tout moment de réévaluer les choix de gestion et de les adapter le cas échéant. Le dispositif prévoit par ailleurs que la mise en œuvre du principe de réversibilité fasse l'objet de revues périodiques au moins tous les dix ans.

Conformément aux attentes exprimées lors du débat public organisé en 2013, le texte prévoit que l'exploitation du centre de stockage Cigéo débute par une phase industrielle pilote, qui doit notamment conforter le caractère réversible et la démonstration de sûreté de l'installation par un programme d'essais *in situ*. Les colis de déchets devront rester aisément récupérables durant cette première phase. L'article adapte les procédures d'autorisation afin de tenir compte de cette nouvelle phase pilote, qui fera l'objet d'une autorisation de mise en service restreinte, tandis que l'autorisation de création couvrira ensuite l'ensemble du projet. L'autorisation de mise en service des phases ultérieures ne pourra être accordée qu'après la promulgation d'une loi, prise sur la base d'un rapport de l'Andra qui présentera les résultats de la phase pilote : aux précautions techniques s'ajoutent des précautions juridiques. Cette proposition de loi ne demande pas au législateur de signer un chèque en blanc sur la poursuite du projet Cigéo. D'autres échéances législatives sont prévues, et la phase pilote garantit une identification précoce des problèmes et leur ajustement.

Enfin, l'article adapte le calendrier de mise en œuvre du projet. Il reporte notamment l'exigence de maîtrise foncière au moment de la mise en service : l'idée est de permettre à l'Andra d'acquérir progressivement, et non en une fois, les terrains et les tréfonds, en cohérence avec le développement progressif des ouvrages.

Les auteurs de la proposition de loi ont déposé, en concertation avec moi, trois amendements : le texte initial est aujourd'hui un peu daté depuis les travaux menés par l'Andra, notamment pour préciser le concept de réversibilité. J'y serai bien entendu favorable.

Le débat qui nous occupe n'est pas un débat entre pro et anti-nucléaires. Sans préjuger des choix de politique énergétique à venir, la question est celle de la gestion des déchets radioactifs existants. La directive Euratom du 19 juillet 2011 nous impose de mettre en place un stockage dans des installations appropriées, qui serviront d'emplacement final. Le

simple entreposage de déchets radioactifs, comme à La Hague, ne peut constituer qu'une solution provisoire et non une alternative au stockage.

Je vous invite donc à adopter cette proposition de loi qui permet la poursuite du projet Cigéo dans des conditions garantissant à la fois la sûreté des installations, la réversibilité des choix opérés et un droit de regard final du Parlement. En agissant rapidement, nous prenons nos responsabilités par rapport aux conséquences de nos choix énergétiques passés et nous facilitons les choix des générations suivantes. Il s'agit là de continuité de l'État et d'exigence éthique.

Mme Nelly Tocqueville. – Le débat, en effet, n'est pas entre pro et anti-nucléaires, mais soulève notre responsabilité et notre devoir vis-à-vis des générations futures. Responsabilité, réversibilité : ce texte fait consensus, à notre avis. De fait, on ne peut préjuger des avancées scientifiques futures.

Toutefois, pourquoi restreindre par les mots « le cas échéant » la capacité du Parlement à prendre en compte les recommandations de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ? La proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale prévoit, elle, une participation des citoyens. Sur un sujet aussi sensible, la concertation est essentielle. Pourquoi l'avoir supprimée ?

M. Louis Nègre. – La loi de transition énergétique avait abordé ces questions, de manière consensuelle. Nous avons la responsabilité de traiter ces déchets, de ne pas les abandonner. La procédure est longue et démocratique : débat public, textes de loi. Comment les autres pays gèrent-ils ces situations ? La réversibilité permet-elle la récupérabilité ?

M. Ronan Dantec. – Je vais troubler le consensus.

Mme Chantal Jouanno. – Étonnant !

M. Ronan Dantec. – Nous sommes ici au cœur du déclin français. EPR, crise à EDF... Nous avons tout misé sur une filière qui est à présent marginalisée par le développement du solaire. Nous avons fait une erreur historique dans les années 1970 en mettant tous nos œufs dans le même panier, qui est désormais cassé. Face à une telle crise, nous devrions collectivement être capables de nous réorienter rapidement. Or, la France persiste et signe, se révèle incapable de changer de cap et fonce dans le mur. Pourtant, elle n'a plus les moyens de cette politique. Le rapporteur a omis d'évoquer le coût estimé de Cigéo : 35 milliards d'euros, qui représentent dix ans de baisses des dotations des collectivités territoriales et sont autant d'investissements en moins pour les filières d'avenir !

De tous les pays qui ont fait du nucléaire, nous sommes les seuls à nous obstiner à considérer que le stockage en couche profonde est la solution. Cette méthode pose d'énormes problèmes techniques aux Allemands, car les mines de sel qu'ils ont choisies ne sont pas étanches. Comment la réversibilité peut-elle ne pas impliquer la récupérabilité ? Cette seule faille montre que ce projet est une impasse. Les États-Unis pratiquent le stockage sur site à faible profondeur et s'en trouvent très bien. Cette solution est la plus fiable, la moins onéreuse et garantit la récupérabilité. Cigéo est une absurdité totale ! Hélas, les lobbies sont si puissants qu'ils nous empêchent de changer de cap. Le déclin français tient à notre incapacité à nous adapter à la réalité du monde.

M. Alain Fouché. – Je connais ce sujet, pour avoir une centrale nucléaire dans mon département. Un projet de stockage des déchets a été arrêté à l'arrivée du Gouvernement de M. Jospin – peut-être pour des raisons autant politiques que techniques... Il était pourtant aussi avancé que le projet de Bure, sinon plus ! Depuis vingt ans, ce dernier site mobilise beaucoup de ressources. Entre les salaires et les taxes, combien a-t-il déjà coûté, en tout ?

M. Michel Raison, rapporteur. – Madame Tocqueville, on applique aujourd'hui ce qui a été prévu. Si le Gouvernement ne prend pas la responsabilité de proposer un texte, le Parlement le fera : c'est ce que signifie « le cas échéant ».

La participation des citoyens est garantie par les débats publics. Il y en a eu un en 2013, d'autres autorisations seront également précédées de tels débats. Il existe en outre un comité central d'information et de suivi du site de Bure, avec une participation du public.

Monsieur Nègre, la France fait partie des leaders mondiaux sur le plan technique en matière de nucléaire. Si nous nous lançons dans cet enfouissement à 500 mètres de profondeurs c'est parce que nos spécialistes jugent que c'est la meilleure solution – ou peut-être la moins mauvaise, comme dit M. Dantec. Je n'ai pas d'avis personnel sur la question. Faisons confiance à nos ingénieurs. Le dossier n'est pas simple, bien sûr. Les États-Unis pratiquent les enfouissements à 20 ou 30 mètres de profondeur, ce qui n'est pas sans poser problème. Cependant, laisser nos déchets radioactifs à la Hague dans des containers n'est pas une solution.

La récupérabilité est prévue, en particulier au début. Les premiers containers seront pilotés par des robots. Ils ne seront pas verrouillés en profondeur et pourront être récupérés, le cas échéant. La réversibilité, c'est, d'une part, la récupérabilité, d'autre part, la lenteur de la carrière, jusqu'à mille ans.

Monsieur Dantec, vous avez raison : nous explorons une voie différente des autres pays. Le coût est considérable : il faut payer les infrastructures, mais aussi 150 salariés en emplois directs...

M. Alain Fouché. – Et la taxe professionnelle.

M. Michel Raison, rapporteur. – Il y a des bagarres de chiffres. Les opposants parlent de 35 milliards d'euros...

M. Ronan Dantec. – Ce sont les chiffres de l'Andra.

M. Michel Raison, rapporteur. – L'Andra dit 25 milliards.

M. Ronan Dantec. – Ça, c'est le chiffre de Mme Royal !

M. Michel Raison, rapporteur. – En tout état de cause, les ordres de grandeur sont énormes, entre 25 et 35 milliards d'euros sur 150 ans. On n'a pas fini de débattre sur le coût du nucléaire par rapport aux autres énergies. Ce qu'on peut dire pour l'instant, c'est qu'il est très important.

Encore une fois, je suis loin d'être un spécialiste ; je ne fais que m'appuyer sur les auditions que nous avons menées.

Mme Évelyne Didier. – Je ne suis pas en charge de ce dossier dans mon groupe. Lors de l'examen de la loi de 2006, il était impensable de ne pas prévoir la réversibilité, car nous manquions d'informations sur les plans technique et financier pour faire nos choix sereinement. Notre position de principe était qu'il fallait absolument traiter la question des déchets, en responsabilité. D'où la proposition de revoyure dix ans après, et l'initiative prise par nos collègues de déposer cette proposition de loi. Le coût sera énorme, c'est vrai. Il serait bien téméraire d'avancer un chiffre.

Si nous sommes leaders dans le domaine du nucléaire, nous restons un petit pays comparé aux États-Unis, qui dispose de vastes étendues inhabitées. En tout état de cause, l'enfouissement profond des déchets nucléaires est une solution qui mérite d'être étudiée absolument. D'autant que selon l'ASN, il n'est pas nécessaire de statuer immédiatement. La réversibilité consiste à garder ouverte la possibilité de ressortir les colis au cas où une nouvelle technique apparaîtrait. Je ne sais pas comment elle pourrait s'appliquer en cas d'accident. Elle vaut surtout dans l'hypothèse d'une évolution technique.

M. Jean Bizet. – J'appuie les propose de Mme Didier. Notre expertise nationale est reconnue dans le domaine de la radioactivité et du nucléaire. En matière d'émissions de CO₂, monsieur Dantec, l'énergie nucléaire reste la plus vertueuse. On n'aurait pas pu financer les énergies renouvelables sans le nucléaire !

Il faut évidemment observer ce qui se fait dans les autres pays, et je suis un fervent défenseur de l'Union européenne de l'énergie. Les choix unilatéraux de l'Allemagne se sont faits au détriment de l'environnement.

Élu de la Manche, je ne peux que regretter les mésaventures de l'EPR. Le renforcement des exigences après l'accident de Fukushima a engendré un surcoût. Depuis cinquante ans que nous n'avons pas construit de centrale, nous manquons d'expertise, sans compter qu'un certain nombre d'entreprises n'ont pas été à la hauteur.

Quant à la compétitivité et au coût du kilowattheure par rapport aux énergies renouvelables, il faut rester prudent. Le jour où nous devrons accéder à la demande de la Chine et lui reconnaître le statut d'économie de marché, ce sera la fin du dumping environnemental sur la production des cellules photovoltaïques : les prix remonteront, même si les coûts de production et l'expertise se sont améliorés.

En ce qui concerne le stockage en couche profonde, je suis d'accord avec Evelyne Didier, et je ne peux que citer le professeur Charpak, selon lequel les déchets d'aujourd'hui seront les sources d'énergie de demain. L'Union européenne s'est fortement investie sur la fusion nucléaire avec Iter. Je me réjouis de l'approche des Verts allemands sur ce projet. Le réacteur ne devrait quasiment pas fabriquer de déchets et produire une énergie qui est à portée de main, l'énergie de demain pour ainsi dire, dans une cinquantaine d'années. Le nucléaire est un sujet plus émotionnel que rationnel. Jusqu'à présent, la maîtrise de la technologie française reste exceptionnelle.

M. Michel Raison, rapporteur. – Areva maîtrise déjà toute une partie de la technologie de l'enfouissement des déchets. Ce qui est nouveau, c'est la partie mécanique : quelles difficultés surgiront lorsque l'on descendra les containers à 500 mètres de profondeur ? Les autres pays nous observent et sont prêts à importer la technologie d'Areva si elle fonctionne. Bien sûr, la configuration des États-Unis n'est pas la même qu'en France. Cependant, en matière technologique, qu'il s'agisse de l'équipement informatique des

véhicules ou du matériel agricole, la France a toujours été beaucoup plus en pointe que les États-Unis. On est parfois surpris par l'archaïsme des modes de fonctionnement américains. Nous sommes beaucoup plus modernes que les Américains, y compris sur le plan sociétal.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

M. Michel Raison, rapporteur. – L'amendement n° COM-3 ajuste la définition de la réversibilité. Je précise que la récupération fait partie de la réversibilité. Une brochure très pédagogique a été publiée par l'Andra sur ce sujet.

L'amendement n° COM-3 est adopté.

M. Michel Raison, rapporteur. – L'amendement n° COM-1 propose un ajustement relatif à la maîtrise foncière, en ouvrant la possibilité d'opérer par palier.

L'amendement n° COM-1 est adopté.

M. Michel Raison, rapporteur. – L'amendement n° COM-2 aménage le prochain jalon législatif, à l'issue de la phase industrielle pilote sur laquelle l'Andra devra rendre un bilan. Si le Gouvernement ne prend pas ses responsabilités, le Parlement pourra s'autosaisir du sujet. En tout état de cause, le projet ne pourra se poursuivre sans autorisation de l'ASN.

Mme Nelly Tocqueville. – Abstention.

L'amendement n° COM-2 est adopté.

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

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

Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Nous reprenons l'examen des amendements de séance sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, en commençant par ceux du Gouvernement.

Article 4 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	310	Réécriture du 4 quater sur les échanges de semences à destination des usagers non professionnels dans un but non commercial	Favorable
M. LABBÉ	311	Sous-amendement à l'amendement de réécriture du gouvernement sur le 4 quater	Défavorable

Article 18			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	313	Amendement de coordination	Favorable
Le Gouvernement	309	Nouvelle utilisation en cas de changement de domaine d'activité	Défavorable
Article 23 [Pour coordination]			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	314	Amendement de coordination	Favorable
Article 32			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	302	Représentants des secteurs économiques concernés dans les EPCE constituant des délégations territoriales de l'AFB	Favorable
Article 33 A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	292	Objectif d'absence de perte nette de biodiversité	Défavorable
Le Gouvernement	285	Compensation et obligation de résultats	Favorable
Le Gouvernement	284	Priorité donnée à l'évitement et à la réduction, avant la compensation	Défavorable
Le Gouvernement	295	Intégration des modalités de compensation au stade de l'évaluation environnementale	Favorable
Article 44			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	291	Correction d'une erreur matérielle dans l'ordonnance n°2016-391 du 31 mars 2016	Favorable
Article 46 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	312	Supprimer la dispense de dispositif anticollision avec les cétacés pour les navires qui ne naviguent pas « fréquemment » dans les sanctuaires Pélagos et Agoa	Défavorable
Article 51 duodecies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	288	Opposabilité des documents stratégiques de façade aux décisions d'attribution des permis pour les activités d'extraction de granulats marins en ZEE ou sur le plateau continental.	Favorable

M. Hervé Maurey, président. – Nous poursuivons l'examen des autres amendements.

Article 51 quaterdecies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme LABORDE	115 rect.	Interdiction des néonicotinoïdes en janvier 2017	Défavorable
M. LABBÉ	57	Rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale	Défavorable
Mme DIDIER	53	Rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale	Défavorable
Mme JOUANNO	170 rect.	Rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale	Défavorable
M. BOUVARD	256 rect. bis	Rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale	Défavorable
Mme BONNEFOY	104 rect. quater	Interdiction au 1er juillet 2020 avec étapes intermédiaires	Sagesse
Le Gouvernement	299	Interdiction au 1er juillet 2020 avec étapes intermédiaires	Sagesse
Mme PRIMAS	20 rect. ter	Renvoi à un arrêté le soin d'interdire les usages de néonicotinoïdes	Demande de retrait
M. VASSELLE	267 rect. bis	Renvoi à un arrêté le soin de préciser les conditions d'utilisation des néonicotinoïdes	Défavorable
M. VASSELLE	271 rect.	Précision du champ de l'arrêté	Défavorable
Mme SCHILLINGER	268 rect.	Retour sur l'interdiction de l'épandage aérien	Défavorable
Article 51 sexdecies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	102	Précision du champ du rapport sur le développement des espèces invasives.	Favorable
Article additionnel après Article 51 sexdecies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ANTISTE	39 rect.	Nouveau rapport sur les interdictions d'espèces invasives	Satisfait ou sans objet
Article 52			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	248	Augmentation des peines en cas d'atteinte aux espèces	Défavorable
Article 53 ter A (Suppression maintenue)			

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERTRAND	130	Rétablissement de l'article 53 ter A sur la saisie par les gardes-chasse des objets ayant servi à commettre des infractions	Défavorable
M. PATRIAT	193	Rétablissement de l'article 53 ter A sur la saisie par les gardes-chasse des objets ayant servi à commettre des infractions	Défavorable
M. L. HERVÉ	264 rect.	Rétablissement de l'article 53 ter A sur la saisie par les gardes-chasse des objets ayant servi à commettre des infractions	Défavorable
Article 58			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. POINTEREAU	148 rect.	Participation des associations de propriétaires d'étangs à l'élaboration du plan départemental de gestion des ressources piscicoles	Défavorable
Article 59 bis AB			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	105 rect.	Ajout de la mention du « rôle essentiel dans l'écosystème » dans les critères permettant de protéger un site ou une espèce en application de l'article L. 411-1 du code de l'environnement	Sagesse
M. REVET	145 rect.	Dérogation aux mesures de protection de certaines espèces pour les travaux d'entretien des infrastructures de transport	Défavorable
M. de NICOLAY	155	Dérogation aux mesures de protection de certaines espèces pour les travaux d'entretien des infrastructures de transport	Défavorable
Article 59 bis AC			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERTRAND	142 rect.	Interdiction, sur une période de 90 jours, du 1 ^{er} avril au 31 juillet, de la destruction mécanique de la jachère, des bordures de champs, de cours d'eau et de tout terrain à usage agricole sans enjeu économique	Défavorable
M. CARRÈRE	157	Interdiction, sur une période de 90 jours, du 1 ^{er} avril au 31 juillet, de la destruction mécanique de la jachère, des bordures de champs, de cours d'eau et de tout terrain à usage agricole sans enjeu économique	Défavorable
Article 59 quinquies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DIDIER	51	Suppression de l'obligation de révision du PLU en cas d'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser qui n'a pas été ouverte à l'urbanisation dans les neuf ans suivant sa création ni fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent	Défavorable

M. COLLOMB	70 rect.	Servitudes instaurées dans le cadre du PLU	Sagesse
M. CARLE	252 rect. ter	Servitudes instaurées dans le cadre du PLU	Sagesse
Article 60			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	249 rect.	Clarification de l'articulation entre le régime général de destruction d'animaux et celui prévu pour les espèces protégées	Favorable
M. BERTRAND	132	Élargissement du champ des espèces d'animaux dont l'autorité administrative peut autoriser la destruction par tout propriétaire sur ses terres	Défavorable
M. PATRIAT	194	Élargissement du champ des espèces d'animaux dont l'autorité administrative peut autoriser la destruction par tout propriétaire sur ses terres	Défavorable
Article 62			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	31 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	301	Dispositions relatives à la gestion du trait de côte dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	Défavorable
Article 65			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	294	Rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale	Défavorable
Le Gouvernement	300	Suppression de l'avis du Conseil national de protection de la nature et de l'accord de la collectivité concernée lorsque la réserve biologique est issue d'une réserve biologique existante	Défavorable

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Je suis réservé sur l'amendement n° 294 du Gouvernement. Il faudrait y retravailler, dans le cadre de la possibilité du travail législatif. En l'état, avis défavorable.

Article 66			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	250	Impossibilité d'opposer le secret professionnel aux agents chargés des contrôles de la mise en œuvre des dispositions du code de l'environnement	Favorable
Le Gouvernement	296	Coordination	Défavorable

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Cet amendement n° 296 comporte un certain nombre d'erreurs, d'imperfections juridiques – comme souvent quand on ne nous laisse pas le temps d'étudier les ordonnances... Avis défavorable, à défaut de rectifications techniques d'ici le débat.

Article 68 ter B			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	297	Suppression de l'article	Défavorable
Article 68 sexies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	298	Précision sur la qualité environnementale des espèces visées par un projet de défrichement.	Défavorable
M. HUSSON	277 rect.	Renvoi à un arrêté du ministre en charge de l'agriculture.	Défavorable
M. CHASSEING	171 rect. bis	Ajout d'une opération non considérée comme un défrichement.	Défavorable
M. GREMILLET	23 rect.	Suppression du coefficient multiplicateur de la compensation d'un défrichement réalisé en faveur de projets agricoles et compensation par revalorisation des terres incultes.	Sagesse
M. D. DUBOIS	188 rect. quinquies	Suppression du coefficient multiplicateur pour les projets qui conservent une partie des boisements initiaux au regard de leur rôle écologique, économique et social.	Sagesse

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Même avis de sagesse sur l'amendement n° 188 rectifié *quinquies*. Il n'est toutefois pas compatible avec le précédent : il faudra donc arbitrer.

M. D. DUBOIS	189 rect. quinquies	Exemption de la compensation à laquelle est subordonnée toute autorisation de défrichement.	Défavorable
M. RAISON	217	Exemption de la compensation à laquelle est subordonnée toute autorisation de défrichement.	Défavorable
M. HUSSON	276 rect.	Exemption de la compensation à laquelle est subordonnée toute autorisation de défrichement.	Défavorable
Article 72 bis AA (Suppression maintenue)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BLANDIN	10	Rétablissement de l'article instaurant un régime de protection pour les allées et alignements d'arbres.	Défavorable
Intitulé du projet de loi			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. RAISON	216	Modification de l'intitulé du projet de loi	Défavorable

Ratification de l'Accord de Paris – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Le Gouvernement a déposé la semaine dernière le projet de loi de ratification de l'accord de Paris. L'Assemblée nationale l'examinera le 17 mai et le texte devrait arriver en séance publique au Sénat le 8 juin. La commission des affaires étrangères sera saisie au fond. Je vous propose que nous nous saisissions pour avis, comme notre homologue de l'Assemblée nationale. Je suggère de nommer comme rapporteur Jérôme Bignon, qui préside le groupe de travail sur les négociations climatiques.

M. Jérôme Bignon est nommé rapporteur pour avis sur le projet de loi n° AN 3719 (XIV^e leg.) autorisant la ratification de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015.

Questions diverses

M. Hervé Maurey, président. – J'assistais hier au comité de suivi de la COP 21, présidé par Ségolène Royal, qui souhaite que nous incitions les parlements européens à ratifier le traité aussi vite que possible. Monsieur Bizet, vous présidez la commission des affaires européennes : peut-être pourriez-vous sensibiliser les commissions des différents parlements à cette urgence ?

M. Jean Bizet. – Je suis davantage sensible à votre appel qu'à celui de Mme Royal. Je me prêterai à l'exercice. Si Mme Royal respectait un certain nombre de directives européennes majeures, nous irions avec beaucoup plus d'entrain.

M. Hervé Maurey, président. – Nous présidons la COP 21 jusqu'à la prochaine réunion de Marrakech, il est normal que nous veillions à ce que la ratification se fasse le plus rapidement possible.

Enfin, il nous reste à nommer un secrétaire du bureau de notre commission en remplacement de Natacha Bouchart. Le groupe Les Républicains propose la candidature d'Alain Fouché.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est levée à 10 h 20.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 4 mai 2016****– Présidence de Mme Michèle André, présidente –****Cadre juridique, moyens et résultats de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales - Audition de MM. Olivier Siviude, chef du service du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale***La réunion est ouverte à 11 h 05.*

Puis la commission entend MM. Olivier Siviude, chef du service du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale, sur le cadre juridique, les moyens et les résultats de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales.

Mme Michèle André, présidente. – Nous commençons aujourd'hui notre série d'auditions pour faire suite à l'affaire des Panama Papers, qui a révélé comment des milliers de contribuables avaient dissimulé leurs avoirs derrière des trusts et des sociétés-écrans au Panama, gérés par le cabinet Mossack Fonseca. Voici la démonstration, s'il en était besoin, qu'un pays peut signer des accords de coopération fiscale conformes aux derniers standards, tout en ne changeant absolument rien à sa pratique. C'est précisément pour cela qu'en 2011, le Sénat avait rejeté la convention fiscale avec le Panama.

Aujourd'hui, la confiance dans le système financier est ébranlée. Il s'agit donc de comprendre comment ces fraudes ont été possibles malgré les instruments nouveaux dont les États se sont dotés depuis 2009, et de faire en sorte qu'elles ne le soient plus à l'avenir.

Nous débutons donc notre cycle d'auditions en entendant l'administration fiscale, la direction générale des finances publiques (DGFIP). Nous avons donc le plaisir de recevoir aujourd'hui Olivier Siviude, chef du service du contrôle fiscal, et Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale (DLF). En substance, Édouard Marcus est chargé de l'amont, des négociations des conventions et accords internationaux, tandis qu'Olivier Siviude est chargé de l'aval, c'est-à-dire de la coopération fiscale au jour le jour, avec des partenaires parfois peu zélés. Il nous dira ce qui a changé pour l'administration fiscale depuis quelques années... et peut-être aussi depuis quelques semaines.

Je vous suggère que nous commençons directement par les questions. Pour ma part, j'adresserai cette question à Édouard Marcus : la loi prévoit la remise chaque année d'une annexe au projet de loi de finances portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échanges de renseignements. Ce document n'a pas été publié avec le projet de loi de finances 2015 ni celui pour 2016, alors même que des changements majeurs ont eu lieu. Quand ces informations seront-elles disponibles ? En outre, les informations contenues dans ce « jaune » sont très insuffisantes et ne permettent pas de juger de la bonne coopération avec tel ou tel pays. Par exemple, le document retrace le nombre de demandes envoyées, mais

jamais le nombre de réponses reçues, ni le temps que cela a pris. Ni d'ailleurs les demandes adressées à la France. En outre, derrière dix demandes peut se cacher un seul dossier : impossible de le savoir. D'une manière générale, le document ne contient pas d'informations qualitatives. Qu'est-il prévu pour améliorer la qualité de ces informations ?

Olivier Sivieude pourrait-il, quant à lui, nous présenter brièvement les principaux montages qui permettent aux contribuables de dissimuler leur fortune derrière un trust ou une société-écran ? Quels sont les moyens mis en œuvre par la DGFIP pour lutter contre de tels montages ? Quelles actions ont été entreprises depuis l'affaire des Panama Papers ? Plus particulièrement, comment assurer l'identification du « bénéficiaire effectif » qui se « cache » derrière une société écran ? Aux termes du standard international d'échange automatique d'informations, les banques ont l'obligation de communiquer cette information aux États, mais qu'en est-il en pratique ? Que pensez-vous du projet d'un registre des bénéficiaires effectifs ?

M. Édouard Marcus, sous-directeur de la prospective et des relations internationales à la direction de la législation fiscale. – Cette audition, et plus généralement les nombreux travaux conduits par le Sénat, témoignent de la coopération étroite entre le Gouvernement et le Parlement dans la lutte contre l'évasion fiscale. Par ailleurs, les affaires comme celles des Luxleaks ou des Panama Papers créent dans l'opinion un contexte qui fait progresser les choses. L'abondance et la précision des informations sont vitales. L'annexe au projet de loi de finances qui retrace l'état du réseau conventionnel de la France en matière d'échanges de renseignements existe depuis plusieurs années. Si elle n'a pas été publiée en 2015, elle le sera en 2016 – le ministère travaille actuellement dessus, afin de le publier dans les prochaines semaines.

Mme Michèle André, présidente. – Avant le mois de juillet ?

M. Édouard Marcus. – Oui, en tout état de cause avant le mois de juillet. Quelques mois sont nécessaires après la fin d'une année pour trier et analyser les informations, afin de donner une image parfaitement fidèle de la situation. Ce document, portera sur les années précédentes jusqu'à l'année 2015 ; il est élaboré à partir de l'analyse des résultats du contrôle fiscal et de l'examen de l'évolution des conventions fiscales.

Vous soulignez à juste titre la nécessité d'en enrichir le contenu. La première partie du document est qualitative, elle porte sur les demandes pour lesquelles les réponses sont plus difficiles à obtenir. La seconde partie, sous forme d'un tableau, est quantitative. Nous partageons l'idée que cette partie doit être enrichie, ce chantier est en cours et nous y attachons beaucoup d'importance. Par le passé, nous faisons figurer à la fois le nombre de demandes et le nombre de réponses, mais les choses ne sont pas binaires : les réponses peuvent aussi être insuffisantes.

M. Olivier Sivieude, chef du service du contrôle fiscal. – Les schémas utilisés sont d'une complexité variable, mais obéissent tous à la même logique : dissimuler l'existence d'un avoir à l'étranger aux yeux de l'administration fiscale.

Le schéma le plus simple découle d'un accord entre la Suisse et l'Union européenne entré en vigueur en 2005, dans le cadre de l'application de la directive sur la fiscalité de l'épargne de 2003. La Suisse y prenait l'engagement de fournir à la France l'information sur les revenus perçus par des contribuables français qui ont des comptes en Suisse, à condition que les contribuables donnent leur autorisation. Ceux qui ne donneraient

pas leur autorisation se voyaient imposer une retenue à la source. Afin d'échapper à cette retenue à la source, certains intermédiaires ont conseillé à ces contribuables de constituer une société-écran, celle-ci apparaissant comme le titulaire du compte. Ces sociétés offshore sont principalement situées à Panama, pour deux raisons qui tiennent au droit de ce pays : d'une part, l'identité réelle du détenteur des parts est inconnue, car il s'agit de titres au porteur ; d'autre part, ces sociétés ne sont pas tenues de déposer des bilans.

Il existe de nombreux montages plus sophistiqués. Par exemple, un contribuable qui reçoit des dividendes d'une entreprise établie en France et ne souhaite pas payer d'impôt sur ces dividendes peut créer une holding au Luxembourg ; afin de dissimuler le propriétaire réel de cette holding, une société-écran est créée au Panama, puis parfois une deuxième dans un autre pays. Afin de rapatrier l'argent en France, cette société-écran peut ensuite accorder un « emprunt » au propriétaire réel, par exemple pour financer une acquisition immobilière, ce qui présente en outre l'avantage de diminuer son impôt de solidarité sur la fortune (ISF) tant que l'emprunt n'est pas remboursé.

Votre deuxième question était : que peut-on faire ? Le vrai problème est de savoir que ces montages existent. Une fois que l'administration en a connaissance, elle dispose des outils juridiques nécessaires pour taxer ces revenus. Le meilleur exemple en est le succès du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR). La vraie difficulté est de savoir. Le premier moyen est l'assistance administrative internationale, qui consiste à demander au Panama, à la Suisse ou à un autre État des informations. Le moyen le plus efficace est l'échange automatique d'informations, dont on peut espérer qu'il sera généralisé d'ici 2018. À cela s'ajoutent tous les autres moyens d'investigations ; vous savez que la France a pu obtenir, dans certaines conditions, des « listes » de contribuables, qui ont donné lieu à des contrôles et à des plaintes. L'administration fiscale française, à chaque fois qu'elle a su ou qu'elle a pu savoir, a effectué les contrôles. S'agissant par exemple de la liste HSBC, vingt-cinq plaintes ont été déposées pour soupçon de fraude fiscale dans le cas d'utilisation de sociétés-écrans au Panama. La plupart des cas cités dans la presse étaient – heureusement – connus de l'administration fiscale, et ont fait l'objet de contrôles. Je n'aurais toutefois pas la prétention de dire que nous connaissons tous les cas de fraude, loin s'en faut.

Nous disposons aujourd'hui d'un registre public des trusts : il existe une obligation de déclaration dès lors que celui qui le constitue ou qui en est le bénéficiaire est domicilié en France, ou que les biens sont situés en France. Aujourd'hui, 16 000 trusts figurent dans ce registre : il s'agit d'un outil extrêmement précieux, très utilisé par les services et qui monte en puissance. D'une manière générale, tout ce qui consiste à demander de déclarer une information dont nous ne disposons pas va dans le bon sens.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – S'agissant de l'assistance administrative internationale, comment celle-ci peut-elle fonctionner le cas d'un pays comme Panama où les titres sont au porteur, c'est-à-dire où l'administration ne connaît par l'identité des bénéficiaires ? Dans ce cas, que change l'inscription sur la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) ?

M. Olivier Sivieude. – Lors de la signature de la convention fiscale avec la France, Panama avait pris un certain nombre d'engagements, parmi lesquels figurait l'obligation pour les banques panaméennes d'indiquer le nom du bénéficiaire effectif. J'ai rencontré il y a quelques semaines le directeur général des impôts de Panama, qui a confirmé que son pays pourrait désormais fournir cette information, et que des amendes seraient appliquées aux établissements refusant de la fournir. Selon Panama, la difficulté de

l'anonymat est donc levée : il faut maintenant attendre les résultats concrets. La seconde difficulté, celle de l'absence d'obligation de déposer des bilans, doit encore être réglée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quelle est la marge de manœuvre de l'administration et du Gouvernement pour établir la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) ? S'agit-il d'une compétence liée ? Pour être retiré de la liste, un État doit avoir signé des accords d'échanges de renseignements avec plusieurs partenaires. Mais comment, dès lors, expliquer la coïncidence de la réinscription de Panama sur la liste en avril dernier, juste au moment de l'affaire des Panama Papers ? Cela ne révèle-t-il pas finalement le caractère en partie discrétionnaire de l'établissement de la liste ?

Nous avons aujourd'hui la liste résultat de l'arrêté du 8 avril 2016, énumérant les sept États et territoires considérés comme non-coopératifs. Envisage-t-on de réinscrire d'autres États que le Panama ? Le passage à l'échange automatique d'informations va-t-il modifier les critères de cette liste ?

J'ai également une question plus générale sur les listes. Il en existe plusieurs, notamment celle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La liste française des ETNC emporte des effets juridiques importants en matière fiscale, mais ce n'est pas nécessairement le cas d'autres instruments de cette nature. Quelle est donc l'alternative à la politique des listes ?

Une fois que la liste française est arrêtée, on doit aussi s'interroger sur les conditions dans lesquelles on vérifie qu'elle est exhaustive : c'est le rôle du service du contrôle fiscal, qui relève d'Olivier Sivieude. Comment s'assure-t-on que les pays qui n'y figurent pas ne devraient pas y être inscrits. Y a-t-il des vérifications aléatoires ? Conduit-on une analyse systématique ou bien vérifie-t-on la conformité des pays au fil de l'eau, à l'occasion de contrôles fiscaux par exemple ?

Vous avez évoqué le service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR), dont le Gouvernement fait régulièrement état des très bons résultats. Ce système implique toutefois une démarche volontaire de la part du contribuable. Pourriez-vous nous indiquer si les accords d'échanges de renseignement ont permis de faire progresser les redressements fiscaux, hors STDR, c'est-à-dire à l'occasion des contrôles « non sollicités » ?

Une question enfin sur le Delaware. De très nombreuses sociétés y sont enregistrées pour des motifs divers, tenant à la simplicité de création et d'enregistrement, mais aussi parce qu'il y existe un secret des affaires très protecteur favorisant une certaine opacité fiscale. Le Delaware coopère-t-il avec la France ? Autrement dit, si vous vous adressez à l'administration fiscale américaine, l'Internal Revenue Service, celle-ci communique-t-il des renseignements sur des entités enregistrées au Delaware ?

M. Édouard Marcus. – Il existe bien sûr d'autres outils que les listes. Pour déterminer si un pays pratique correctement l'échange de renseignements, nous disposons des résultats des échanges bilatéraux mais aussi de tout ce qui est réalisé dans le cadre du Forum mondial de l'OCDE qui, par un examen par les pairs, vérifie et évalue le respect des standards internationaux : accès aux comptes bancaires, accès aux bénéficiaires effectifs etc. J'indique d'ailleurs que le Panama est en cours d'examen cette année par le Forum mondial de l'OCDE.

En France, nous considérons que les listes sont un outil très utile. Premièrement, elles permettent de maintenir la dynamique de mise aux normes internationales en exerçant

une pression sur les États, qui ne peuvent pas rester isolés. Deuxièmement, il existe des mesures juridiques attachées à la liste française. Ces mesures permettent de pénaliser les opérations réalisées avec un État qui y figurerait : transfert de fonds, dissimulation des actifs, etc. Les mesures sont donc à la fois dissuasives et incitatives, puisqu'elles poussent l'État à se mettre en conformité. Dans les faits, nous avons obtenu des résultats positifs avec Jersey, les Bermudes, les Iles Vierges britanniques etc. On voit que l'inscription sur la liste entraîne des modifications de comportement des États concernés.

Les conditions de détermination de la liste sont objectives. Elles prévues à l'article 238-0 A du code général des impôts. En substance, il y a trois façons pour un État de se retrouver inscrit sur la liste. Premièrement, y figurent les États inscrits sur la liste grise établie par l'OCDE après le sommet du G 20 de 2009. Aujourd'hui, la plupart des États qui figuraient sur cette liste en sont sortis, après avoir fait les efforts nécessaires. Deuxièmement, y sont inscrits les États auxquels la France demande de négocier un accord d'échange de renseignements et qui n'y donnent pas suite après un certain délai. Ils en sont toutefois retirés si un accord est conclu ultérieurement. Troisièmement, nous examinons l'effectivité de l'accord : il ne suffit pas de le signer, encore faut-il que l'administration fiscale française reçoive effectivement les informations demandées. Les États inscrits sur la liste des ETNC à ce titre ne peuvent en sortir qu'après avoir pris les mesures adéquates. Ces critères précis aboutissent donc à une compétence liée du Gouvernement, sans faculté d'arbitrage fondée sur d'autres dimensions.

Existe-t-il un quatrième critère lié à l'échange automatique d'informations ? Pas pour le moment. Un amendement allant dans ce sens avait été adopté il y a quelques années mais le Conseil constitutionnel avait considéré qu'en l'absence de standard international établi, l'inscription de cette disposition dans la loi était prématurée. L'échange automatique d'informations devrait constituer le standard de coopération fiscale à partir de 2017 ou 2018 selon les cas. À cette échéance, la question se posera très directement de l'inclusion de cette dimension dans les critères de la liste des ETNC.

Vous m'avez interrogé sur le meilleur niveau d'élaboration de la liste des pays non coopératifs : national ou international. Évidemment, de notre point de vue, l'échelon international ou européen serait bien plus efficace : l'effet serait plus fort si plusieurs États prenaient des mesures coordonnées. La France promeut activement cette approche et l'affaire des Panama Papers conduit à ce que le contexte soit globalement favorable pour avancer. La France et ses quatre partenaires européens que sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie ont ainsi adressé conjointement une lettre au G20 pour demander la mise en place d'une liste unique au niveau international. Les conclusions du G20 reprennent pour la première fois cette préconisation – et c'est une avancée forte. La Commission européenne travaille également sur ce sujet, à travers par exemple sa récente communication sur la lutte contre l'évasion fiscale des entreprises. Je crois donc que nous avançons collectivement vers l'élaboration d'une liste commune et la définition de mesures défensives, ou à tout le moins incitatives, de façon coordonnée entre plusieurs États.

M. Olivier Siviude. – L'assistance administrative internationale constitue un pilier fondamental de la coopération en matière de contrôle fiscal. Les progrès réalisés ces dernières années sont notables. La France est probablement le pays de l'OCDE qui fait le plus de demandes d'assistance administrative internationale, et se situe en tout cas dans le peloton de tête : 7 250 demandes ont été adressées à des États tiers en 2015, contre à 6 000 demandes il y a quatre ans. La coopération fonctionne aujourd'hui très bien avec la Suisse, alors que ce n'était pas le cas il y a quelques années. Un réel travail a été mené et de nombreuses réunions,

plusieurs déplacements des ministres ont contribué à ce qu'aujourd'hui, nos échanges avec la Suisse soient tout à fait satisfaisants.

Quant à la façon dont l'effectivité des échanges est testée, je pense que le Panama fournit en réalité un assez bon exemple. En 2013, nous avons adressé aux autorités panaméennes, notamment à la suite de la liste HSBC, 37 demandes d'assistance administrative. Dans un premier temps, nous n'avons reçu aucune réponse... au motif que les questions n'auraient pas été reçues en raison de problèmes postaux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il fallait passer par la valise diplomatique !

M. Olivier Siviude. – Et c'est ce que nous avons fait. Après avoir transmis de nouveau nos demandes par voie diplomatique, nous avons reçu les réponses aux 37 demandes, mais quatre d'entre elles seulement étaient satisfaisantes – et concernaient d'ailleurs des filiales de sociétés françaises établies à Panama, qui y avait une activité économique réelle. En revanche, pour toutes les sociétés offshore, les réponses n'étaient pas satisfaisantes : elles n'indiquaient ni le bénéficiaire effectif, ni les actifs détenus. De nombreux échanges s'en sont ensuivis. Nous avons alerté le Panama sur les difficultés que nous rencontrions. Le ministre des finances Michel Sapin a fait état du problème lors de sa déclaration du 21 décembre 2015. Le 3 avril 2016, le jour même de la révélation des *Panama Papers*, j'étais moi-même à l'ambassade de Panama à Paris pour protester de la mauvaise qualité des réponses.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour ne pas avoir réinscrit plus tôt le Panama sur la liste des ETNC dans ce cas ?

M. Olivier Siviude. – C'est une démarche nécessairement un peu longue : il faut poser la question, attendre la réponse, porter une appréciation sur la qualité des informations transmises puis engager un dialogue avec l'État concerné pour relancer et comprendre la nature des difficultés rencontrées. Les rendez-vous n'ont pas été pris au moment de la révélation des *Panama Papers* ! Ce que nous faisons avec le Panama, nous le faisons avec d'autres pays : nous vérifions de façon très précise l'effectivité de la coopération fiscale.

S'agissant du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), il s'agit d'une excellente source d'information sur les montages mis en place – ce qui nous a d'ailleurs permis d'une certaine manière d'anticiper sur certains dossiers des *Panama Papers*. Dans un certain nombre de cas, l'examen d'un dossier peut se traduire par des contrôles et des régularisations qui concernent autre chose que les avoirs régularisés. L'exemple qui me vient en tête est celui d'un gros commerçant qui a porté à la connaissance de l'administration fiscale, via le STDR, un compte à l'étranger qui n'était jusque-là pas déclaré. Le vérificateur ayant eu à connaître du dossier avait contrôlé ce commerçant quelques années auparavant et n'avait quasiment pas fait de rappel. Quand il s'est aperçu que, pendant la période vérifiée, des sommes importantes avaient été transférées vers un compte à l'étranger, un nouveau contrôle a été engagé sur son entreprise. Ces dossiers relèvent des « fraudeurs actifs », ceux qui se voient appliquer les pénalités les plus sévères.

Quant au Delaware qu'évoquait Albéric de Montgolfier, il est vrai que nous rencontrons d'importantes difficultés quand les sociétés y sont domiciliées mais n'y mènent pas une véritable activité. Il est alors difficile d'identifier les bénéficiaires effectifs de ces sociétés, comme vous l'indiquez très justement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'examen des mouvements d'ajout et de retrait de la liste des ETNC peut laisser songeur. Ainsi, les Bermudes ont été ajoutées en 2013 puis retirées en 2014, de même que les Îles Vierges britanniques. Est-on certain que tous les États ne figurant pas sur la liste jouent réellement le jeu ? N'est-il probable que d'autres scandales similaires à celui des Panama Papers éclatent dans d'autres pays ?

M. Olivier Sivieude. – Pour les pays que vous avez cités, nous avons constaté que leur inscription sur la liste des ETNC a eu un effet miraculeux : dans les six mois, ils se sont mis en conformité. En 2015, nous avons adressé quarante questions aux Bermudes et vingt questions aux Îles Vierges britanniques, qui ont toutes reçu une réponse.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Des réponses satisfaisantes ?

M. Olivier Sivieude. – Tout à fait.

M. François Marc. – J'ai été rapporteur pour avis, au nom de la commission des finances, de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Il me semblerait intéressant que vous nous rappeliez quel usage les services du contrôle fiscal peuvent faire des informations dont ils disposent dans le cadre des révélations des Panama Papers, sachant que le 9 mai prochain, les fichiers devraient être publiés. Ces documents pourront-ils être utilisés par l'administration fiscale, et dans quelles conditions précises ?

M. Richard Yung. – Je souhaitais aussi vous interroger sur les suites que vous comptez donner à l'affaire des Panama Papers. Je rappelle que la commission des finances du Sénat s'était opposée à la signature de la convention fiscale entre la France et le Panama en 2011, elle avait quand même un peu d'intuition !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faut écouter le Sénat !

Mme Michèle André, présidente. – Il y avait de l'intuition, mais aussi des informations pour justifier notre position.

M. Richard Yung. – Sur ces nombreuses listes, il existe une sorte de gradation, ou de dégradation plutôt : le Panama et les pays qui ne coopèrent absolument pas peuvent-ils être mis sur le même plan que, par exemple, Jersey, l'île de Man, ou l'État du Delaware ? Ne faudrait-il pas faire des distinctions entre ces paradis fiscaux, en fonction de leurs agissements ? Par ailleurs, quelles sont les conséquences pour un pays inscrit sur ces listes ? Des sanctions lui sont-elles appliquées ?

S'agissant de l'optimisation pratiquée par les entreprises, maintenant que le projet relatif à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéficiaires, Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), a été adopté au niveau de l'OCDE, quel est le calendrier prévu pour sa traduction concrète en France ?

M. Maurice Vincent. – Les Français peuvent actuellement voir qu'un grand nombre d'acteurs économiques utilisent ces montages qui permettent de cacher de l'argent et que beaucoup de pays continuent à abriter ce type de services. Ils ont aussi découvert – et j'ai moi-même été stupéfait – que la plupart des banques, notamment européennes, étaient impliquées dans ces montages. En tant qu'observateurs, confirmez-vous ce constat ?

M. Éric Bocquet. – Il est dommage de devoir attendre que des scandales éclatent pour que ces sujets soient abordés et que les choses avancent un peu. Le constat est connu depuis longtemps, avec les travaux du Sénat mais aussi ceux de l'Assemblée nationale et de nombreuses organisations non gouvernementales depuis de nombreuses années. On ne découvre pas ce sujet le jour où des affaires explosent dans la presse. Les *Panama Papers* ne concernent qu'un cabinet dans un seul paradis fiscal mais demain nous pourrions avoir un *Singapour Leaks*, un *Jersey Leaks*, un *Dubai Leaks*. Ainsi, rien qu'à Chypre, membre de l'Union européenne, il y a 20 000 avocats fiscalistes !

Je ne remets pas en cause la qualité des services de la DGFIP qui effectuent un bon travail, mais avec les moyens dont vous disposez, l'essentiel des infractions fiscales n'échappent-elles pas aux poursuites ? Je rappelle les chiffres : 52 000 enquêtes par an, 16 000 fraudes apparentes détectées, 4 000 cas transmis aux directions départementales des finances publiques (DDFiP) puis 1 200 au niveau national, pour un examen de la commission des infractions fiscales (CIF), et 1 000 dossiers finalement transmis à l'autorité judiciaire. Pour rappel, le « verrou de Bercy » confère un monopole des poursuites au ministre des finances pour le déclenchement de l'action pénale, ce privilège étant une spécificité française qui pose de vraies difficultés. En outre, lors des poursuites judiciaires, le recours à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est maintenant utilisé pour retarder les jugements, comme dans les affaires Wildenstein et Cahuzac.

Les gens ne supportent plus ces pratiques. Comment modifier les procédures, les moyens, le régime des sanctions ? Ces dernières paraissent d'ailleurs parfois légères en France – chacun se souvient du cas de Silvio Berlusconi, condamné en Italie à des travaux d'intérêt général après avoir été reconnu coupable de fraude fiscale.

S'agissant des listes, pourquoi en existe-t-il plusieurs ? Ce n'est pas très sérieux. Il conviendrait de s'entendre au niveau international, au niveau du FMI, de l'OCDE... De même, pourquoi ajouter des pays comme les Bermudes et Jersey pour les retirer seulement quelques mois après ? Connaît-on aujourd'hui l'identité des détenteurs des *trusts* établis à Jersey et leur contenu ? Si tel n'est pas le cas, comment peut-on le retirer de la liste des paradis fiscaux ?

Enfin, je rappelle que le Panama a été retiré de la liste par le précédent gouvernement et n'a pas été réinscrit par l'actuel : je renvoie les deux majorités dos à dos. Je terminerai donc par la lecture du communiqué de presse publié le 8 avril dernier par la Présidence de la République : « *François Hollande s'est entretenu avec le président de la République du Panama. Il lui a précisé les raisons qui ont justifié la réinscription du Panama sur la liste française des États et territoires non-coopératifs (ETNC). Le Président a vivement encouragé le Panama à répondre aux demandes d'informations des autorités fiscales françaises. Il a par ailleurs confirmé que la France avait demandé la tenue la semaine prochaine d'une réunion des experts de haut niveau de l'OCDE pour travailler à une action coordonnée des administrations fiscales suite aux informations révélées dans la presse internationale. Enfin, sur un plan plus global, le Président de la République a insisté sur le respect des engagements pris par les États de passer, le plus rapidement possible, à l'échange automatique de renseignements entre administrations fiscales.* » Le Panama a dû trembler sur ses fondations à la lecture d'une telle déclaration... Nos réponses ne sont pas à la hauteur des scandales qui nous sont révélés. Il conviendra un jour de s'attaquer radicalement au problème.

Je finirai mon propos en signalant que Donald Trump et Hillary Clinton ont tous les deux des sociétés immatriculées au Delaware – voilà qui donne de l'espoir pour l'avenir...

Mme Michèle André, présidente. – Je tiens à rappeler que notre commission des finances s’est depuis longtemps – et bien avant que je n’en assure la présidence – intéressée à la fraude fiscale. Nous avons rejeté la convention fiscale avec le Panama en 2011. Les travaux que vous avez menés dans le cadre de votre commission d’enquête ont également été très utiles.

M. Édouard Marcus. – Tout d’abord, nous souscrivons tout à fait à l’idée d’une liste commune, fondés sur des travaux internationaux tels que ceux du Forum mondial de l’OCDE qui évalue la transparence des États. Une éventuelle liste européenne pourrait également être utilisée à partir de la notion de sous-imposition par rapport à l’imposition « normale », en retenant les pays qui ont des pratiques dommageables dans leur fiscalité.

Faut-il pour autant établir un « dégradé » dans la liste des États et territoires non coopératifs, qui distingueraient les paradis fiscaux en fonction de leurs pratiques ? C’est une vraie question. Le fait d’avertir les pays du risque d’y être inscrit, comme le ministre des finances l’a fait le 21 décembre dernier avec le Panama, constitue déjà un signal assez fort, comme un avertissement avant inscription.

Être inscrit sur cette liste des ETNC a des conséquences, inscrites dans la loi française et applicables sans préjudice des conventions fiscales : des retenues à la source pouvant aller jusqu’à 75 %, l’exclusion du régime mère-fille (la remontée des dividendes ne bénéficie pas de l’exonération), ou encore des obligations documentaires renforcées pour les transactions intragroupes.

Quelles réactions face aux révélations des *Panama Papers* ? Cette affaire ne nous apprend rien sur le phénomène de l’évasion fiscale, bien sûr, mais elle met une nouvelle fois en évidence les dommages massifs causés par ces pratiques.

Quelle réaction devons-nous avoir ? Le premier volet est d’identifier les États qui ne jouent pas le jeu, et d’essayer de les ramener dans le rang.

Ensuite, deuxième volet, il s’agit d’identifier les bénéficiaires effectifs : des progrès importants peuvent encore être réalisés à l’échelle mondiale, même si beaucoup a déjà été fait par le Forum mondial. Par ailleurs, la Commission européenne a annoncé la révision prochaine de la quatrième directive anti-blanchiment de 2015, qui comporte des dispositions concernant la connaissance des bénéficiaires effectifs. Le G20 a également demandé des travaux sur les standards de transparence des bénéficiaires effectifs au niveau mondial.

Enfin, troisième volet, les entreprises doivent se voir imposer une déclaration publique pays par pays de leur activité (« *reporting* pays par pays »), au niveau international et européen.

Tous ces points figurent dans le plan d’action rappelé par Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, le 11 avril dernier.

S’agissant de la lutte contre l’optimisation fiscale des multinationales, qui constitue un autre sujet majeur, la France n’a pas attendu 2015 et les conclusions du projet « BEPS » pour prendre des mesures : dès 2012, l’article 209 B du code général des impôts, qui concerne les bénéficiaires délocalisés dans des zones à faible imposition, a été réformé. En 2014, des mesures de lutte contre les instruments hybrides ont été prises. Le Parlement ratifie régulièrement des conventions fiscales dans lesquelles nous veillons à inscrire tous les

dispositifs anti-abus nécessaires, sous votre contrôle vigilant. Enfin, les services du contrôle fiscal vérifient le bon usage des prix de transferts. Les résultats du projet « BEPS » vont nous permettre de conforter cette approche, et surtout de traiter les difficultés avec nos voisins : pour lutter contre l'évasion fiscale, il ne suffit pas de prendre des mesures chez soi, il faut aussi combler les lacunes dans d'autres législations qui permettent les montages et les pratiques dommageables.

La loi de finances pour 2016 prévoit le principe de l'échange automatique entre administrations fiscales des déclarations pays par pays : cette disposition découle directement du projet « BEPS ». En outre, l'échange automatique d'informations sur les comptes des particuliers, dans lequel plus de 90 pays se sont engagés et qui se concrétisera en 2017 et 2018, constitue un levier majeur de lutte contre la fraude. Sur ce sujet, le Parlement a apporté une contribution importante.

M. Olivier Sivieude. – Que ferons-nous quand nous disposerons, le 9 mai, de la liste issue des *Panama Papers* ? Nous ferons comme nous l'avons fait jusqu'à présent. J'insiste sur un point : la charge de la preuve incombe à l'administration fiscale, et ce n'est pas parce qu'un nom apparaît dans un journal qu'il y a forcément des rappels. En fonction des éléments dont nous disposons et des enjeux, nous adaptons les moyens à notre disposition : dans certains cas, nous engageons un contrôle fiscal ; nous pouvons aussi réaliser une enquête préalable pour savoir si les faits sont sérieux, ou encore formuler une demande d'assistance administrative internationale, voire déposer une plainte pour soupçon de fraude fiscale. Il faut être prudent et sérieux ; chaque cas nécessite un mode d'action spécifique. Le lendemain de la publication de l'article du *Monde* sur les *Panama Papers*, nous avons organisé une réunion avec le parquet national financier (PNF) pour déterminer le mode d'action à réserver à chaque nom. L'administration fiscale, la police et la justice françaises travaillent donc ensemble sur ces questions de façon, je crois, assez efficace.

Quelques jours après l'événement, les administrations fiscales de trente-sept pays se sont réunies à l'OCDE pour faire le point sur ce qu'elles savaient et ce qu'elles devaient faire. Il s'est avéré qu'aucune administration ne possédait d'informations sur les contribuables des autres pays ; chaque pays a néanmoins pris l'engagement de fournir ces informations s'il en disposait. Surtout, chacun a montré sa détermination et j'ai ressenti que la France était particulièrement déterminée ; j'ai aussi été frappé par le fait que tout le monde partage l'idée selon laquelle les gens n'ont pas trouvé tout seuls ces montages très sophistiqués. Des banques, des avocats, des spécialistes les ont conseillés.

Le plan d'action présenté par Michel Sapin est aussi tourné vers ceux qui ont permis ce type de fraude. Vous savez qu'aujourd'hui, nous n'hésitons plus, dans le cadre d'une plainte pour fraude fiscale, à porter dans la plainte le nom de ceux qui l'ont facilitée, pour complicité ou blanchiment de fraude fiscale. Il y a d'ailleurs eu récemment une condamnation très médiatisée, suite à une plainte de l'administration fiscale.

Le « verrou de Bercy » est un sujet majeur. Pour être très bref, la voie judiciaire n'est pas la seule voie possible. Certes, il est possible de porter plainte pour fraude fiscale ou de saisir la police fiscale pour soupçon de fraude fiscale, mais il existe également de nombreux cas où des sanctions administratives très lourdes sont prononcées. Un tiers des contrôles fiscaux sont assortis de pénalités d'au moins 40 %, voire 80 %.

Par ailleurs, nous diversifions beaucoup le type de plaintes que nous déposons, afin de couvrir tous les types de fraudes, de la plus petite à la plus grande : aucune fraude ne

doit être omise dans le spectre car le but de la plainte est la dissuasion. Les exemples que vous avez cités montrent que l'administration fiscale porte plainte sur des sujets aux enjeux considérables, et d'autres vont suivre. Sur ce point, nous travaillons très bien avec les juges, qui sanctionnent de plus en plus. Je ne peux m'exprimer qu'au titre de mes propres fonctions, mais je vous confirme que depuis 2014, les juges sanctionnent davantage, peut-être parce que les dossiers soumis sont de meilleure qualité, plus divers, portent sur des faits plus graves. La police fiscale est un outil d'investigation excellent. En 2015, nous avons saisi la police fiscale de 100 plaintes pour soupçon de fraude fiscale, ce qui est considérable. Je crois que sur la sanction de la fraude fiscale, aujourd'hui, nous sommes passés à la vitesse supérieure.

Il est difficile de caractériser la fraude fiscale, mais aussi de la chiffrer : il me semble que seule l'administration fiscale peut le faire. Il est donc logique que ce soit à elle d'en tirer toutes les conséquences en termes de sanctions, y compris lorsqu'il s'agit de porter plainte devant l'autorité judiciaire.

M. Jacques Chiron. – Je souhaiterais citer un exemple précis de fraude tiré dans le domaine du e-commerce. Ayant effectué un achat en ligne sur un site français, j'ai constaté sur mon relevé bancaire des frais de paiement à l'étranger, hors Union européenne, et plus précisément vers une île dépendant de la couronne britannique. J'ai contacté le site internet, qui m'a répondu que ces frais allaient m'être remboursés mais que cela prendrait du temps car ce paiement serait effectué par Londres. Je vous pose donc cette question évidente : existe-t-il des plateformes dont la fonction est en quelque sorte d'« égaliser » la fiscalité applicable, quel que soit le pays où est établi l'acheteur ? Il semble qu'au sein même de l'Union européenne, certains États favorisent l'implantation de ce type de plateforme. Deuxièmement, des services bancaires sont-ils derrière ces plateformes ?

Le groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique, dont je suis membre avec quelques collègues, avait proposé en septembre 2015 de prélever à la source la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cela permettrait notamment de reconstituer les chiffres d'affaires de ces sociétés, et donc de prélever le véritable impôt dû par ces dernières.

M. Michel Bouvard. – Concernant les conventions fiscales prévoyant l'échange de renseignements, nous avons compris que les enjeux sont le respect des termes de l'accord et la qualité des informations échangées. S'agissant de Panama, il n'y a pas eu de respect de l'accord dans un premier temps ; des informations de moindre qualité ont été fournies dans un second temps, ce qui a conduit à les réinscrire sur la liste des États et territoires non coopératifs. À chaque fois, chaque État traite donc ces affaires de manière indépendante : si par exemple l'Allemagne reçoit des informations insuffisantes d'un partenaire non coopératif, elle ne va pas forcément en informer la France. Ne pourrait-on donc pas avoir une position commune, au niveau de l'Union européenne, dès lors que l'un des États n'a pas reçu les informations qu'il était en droit d'attendre du fait de la convention fiscale ? Par ailleurs, les conventions fiscales sont-elles harmonisées entre États membres ?

Deuxièmement, comme l'a relevé Jacques Chiron, il y a des États « facilitateurs » au sein de l'Union européenne – sans même parler de Jersey ou de l'île de Man – qui servent de plateformes pour des opérations d'optimisation fiscale. Comment peut-on encore admettre cela ? Ce sujet est-il discuté dans les enceintes européennes ?

M. André Gattolin. – Ma question s'adresse à Olivier Sivieude, dans le prolongement de la question du rapporteur général : comment peut-on identifier, dans les

régularisations, ce qui relève d'une démarche volontaire ? Vous avez donné un exemple, mais il ne nous éclaire pas sur le volume. Par ailleurs, au sein des recettes tirées de la lutte contre l'évasion fiscale, peut-on distinguer celles ayant un caractère ponctuel, non reconductible, des recettes ayant un caractère pérenne pour les finances publiques, par exemple celles conduisant à un élargissement de la base de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) à la suite du rapatriement de capitaux en France ? À combien estimez-vous le volume de capitaux qui n'ont pas encore été régularisés et les recettes afférentes ?

M. Marc Laménie. – Je salue la qualité des intervenants sur ces questions extrêmement complexes. A-t-on une idée du nombre de « mauvais élèves », des montants estimés de fraude et du manque à gagner pour les finances publiques ?

M. Édouard Marcus. – Le problème de l'économie numérique, sur lequel la commission des finances du Sénat a travaillé, constitue un sujet essentiel. Elle met au défi le système fiscal et en particulier la fiscalité internationale, conçue dans un autre environnement. Des évolutions ont déjà été mises en œuvre, comme la taxation de la TVA dans le pays de consommation, désormais en place dans l'Union européenne depuis 2015. Nous sommes cependant persuadés que de grands progrès restent à réaliser, et c'est la position que nous soutenons dans les instances internationales.

Comme le soulignait le Conseil national du numérique dans un rapport de 2013, l'enjeu est de taxer en France les bénéficiaires que les multinationales déclarent à l'étranger, c'est-à-dire d'établir qu'il existe bien un lien fiscal entre leurs activités et la France. Dans le cadre juridique actuel, cela relève seulement du contrôle fiscal. Pour l'avenir, des chantiers sont en cours afin de réfléchir sur la notion même de territorialité : les travaux menés à l'OCDE vont dans ce sens.

Mme Michèle André, présidente. – C'est un sujet qui nous tient très à cœur, et dont nous nous efforçons de cerner les multiples facettes. Sans doute serons-nous d'ailleurs amenés à vous entendre de nouveau sur ce sujet précis, qui n'est pas tout à fait celui de notre audition ce matin.

M. Édouard Marcus. – Je me tiens naturellement à votre disposition sur ce sujet.

Pour répondre à Michel Bouvard, au niveau international, l'article qui prévoit l'échange de renseignements au sein d'une convention fiscale obéit à des standards très précis fixés par l'OCDE. Les conventions sont donc a priori normalisées, et un État qui ne respecterait pas ces règles risquerait d'être considéré « non conforme » par le Forum mondial de l'OCDE.

Bien sûr, la coordination entre les pays européens pourrait être améliorée. La Commission européenne publie déjà, sur son site, une carte des listes noires des différents pays européens à l'égard des pays tiers : est indiquée, pour chaque État membre, la liste des États qu'il considère comme non coopératifs. On constate que les listes présentent beaucoup de points communs, et quelques divergences. Notre objectif, je le répète, est celui d'une liste européenne unique. Mais l'harmonisation n'exclut pas la coordination. C'est un sujet qui est sur la table.

S'agissant de l'optimisation fiscale, je tiens à souligner qu'elle ne met pas seulement en jeu des États situés hors de l'Union européenne, mais aussi des États au sein même de l'Union européenne. C'est une situation particulière car le marché intérieur et les

libertés de circulation doivent être préservés, sans que cela ne vienne alimenter la fraude. La proposition de directive présentée par la Commission européenne en janvier 2016, qu'évoquait Richard Yung, devrait permettre de lutter contre les pratiques d'optimisation existantes au sein même de l'Union. Il s'agit de mettre en œuvre les recommandations du projet « BEPS ».

Quant aux territoires dépendants ou associés à l'Union européenne, comme Jersey, nous jouons sur tous les leviers possibles afin d'améliorer la coopération fiscale : nous négocions au niveau bilatéral, mais aussi au niveau de l'Union européenne pour que ces États respectent les règles de transparence et pour éviter que leurs systèmes fiscaux nous causent une concurrence déloyale. Ces démarches incluent d'ailleurs les États qui ne sont pas membres de l'Union européenne, c'est-à-dire la Suisse, Monaco, Andorre, le Lichtenstein ou Saint-Marin.

Concernant la demande de Marc Laménie sur l'estimation de la fraude fiscale, je veux d'abord indiquer à titre préliminaire que les montages visent à éviter l'impôt non pas dans un, mais dans tous les pays. Aussi la perte fiscale ne doit-elle pas être mesurée à la seule échelle d'un État. D'après les rapports de l'OCDE, c'est jusqu'à 10 % du rendement de l'impôt sur les sociétés, au niveau mondial, qui est perdu en raison des pratiques d'optimisation fiscale agressive.

M. Olivier Sivieude. – S'agissant du e-commerce, nous disposons désormais grâce au législateur d'un droit de communication « non nominatif », qui permet d'interroger tout opérateur sur les ventes qu'il a réalisées, ses clients, ses fournisseurs, etc. Ce moyen est à notre disposition depuis la parution du décret en Conseil d'État il y a six mois. À ce jour, nous avons ainsi interrogé plus de cinq cents organismes en France, parmi lesquels toutes les plateformes de e-commerce établis en France, ainsi que les frêteurs. La plupart d'entre eux nous ont répondu et nous disposons ainsi de listes de personnes ayant réalisé des ventes via ces plateformes, et nous allons les exploiter très vite. Le droit de communication non nominatif constitue ainsi un outil d'investigation extrêmement précieux pour l'administration fiscale dans le cadre de ses contrôles.

S'agissant du dispositif de régularisation, le STDR fonctionne remarquablement bien et correspond à des sommes assez considérables. Le montant des rappels établis dans ce cadre s'est ainsi élevé à 2,6 milliards d'euros en 2015, et atteint déjà plus d'un milliard d'euros cette année, avec encore plus de 300 demandes de régularisation par mois. On ne calcule pas l'impact indirect de ces régularisations sur les impôts, tels que l'imposition sur la fortune.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Quels sont les rappels en matière de fraude fiscale internationale des particuliers, mais hors démarche volontaire auprès du STDR ?

M. Olivier Sivieude. – Je ne dispose pas de cette information.

Il est difficile d'estimer la perte induite par la fraude qui, par définition, n'est pas déclarée. Je peux juste indiquer que, pour l'impôt sur les sociétés uniquement, les rappels réalisés sur les prix de transferts au titre de l'article 57 du code général des impôts, représentaient 5,2 milliards d'euros en base, ce qui constitue une somme conséquente. Je remarque d'ailleurs un déplacement : auparavant, les redressements sur les prix de transfert concernaient principalement des grandes entreprises internationales, mais aujourd'hui des

petites et moyennes entreprises, appartenant parfois à de grands groupes internationaux, utilisent les prix de transferts et en usent parfois abusivement.

Mme Fabienne Keller. – La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales constituent une préoccupation majeure de nos concitoyens. Que fait l'Union européenne au juste ? Vous avez en partie répondu, mais existe-t-il une démarche proactive des vingt-huit pays européens concernant l'échange automatique d'informations, par rapport aux autres pays qui s'y sont engagés ? Qu'en est-il de la coopération avec des pays tels que l'Irlande, les îles anglo-normandes, le Luxembourg et peut-être aussi la Suisse ? Qui assure le secrétariat général du Forum mondial sur la transparence de l'échange de renseignements ?

M. Éric Doligé. – Puisque l'inscription sur la liste repose sur l'insuffisance des réponses fournies, ne risque-t-on d'aboutir à une situation paradoxale dans laquelle la DGFIP renonce à faire des demandes d'informations car elle sait qu'elle n'aura pas de réponse pertinente, ce qui a finalement pour conséquence la non-inscription de ce pays sur la liste ?

L'accord de coopération fiscale avec Panama est, en théorie, conforme aux standards de l'OCDE. Existe-t-il, avec le Panama, ou avec d'autres États, un échange de lettres comparable à celui de février 2010 avec la Suisse qui vidait de sa substance le dispositif d'échange ? En effet cet échange de lettres excluait les « demandes groupées », et imposait l'identification préalable de la banque détenant les informations.

M. Philippe Dallier. – Ce qui choque le plus nos concitoyens, ce n'est peut-être pas tant qu'il y ait des fraudeurs et des paradis fiscaux, mais surtout que certains pays européens s'y sont prêtés à coup sûr, et s'y prêtent peut-être encore. Je lisais hier qu'on estime à quelques 221 milliards de dollars les montants « déplacés » par les entreprises pour des raisons d'optimisation fiscale. En Europe, ce sont le Luxembourg et les Pays-Bas qui en sont les principaux destinataires. D'ailleurs, on a observé pour ces deux pays, au dernier trimestre de l'année 2015, une importante « décollecte » fiscale, suite aux changements en cours des règles applicables. Ces deux pays sont-ils vraiment engagés dans la lutte contre la fraude fiscale ? Va-t-il falloir encore attendre de longues années pour être rassurés sur leur volonté d'agir en commun ?

M. Philippe Dominati. – Avec Éric Bocquet, nous avons le privilège de rencontrer Édouard Marcus deux fois cette semaine, dans la perspective de l'examen de la proposition de loi tendant à assurer la transparence financière et fiscale des entreprises à vocation internationale. Édouard Marcus vient de parler de l'engagement de la France et notamment en ce qui concerne les déclarations pays par pays : quelle est la position des États-Unis par rapport à celle de l'Union européenne ? Le rôle moteur de la France au sein de l'Union européenne ne devrait pas être destructeur pour la compétitivité de nos entreprises, notamment vis-à-vis des États-Unis. Il s'agit d'un aspect distinct du sujet qui nous occupe aujourd'hui : à ma connaissance, dans l'affaire des Panama Papers, il n'y a pas d'entreprises concernées, alors que la déclaration pays par pays concerne la fiscalité des entreprises.

Mme Michèle André, présidente. – Nous nous sommes tous réjouis de la signature des accords signés en 2013 avec les États-Unis en application de la loi « FATCA » (Foreign Account Tax Compliance Act) de 2010. Toutefois, nous avons analysé que la réciprocité des échanges d'informations n'était pas toujours assurée : pouvez-vous nous dire ce qu'il en est aujourd'hui ?

Puisque vous évoquez les entreprises, l'article 136 de la loi de finances pour 2011 prévoyait la remise d'un rapport annuel au Parlement sur l'utilisation des différentes mesures de lutte contre l'évasion fiscale. Quand ce rapport sera-t-il disponible cette année ?

Enfin, je souhaiterais revenir sur la question posée par Maurice Vincent : au regard des dossiers que vous avez eu à traiter, avez-vous constaté une implication effective des banques, en particulier les banques européennes et françaises ?

M. Édouard Marcus. – Que fait l'Union européenne pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales ? Les ministres des finances du G5 ont adressé, en 2014, une lettre au commissaire européen chargé des affaires économiques et financière, de la fiscalité et des douanes, Pierre Moscovici, demandant que l'Union européenne joue un rôle de premier plan.

Depuis lors, une série de mesures ont été adoptées. Dès 2014, des clauses anti-abus ont été insérées dans la directive « mères-filles » à l'occasion de sa révision. En décembre 2014, les vingt-huit pays de l'Union européenne se sont engagés à appliquer l'échange automatique d'informations financières dès 2017, c'est-à-dire dans la première vague. Seule l'Autriche a obtenu un délai optionnel de six mois. En 2015, l'Union européenne a adopté la directive européenne sur la transparence des tax rulings : désormais, lorsqu'un État membre rend une décision particulière à l'égard d'une entreprise internationale et qui peut avoir des conséquences sur la fiscalité européenne, il doit communiquer celle-ci aux autres États membres. Cette directive entre actuellement en application. En mars 2016, un accord a été conclu au Conseil « Affaires économiques et financières » (Ecofin) sur l'échange de déclarations pays par pays sur les entreprises entre les administrations fiscales des États membres, conformément aux recommandations du projet « BEPS ».

Quels sont les autres textes en cours de discussion ? Il y a la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale, prise à la suite des recommandations du projet « BEPS », qui contient des mesures telles que les clauses anti-abus ou encore la limitation de la déductibilité des intérêts, et dont les négociations devraient aboutir dans les prochains mois. La Commission européenne a également proposé, le 12 avril dernier, la publicité des déclarations pays par pays. Les négociations commencent. La France milite également en faveur de la révision de la quatrième directive « anti-blanchiment », qui pourrait permettre d'avoir un meilleur accès aux bénéficiaires effectifs.

S'agissant de la convention fiscale franco-panaméenne, à ma connaissance, les difficultés ne viennent pas du texte de la convention mais de son application. Néanmoins, nous allons commencer avec le Panama un travail sur le texte de la convention, à la demande du ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin. Il s'agit de rendre l'échange de renseignements le plus fluide possible. Il n'y a pas, à ma connaissance, d'échange de lettres administratives sur l'interprétation de cette convention.

S'agissant des pratiques de certains États membres de l'Union européenne, cette question est toujours délicate. Dans l'Union européenne, il y a un mouvement d'ensemble pour progresser sur le sujet de l'évasion fiscale, notamment grâce à la dynamique impulsée par le Parlement européen et de sa commission dédiée aux rescrits fiscaux et aux autres mesures similaires par leur nature ou leur effet (commission TAXE). Par ailleurs, tous les États membres de l'Union européenne sont également membres de l'OCDE, qui mène le projet « BEPS ». Cela n'empêche pas qu'il y ait, évidemment, des intérêts économiques et politiques qui varient selon les pays. D'où la nécessité pour la France d'avoir un rôle moteur

et de travailler avec la Commission européenne et le Parlement européen afin de faire progresser ces sujets.

Les États-Unis vont appliquer l'échange de déclarations pays par pays entre administrations fiscales. Ils se sont engagés fermement sur la date du 30 juin 2016. Concernant la déclaration pays par pays publique, la France la promeut comme un standard mondial, mais le projet n'existe à ce stade qu'au niveau de l'Union européenne.

M. Philippe Dominati. – Et il suscite même une opposition virulente de la part d'autres pays dans le monde.

M. Édouard Marcus. – Il demeure en effet une certaine réticence au niveau mondial sur la publicité des déclarations. À cet égard, les États-Unis ne se distinguent pas vraiment des autres grands partenaires économiques mondiaux.

Vous avez à plusieurs reprises posé la question de la bonne application de l'accord FATCA par les États-Unis. Je vous indique que les échanges se déroulent. Olivier Siviude, qui en est le destinataire, pourra vous en dire plus. S'agissant de la réciprocité, elle n'inclut pas en effet le solde des comptes, ce qui nous contraint à les demander ensuite au cas par cas. Les États-Unis n'ont pas pu à ce jour adopter la mesure qui leur permettrait de transmettre le solde des comptes, bien qu'ils s'y soient engagés.

M. Olivier Siviude. – L'engagement de certains États membres de l'Union européenne de donner des informations régulières sur les rulings conclus est tout à fait concret et fonctionne bien. Par exemple, le Luxembourg nous adresse spontanément ses rulings sans qu'il n'y ait besoin de formuler une demande spécifique pour cela. Nous en avons reçu quelques dizaines en 2015.

L'amélioration des échanges de renseignements fiscaux avec la Suisse constitue un vrai miracle. Elle répond vite et bien aux demandes de la France ; c'est désormais un pays exemplaire. Grâce à l'avenant ratifié récemment, nous allons pouvoir interroger la Suisse sur des comptes même si nous ignorons l'identité du propriétaire du compte et que nous ne connaissons que le numéro du compte et la banque concernée. Inutile de vous dire que nous allons très vite utiliser cette possibilité.

Quand un pays ne répond pas, on risque de cesser de lui adresser des demandes : vous soulignez en effet un problème important, et c'est pourquoi nous demandons aux services, à chaque investigation, d'envoyer des demandes même quand on sait que les autorités de l'État concerné ne répondront pas. L'envoi de ces questions, même si elles demeurent sans réponse, permet de prendre date et de mettre l'État face à ses responsabilités. C'est la politique que nous avons avec la Suisse et c'est la politique que nous aurons avec le Panama.

Les États-Unis nous ont en effet envoyé la liste des comptes dans le cadre de l'accord FATCA, comme l'a indiqué Édouard Marcus. Nous ne l'avons reçue que récemment en raison de problèmes informatiques compliqués à résoudre. Cette liste porte sur des dizaines de milliers de comptes détenus par des contribuables français aux États-Unis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ces comptes peuvent être tout à fait réguliers bien sûr. Il y a de nombreux Franco-américains.

M. Olivier Sivieude. – Tout à fait, ces comptes ne correspondent pas nécessairement à des cas de fraude. D’ailleurs, plus généralement, les échanges automatiques nous permettent de constater que dans de nombreux cas, les contribuables ont bien déclaré leurs comptes à l’étranger.

Mme Michèle André, présidente. – Des banques européennes, voire françaises, pourraient-elles être impliquées dans des montages d’optimisation fiscale ?

M. Olivier Sivieude. – Je me bornerai à dire qu’un contribuable ne peut pas procéder à de tels montages tout seul. Il faut donc que l’on l’y aide et souvent, c’est l’établissement dans lequel il a ses comptes qui lui apporte cette « assistance ».

La réunion est levée à 12 h 45.

Mardi 10 mai 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Réformer le système de répression des abus de marché - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l’examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 576 (2015-2016) sur la proposition de loi, adoptée par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, réformant le système de répression des abus de marché.

Article 1^{er} A

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L’amendement n° 6 de Pierre-Yves Collombat supprime certaines exemptions prévues par la proposition de loi. On ne peut être que défavorable : ces exemptions sont prévues par le règlement européen relatif aux abus de marché.

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

Article 1^{er}

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L’amendement n° 7 du Gouvernement revient à la rédaction initiale de l’article 1^{er}. Nous avons proposé une rédaction plus précise sur l’aiguillage. L’Autorité des marchés financiers (AMF) et le procureur de la République financier, que j’ai rencontrés, semblent approuver notre nouvelle rédaction. Selon Éliane Houlette, les amendements du Sénat sont parfaitement adaptés et les problèmes réglés avec intelligibilité. Restons-en donc à notre rédaction, puisqu’elle a reçu le sceau du parquet national financier ! Avis défavorable.

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L’amendement n° 5 rectifié de Pierre-Yves Collombat supprime la procédure d’arbitrage par le procureur général de Paris en

cas de désaccord entre l'AMF et le parquet national financier. Nous nous rallions à la solution proposée par le texte : avis défavorable.

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

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 2 de la commission des lois prévoit l'extinction de l'action publique en cas de notification des griefs par l'AMF. Il ne change pas la procédure d'aiguillage mais précise le dispositif ; on ne peut poursuivre à la fois devant les autorités administrative et judiciaire. Avis favorable.

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

Article 1^{er} bis A

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 8 du Gouvernement qui supprime l'article 1^{er} bis A introduit par la commission des finances, sur proposition de la commission des lois, pour sécuriser l'accès aux fadettes par l'AMF.

M. Claude Raynal. – Le groupe socialiste s'abstient.

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

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 9 du Gouvernement est de coordination avec l'amendement n° 7. Nous maintenons notre position : avis défavorable.

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

Article 2 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Défavorable à l'amendement n° 10 du Gouvernement qui supprime un article, introduit à notre initiative, relatif à la collaboration entre le parquet et l'AMF au stade de l'enquête.

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

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous avons déjà débattu de la présence, obligatoire ou facultative, de l'AMF devant le tribunal correctionnel lorsqu'elle n'est pas partie civile. Si sa présence n'est pas requise, elle serait alors absente, en tant qu'expert, des affaires les plus importantes – ce qui paraît paradoxal. Sagesse sur l'amendement n° 1 de Gérard Longuet, il faudra entendre le Gouvernement.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 1.

Article additionnel après l'article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 3 de François Pillet au nom de la commission des lois unifie devant le juge judiciaire l'examen des recours formés

contre les sanctions prononcées par l'AMF, actuellement éclatés entre le Conseil d'État et la cour d'appel de Paris. Le contentieux concernant les professionnels des marchés financiers est assez réduit. Avis favorable.

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

Article additionnel après l'article 4 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous avons manqué de temps pour expertiser l'amendement n° 4 de François Pillet au nom de la commission des lois, fort technique, sur les poursuites visant les personnes morales en cas de cartel ou d'abus de position dominante. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 4.

Article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 11, relatif à l'application de la loi outre-mer.

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

La réunion est levée à 9 h 40.

Mercredi 11 mai 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 31

Assurer la transparence financière et fiscale des entreprises à vocation internationale - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine tout d'abord le rapport de Philippe Dominati sur la proposition de loi n° 402 (2015-2016) d'Éric Bocquet et plusieurs de ses collègues tendant à assurer la transparence financière et sociale des entreprises à vocation internationale.

M. Philippe Dominati, rapporteur. – La proposition de loi déposée par Éric Bocquet et ses collègues du groupe communiste, républicain et citoyen vise à assurer la transparence financière et fiscale des entreprises à vocation internationale.

Cette proposition s'inscrit dans le cadre d'une actualité marquée par des révélations et dans un contexte de réflexion internationale autour de la lutte contre les phénomènes d'évasion et d'optimisation fiscales.

Les récentes découvertes ont confirmé l'ampleur du phénomène et de ses coûts, à la fois pour les recettes fiscales, mais aussi pour le fonctionnement économique et démocratique de nos sociétés. À l'échelle de l'Union européenne, l'estimation du manque à gagner est comprise entre 50 et 70 milliards d'euros par an. Les différences d'imposition sur

les bénéfiques qui en résultent contribuent de surcroît à fausser les conditions d'une égale concurrence entre les entreprises.

Sous l'impulsion du G20, l'OCDE et notamment Pascal Saint-Amans que nous avons entendu le 9 mars dernier, a engagé une vaste réflexion sur la fiscalité. Dans le cadre des quinze mesures soumises par l'OCDE au sein du projet BEPS, l'action 13 traite des montages fiscaux d'optimisation. Elle propose d'introduire une déclaration pays par pays standardisée afin d'améliorer la qualité des informations à disposition des administrations fiscales. Seules les entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel consolidé supérieur ou égal à 750 millions d'euros y seraient soumises. Il est prévu que ces données demeurent confidentielles, mais que les administrations fiscales procèdent à un échange automatique des déclarations.

A l'appui de ce projet, la Commission européenne a proposé le 28 janvier dernier un paquet de mesures contre l'évasion fiscale des entreprises, visant notamment à transcrire les actions du projet BEPS dans le droit de l'Union européenne.

De son côté, la France avait anticipé cette transcription dès le vote de la loi de finances pour 2016, en introduisant un article dans le code général des impôts imposant la déclaration d'activités pays par pays selon les critères de BEPS. Les premières déclarations interviendront donc à partir de fin 2017.

Par ailleurs, en vertu de règles européennes, deux secteurs d'activités sont déjà soumis à une exigence de publicité des déclarations d'activités. Il s'agit des établissements bancaires et des industries extractives. Toutefois, la portée de ces exemples est limitée pour deux raisons. D'une part, le recul fait encore défaut pour en dresser un premier bilan. D'autre part, il s'agit de deux secteurs d'activités très spécifiques, dont il est peu aisé de tirer des conclusions générales.

Lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2016 et du projet de loi de finances rectificative pour 2015, des voix s'étaient élevées en faveur de déclarations d'activités publiques étendues aux autres secteurs d'activités. Des amendements en ce sens avaient été adoptés par l'Assemblée nationale, puis supprimés par le Sénat, que l'Assemblée avait finalement suivi.

Dans le cadre de son contrôle sur l'article de la loi de finances initiale pour 2016 introduisant les déclarations d'activités fiscales, le Conseil constitutionnel a écarté le grief invoqué sur le fondement du principe de liberté d'entreprendre. Dans la motivation de sa décision, le Conseil constitutionnel a relevé que les informations fournies ne pouvaient être rendues publiques. Un doute existe donc sur la constitutionnalité d'un dispositif de déclarations publiques.

Par ailleurs, un changement majeur est intervenu depuis le dépôt de la proposition de loi. Le 12 avril dernier, la Commission européenne a rendu publique une proposition visant à introduire des déclarations publiques d'activités pays par pays. L'extension et le contenu de ces déclarations se fondent sur une analyse d'impact conduite au cours du second semestre 2015. Le seuil retenu reprend les propositions de BEPS, à savoir un chiffre d'affaires annuel consolidé supérieur ou égal à 750 millions d'euros.

Dans ce cadre, la proposition de loi se distingue doublement. D'une part, par les conditions retenues pour déterminer les entreprises soumises à l'obligation de déclaration. En

particulier, le seuil de 40 millions d'euros de chiffres d'affaires annuel, bien inférieur aux 750 millions d'euros proposés par la Commission européenne, englobe un trop grand nombre d'entreprises. D'autre part, le contenu des informations se rapproche des données retenues dans les déclarations à destination des administrations fiscales. Leurs objectifs différents ne sont donc pas suffisamment pris en considération.

J'estime qu'il convient de ne pas adopter ces deux articles.

Cette proposition est d'abord motivée par des raisons techniques. Comme je l'indiquais, les conditions de seuil prévues par le texte pour assujettir les entreprises à l'obligation déclarative sont trop basses. Elles rompent avec le consensus international élaboré par l'OCDE. Il s'ensuit donc des contraintes supplémentaires pour des entreprises françaises d'envergure plus modeste et une instabilité juridique préjudiciable au climat économique.

En outre, les données dont la publication est prévue peuvent toucher à la stratégie propre des entreprises. Or je crains qu'avant d'être lues par la société civile, ces déclarations ne soient avant tout analysées par les concurrents.

Cette proposition est également motivée par des raisons d'opportunité. Le contexte a évolué depuis le dépôt de la proposition de loi en février dernier, avec l'initiative de la Commission européenne du 12 avril. Compte tenu des risques en termes de compétitivité pour nos entreprises, la réflexion et le débat autour de l'introduction de déclarations d'activités publiques ne peuvent se faire qu'à l'échelle européenne.

Surtout, je tiens à mettre en lumière les enjeux entourant la mise en place des déclarations d'activités, tant fiscales que publiques. En voulant appréhender sur le plan fiscal les activités du secteur numérique d'entreprises souvent étrangères, le risque est de porter atteinte aux secteurs traditionnels qui font notre force économique. En basant l'imposition sur la consommation, le risque est de négliger l'importance de la conception et de la production. Or, les pôles de consommation se trouvent désormais dans les pays émergents, alors que la conception demeure majoritairement localisée dans les pays avancés, dont la France. Cette évolution fondamentale des principes fiscaux internationaux entraîne un risque majeur à moyen et long termes pour nos finances publiques.

De plus, je suis sensible au problème de réciprocité entraîné par l'extension des déclarations d'activités. La France est le quatrième pays au monde en terme de localisation de sièges des grandes entreprises multinationales et le premier en Europe. Dès lors, l'extension des déclarations d'activités pays par pays, fiscales comme publiques, conduirait notre pays à divulguer un nombre d'informations plus important que d'autres pays. C'est un enjeu que le législateur doit prendre en compte et qui mérite, à tout le moins, une étude d'impact précise, française et européenne, avant d'intervenir sur ce point.

En conséquence, je vous propose de ne pas adopter la présente proposition de loi.

M. Éric Bocquet. – Je regrette à nouveau que le rapport sur ce texte n'ait pas été attribué à un membre de notre groupe. Je remercie cependant le rapporteur de m'avoir associé aux auditions qu'il a effectuées. Cette proposition de loi s'inscrit dans une actualité forte, mais aussi dans un mouvement plus général, comme le prouvent les travaux et les réflexions en cours au sein du G20 et de l'OCDE. Le Gouvernement français s'est également saisi de ce sujet, il faut le rappeler, de même que certaines organisations non gouvernementales depuis de

nombreuses années. C'est un combat ancien, qui n'est pas symbolique et qui correspond à une aspiration profonde de nos concitoyens.

J'entends les arguments du rapporteur, s'agissant notamment des risques liés à la publicité de certaines informations, qui pourrait exposer nos entreprises à la concurrence. Je note cependant, même si nous manquons encore de recul, que des dispositions similaires s'appliquent aux industries extractives et aux banques depuis deux ou trois ans, et qu'aucun effet particulièrement négatif n'a été constaté. Il n'y a pas eu le « big bang » que certains craignaient.

Cette proposition de loi s'inscrit dans ce mouvement général que nous souhaitons relayer au sein du Sénat. La question est celle du manque à gagner pour les États lié à la mise en œuvre de systèmes destinés à échapper à l'impôt.

M. Richard Yung. – Nous nous retrouvons dans les propos du rapporteur. Nous ne sommes pas opposés au *reporting* des entreprises, qui va dans le sens d'une plus grande transparence. La France a d'ailleurs été précurseur s'agissant de la transparence des activités bancaires avec la mise en place du *reporting* pays par pays. Il s'agit plutôt d'une question de calendrier et non pas d'opposition sur le fond. Il faut que ces règles soient établies en coordination, non seulement avec les autres États membres de l'Union européenne - la proposition de la Commission européenne va dans ce sens, même si des débats subsistent sur sa date d'entrée en vigueur -, mais aussi avec les États-Unis et le Japon.

Par ailleurs, le seuil proposé de 40 millions d'euros ne me semble pas raisonnable.

La France est en avance sur ces sujets avec la création d'un parquet financier et la mise en place du *reporting* pays par pays pour les banques. Je rappelle en outre que nous nous apprêtons à discuter le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dit « Sapin 2 ». Notre pays peut donc marcher la tête haute.

Pour ces raisons nous ne voterons pas la proposition de loi.

M. Vincent Capo-Canellas. – Cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité des travaux de la commission d'enquête créée en 2013 à la demande du groupe CRC auxquels ont participé nos collègues Éric Bocquet et Nathalie Goulet pour le groupe UDI-UC. Elle témoigne d'une volonté d'avancer. Il convient cependant de prendre en compte les échéances européennes qui ont été rappelées par le rapporteur. Sur ces questions, on ne peut travailler que dans un cadre international. Il faut prendre le temps nécessaire pour mener à bien ces travaux afin que la France ne soit pas dans une situation d'isolement mais au contraire puisse être motrice.

M. André Gattolin. – J'entends que le seuil proposé par Éric Bocquet de 40 millions d'euros est un peu bas, mais je suis gêné par l'éternel argument de la compétitivité de nos entreprises. J'ai participé à une réunion organisée par l'OCDE il y a une dizaine de jours au cours de laquelle il était demandé aux Européens de ne pas prendre trop d'avance sur ces questions par rapport aux États-Unis. En France, on craint d'être trop en avance par rapport au reste de l'Europe. Ces systèmes de bascule des bénéfices des grands groupes ne sont pas historiques, ils se sont développés au cours des quinze dernières années. On ne peut donc pas considérer qu'il y a un état de fait et être dans une réticence permanente en attendant que tout le monde avance. Certes, le *reporting* pays par pays est extrêmement important pour

appréhender ces transferts mais ce n'est pas non plus la « pierre philosophale » : on ne détruit pas la capacité des groupes à bénéficier de fiscalités préférentielles dans certains pays. Il ne faut pas se cacher éternellement derrière cet argument de la compétitivité. L'affaire *Luxleaks* nous rappelle qu'en vingt ans on a laissé le Luxembourg devenir, et j'assume ces propos, un État « voyou ». La France, qui occupe la quatrième place mondiale en termes d'implantations d'entreprises, doit poser des règles. Si nous souhaitons un accord à vingt-huit, je crains que nous n'ayons à attendre encore longtemps.

M. Marc Laménie. – On peut comprendre le fond de cette proposition de loi mais les mesures proposées, notamment concernant le seuil de chiffre d'affaires à partir duquel les entreprises seraient soumises à l'obligation de déclaration, pourraient avoir un impact sur la vie économique. À ce sujet, je souhaiterais que le rapporteur précise quels seraient les effets économiques et en termes d'emploi d'une telle mesure.

M. Bernard Lalande. – Je suis assez surpris par cette démarche consistant à demander aux entreprises de taille moyenne de déclarer systématiquement toutes leurs activités à l'étranger, alors même que l'administration fiscale a les moyens de pouvoir investiguer en cas de besoin. L'optimisation fiscale, qui n'est pas de la fraude, consiste à mettre dans les entreprises de l'intelligence afin de payer un niveau d'imposition le moins élevé possible. Cette démarche existe aussi chez les particuliers. Soumettre une banque importante, susceptible de déstabiliser une économie nationale, à des obligations de *reporting*, comme c'est déjà le cas, semble normal. Il n'en va toutefois pas de même pour une entreprise dont le chiffre d'affaires serait de 40 millions d'euros, à laquelle l'administration fiscale peut très bien adresser une demande d'information complémentaire. La France dispose par ailleurs d'une législation contre le blanchiment d'argent. Tous les professionnels en contact avec les entreprises sont ainsi tenus, s'ils détectent que l'optimisation fiscale va entraîner une fraude, de le dénoncer. Nous disposons d'ores et déjà d'un dispositif important.

M. Jean-Claude Boulard. – Je partage l'objectif du texte, mais estime que nous devons plutôt procéder par étapes. Je considère qu'on ne peut pas faire de la transparence tout seul. Nous sommes sur un marché international des capitaux, en Europe ; si nous avançons, nous devons le faire ensemble, sans quoi nous risquons de générer des distorsions.

Ceci me rappelle un vieux débat, selon lequel on ne peut faire de socialisme dans un seul pays. Il en va de même pour la transparence. On ne peut pas faire de la transparence, de la morale, dans un seul pays. L'objectif de la transparence est louable mais il doit être poursuivi à l'échelon international.

Mme Marie-France Beaufils. – Notre projet dans ce domaine, est aussi tourné vers les échelons européen et international. La population ne supporte plus ce qui se passe. On lui demande, d'un côté, de faire des efforts, de réduire la dépense publique, alors que les *Panama Papers* montrent l'impuissance des services fiscaux. Dans le journal *Les Échos* d'hier, on apprend qu'une étude du cabinet *EY* montre qu'elle est dans la moyenne européenne en matière d'impôt sur les sociétés, si on tient compte du taux et de la base taxable. La fiscalité française est donc bien moins défavorable qu'il n'y paraît. Il faut donc cesser ce poker menteur. Dire que l'on ne peut pas faire car les autres ne le font pas est un argument qui, je pense, ne porte plus et n'est plus compréhensible. Il serait important qu'on aille plus loin, d'autant plus que les grands cabinets travaillant pour les grandes sociétés, comme le montre cet article, connaissent ces réalités.

En tant que rapporteure spéciale, j'ai été amenée à rencontrer les directions des services fiscaux chargés d'observer la situation des entreprises. La misère dans laquelle est notre outil DGFIP est telle que je les vois mal faire les investigations nécessaires dans ce domaine.

M. Philippe Dominati, rapporteur. – Je remercie mes collègues pour les observations et les précisions apportées à ce débat. Effectivement, il y a deux grands sujets : la territorialisation des données pays par pays et leur publicité au-delà de l'administration fiscale. Je m'interroge sur la possibilité de publicité de ces données au nom de la transparence ; ont-elles une utilité avérée pour le grand public ? Je voudrais reprendre l'interrogation d'André Gattolin sur la compétitivité, qui est un sujet important. Lors de nos auditions, nous avons eu l'exemple d'une entreprise industrielle du secteur de l'automobile opérant sur quatre produits. Si elle décidait de s'implanter dans un pays d'Europe centrale avec un seul produit en adoptant une position offensive, l'obligation de déclaration conduirait à dévoiler son taux de marge. De fait, elle serait obligée de l'abaisser dans l'ensemble des pays dans lesquels elle est présente, ce qui aurait un impact fortement négatif sur son équilibre économique. Ceci montre l'attention particulière que nous devons avoir pour avancer au même rythme que les autres.

S'agissant des seuils retenus par la proposition de loi, ils diffèrent largement de ceux retenus par l'OCDE. Le projet de l'OCDE concerne les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros, soit 200 groupes en France. Si nous adoptons la proposition, le seuil serait ramené à 40 millions d'euros de chiffre d'affaires et concernerait 5 000 entreprises supplémentaires, de taille plus modeste, et représenterait 5,2 millions de salariés.

Enfin, je souhaite rappeler que le souci qui semblait apparent pour les responsables des entreprises n'est pas tant l'optimisation fiscale que le souci de ne pas payer deux fois l'impôt. On a eu au moins deux exemples d'entreprises soumises à la double imposition : l'une en Pologne et en France, l'autre en Chine, concernant une grande entreprise industrielle française, qui se fait régulièrement taxer dans des provinces chinoises malgré un certain nombre d'accords. Ce débat est mené sur la scène internationale depuis au moins 2008. Les institutions internationales ont donné une impulsion, Richard Yung l'a souligné. L'Europe est en pointe et la France elle-même l'est dans le débat européen.

La territorialisation de la source de profit est un sujet connexe. On nous a indiqué que l'Europe est une zone de recherche et que certains grands pays contestent parfois qu'un produit français à l'origine, reproduit par exemple en Chine, soit le même que le produit européen et, partant, qu'aucune royauté ne doive être versée. Lorsqu'il s'agit de biscuits fabriqués en Chine sous un autre nom, l'autorité chinoise dit que l'on n'a pas à reverser les royalties. Lorsqu'il s'agit de sac à main ou de parfum, ça devient encore plus problématique. Cette proposition de loi constitue aussi l'occasion d'évoquer cette réflexion et d'aborder ce sujet d'inquiétude pour nos entreprises.

La commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi tendant à assurer la transparence financière et fiscale des entreprises à vocation internationale.

En conséquence, et en application de l'article 42, alinéa premier, de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

La commission entend une communication de Mme Michèle André, présidente, sur l'application des lois.

Mme Michèle André, présidente. – Comme chaque année notre assemblée se livre au très utile exercice d'évaluation de la manière dont sont appliquées les lois que nous votons. Le Bureau du Sénat a confié à Claude Bérit-Débat la coordination de l'action des commissions en ce domaine et, comme l'année dernière, un débat sera organisé en séance publique le 7 juin prochain.

Pour mettre en application les lois que la commission des finances a examinées au fond, 103 mesures étaient attendues, contre 106 l'année dernière. 83 ont été prises, soit 81 %, en nette amélioration par rapport aux 57 % constatés l'année dernière. En revanche, seules 39 % ont été prises dans le délai réglementaire de six mois, contre encore trois quarts il y a deux ans.

Par ailleurs, 101 mesures étaient attendues au titre de lois votées au cours de périodes antérieures. 56 ont été prises. La plus ancienne mesure attendue date de la loi sur les jeux de 2010 et porte sur le fonctionnement du comité consultatif des jeux. Près de trois ans après, il reste encore sept mesures à prendre pour mettre en œuvre la loi de séparation des activités bancaires de juillet 2013, sur les 79 prévues au départ.

Notre contrôle porte aussi sur la remise des rapports que nous demandons au Gouvernement. Cette année, nous avons reçu 12 des 18 rapports demandés. C'est seulement 66 % du total mais c'est tout de même mieux que l'année dernière, puisque nous n'avons reçu que deux rapports sur onze attendus. Depuis 2001, nous avons reçu 97 des 220 rapports demandés.

Il faut par ailleurs tenir compte des rapports récurrents et qui ne sont pas toujours déposés. Il en va ainsi de l'annexe au projet de loi de finances sur le fonctionnement de l'échange de renseignements en matière fiscale, qui n'a été annexée ni au projet de loi de finances pour 2015, ni à celui pour 2016. Éric Doligé, rapporteur des conventions fiscales, ne manque jamais d'interroger le ministre sur ce point. Nous l'avons évoqué la semaine dernière lors de notre audition de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Nous avons aussi évoqué lors de cette audition une annexe au projet de loi de finances qui aurait pu être utile pour éclairer notre débat de ce matin sur la proposition de loi d'Éric Bocquet tendant à assurer la transparence financière et fiscale des entreprises à vocation internationale, puisqu'elle porte sur la mise en œuvre par l'administration fiscale des divers outils permettant de lutter contre l'évasion fiscale des multinationales.

Notre contrôle ne porte traditionnellement pas sur le suivi des habilitations que nous donnons au Gouvernement pour légiférer par ordonnance. Elles méritent pourtant que nous nous y penchions. La loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne (DADUE) de décembre 2014 comportait 15 articles prévoyant des habilitations à légiférer par ordonnance, notamment pour transposer des directives importantes comme celles relatives à l'Union bancaire ou la réglementation des assurances dite « Solvabilité II ».

Sur le fondement de ces habilitations, dix ordonnances ont été publiées. Huit projets de loi de ratification ont été déposés, à ce jour, mais aucun n'a été inscrit à l'ordre du jour. Par conséquent, ces ordonnances sont donc aujourd'hui en vigueur sans avoir été ratifiées par le Parlement.

Nous avons ratifié par un projet de loi dédié l'ordonnance qui adaptait les dispositions du code général des impôts applicables à la métropole de Lyon.

En revanche, la loi de finances rectificative de décembre 2014 a servi de vecteur à la ratification d'une ordonnance rendant applicables à Mayotte certaines dispositions fiscales et douanières, mais dans des conditions qui n'ont pas permis un examen de son contenu aussi approfondi qu'elle l'aurait nécessité en raison de la procédure retenue par le Gouvernement, qui a été celle du dépôt d'un amendement au cours de la navette – cette procédure présente par ailleurs l'inconvénient de dispenser le Gouvernement de présenter une étude d'impact.

Je voudrais à présent formuler trois remarques que m'inspire le contrôle de l'application des lois cette année.

Première remarque : le pouvoir réglementaire peut freiner la mise en œuvre de réformes souhaitées par le Parlement. Je voudrais ici évoquer la fiscalité de l'économie numérique, sujet que notre commission suit avec beaucoup d'attention. L'article 67 de la loi de finances pour 2015 a réformé la taxe de séjour, et un décret a précisé les informations qui doivent être tenues à la disposition des logeurs, hôteliers, intermédiaires et propriétaires afin de permettre la collecte de la taxe.

M. Michel Bouvard. – Cela fait quinze ans que nous avons demandé à la direction générale des finances publiques qu'elle fournisse aux communes les informations disponibles sur la taxe de séjour !

Mme Michèle André, présidente. – L'article 1^{er} du décret prévoit la publication, le 1^{er} juin et le 31 décembre, d'un fichier informatique sous un format standard reprenant les informations relatives à la taxe de séjour dans toutes les communes l'ayant instaurée. Il s'agit notamment de permettre aux plateformes de type *Airbnb*, qui peuvent désormais collecter la taxe de séjour pour le compte des logeurs, de mettre en place ce système de manière simple pour chaque commune, sans avoir à se procurer toutes les délibérations une à une – aujourd'hui *Airbnb* ne collecte la taxe de séjour qu'à Paris et à Chamonix. Les modalités de ce fichier doivent être précisées par un arrêté... qui n'est toujours pas paru. Par conséquent, les communes ne bénéficieront pas autant qu'elles l'auraient pu des recettes liées à l'organisation de l'Euro 2016. Afin de limiter les inconvénients de cette situation, le ministère de l'Intérieur a toutefois mis en ligne les délibérations scannées des communes qui les ont transmises.

Deuxième remarque : une loi n'est pas forcément appliquée parce que les décrets sont publiés. En effet, compte tenu des évolutions du droit international et européen ou des engagements internationaux de la France, un décret peut vite devenir obsolète. Ainsi, le décret du 23 juillet 2015 qui met en application l'article 1649 AC du code général des impôts relatif à l'échange automatique d'informations fiscales a dû être modifié moins d'un an après, par le décret du 27 avril 2016, afin de tenir compte de l'évolution du droit communautaire. J'évoquais l'année dernière la réglementation à durée déterminée : en voici un exemple.

Troisième remarque : même les lois qui ne nécessitent pas de décrets d'application peuvent être insuffisamment appliquées. Je mentionnerai d'abord la loi de

programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Alors que nous examinerons en octobre la prochaine loi de programmation, plusieurs articles de l'actuelle loi de programmation ne sont pas appliqués.

Les constats et préconisations des revues de dépenses devaient nous être transmis avant le 1^{er} mars de chaque année et ne l'ont pas été. Les dépenses fiscales expirant dans l'année devaient faire l'objet d'une évaluation préalable à leur éventuelle reconduction mais l'exercice n'a pas été mené.

Une conférence des finances publiques devait se réunir au moins une fois par an pour élaborer un diagnostic sur la situation des finances publiques et apprécier les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques. Il était prévu qu'elle se réunisse obligatoirement en cas de déclenchement du mécanisme de correction de la trajectoire de solde structurel. Cette conférence ne s'est jamais réunie et le décret qui devait déterminer sa composition et ses modalités de fonctionnement n'a jamais été pris. Heureusement, le Haut Conseil des finances publiques n'a jamais constaté d'écart significatif à la trajectoire qui aurait nécessité de réunir la conférence pour mettre en place le mécanisme de correction !

Pour conclure, je voudrais évoquer une disposition introduite par le Sénat dans la loi de finances rectificative de décembre 2014, et selon laquelle, lorsque la France est candidate à l'organisation d'une compétition sportive internationale susceptible de bénéficier d'un régime fiscal spécifique, le Gouvernement doit transmettre aux commissions parlementaires compétentes en matière de finances et de sport les lettres d'engagement de l'État, et ce au moment du dépôt du dossier de candidature. Paris a déposé sa candidature à l'organisation des jeux olympique le 17 février dernier, mais les lettres d'engagement n'ont toujours pas été transmises, malgré plusieurs sollicitations.

Voici les quelques éléments que je souhaitais vous livrer, en vous renvoyant pour l'exhaustivité à la lecture du document écrit qui vous sera communiqué très prochainement.

M. Éric Doligé. – À quoi sert le délai de six mois donné à l'administration pour prendre les décrets, si celui-ci n'est que rarement respecté ?

M. Michel Bouvard. – Malheureusement, cet état de fait n'est pas nouveau, et témoigne de notre impuissance à agir dans certains domaines. J'évoquais il y a un instant la taxe de séjour : dans un rapport que j'avais signé il y a près de vingt ans, nous demandions déjà à ce que les communes puissent bénéficier des informations détenues par la direction générale des finances publiques (DGFIP), notamment sur les revenus déclarés par les contribuables au titre des locations meublées, afin de vérifier que la taxe de séjour collectée par les communes correspond à ces revenus. Cela n'a jamais été mis en œuvre, du fait de la réticence de l'administration, qui accorde une priorité aux recettes de l'État sur celle des collectivités territoriales. Je pense qu'il faut interpeler le Gouvernement à ce sujet, soit à l'occasion des questions d'actualité, soit lors des auditions des ministres.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous dites que les projets de loi de ratification des ordonnances ont été déposés, mais qu'aucun n'a été inscrit à l'ordre du jour : cela a-t-il des conséquences ?

M. Éric Bocquet. – S'agissant de la fiscalité internationale, il semble que nous ayons quelques difficultés à obtenir certains rapports de la part du Gouvernement, comme

vous venez de le rappeler : quelles sont les explications officielles fournies par l'administration pour justifier cet état de fait ?

M. Roger Karoutchi. – Permettez-moi un instant de me placer de « l'autre côté ». J'ai eu la chance d'être secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, entre 2007 et 2009. Le Président de la République m'avait prévenu des nombreuses interpellations du Parlement sur les retards pris par le Gouvernement pour prendre les décrets d'application. Il faut comprendre que c'est compliqué. Un ministre me disait avoir préparé les décrets d'application en même temps que le projet de loi qu'il défendait, afin que tout puisse entrer en vigueur au plus vite – à cela près que le projet de loi initial contenait sept dispositions nécessitant un décret d'application, et le projet de loi adopté par le Parlement en contenait quarante-et-une... Tout le monde doit donc y mettre du sien : si le Parlement adopte de nombreuses mesures supplémentaires, il complique considérablement la tâche du Gouvernement – qu'il soit de droite ou de gauche – pour l'application des lois. Il y a par ailleurs des contraintes extérieures : Roselyne Bachelot, alors ministre de la santé et des sports, m'expliquait avoir renoncé à prendre certains décrets d'application afin de ne pas mettre la France en porte-à-faux par rapport au droit de l'Union européenne. J'appelle donc à une meilleure coordination entre le Gouvernement et le Parlement pour l'application des lois. Les ministres devraient le dire à l'occasion des débats : rajouter des articles, c'est allonger les délais d'application.

Mme Michèle André, présidente. – J'avais l'an dernier entendu cette explication de la part de l'actuel secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, Jean-Marie Le Guen, qui les réitérera peut-être en séance publique le 7 juin prochain.

En réponse à Éric Doligé, c'est une circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2004 qui a « préconisé » – et pas imposé – le délai de six mois pour que l'administration prenne les mesures d'application. Aucune sanction n'y est donc attachée.

Sur le problème de la taxe de séjour soulevé par Michel Bouvard, c'est peut-être, paradoxalement, par le numérique que les choses vont progresser : la collecte de la taxe par les plateformes pour le compte des loueurs conduit à poser à nouveau la question des informations à transmettre. Plusieurs grandes villes se sont d'ailleurs mobilisées dans la perspective de l'Euro 2016.

En réponse à Vincent Capo-Canellas, l'article 38 de la Constitution dispose que les ordonnances « *deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation* ». Autrement dit, le dépôt du projet de loi de ratification suffit à ne pas rendre les ordonnances caduques, même si ce projet de loi n'est pas examiné. Les ordonnances sont en vigueur. Une fois le délai expiré, elles ne peuvent toutefois être modifiées que par la loi : nous devons y veiller.

En réponse à Éric Bocquet, nous attendons deux rapports importants de la part du Gouvernement sur le sujet de la lutte contre l'évasion fiscale. Le premier est un « jaune » budgétaire portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échanges de renseignements : lors de l'audition du 4 mai dernier, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a indiqué que sa publication était imminente... mais cela aurait-il été le cas si notre commission n'avait pas insisté ? Le second rapport concerne la mise en œuvre des diverses mesures anti-abus prévues par notre droit : nous l'attendons encore, et nous en avons grand besoin !

Je remercie Roger Karoutchi pour sa remarque : les délais excessifs de l'application des lois ne tiennent pas forcément à la mauvaise volonté – ou à la moyennement bonne volonté – de l'administration, mais parfois tout simplement à l'enlisement qui résulte de l'imagination créatrice des parlementaires...

La commission donne acte de sa communication à Mme Michèle André, présidente.

Réformer le système de répression des abus de marché – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

Puis la commission procède à la désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi réformant le système de répression des abus de marché.

Mme Michèle André, MM. Albéric de Montgolfier, François Pillet, Éric Doligé, Vincent Capo-Canellas, Claude Raynal et Éric Bocquet sont désignés en qualité de membres titulaires et MM. Jean Pierre Vogel, Marc Laménié, Philippe Dominati, Vincent Delahaye, Richard Yung, Maurice Vincent et Yvon Collin sont désignés en qualité de membres suppléants.

La réunion est levée à 10 h 28.

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscale internationales – Audition de M. Frédéric Oudéa, directeur général de la Société Générale

La réunion est ouverte à 11 h 03.

Mme Michèle André, présidente. – Mes chers collègues, à la suite des révélations d'un consortium de journalistes de presse dans le cadre de l'affaire dite *Panama Papers*, la commission des finances a fait le choix d'organiser un cycle d'auditions sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales afin de mesurer le chemin parcouru depuis le G20 de Londres en 2009 et les difficultés qui demeurent.

À cette fin, il nous a semblé important d'entendre Frédéric Oudéa, directeur général de la Société Générale. En effet, la Société Générale aurait, pour le compte de ses clients, créé 979 sociétés offshore au Panama, le plus souvent par le biais de sa filiale luxembourgeoise. Certains faits révélés dans le cadre de cette affaire remonteraient toutefois aux années 1970, bien avant les progrès de la coopération internationale intervenus ces dernières années.

Il est important pour nous, au travers de l'expérience de la Société Générale, de comprendre quels changements sont intervenus depuis 2009 et, le cas échéant, pourquoi certaines pratiques ont pu perdurer.

Les révélations telles que celles des *Panama Papers* sont des accélérateurs pour la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Mais elles peuvent aussi contribuer à alimenter la crise de confiance des citoyens à l'égard du système financier.

C'est pourquoi j'ai demandé à Frédéric Oudéa, qui dirige une banque systémique qui a été mise en cause, de me transmettre certains éléments d'information à la suite de mon entretien avec lui le 12 avril dernier. Il était également important que Frédéric Oudéa soit présent ce matin pour répondre aux questions de la représentation nationale. Il est accompagné de Patrick Suet, secrétaire du conseil d'administration, et de Jean-François Mazaud, directeur de la banque privée Société Générale.

Je donne tout d'abord la parole à Frédéric Oudéa pour un bref propos liminaire de dix minutes au cours duquel il pourra apporter des premiers éléments d'explication des informations parues dans la presse, et nous indiquer quelles conséquences ont eu pour sa banque les mesures intervenues depuis 2009 en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Je vous poserai ensuite quelques questions. Éric Doligé, qui est rapporteur sur la plupart des conventions fiscales, prendra ensuite la parole. Tous nos collègues ici présents pourront également intervenir pour vous adresser les questions qu'ils jugeront utiles.

Vous avez la parole.

M. Frédéric Oudéa, directeur général de la Société Générale. – Merci, madame la présidente.

Mesdames et messieurs les sénateurs, dans le cadre de ses travaux relatifs à la lutte contre l'évasion fiscale internationale, votre commission m'invite à m'exprimer sur la position du groupe Société Générale.

Je précise que je suis accompagné de Jean-François Mazaud, directeur de la banque privée du groupe Société Générale depuis le début de l'année 2012, et de Patrick Suet, secrétaire du conseil d'administration, qui était, jusqu'en septembre 2015, secrétaire général du groupe, et à ce titre chargé des questions de conformité et des questions fiscales.

Les attentes des États et de l'opinion publique sont légitimes. Le groupe Société Générale et ses 145 000 collaborateurs ont pleinement conscience du rôle clé qu'ils peuvent jouer dans le domaine de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

C'est pourquoi je vous remercie de me donner l'opportunité de montrer que le groupe Société Générale exerce son métier de banquier avec la plus grande responsabilité, et que la vision relayée par les médias autour des *Panama Papers* ne reflète ni la situation actuelle ni la politique menée par la Société Générale depuis plusieurs années en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Laisser penser que le groupe Société Générale serait au cœur de l'évasion fiscale est une affirmation erronée et injustifiée au regard de toutes les actions que nous avons menées depuis plus de cinq ans. Les chiffres que je vais avoir l'occasion de partager avec vous illustrent d'ailleurs mon propos.

La première chose que je voudrais souligner, c'est l'ampleur des transformations du cadre juridique et de la coopération internationale intervenues depuis 2009 en matière de lutte contre l'évasion fiscale. Je pense notamment aux efforts constants des gouvernements du G20, qui ont abouti d'abord à clarifier dès 2009 que l'échange de renseignements entre autorités fiscales devait primer sur le secret bancaire.

Cela a abouti à la mise en place d'accords bilatéraux et d'échanges d'informations pilotés par l'OCDE puis, en 2014, à la mise en œuvre d'un échange automatique de renseignements suivant un calendrier très ambitieux, portant d'abord sur cinquante-cinq pays à partir de la photographie 2016, avec un échange d'informations en 2017, puis sur une deuxième vague de quarante-trois pays en 2018, sur la base de la photographie 2017.

Je pense également à un aspect moins connu mais fondamental, qui est la modification des droits nationaux pour intégrer la fraude fiscale dans les dispositifs de lutte contre le blanchiment, suite à la transposition de la troisième directive européenne. Celle-ci a eu lieu en 2009 en France, et est devenue un standard international pour le Groupe d'action financière (GAFI) en 2012.

C'est dans le cadre de ces mutations profondes, que le groupe Société Générale a pris un ensemble d'initiatives et d'engagements pour s'inscrire de manière proactive dans le soutien aux efforts des États pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales internationales.

Un de ces engagements a été de fermer les implantations dans les États et territoires non coopératifs (ETNC). J'ai eu l'opportunité de dire aux sénateurs Philippe Dominati et Éric Bocquet, lors de mon audition du 4 mai dernier, que mes réponses aux questions des membres de la commission d'enquête du Sénat d'avril 2012 avaient été formulées avec la plus grande exactitude et sincérité.

J'aimerais revenir sur les termes que j'ai utilisés en 2012 et que je vais réitérer aujourd'hui. Il y a deux sujets distincts. D'une part, la géographie des implantations du groupe Société Générale. D'autre part, nos clients, avec leur diversité de nationalité, de résidence fiscale ou d'instruments juridiques avec lesquels ils gèrent leur patrimoine.

En ce qui concerne le premier volet, le groupe n'a et n'avait déjà plus en 2012 d'implantations, c'est-à-dire de bureaux, d'effectifs, de revenus et de bénéfices réalisés dans les ETNC qui figuraient sur les listes en vigueur à l'époque, en particulier au Panama.

La banque privée Société Générale, qui est aujourd'hui la quinzième banque privée européenne, a recentré ses activités depuis plusieurs années principalement sur l'Europe, et est présente aujourd'hui directement dans treize pays, au travers de douze filiales et succursales et d'un bureau de représentation, treize pays qui se sont tous engagés à faire partie de l'échange automatique d'information et de renseignements promulgué par l'OCDE, qui garantira une transparence fiscale.

En ce qui concerne le second volet, celui de la relation avec nos clients - nous en avons environ cent mille dans le monde, d'une centaine de nationalités - celles-ci sont gérées dans ces implantations. Là encore, le groupe a pris une série d'initiatives pour gérer au mieux, du point de vue de la conformité fiscale, les relations avec ses clients.

Par exemple, le groupe a adopté en 2010 un code de conduite fiscale validé par le conseil d'administration qui s'impose à l'ensemble des activités du groupe et à l'ensemble des collaborateurs du groupe dans le monde. Ce code régit non seulement les activités, les implantations et actions pour le compte propre de la banque, mais aussi les relations avec nos clients.

D'une manière plus générale, le métier de banque privée Société Générale repose sur des principes de fonctionnement transversaux.

Le premier principe, c'est la connaissance du client en vue de respecter nos obligations en matière de lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme notamment. Cette connaissance du client implique une bonne identification du client, l'analyse de l'origine des fonds, de leur destination, et bien entendu l'actualisation de cette connaissance tout au long de la relation d'affaires.

Le deuxième principe concerne la conduite de nos agents et des affaires, qui doit se faire dans le respect du code de conduite fiscale que je mentionnais, ce qui implique la vérification la plus approfondie possible de la conformité fiscale de nos clients.

Enfin, le troisième principe est celui de l'encadrement juridique de nos activités de banque privée, dans le respect des lois et réglementations en vigueur dans chacun des pays dans lequel ce métier est exercé.

Venons-en maintenant plus spécifiquement aux sociétés patrimoniales *offshore*. Une société *offshore*, c'est une société immatriculée dans un pays autre que celui de son activité économique, pays permettant notamment de les créer facilement et à un coût faible, et d'assurer la confidentialité de l'ayant droit.

Des raisons légitimes peuvent justifier de mettre en place ce type de sociétés, comme par exemple le fait d'organiser sa transmission dans des cas familiaux complexes ou de protéger l'ayant droit, notamment lorsqu'il réside dans des pays au cadre politique, juridique ou sécuritaire non assuré.

Il est vrai que la confidentialité que permettent ces structures peut aussi conduire à l'utilisation non conforme d'un point de vue fiscal de cet outil. C'est pourquoi la qualité des procédures de conformité et de connaissance des clients mises en place par la banque, ainsi que la vigilance de nos services tout au long de la vie de la société, sont essentielles pour garantir la conformité au regard du droit fiscal.

Dans ce cadre, le rôle de la banque peut être de fournir ce qu'on appelle un service fiduciaire, qui consiste notamment à créer la société patrimoniale pour répondre à la demande d'un client, c'est-à-dire immatriculer cette société, l'enregistrer dans le registre de commerce du pays concerné et assurer sa domiciliation. Celle-ci se fait par le biais de prestataires de services, généralement de cabinet d'avocats comme Mossack Fonseca.

Le rôle de la banque est aussi d'assurer la gestion administrative de la société, à savoir le dépôt des comptes annuels, l'organisation de la vie sociale, la tenue des comptes bancaires.

Ces services fiduciaires sont une activité marginale au sein de la banque privée Société Générale et donc du groupe, tant en termes de nombre de clients que de revenus générés. La Société Générale est particulièrement vigilante dans la conduite de cette activité. Elle est strictement encadrée par une série de procédures en application du code de conduite fiscale et des instructions de lutte anti-blanchiment.

Toute création de société pour le compte d'un client dans le cadre d'une prestation fiduciaire fait l'objet d'une revue par des acteurs indépendants du métier au sein de chaque implantation de la Société Générale, acteurs ayant un droit de veto dans le cadre de la vérification fiscale.

La banque privée Société Générale identifie les bénéficiaires économiques finaux de ces sociétés *offshore* et vérifie la conformité fiscale des clients. Nous avons fait ainsi en 2015 soixante-dix déclarations de soupçons, en lien avec les sociétés patrimoniales *offshore*, soit près de 40 % du total des déclarations de soupçons de la banque privée.

Par ailleurs, la tenue de compte de ces sociétés se fait à la Société Générale, dans des entités établies dans des États, comme la Suisse et le Luxembourg, qui se sont engagés à l'échange automatique d'informations. Il n'y a donc pas de comptes au Panama, et tous les comptes de ces sociétés patrimoniales vont faire l'objet de l'échange automatique d'informations dès lors que l'ayant droit de cette société a une résidence fiscale dans un des quatre-vingt-dix-huit pays engagés dans le processus.

Nos relations avec Mossack Fonseca et les chiffres que je vais vous présenter ont fait l'objet d'un examen approfondi et indépendant de l'inspection du groupe, qui s'est déployée dans toutes les implantations de banque privée. Ces chiffres sont le résultat de nos recherches à date et doivent être interprétés comme tel. Ils ont été communiqués au régulateur français, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

L'inspection a reconstitué la série historique des créations et arrêts de relations des sociétés créées par une entité de la banque privée Société Générale avec Mossack Fonseca, l'évolution du nombre de structures actives, et a analysé l'ensemble des dossiers des sociétés en vie et détenues par des résidents fiscaux français ou de l'Union européenne.

Le nombre de sociétés patrimoniales *offshore* encore actives et immatriculées par Mossack Fonseca pour le compte de nos clients à la date du 30 mars 2016 est de soixante-six, dont six présentent la double caractéristique d'être immatriculées au Panama et de concerner des résidents fiscaux français, au nombre total de neuf. Je pense que ces chiffres permettent de remettre en perspective le sujet. Le nombre de ces sociétés actives a été divisé par près de dix depuis 2009.

Tous les bénéficiaires économiques finaux résidents fiscaux français et européens ont fait l'objet d'une vérification de conformité fiscale. Lorsque le bénéficiaire économique final ne parvenait pas à la démontrer, les comptes de ses sociétés ont été soit fermés soit bloqués.

Je précise également qu'il n'y a eu aucune ouverture de société patrimoniale *offshore* immatriculée au Panama par l'intermédiaire de Mossack Fonseca depuis 2012, à l'exception d'une société, qui a été fermée trois mois après sa création. C'est en l'occurrence un client résident fiscal suisse et de nationalité belge qui nous l'avait demandée, et qui a finalement décidé de ne pas l'utiliser.

En conclusion, je comprends tout à fait que la complexité de ce sujet puisse susciter l'incompréhension et l'émotion de l'opinion publique. Ces sociétés sont légales, mais leur utilisation mal encadrée peut poser problème. C'est pourquoi nous pensons que les procédures que nous avons mises en place, en particulier les conditions d'ouverture, le respect des règles de connaissances client et de l'origine des fonds, ainsi que les vérifications fiscales que nous effectuons, sont déterminantes pour garantir la conformité de ces sociétés.

Les informations concernant les résidents fiscaux français sont aujourd'hui disponibles sur demande de l'administration fiscale auprès des différents pays. L'étape suivante que représente la mise en place, dès 2016, de l'échange automatique d'informations

dans cinquante-cinq pays, dont les vingt-huit pays de l'Union européenne, sera une nouvelle avancée, à mon sens majeure, dans la lutte contre la fraude fiscale.

Notre enjeu de banquier privé est de protéger le besoin légitime de confidentialité de certains de nos clients, tout en assurant évidemment la complète transparence fiscale.

Bien entendu, d'une manière plus générale, nous sommes prêts à continuer à accompagner activement la lutte contre l'évasion fiscale.

Je vous remercie.

Mme Michèle André, présidente. – Quels sont les motifs pour lesquels vous considérez qu'il est légitime, pour un résident fiscal français, de recourir à une société *offshore* ?

Quelles démarches doit effectuer le conseiller de la Société Générale pour s'assurer que la structure *offshore* est reconnue par l'administration fiscale du pays de résidence du client français ?

Enfin, vous dites que seuls neuf Français résidant à Panama bénéficient actuellement d'une société *offshore* mise en place par Mossack Fonseca.

Y a-t-il d'autres cabinets que Mossack Fonseca pour créer des sociétés *offshore*, à Panama ou ailleurs ? Si oui, d'autres résidents fiscaux français sont-ils concernés parmi vos clients ? Il me paraît extrêmement utile d'éclairer cet aspect des choses.

M. Frédéric Oudéa. – Je vais répondre à votre dernière question et laisserai Jean-François Mazaud se charger des deux autres.

Il existe d'autres cabinets d'avocat prestataires de service que Mossack Fonseca au Panama ou dans le monde. En l'espèce, l'inspection a fait étudier combien nous avons de sociétés actives au Panama avec d'autres prestataires de services. Nous en recensons neuf, qui concernent un résident fiscal français, qui a bien entendu fait l'objet des vérifications que je mentionnais.

Il est donc vrai que la Société Générale a essentiellement utilisé Mossack Fonseca au Panama et qu'il existe neuf sociétés, pour répondre à votre question.

D'une manière générale, comme je l'ai dit, une société *offshore* peut répondre à des enjeux de confidentialité, notamment dans des cas de successions, par exemple si les personnes ont plusieurs conjoints et veulent choisir des organisations plus complexes.

Ce sont des questions qui ne se posent normalement pas en France, mais ces solutions, dans certains pays touchés par le terrorisme, peuvent également servir à protéger le patrimoine et à éviter des enlèvements.

Mme Michèle André, présidente. – Existe-t-il d'autres cabinets ailleurs qu'au Panama ?

M. Frédéric Oudéa. – Nous nous sommes concentrés sur Mossack Fonseca pour des raisons de temps. Les soixante-six sociétés dont je parle se répartissent dans l'ensemble du monde.

Au Panama, je le répète, nous avons neuf sociétés qui recourent à d'autres prestataires, et un résident fiscal français.

M. Jean-François Mazaud, directeur de la banque privée Société Générale - Pourquoi créer une structure *offshore* ? Il y a quatre grandes raisons à cela. La première, c'est la transmission et la succession d'un patrimoine. La seconde, c'est l'organisation des avoirs. La troisième, c'est la protection des biens et des familles. La quatrième, c'est le lien avec les affaires professionnelles.

On retrouve à peu près ces quatre catégories en cas de création de société *offshore*.

Quelles démarches effectuons-nous quand une création de société *offshore* est envisagée ? Tout d'abord, le code de conduite fiscale pose des principes liés à la façon dont nos agents doivent se comporter au stade de la création. Ils doivent s'assurer qu'une nouvelle société n'a pas pour objet de contrevenir aux lois et aux réglementations fiscales. Ils doivent également s'assurer que cette société n'a pas pour unique objet un objet fiscal. Ce sont là deux principes importants du code de conduite fiscale mis en place en 2010 qui doivent être respectés.

Second élément important à avoir à l'esprit : une procédure systématique est prévue dans toutes les implantations. Un comité est en charge de vérifier si nous considérons comme acceptable pour la Société Générale de créer une société. Ce comité comprend un responsable juridique et un responsable fiscal, tous deux indépendants, qui ont un droit de veto. Ils peuvent, s'ils considèrent par exemple que l'objet de la création ne répond pas à l'esprit du code de conduite fiscale, émettre un veto. Dans ce cas, soit la société n'est pas créée, soit on procède à une nouvelle analyse du dossier sous un autre angle.

Mme Michèle André, présidente. – Quelle peut être la raison du veto ?

M. Jean-François Mazaud. – Le fait de contrevenir aux principes du code de conduite...

M. Frédéric Oudéa. – Par exemple, si un client demandait à la Société Générale de créer une société *offshore* ayant pour objet la dissimulation fiscale, nous refuserions d'ouvrir la société en question.

Patrick Suet peut peut-être préciser ce que sont les départements de conformité dont on parle. Ainsi que je le disais, ce sont des départements indépendants, munis de moyens assez considérables. Environ mille huit cents personnes au niveau mondial appartiennent au département de conformité de la Société Générale. Il s'agit de personnes qui sont chargées de vérifier la conformité par rapport à des demandes d'entrée en relation ou d'évolution des relations avec le client.

M. Patrick Suet. – Comment s'assurer que l'information fiscale n'est pas perdue à cette occasion ? Il existe pour nous deux conditions, nous l'avons écrit dans le code fiscal dès 2010, et nous l'avons même dit auparavant.

En premier lieu, bien entendu, nous ne participons pas à des opérations dont l'objet est exclusivement fiscal. En second lieu, on s'assure très précisément que l'administration fiscale du pays de référence du contribuable aura toujours accès à l'information.

On examine donc toutes les conventions fiscales pour s'assurer que l'information est disponible en cas de demande.

L'instruction avait été donnée à l'époque de refuser tout dossier pour lequel il apparaîtrait une coupure possible dans la transmission d'informations. C'est la doctrine que l'on applique.

Aujourd'hui, avec l'échange automatique d'informations, il va être bien plus simple d'appliquer cette règle, le dispositif étant encore mieux construit - mais nous le faisons depuis 2010.

M. Frédéric Oudéa. – Un résident fiscal français qui travaille avec nous au Luxembourg et qui aurait, aujourd'hui, une société *offshore*, même au Panama, sera déclaré à l'administration fiscale du Luxembourg en 2017. Cette information sera automatiquement transmise à l'administration fiscale française.

Dans le cas de la Suisse, qui appartient à la deuxième vague, les choses sont décalées d'un an. En 2018, tous les comptes seront transmis à l'administration fiscale suisse à partir de la photographie de 2017, et automatiquement communiqués à l'administration fiscale française.

M. Éric Doligé. – Je vais vous poser quelques questions au nom du rapporteur général, Albéric de Montgolfier, qui n'a pu être présent ce matin.

La semaine dernière, le chef du service du contrôle fiscal nous a indiqué qu'il est rare qu'un client ait de lui-même l'idée de mettre en place des montages impliquant le recours à une société écran.

La création d'une société *offshore* répond-elle toujours à une demande précise du client ? Peut-il s'agir d'une initiative de la Société Générale ?

Deuxièmement, les obligations de vigilance sont-elles les mêmes quel que soit l'État dans lequel est implantée la filiale de la Société Générale où le client utilise une société *offshore*, y compris lorsque le blanchiment de fraude fiscale n'est pas incriminé ? Vous avez dit être implanté dans treize pays relevant de l'échange automatique d'informations. Il serait intéressant que vous précisiez ce point.

Vous avez par ailleurs dit ne plus être au Panama depuis 2012 et vous être recentrés sur un certain nombre de pays. Or, le 24 octobre 2012, la Société Générale a été sanctionnée par l'ACPR pour les carences affectant son dispositif de contrôle de la conformité de son activité de banque privée. Le dispositif de contrôle a-t-il été renforcé à la suite de cette sanction ?

Enfin, j'ajouterai une dernière question à titre personnel. Vous nous avez dit il y a quelques instants disposer d'un code de conduite et veiller que la personne qui souhaite créer une société *offshore* n'ait pas uniquement un « objet fiscal ».

J'ai bien noté qu'il s'agissait de questions liées à l'organisation des avoirs, aux successions, à la protection des ayants droit, à la confidentialité, etc. Mais cela signifie-il que ces objets peuvent camoufler l'aspect fiscal ?

M. Frédéric Oudéa. – La sanction de l’ACPR remonte à une mission conduite en 2010 durant trois ou quatre mois et portant sur la banque privée en France - je parle ici sous le contrôle de Patrick Suet - une banque privée assez différente dans la nature des clients. Un certain nombre de recommandations et d’observations avaient été émises sur le dispositif de contrôle de conformité.

Depuis, les moyens ont été sensiblement renforcés. Je citais de mémoire le chiffre de 1 800 personnes travaillant dans le département conformité de la Société Générale. Ce chiffre a presque doublé sur la période 2010-2016. On a donc considérablement renforcé les moyens, jusque dans les équipes traitant de fiscalité.

S’agissant des obligations de vigilance et du droit, ainsi que je l’ai mentionné dans mon intervention liminaire, la coordination internationale et les droits applicables ont évolué dans un certain nombre de pays, même en France, où la fraude fiscale a été introduite dans la lutte anti-blanchiment en 2009.

C’est devenu un standard international, que la Suisse a introduit en 2016. Le Luxembourg a prévu de le faire en 2017. L’harmonisation progressive des droits se fait donc à un rythme variable d’un pays à l’autre.

Ainsi que je le mentionnais, nous avons essayé, à travers ces règles transversales, de respecter les droits nationaux, mais également d’établir des règles communes de fonctionnement applicables à toutes les entités, se traduisant notamment par le code de conformité fiscale et par des processus d’ouverture des structures identiques dans toutes les entités. Les comités qui étudient les ouvertures en question avec des responsables de conformité et de fiscalité dépendent hiérarchiquement d’un patron à Paris, et non de la ligne-métier « banque privée ». Ils ne sont donc pas incités à ouvrir des structures qui feraient courir un risque à la Société Générale.

J’ajoute que ce métier a connu deux grandes phases. C’est un métier assez jeune, qui s’est structuré à partir de 1996. Il représente aujourd’hui 3 % des revenus de la Société Générale.

La première phase de construction de ce métier, qui remonte au début des années 2000, s’est réalisée par une croissance organique mais aussi grâce à une série d’acquisitions. On a par exemple acquis une banque privée suisse en 2003. Puis, à partir du début de 2010, la Société Générale s’est recentrée sur un nombre de pays plus limité pour un certain nombre de raisons, liées par exemple aux impératifs stratégiques qui pesaient sur les banques dans la foulée de la crise financière, qui imposaient de se relocaliser, compte tenu des changements d’environnement juridique et de la nécessité de renforcer les processus de conformité et de contrôle.

Quelques exemples : nous avons cédé notre activité de banque privée au Japon. En 2014, la Société Générale a cédé des fonds de commerce que nous avions en Asie à une banque singapourienne. Nous avons également quitté les États-Unis. J’insiste sur cette double dimension entre l’implantation et la relation clients. La Société Générale s’est recentrée sur des pays qui vont faire l’objet d’un échange automatique d’informations. Nous avons concentré nos expertises dans un certain nombre d’endroits. Le service fiduciaire que je mentionnais pour les sociétés *offshore* se retrouve dans deux pays. Il est important de vérifier la robustesse des processus et de faire en sorte que l’application soit la plus solide possible.

Je pense personnellement que, d'un point de vue stratégique, cet échange automatique d'informations est fondamental, que ce soit pour des sociétés *offshore* ou pour d'autres. Plus l'harmonisation des droits sera importante, plus il sera facile d'exercer notre métier de banque privée. Cette harmonisation est encore en cours. Nous avons essayé de combiner du mieux possible le respect des droits nationaux - et parfois les contraintes - avec des règles transversales, et je pense que l'on va continuer à progresser encore, comme en Suisse ou au Luxembourg.

S'agissant des clients, la plupart ont un patrimoine assez diversifié et bénéficient de plusieurs conseils. Ils ont même parfois un « *family office* », c'est-à-dire une structure qui les aide à gérer leur patrimoine. Ce sont des personnes qui peuvent avoir des expertises en dehors de la banque. Ce sont d'ailleurs très souvent des clients « multibancarisés ». Il ne faut surtout pas croire que l'on concentre la totalité des avoirs. Leur patrimoine étant souvent international, ils disposent de plusieurs banques. La décision est souvent le résultat de discussions entre plusieurs acteurs.

M. Jean-François Mazaud. – Le rôle de notre banque est de dispenser un conseil patrimonial. Ceci vise à étudier à nouveau avec nos clients les sujets qui ont trait à des questions de succession et de transmission, on l'a dit tout à l'heure.

La solution peut être, dans certains cas, la mise en place d'une société *offshore*, voire *onshore*, mais tout ceci est encadré et doit faire l'objet de toutes les vérifications que j'ai déjà mentionnées.

Nos conseillers patrimoniaux s'adressent à des clients ou à des prospects selon des règles très détaillées qui, en fonction des pays dans lesquels nous nous trouvons, précisent ce qu'ils peuvent dire, ne pas dire, comment, etc. Tout ceci est encadré par les procédures, mais ils ne sont pas les seuls à avoir ce dialogue avec des clients. La plupart du temps, ceux-ci bénéficient d'un conseiller fiscal, d'un conseiller juridique et, dans un certain nombre de cas, d'une structure qui les aide à réaliser des choix patrimoniaux et financiers.

Ce dialogue passe par plusieurs acteurs. Nous sommes un de ces acteurs. La solution est parfois la société *offshore*, parfois autre chose. Cela dépend des situations. On doit faire face à une grande variété de cas.

En tout état de cause, la même règle s'applique toujours : quand une société *offshore* vient à être proposée à nos clients dans le cadre du conseil patrimonial, nous passons par le comité, qui l'étudie sous ses différents angles et se prononce en toute indépendance.

M. Frédéric Oudéa. – C'est ce comité qui essaie de voir si l'une des raisons pourrait relever de la dissimulation fiscale.

M. Jean-François Mazaud. – Absolument. Si tel est le cas, l'opération est rejetée. C'est absolument clair : c'est la façon dont on fonctionne. Bien évidemment, dans les pays dans lesquels c'est possible, nous serions amenés à réaliser une déclaration de soupçon.

M. Frédéric Oudéa. – Peut-être pourriez-vous entrer dans le détail de la procédure interne mise en place pour vérifier ces aspects fiscaux...

Je vois bien, à travers vos questions, que vous vous interrogez sur la manière dont on essaye de s'assurer qu'il n'existe pas une volonté de dissimulation.

M. Jean-François Mazaud. – Une partie de la question avait trait à la connaissance que nous avons de nos clients. Il s’agit d’un domaine extrêmement important, qui a progressé dans le temps, et où nous avons une responsabilité particulière. Il convient tout d’abord d’identifier précisément ces clients, ainsi que l’origine des fonds, et d’étudier la finalité de l’opération. Au-delà de la finalité fiscale, il peut en exister d’autres. Il faut s’assurer qu’elles sont convenables.

Il faut aussi, dans le cas de la vie d’un compte, se pencher sur les mouvements et déterminer s’il existe des opérations anormales. Cela fait partie de notre métier de banquier. Bien évidemment, il faut s’assurer de la conformité fiscale de nos clients.

Aujourd’hui, nous mettons en place une analyse systématique de nos nouveaux clients. Nous questionnons la conformité fiscale des avoirs et avons engagé, à ce titre, une action en deux temps. Dans un premier temps, en 2013, nous avons rappelé à nos clients, dans nos implantations à l’étranger, leurs obligations en matière de conformité fiscale. Nous avons à cet effet rappelé les conditions générales applicables dans nos implantations. Elles peuvent être consultées et sont très explicites. Nous avons formalisé les choses et avons informé nos clients.

Dans un deuxième temps, nous nous assurons non seulement de la bonne information des clients, mais également que le stock des clients de la Société Générale est conforme fiscalement. Une opération est en cours. Elle a démarré en 2015 et se prolonge en 2016. Elle vise à questionner à nouveau la conformité fiscale de la totalité de notre fonds de commerce. Nous reposons donc la question, et le faisons à chaque fois qu’un nouveau client se présente.

Mme Michèle André, présidente. – Pourriez-vous nous donner un ou deux exemples concrets, sans trahir les noms bien sûr, pour lesquels la Société Générale recommanderait à un résident fiscal français de créer une société *offshore* ?

M. Jean-François Mazaud. – Cela ne me vient pas à l’esprit immédiatement.

Mme Michèle André, présidente. – Cela pourrait éclairer un peu votre présentation, en négatif ou en positif.

M. Frédéric Oudéa. – Peut-être Patrick Suet pourrait-il s’en charger ?

M. Patrick Suet. – Ceci peut arriver sur de grands patrimoines internationaux. Il n’est par exemple pas absolument anormal que quelqu’un qui a un portefeuille d’immeubles au Brésil puisse créer une société dans un pays qui n’est pas la France pour les détenir, si les conditions juridiques, économiques et fiscales le permettent. C’est souvent le cas de figure que l’on rencontre.

Ces sociétés servent à isoler des morceaux de patrimoine qui ont soit un mode de gestion homogène, soit sont destinés à une partie de la famille lorsqu’il faut organiser une succession. Il peut aussi s’agir d’opérations liées à des patrimoines industriels, qui répondent à une stratégie de l’entreprise que détient le client.

M. Frédéric Oudéa. – Je voulais revenir sur la question du droit. J’ai lu les articles de presse : l’idée est souvent que l’on ne sait pas qui détient la structure.

Si, en ce qui concerne la fraude fiscale, les aspects de lutte anti-blanchiment peuvent constituer un élément récent en Suisse, comme je l'ai déjà précisé, en revanche, tout ce qui concerne les autres éléments de connaissance du client – ce qu'on appelle l'« *Anti Money Laundering* » (AML) – est très strict et relève du droit pénal. Cela ne peut être délégué à une autre entité que la banque.

Dans ce paysage juridique – en tout cas dans les pays dans lesquels nous exerçons notre activité – l'identification des ayants droit et la vérification que les fonds ne viennent pas de sources très condamnables, indépendamment du sujet fiscal, existent déjà.

Mme Michèle André, présidente. – La parole est à Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. – Je pense qu'à ce stade, il convient de rappeler pourquoi vous êtes ici, monsieur le directeur général.

Vous avez été reçu par Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, il y a un mois. Vous avez rencontré par la présidente de la commission des finances, ici, la semaine suivante. Philippe Dominati et moi-même vous avons rencontré le 4 mai dernier, et vous êtes ce matin devant la commission des finances.

Vous n'êtes pas là par hasard : il ne s'agit pas d'une audition ordinaire. Elle n'était pas prévue il y a un mois. Elle a eu lieu parce qu'il s'est passé des choses. On ne parle pas d'évasion fiscale de manière générale, mais de votre cas particulier. Je vais rappeler ici quel a été l'élément déclenchant.

Vous avez été auditionné le 17 avril 2012 par une commission d'enquête, dont Philippe Dominati était président et dont j'étais rapporteur. Vous êtes intervenu sous serment, comme c'est la règle pour une commission d'enquête. Vous avez validé le compte rendu qui vous a été adressé, et qui figure au rapport de la commission d'enquête en question. Lors de notre entretien du 4 mai dernier, vous avez confirmé les propos que vous aviez tenus à l'époque. Je vais me permettre de les rappeler ici.

« La Société Générale a fermé ses implantations dans les pays qui figuraient sur cette liste grise, mais aussi dans ceux que désignait la liste des États non coopératifs, c'est-à-dire, en pratique, pour nous, au Panama. » C'est vous qui avez cité ce pays.

Un peu plus loin, vous ajoutez : *« Nous n'avons plus d'activité ni dans les pays de la liste grise ni dans les États non coopératifs, et nous avons été au-delà de ces exigences en fermant nos activités dans les territoires qui ne figuraient pas sur ces deux listes et qui étaient considérés comme des centres financiers offshore. »*

Et puis, il y a eu les révélations de ce consortium international de journalistes d'investigation, début avril. Je cite un article du journal *Le Monde* publié dans son édition du 7 avril : *« Neuf cent soixante-dix-neuf sociétés ouvertes par la banque chez Mossack Fonseca, dont une partie sont toujours actives. Ces entités ont été immatriculées entre 2000 et 2010 au Panama, dans les îles Vierges britanniques et aux Seychelles, pour des clients fortunés, depuis ses filiales au Luxembourg, en Suisse et aux Bahamas. Elle place la Société Générale dans le top 5 des banques clientes de la firme panaméenne. »*

Voilà l'élément déclenchant qui a valu que notre groupe fasse un rappel au règlement dans l'hémicycle du Sénat, au lendemain de ces révélations. Nous avons, par la voix de notre présidente de groupe, Éliane Assassi, transmis un courrier au Bureau du Sénat

afin de le saisir pour qu'il soit statué sur la situation créée par le télescopage entre vos déclarations de 2012 et les révélations faites par la presse.

Voilà pour le contexte général.

J'aurais quelques questions à poser.

Nous nous sommes vus la semaine dernière, à huis clos. Lors de cette rencontre, j'ai eu l'occasion d'évoquer l'existence de votre filiale aux Bermudes, en me référant à un article du journal *Les Échos* daté du 1^{er} juillet 2014, filiale qui réalise, d'après le journal, un chiffre d'affaires de 17 millions d'euros, et qui ne compte aucun salarié, ce à quoi vous avez répondu : « *Il s'agit d'une société de réassurance sur les Bermudes.* »

J'en viens aux déclarations de 2012, dans lesquelles vous dites avoir quitté les pays figurant sur la liste grise de l'OCDE. À l'époque, il y en avait trente-huit. Les Bermudes figuraient parmi ces pays.

Deuxième question : *Le Monde* évoque neuf cent soixante-dix-neuf sociétés *offshore*. Vous avez contesté le nombre, en disant : « *Nous n'avons jamais eu autant de sociétés.* ». Vous n'avez toutefois pas contesté leur existence.

Troisième aspect : vous avez mis en parallèle les termes d'implantation et d'activité, en les considérant comme synonymes. Je ne pense pas que ce soit exactement des synonymes. Je crois même que ce sont des mots très différents.

La deuxième question que j'avais posée dans le cadre de la commission d'enquête, à l'époque, portait sur les activités. Des sociétés ayant été ouvertes par des clients de votre banque, depuis une filiale que j'évoquerai après, doivent donc, selon moi, être considérées comme des activités.

Quatrième point : je suis surpris que vous n'évoquiez pas votre filiale au Luxembourg, *Société Générale Bank and Trust*, qui est pointée du doigt dans l'opération *Panama Papers* comme ayant été le bras armé de ces opérations de création de sociétés. C'est votre groupe, et je pense que cette filiale a des explications à fournir sur la situation.

Cinquième point : vous avez dit – peut-être pas ce matin, mais lors des précédentes auditions ou dans la presse – que les sociétés avaient été créées par des clients. Cependant, selon le fameux principe du « *KYC* » – « *know your customer* » – vous devez connaître vos clients, et cela induit des obligations fortes, qui interdisent « *d'entretenir une quelconque relation d'affaires avec un client dont l'identité, la provenance et la destination des fonds et opérations ne sont pas assez connues pour offrir des garanties appréciables contre leur caractère illicite* ».

Connaître ses clients est une obligation. En outre, vous êtes redevenu, par rotation, après l'avoir déjà été en 2012, président de la Fédération bancaire française. Cela vous implique donc doublement dans le respect des règles prudentielles concernant la gestion des comptes des clients.

Enfin, lors de notre rencontre du 4 mai, vous avez dit qu'il existait d'autres cabinets. Madame la présidente a posé la question. Le 4 mai, vous nous avez dit qu'il en existait cinq. Pourriez-vous nous citer la liste nominative que vous aviez alors en tête ?

M. Frédéric Oudéa. – Je suis un peu embarrassé, car vous revenez sur une procédure que le Sénat m’a demandé de respecter concernant le point particulier que constitue l’accusation de faux témoignage dont j’ai fait l’objet.

Je parle sous le contrôle du président Philippe Dominati. Au cours de l’audition du 4 mai, j’ai eu l’occasion de revenir très en détail sur l’ensemble de mes déclarations et de confirmer, comme vous le savez, que j’avais répondu aux questions de la commission d’enquête avec la plus grande sincérité. Je ne sais si c’est le lieu de reprendre exactement le texte dont vous ne mentionnez par ailleurs que de courts extraits. Je préfère me tourner vers le président...

Mme Michèle André, présidente. – Peut-être Philippe Dominati souhaite-t-il intervenir sur ce point ?

M. Philippe Dominati. – Bien sûr, madame la présidente. Je voudrais informer mes collègues de la commission des finances sur le point particulier qu’évoquait Éric Bocquet.

Frédéric Oudéa a témoigné en 2012 devant une commission d’enquête en sa double qualité de président de la Fédération française des banques et de la Société Générale.

Le président Larcher nous a proposé, à Éric Bocquet et à moi-même, vers le 10 avril ou le 12 avril, une procédure analogue à celle qui avait été utilisée au Sénat pour une autre commission d’enquête dans un cas à peu près comparable portant sur la véracité des propos qu’une personne entendue par une commission d’enquête avait tenus.

À l’époque, Éric Bocquet avait demandé quelques jours de réflexion, puis avait rejeté cette procédure. Il me restait à me déterminer en tant qu’ancien président de la commission d’enquête pour me forger une opinion sur les propos qui avaient été tenus.

J’ai demandé à rencontrer Frédéric Oudéa mercredi dernier. Éric Bocquet a écrit au président du Sénat pour participer à cette audition la veille de celle-ci.

Éric Bocquet n’a posé qu’une seule question. Je crois en avoir posé une vingtaine. J’ai transmis la totalité de ces éléments, ainsi que mon sentiment, au président du Sénat, à vous-même, madame la présidente, ainsi qu’au rapporteur général de la commission des finances. Je crois qu’Eric Bocquet en a fait de même de son côté.

En ce qui concerne l’audition de l’époque, il n’y a pas de doute dans mon esprit, et j’aurais aimé que des questions précises émanent de mon collègue au cours de l’entretien. Frédéric Oudéa a réservé un certain nombre d’informations à la commission des finances. Pour ma part, j’ai essayé de me faire mon opinion au cours de cet entretien qui a duré plus d’une heure. J’ai obtenu un certain nombre de réponses. Des questions complémentaires ont été formulées ce matin.

En ce qui concerne le témoignage sous serment de Frédéric Oudéa devant la commission d’enquête, j’ai fait part de mon sentiment au président du Sénat après une très longue audition, et je ne vois rien qui puisse amener le Bureau du Sénat à poursuivre Monsieur Oudéa pour son témoignage de 2012. Je le dis publiquement, ce cas particulier ayant été évoqué par Monsieur Bocquet.

En l'espèce, il existe une procédure. Ce sera au Bureau du Sénat de trancher. Les avis sont manifestement divergents entre Eric Bocquet et moi-même, mais cela n'avait pas, à mon sens, à être abordé ici, puisque nous avons travaillé dans le cadre d'une procédure parallèle concernant le passé. Nous parlons ici du présent et de l'avenir. Si l'on revient sur le passé, je tiens à dire ce qu'il en est à ce stade. J'espère avoir été assez clair.

Je reprendrai la parole plus tard sur d'autres sujets.

M. Frédéric Oudéa. – Sans revenir sur ce point, je dois apporter des réponses. Vous faites allusion aux Bermudes : les Bermudes ne faisaient pas partie de la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) de l'État français.

M. Éric Bocquet. – Je parlais de la liste grise de l'OCDE.

M. Frédéric Oudéa. – Ils n'en faisaient pas partie non plus.

M. Patrick Suet. – Il faut être très précis : l'engagement pris par la Fédération bancaire française était de sortir de la liste de l'OCDE. La Société Générale a pris le même engagement.

Frédéric Oudéa vous a communiqué cette liste la semaine dernière, monsieur Bocquet. Les Bermudes n'y figurent pas. Il existe deux sortes de listes, celle des pays qui ont amélioré leur situation, où se trouvent les Bermudes et la France, exactement au même niveau d'ailleurs, et celle des pays qui n'ont pas amélioré leur situation. C'est cette dernière qui constitue la liste grise. Les Bermudes ne sont pas sur cette liste.

En revanche, on y trouve le Panama, dont nous sommes sortis. De la même manière, d'autres centres financiers figurent dans ladite liste, pour lesquels la Fédération bancaire n'avait pas pris d'engagement, mais dont nous avons cependant décidé volontairement de sortir : Brunei et les Philippines. Au total, nous sommes donc sortis de l'ensemble des pays que la France avait classé début 2010 comme territoires non coopératifs. Il ne doit pas y avoir de confusion sur les listes : si nous avions dû sortir des Bermudes, il aurait fallu qu'on quitte la France, monsieur Bocquet.

M. Frédéric Oudéa. – Je précise par ailleurs que l'activité en question liée aux Bermudes est imposée en France par application de l'article 209 B du code général des impôts.

Vous me dites que je n'ai pas mentionné le Luxembourg. Au contraire : il me semble que j'ai même cité un exemple de résident fiscal français qui pourrait avoir un compte ou une société *offshore* au Luxembourg. J'ai même précisé qu'il allait faire l'objet de la déclaration automatique.

Oui, le Luxembourg fait partie des treize pays dans lesquels nous avons encore une filiale, une succursale ou un bureau de représentation. Nous n'avons pas au Luxembourg que des activités de banque privée. Nous avons aussi des métiers de titres. C'est une place importante pour ce métier au niveau européen.

Vous évoquez les sociétés créées. J'ai parlé de sociétés créées à la demande des clients. Pour les services fiduciaires, nous nous adressons à un prestataire de services comme Mossack Fonseca, qui procède aux démarches administratives que nous n'avons pas la capacité de réaliser.

Je répète que le nombre de sociétés panaméennes recourant à d'autres prestataires de services s'élève à neuf, correspondant à un résident fiscal français. Très honnêtement, je ne dispose pas des noms des prestataires en question.

Mme Michèle André, présidente. – Il a bien été indiqué qu'une procédure a été engagée par le Sénat. Je pense qu'elle va suivre un cours logique, qui n'est pas totalement celui qui nous concerne ce matin. Nous sommes sur un espace plus vaste, vous l'avez compris.

Je remercie Éric Bocquet et Philippe Dominati pour ces informations, et je donne la parole à Marc Laménie.

M. Marc Laménie. – Merci de toutes ces informations qui concernent des sujets extrêmement compliqués. On connaît la Société Générale en tant que représentants des collectivités territoriales, mais aussi en tant que clients. Il existe un très grand décalage entre les petits clients de nos départements, qui font confiance à leur conseiller financier local, et le monde presque virtuel de ces sociétés réparties aux quatre coins du monde. On a d'un côté des comptes très limités en termes financiers et, de l'autre, des millions d'euros. Il faut se mettre à la place des clients modestes quand on leur parle de sociétés *offshore*. De tels décalages posent question, et l'on s'y perd réellement.

En tant que membres de la commission des finances, nous essayons de comprendre la réalité des choses, dans un souci de rigueur. Toutes ces sociétés ou filiales représentent-elles une forme de manque à gagner pour le budget de l'État ? Il s'agit en effet de véritables fortunes. Même si l'administration fiscale fait de son mieux, beaucoup de choses lui échappent néanmoins.

M. Richard Yung. – Vous comprenez notre malaise vis-à-vis de ce système des sociétés *offshore*. Vous avez donné quatre raisons à leur existence. Certaines sont à la limite de la moralité mais nous ne mélangerons pas les valeurs morales et les activités financières.

Au fond, tout cela n'apporte pas grand-chose à l'économie française ou européenne. À quoi cela sert-il, à un moment où nous menons un certain nombre de discussions pour obliger les grandes sociétés américaines à payer leurs impôts sur le lieu de leur activité ? C'est là une difficulté que vous devez comprendre. Certes, il n'est pas dans notre pouvoir de supprimer le statut *offshore*, qui doit j'imagine dépendre du droit de chaque pays, mais cela ne devrait pas être encouragé, en dehors même de la fraude fiscale.

Je pense au cas du Panama, que vous avez indiqué avoir réglé : souvent, les titres étaient au porteur. Personne ne savait qui étaient les propriétaires, pas même les autorités panaméennes. C'est d'ailleurs ce qu'elles disaient, lorsque nous avons eu un débat sur ce sujet au Sénat qui, avec beaucoup de sagesse, avait refusé de ratifier la convention fiscale avec ce pays même si les choses ont ensuite évolué.

Par ailleurs, la Société Générale, qui compte 140 000 salariés, est un grand employeur. Elle constitue la seconde banque française. Pourquoi apparaît-elle plus que les autres banques françaises dans les *Panama Papers* ? Les autres sont-elles beaucoup plus vertueuses, ou y a-t-il là une explication à votre stratégie des années précédentes ?

M. Michel Bouvard. – Je voudrais revenir sur le sujet du Panama, pour en comprendre le fonctionnement.

La Société Générale a créé deux fondations au Panama. Pour que l'on comprenne bien les choses, ces fondations sont-elles détenues par des clients ou par la Société Générale ? Quel type de contrôle peut exercer la Société Générale sur ces structures ? Les fondations bénéficient-elles automatiquement d'un service fiduciaire ? Y a-t-il un accompagnement en matière de procédure de conformité ? Quel est le lien entre les fondations et la Société Générale ?

D'une manière générale, vous avez rappelé que l'activité de création de sociétés représente une faible part du chiffre d'affaires de la banque privée. La Société Générale, dans certains cas, vous l'avez rappelé, peut se voir confier un mandat fiduciaire ou, dans d'autres, se contenter d'une mise en relation d'un client avec un cabinet d'avocats, comme Mossack Fonseca. Quel est le rôle de la Société Générale dans ces deux cas de figure ? Qu'est-ce qui en résulte en termes de rémunération pour la banque ? Qu'est-ce qui en résulte en termes d'intérêt à moyen et long termes pour votre groupe ?

Enfin, vous avez évoqué les soixante-dix déclarations de soupçons réalisées en 2015. Peut-on avoir des informations sur la typologie des soupçons qui ont motivé ces déclarations ? Quelles sont les suites qui ont été données par l'administration que vous avez saisie ?

M. Frédéric Oudéa. – Je laisserai Patrick Suet vous répondre sur la partie spécifique relative aux déclarations de soupçon. Jean-François Mazaud pourra peut-être entrer davantage que moi dans le détail des fondations.

Je voudrais revenir sur votre interpellation, que je comprends fort bien : comment s'assurer que ces sociétés *offshore* sont conformes ? Comment un client classique peut-il comprendre ce monde ?

M. Michel Bouvard. – Et quel est l'intérêt pour la Société générale d'être présente sur ce segment risqué sur le plan de l'image alors même qu'il est si marginal du point de vue des revenus ?

M. Frédéric Oudéa. – Pourquoi sommes-nous dans le métier de banque privée internationale ? La Société Générale, depuis son origine, il y a cent cinquante ans, a une vocation internationale. Deux ans après sa création, elle s'étendait à Londres. Elle avait un réseau en Russie, l'un des plus importants avant la révolution russe. L'international a toujours constitué l'ADN de la Société Générale.

Cette activité historique s'est d'abord appuyée sur des relations avec des entreprises, puis nous nous sommes développés avec des clients particuliers de banque privée. J'ai déjà indiqué que ce métier, relativement jeune, remonte à 1996.

Pourquoi continue-t-on à avoir ce type d'ambition internationale ? La combinaison de la banque de détail avec les services aux entreprises – la moitié de notre résultat de banque de détail se fait avec les PME – et de banque privée fait partie d'un modèle diversifié qui, malgré les contraintes que l'on connaît dans le monde bancaire, comme la réglementation, les taux d'intérêt, la digitalisation, nous permet de continuer à avoir un projet de développement motivant pour nos salariés et nos actionnaires. Cette diversification nous permet également de surmonter une crise qui pourrait au contraire se développer si notre activité ne couvrait qu'un seul pays ou une seule activité. Dans le monde incertain dans lequel nous vivons, nous avons envie de conserver un modèle diversifié.

Comment toutefois expliquer facilement à nos salariés du réseau français ce que l'on fait dans la banque privée à l'étranger ? Je suis moi-même confronté à cette question, et je la mesure donc parfaitement.

D'un point de vue stratégique, si les activités sont diversifiées, en revanche, l'idée est de partager une culture commune, un code de conduite commun qui va bien au-delà des sujets de fiscalité, de faire en sorte que les 145 000 salariés de ce groupe travaillent ensemble au service de nos clients.

Comment y parvenir ? En France, nous avons mis en place un nouveau modèle intégré de banque privée où l'on fournit à nos clients individuels, comme les responsables de PME, qui ont souvent en tête des sujets patrimoniaux, le service bancaire – le compte-courant, la carte de crédit – mais aussi des services pour leur entreprise qui peuvent aller de l'aide au financement d'une acquisition jusqu'à l'accompagnement dans la cession de l'entreprise, en passant par tous les services financiers de *cash management*, ou l'accès à l'exportation à travers nos réseaux.

L'objectif est de gérer ces activités de manière totalement cohérente. Le montant de revenus généré par plusieurs métiers et plusieurs implantations géographiques, au sein de la Société Générale, représente 30 % du total. Nous ne sommes donc pas un ensemble disparate d'activités, mais essayons au contraire de travailler en synergie.

Sans porter de jugement moral, le fait de devoir structurer son patrimoine au Brésil, à Londres, ou aux États-Unis, constitue une réalité pour un certain nombre de clients patrimoniaux. Nous ne sommes pas les seuls : la Société Générale est la quinzième banque privée européenne en taille d'actifs. Nous sommes un acteur assez modeste dans ces activités. Ainsi que je le disais, elles représentent 3 % de nos revenus totaux.

La question que vous posez est parfaitement légitime, et je la comprends : dans ce monde, il faut que l'on soit capable de tout expliquer, et je me réjouis de l'occasion qui m'est donnée de le faire ici. C'est notre devoir, et mon rôle en tant que directeur général.

Je ne crois pas que l'on puisse dire qu'on encourage la création de nouvelles sociétés *offshore*. On en a soixante-six avec Mossack Fonseca. Vous connaissez le nombre de résidents fiscaux français : il sont très peu nombreux.

Dans la compétition internationale, la question est de savoir si l'on assure ce service que d'autres proposent. Je n'ai pas d'informations concernant la situation des autres banques françaises et européennes. Je vois sortir dans les journaux un certain nombre d'informations sur d'autres, mais je pense que l'ACPR pourra vous en dire plus sur ce point.

Mon sentiment est que nous ne sommes pas les seuls. Je crois que l'on compte trois cent cinquante banques dans ce cas. Le choix des prestataires a pu varier. Je ne sais si ce qui a été communiqué donne une photo complète des activités de l'ensemble des banques européennes, mais nous sommes dans une concurrence internationale.

Si nous sommes amenés, à la demande d'un client, à créer une société de ce type et à assurer un service fiduciaire, les procédures que nous avons visent à garantir une totale conformité fiscale. Quant au manque à gagner, je ne me sens pas compétent pour vous répondre. Je pense que la direction des services fiscaux et l'ACPR auront une vision plus large que moi. En ce qui nous concerne, nous avons neuf résidents fiscaux français concernant

six sociétés au Panama. Il s'agit donc d'un enjeu extraordinairement modeste, de plus en conformité fiscale. En l'espèce, je pense personnellement qu'il n'y a pas de manque à gagner.

S'agissant des fondations, il n'existe aucun lien capitalistique entre la Société Générale et nous. Ces fondations ont été créées en 2009, avec trente clients. Aujourd'hui, il n'y en a plus que deux, mais aucun résident fiscal français.

M. Patrick Suet. – Les déclarations de soupçon, au nombre de soixante-dix, sont liées à l'existence d'une société *offshore*. Ceci représente environ un tiers des déclarations dans le monde de la banque privée.

Vous pouvez imaginer les autres raisons : il peut y avoir un doute sur un éventuel abus de bien social, des sources de revenus dont on considère qu'elles ne sont pas suffisamment claires et pourraient être frauduleuses. Ce sont là les bases classiques de la lutte anti-blanchiment.

Ceci ne concerne que la banque privée internationale. En France, dans l'ensemble du réseau de la Société Générale, nous déposons 2 700 déclarations de soupçon par an. Ce chiffre est en augmentation constante. C'est le même *trend* que celui observé par TracFin dans ses rapports récents. Les chiffres ont été multipliés par dix depuis 2009. On voit là l'impact de la fraude fiscale dans le champ du blanchiment : 40 % sont liés à un soupçon de fraude fiscale.

M. Jean-François Mazaud. – Concernant les fondations, il s'agit d'assurer la représentation dans le cadre des assemblées. Elles ont, à ce titre, un rôle fiduciaire. Comme le disait Frédéric Oudéa, la Société Générale n'a pas de lien capitalistique avec ces fondations.

Un mot sur la Société Générale en France, et plus spécifiquement l'activité de banque privée. On a réalisé le mouvement inverse d'un certain nombre d'acteurs de banque privée. Nous avons décidé de renforcer notre banque privée sur le territoire.

Nous étions physiquement présents dans huit villes au titre de la banque privée. Nous avons décidé de nous implanter dans quatre-vingts villes, afin d'être au plus près des entrepreneurs, au contact avec l'économie réelle, sur un sujet très important qui est celui de la transmission des entreprises. Nous avons ici un rôle à jouer, et nous considérons que ce métier est particulièrement bien positionné pour répondre à cette problématique, en lien avec la banque de financement au sein du réseau de la Société Générale.

Ceci nous a amenés, quand on regarde l'équilibre entre la partie domestique du métier de banque privée et la partie non domestique, à inverser les poids relatifs des deux segments sur la période 2012-2015.

M. François Marc. – Aujourd'hui, les exigences des citoyens et la nécessité de se prémunir contre les risques ont conduit à des adaptations lourdes dans les établissements bancaires.

J'ai consulté ce matin des statistiques parues dans la presse sur cette adaptation concernant le problème qui nous réunit, et notamment celui des grands groupes bancaires que l'on trouve chez Mossack Fonseca. J'ai pu constater qu'il existait pour la Société Générale un désengagement très rapide depuis 2011. C'est même le mouvement le plus rapide parmi les établissements bancaires. En outre, toutes les banques françaises étaient dans le jeu. Il s'agit donc visiblement d'un phénomène qui dépasse le cas d'une seule banque.

C'est une réalité qu'il faut que l'on garde à l'esprit : si tous les établissements sont en train de mettre de l'ordre de façon rapide dans ces situations, l'exigence des citoyens est respectée.

Je poserais une question concernant une deuxième exigence qui va s'imposer aux établissements bancaires, et ceci relativement à l'évolution de la réglementation à venir pour se prémunir contre les effets et les risques du *shadow banking*. La réglementation qui va se mettre en place vise à renforcer les limites sur l'exposition individuelle des banques aux entités du système financier parallèle, afin de veiller à la plus grande transparence et à une moindre exposition des banques à des systèmes parallèles dont on ne maîtrise pas très bien les tenants et les aboutissants, et dont la transparence n'est pas la qualité première. Cette réglementation qui va se mettre en place sous l'égide du Conseil de stabilité financière va-t-elle entraîner des évolutions et des adaptations importantes ?

Je profite de cette réunion pour essayer d'anticiper cette évolution à venir, dès lors qu'une réglementation plus contraignante va se mettre en place sur ce thème, conformément aux exigences des citoyens.

M. Maurice Vincent. – Monsieur le directeur général, vous avez voulu nous rassurer sur la rigueur des procédures en place à la Société Générale pour éviter tout risque de glissement de l'optimisation vers la fraude, ce qui constitue l'une des questions les plus importantes et peut-être aussi les plus difficiles à résoudre.

Je voulais vous interroger sur l'attitude et les procédures mises en œuvre à la Société Générale au regard d'éventuels lanceurs d'alerte. Il peut y avoir, dans une très grande banque comme la vôtre, qui compte de multiples bureaux, une dérive grave. J'imagine que vos salariés sont incités à tirer le signal d'alarme. Comment gérez-vous cela ? Certains événements qui sont intervenus dans d'autres banques ont choqué le grand public – selon moi à juste titre. Quelle est votre attitude à ce sujet ? Y a-t-il chez vous des procédures particulières de protection ?

M. Philippe Dominati. – Je voudrais revenir sur le profil des comptes évoqués. Nous sommes bien d'accord : il n'y a pas de société, au sens commercial du terme, dans les comptes concernés ?

Par ailleurs, vous parlez d'un chiffre de 3 % pour l'activité de banque privée. Ces activités concernent-elles l'ensemble des activités du groupe en la matière ou simplement le Panama ?

Enfin, ces activités dégagent-elles des revenus ?

Mme Marie-France Beaufils. – Vous avez dit tous les trois que lorsque les clients sont intéressés par la création d'une société *offshore*, vous vérifiez alors si ce souhait n'est pas lié à une volonté de blanchiment de fraude fiscale, ce qui entraînerait votre désengagement.

Je n'arrive pas bien à comprendre quel intérêt autre que fiscal peut amener à constituer une société *offshore*. Pouvez-vous m'éclairer à ce sujet ?

Vous avez également dit que vous aviez retiré vos implantations dans les pays qui pouvaient être concernés par ces questions d'évasion fiscale. Si des clients vous sollicitent, avez-vous conservé des activités dans ces pays ? Quelles sont-elles ?

Enfin, vous avez dit que la part des activités liées aux sociétés *offshore* de vos clients représentait environ 3 % de vos revenus totaux. Pourriez-vous nous dire parallèlement comment évolue votre intervention en tant que banque dans le domaine du financement de l'économie et dans celui du financement des infrastructures, particulièrement en France ? Quelle proportion y consacrez-vous ? Évolue-t-elle positivement ou non ?

M. Frédéric Oudéa. – Je veux, si vous le permettez, clarifier les chiffres : vous allez voir que l'activité dont on parle est infinitésimale. La Société Générale, c'est *grosso modo* 25 milliards d'euros de revenus pour l'ensemble de ses activités. L'ensemble des activités de banque privée représente environ 3 % du total.

Le service fiduciaire rendu aux sociétés *offshore* dont on parle est de mémoire de l'ordre de 2 millions d'euros. Rapporté à 25 milliards, cela représente 0,001 % du total. C'est une activité totalement marginale.

Mme Marie-France Beaufile. – L'image est catastrophique !

M. Frédéric Oudéa. – Il s'agit pour nous d'apporter un service aux clients, que l'on essaye de rendre en totale conformité, ainsi que je l'ai déjà expliqué. Ce n'est pas une source de revenus significative – mais vous posez là une excellente question à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui. Je mesure, ayant la charge du groupe, le poids que cela peut avoir en termes d'image. Je voulais rétablir les chiffres.

Je voudrais revenir au *shadow banking*. Qu'appelle-t-on *shadow banking* ? Il s'agit d'un terme un peu péjoratif, qui englobe tout ce qui n'est pas régulé d'un point de vue bancaire. Ce sont des acteurs de nature très différente – compagnies d'assurance, gestionnaires d'actifs, *hedge funds*. C'est aussi le monde du *private equity*, ces acteurs qui lèvent beaucoup de fonds et achètent des entreprises, souvent non cotées.

Ce monde s'est développé avec les contraintes qui pèsent sur les banques. J'oserais dire que c'est voulu par les superviseurs et les régulateurs. Les personnes qui ont imaginé le monde bancaire nouveau ont estimé qu'il fallait que les banques soient un peu plus petites, extrêmement bien protégées, ce qui est légitime pour ne pas peser sur les contribuables, mais on accepte en conséquence davantage de risques dans le secteur non bancaire, dans la mesure où les contribuables n'ont pas, en principe, à venir à l'aide des acteurs non bancaires. C'est en quelque sorte une vision assumée.

Ce qui est totalement exact, comme vous le dites, c'est qu'il existe une somme de contraintes de toute nature – gestion de notre capital, de la liquidité, règles applicables en cas de relation avec une autre banque.

Les superviseurs cherchent à réduire les liens associant les banques à l'ensemble des acteurs financiers. Cela fait cinq ans que les modèles bancaires ont commencé à profondément changer. Pour autant, ces acteurs non bancaires peuvent faire appel à l'épargne, lever de l'argent en direct auprès d'investisseurs, sans avoir besoin de nos propres financements.

Ce débat mériterait qu'on y consacre plus de temps, mais il est clair qu'on assiste à une évolution dans ce domaine.

Il existe un dispositif à la Société Générale au sujet des lanceurs d'alerte. D'une manière générale, le dispositif consistant à protéger le lanceur d'alerte et à vérifier le bien-

fondé de celle-ci existe. Ces lanceurs d'alerte avisent le service conformité de manière anonyme. Nous disposons d'une inspection générale et d'un corps d'audit qui comprend environ 1 350 personnes dans le monde. Si l'on sent qu'il y a matière à agir, on demande à l'inspection d'étudier le sujet et de creuser les choses. Patrick Suet pourra peut-être entrer davantage dans les détails.

Oui, madame la sénatrice, nous finançons l'économie. Le secteur bancaire français finance l'économie. Les prêts aux particuliers ou aux entreprises augmentent aujourd'hui de plus de 4 % en rythme annuel, à comparer à une moyenne de 0,6 % sur la zone euro pour les entreprises. En tant que président de la Fédération bancaire française, je peux affirmer que le système bancaire français finance mieux l'économie que partout ailleurs en zone euro.

Nous-mêmes continuons à accroître nos encours aux entreprises et aux particuliers. Nous sommes entrés par exemple en relation avec mille entreprises françaises supplémentaires durant le seul premier trimestre. Ce chiffre est public.

Le développement de notre activité en France est donc pour nous essentiel. Nous avons la chance de conquérir des clients, particuliers ou entreprises.

M. Patrick Suet. – Le dispositif de lanceur d'alerte n'est pas nouveau pour nous. On a mis en place en 2006 un code de conduite dans l'ensemble du groupe, dont une partie est consacrée aux lanceurs d'alerte. Ce dispositif comporte une procédure, un numéro de téléphone, qui était le mien lorsque j'étais secrétaire général. C'est un système dédié aux alertes. La personne appelle directement ou laisse un message. On met ensuite en place le dispositif d'enquête selon la modalité la plus adaptée.

Il s'agit d'un dispositif ancien. Nous sommes en voie de le rénover, le monde des lanceurs d'alerte évoluant beaucoup sur le plan juridique. Certains peuvent maintenant prévenir directement les régulateurs. Le dispositif est en cours d'élaboration. Nous allons voir comment adapter nos dispositifs pour les rendre encore plus efficaces et améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

Enfin, un complément pour répondre à la question concernant les différentes typologies. Il s'agit la plupart du temps de préparer la transmission d'un patrimoine. On regroupe pour cela des actifs au sein d'une société, afin de pouvoir en transmettre les parts aux héritiers.

M. Frédéric Oudéa – Quand on dispose de biens immobiliers un peu partout dans le monde, on peut également répartir des actifs par ce biais avec une société identifiée pour certains biens, plutôt que d'avoir une société globale couvrant l'ensemble des biens.

M. Jean-François Mazaud. – Les clients peuvent avoir intérêt à organiser leur patrimoine en compartiments, et à faciliter ainsi la cession de celui-ci, parfois en cours de vie, parfois dans le cas d'une succession. C'est une deuxième dimension.

Une troisième possibilité est de préparer, dans le cadre de la vie des affaires, l'achat ou la vente d'un actif patrimonial au travers d'une société.

Nous nous posons toujours la question des raisons pour lesquelles sont réalisées ces opérations, et si elles sont en conformité avec les lois et les réglementations qui doivent être appliquées.

Mme Marie-France Beaufile. – C’est bien pour des raisons fiscales pour l’essentiel que les choses se font.

M. Jean-François Mazaud. – Non, pour des raisons patrimoniales.

Mme Marie-France Beaufile. – Certes, mais c’est bien la réflexion fiscale qui est derrière la notion de patrimoine.

M. Frédéric Oudéa. – Pas nécessairement. On a des clients qui sont dans des endroits où il n’y a pas de fiscalité, comme à Dubaï. Cette répartition leur permet de céder facilement, s’ils le souhaitent, telle une société ou un actif.

Pour une personne dont le patrimoine est réparti dans le monde, il peut être plus simple de prévoir un cloisonnement, les régimes juridiques des cessions pouvant être différents. Il peut être plus simple de recourir à des patrimoines très diversifiés par rapport à la situation standard d’un citoyen français dont le patrimoine est exclusivement en France.

M. André Gattolin. – Je voulais revenir sur l’impact des révélations des *Panama Papers*, notamment concernant la société Mossack Fonseca.

Les médias ont expliqué que l’absence de sociétés américaine ou de grands noms américains était liée au fait qu’il courait depuis déjà plusieurs mois, voire plusieurs années, des bruits concernant ce cabinet. En avez-vous eu vent, puisque vous dites vous-mêmes avoir procédé au retrait de ces comptes panaméens ?

Je ne veux pas croire que vous soyez des perdreaux de l’année. Vous avez aussi des informations et, en la matière, chacun surveille ce qui se passe. Il n’empêche que cela pose indirectement une question. On voit que beaucoup de ces comptes ont été ouverts à partir d’un certain nombre de banques. Une alerte du journal *Le Monde* vient de tomber à propos des *Panama Papers* concernant deux de vos grands concurrents, BNP Paribas et le Crédit agricole. De nouveaux éléments devraient donc apparaître. Je ne vous demanderai pas de les commenter puisque nous les découvrons à l’instant.

Une grande banque est-elle toujours en mesure de contrôler totalement les choix et l’activité de ses filiales ? On a eu des cas de *traders*, dans un autre domaine, qui prenaient des positions au-delà de ce qui, semble-t-il, leur était autorisé.

Cette affaire provoque beaucoup d’émotion dans les médias et l’opinion publique. La Société Générale, en France, se voit-elle adresser des questions de ses clients, notamment les particuliers ?

Quand on entre dans une banque, on signe un contrat qui comporte beaucoup de lignes. Ne faudrait-il pas, pour rétablir la confiance, une charte plus lisible que ce qui est fait ? Certes, on est sous l’autorité de telle ou telle réglementation, mais ne faudrait-il pas dire au simple particulier ou à la PME ce que l’on fait en matière de régulation au niveau international ? Envisagez-vous ce type de solution ?

M. Michel Canevet. – Notre collègue Richard Yung évoquait le fait que c’est de la Société Générale qu’on a le plus parlé dans l’affaire des *Panama Papers*. Sans doute parce qu’elle comptait le plus grand nombre de sociétés *offshore* – 485 en 2011, et jusqu’à soixante-six à l’heure actuelle – avez-vous dit tout à l’heure.

La diminution de leur nombre est-elle le fait, comme dans les établissements bancaires qui viennent d'être cités, de l'externalisation des comptes, ou est-ce dû à la fermeture pure et simple ?

Par ailleurs, concernant les soixante-six sociétés restantes, la stratégie de la Société Générale est-elle de les fermer complètement ou allez-vous en conserver quelques-uns ? Dans l'affirmative, pour quelles raisons ?

Enfin, on a parlé de Mossack Fonseca, mais y a-t-il d'autres comptes *offshore* chez d'autres opérateurs, et si oui combien ?

Mme Michèle André, présidente. – Existe-t-il un levier permettant à la Société Générale de mettre fin à l'activité de la société *offshore*, ou cela vous échappe-t-il ?

M. Frédéric Oudéa. – S'agissant de la question relative à la relation avec Mossack Fonseca, même si je n'ai pas connaissance de toutes ces informations, nous ne sommes pas la seule banque internationale. Il y en a eu 350. Peut-être y a-t-il d'autres banques européennes et françaises concernées, ce qui montre qu'il n'y avait pas à ma connaissance d'alertes particulières adressées à la communauté bancaire internationale.

Je vais bien sûr examiner toutes ces informations : quand des informations circulent, j'ai pour principe de les vérifier.

En pratique, comme je l'ai dit, nous n'avons pas ouvert de sociétés nouvelles au Panama par l'intermédiaire de Mossack Fonseca depuis 2012. *De facto*, il s'agit donc d'un stock de sociétés existantes, et non de nouvelles sociétés. Bien entendu, d'une manière générale, si ces informations étaient confirmées, nous en tirerons les conclusions qui s'imposent et nous regarderons s'il faut renforcer encore les contrôles relatifs aux prestataires de services.

J'ai déjà indiqué le nombre de sociétés recourant à d'autres prestataires au Panama. On en compte neuf. Il n'y a pas eu d'externalisation.

Pourquoi cette baisse, que l'on retrouve je pense dans d'autres établissements ? C'est tout l'environnement qui a changé. J'ai décrit le renforcement des processus. *De facto*, n'ayant pas ouvert de nouvelles sociétés, celles-ci finissent par mourir. Elles ne perdurent pas toutes durant quarante ans. On enregistre donc une diminution naturelle.

Nous avons nous-mêmes réduit notre fonds de commerce en cédant par exemple les clients asiatiques. On a également concentré les activités de services fiduciaires à des fins d'expertise et de contrôle au Luxembourg et en Grande-Bretagne. Un client suisse n'a pas forcément envie de faire le trajet et a pu partir dans une autre banque si c'était plus commode pour lui.

Il existe ainsi une somme d'explications. Je ne suis pas aujourd'hui capable d'examiner l'histoire de toutes ces structures, mais leur nombre a diminué de manière très régulière à partir du moment où il n'y en avait plus de nouvelles.

Quant à l'impact, il n'est pas significatif vis-à-vis de notre clientèle. Je crois qu'il est très important que je réalise ce travail d'explication. Vous en avez eu la primeur, mais tout ce que j'ai dit ici va être répercuté en interne à l'ensemble de nos salariés, à charge pour eux

d'expliquer tout cela s'il y a des questions de la part des clients. D'une manière générale, on n'enregistre pas aujourd'hui d'impact spécifique.

Jean-François Mazaud vous expliquera le type d'action concrète que l'on peut avoir.

Pour nous, les soixante-six sociétés sont conformes fiscalement. Je vais vérifier à nouveau que nos procédures sont suffisamment robustes et m'assurer qu'un sujet ne pose pas problème mais, *a priori*, pour l'instant, je n'ai pas décidé d'interrompre ce service qui est marginal dès lors qu'il s'agit de clients conformes.

J'insiste à nouveau : pour moi, l'échange automatique d'informations est absolument décisif. La photographie d'un résident fiscal français client de la Société Générale qui aurait aujourd'hui une activité *offshore* sera transmise à l'administration du Luxembourg l'année prochaine, et à l'administration suisse en 2018. Il le sait. Les procédures que l'on met en place de la façon la plus disciplinée possible constituent un filet de sécurité important.

On va continuer à examiner cela. Je ne m'interdis rien. Vous avez parfaitement raison de souligner l'impact en termes d'image de cette activité marginale. Nous allons y réfléchir mais, à ce stade, je n'ai pas pris de décision.

Quelle prise a-t-on sur ces sociétés *offshore* ?

M. Jean-François Mazaud. – On peut fermer des comptes dans toute une série de juridictions ou les geler. Quand on ne peut les fermer, on les gèle. Ils sont bloqués, compartimentés et identifiés. L'échange automatique d'informations arrivant, l'information sera de toute façon renvoyée aux administrations fiscales des pays dans lesquels la banque privée exerce – la Suisse ou le Luxembourg dans les deux exemples mentionnés – à charge pour l'administration fiscale de ces pays de renvoyer l'information à l'administration fiscale du pays de résidence du client.

On peut mener cette action et on le fait dans le cadre de la revue systématique de notre fonds de commerce, que je mentionnais tout à l'heure, qui doit, à la fin de l'année 2016, avoir passé en revue tous nos clients.

C'est une action très concrète. Avant de fermer un compte, on peut aussi conseiller à des clients dont on aurait compris qu'ils pourraient ne pas être conformes fiscalement, de se régulariser.

Les pays ont choisi des voies diverses sur cette question. Il existe des rythmes et des intensités différents, mais nous tentons systématiquement d'encourager la régularisation. Nous pouvons, en dernier recours, procéder au gel ou à la clôture quand nous disposons d'indices suffisamment concordants laissant penser que les clients ne sont pas conformes fiscalement.

M. Frédéric Oudéa. - On parle ici de comptes : nous n'avons pas d'action sur la société, qui est la propriété des clients.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur le directeur général, messieurs, mes chers collègues, merci.

Nous allons poursuivre dans les semaines à venir des auditions qui nous permettront peut-être de revenir vers vous si des précisions s'avéraient utiles. J'ai compris que vous étiez disponibles pour le Parlement, et je vous en remercie.

La réunion est levée à 12 h 53.

COMMISSION DES LOIS**Mercredi 11 mai 2016****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 35***Communications diverses**

M. Philippe Bas, président. – Grâce au travail des rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale, la commission mixte paritaire qui doit se réunir cet après-midi sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement devrait déboucher sur un accord.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a doublé le nombre d'articles du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle ; si une partie des amendements relèvent du parcours parlementaire ordinaire, d'autres introduisent des sujets qui ne figuraient pas dans le texte initial, ce qui serait acceptable si nous n'étions pas dans le cadre de la procédure accélérée. Mais tel n'est pas le cas.

Rappelons qu'en 2015, le Conseil constitutionnel a censuré douze articles d'une loi de transposition de directive européenne adoptée en dernier ressort par l'Assemblée nationale, sous le motif qu'ils n'avaient pas de rapport avec le texte initial. C'est pourquoi, avec l'accord du Président du Sénat, nous allons demander, par un courrier adressé au Premier ministre, la levée de la procédure accélérée afin de ménager la possibilité d'une nouvelle lecture du texte dans notre assemblée.

M. Alain Richard. – J'approuve votre initiative. Un nouvel examen par le Sénat ne nous prémunit pas contre une censure du Conseil constitutionnel, mais notre travail devrait modifier son appréciation. Nous sommes en présence d'une fausse navette, puisque le Gouvernement a réintroduit le report de la collégialité des juges d'instruction, repoussé par le Sénat dans le texte contre la criminalité organisée. Cette formule législative improvisée n'est pas une solution.

M. Philippe Bas, président. – Il en est sans doute de même pour la procédure de divorce sans juge.

M. Michel Mercier. – Lorsque nous examinons le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, le Garde des Sceaux avait déposé un amendement qui aurait eu pour conséquence la suppression des juges d'instruction dans 70 tribunaux de grande instance répartis dans 21 départements, or cette mesure n'avait pas été examinée par les députés. Devant leur probable opposition, nous avons proposé au ministre de la justice d'utiliser l'espace réservé au groupe centriste pour examiner un texte en ce sens. Il n'est pas concevable que des points aussi importants que le divorce ou la collégialité de l'instruction ne soient pas débattus dans les deux chambres.

Mme Jacqueline Gourault. – Tout à fait d'accord.

M. Philippe Bas, président. – C'est effectivement tout à fait inimaginable.

Nomination de rapporteur

M. François-Noël Buffet est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 461 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière pénale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il serait bon de diversifier quelque peu les rapporteurs !

M. Philippe Bas, président. – Je vous transmettrai la liste des rapporteurs nommés au cours des dernières années, pour que vous vous assuriez que le pluralisme est respecté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Un pluralisme bien tempéré !

Organisme extraparlamentaire - Désignation de candidat

La commission désigne Mme Lana Tetuanui pour siéger comme membre titulaire au sein du Comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens.

Lutter contre les contrôles d'identité abusifs - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Alain Marc et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 257 (2015-2016), présentée par Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues, visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs.

M. Philippe Bas, président. – Nous allons examiner la proposition de loi, présentée par Mme Assassi et plusieurs de ses collègues, visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs.

M. Alain Marc, rapporteur. – Les dispositions relatives aux contrôles d'identité, complexes, résultent de la sédimentation d'une dizaine de lois adoptées entre 1981 et 2006. Toutefois, l'ensemble est aujourd'hui stabilisé.

Cette proposition de loi, qui redéfinit le critère justifiant un contrôle d'identité opéré dans un cadre de police judiciaire, applicable notamment pour rechercher les auteurs d'une infraction, supprime toutes les autres formes de contrôles d'identité, en particulier pour prévenir les atteintes à l'ordre public, et met en place une expérimentation de délivrance par les agents des forces de l'ordre d'un récépissé aux personnes contrôlés.

Ces dispositions déstabiliseraient massivement le cadre applicable aux contrôles d'identité, pourtant particulièrement nécessaire dans le contexte actuel, et créerait une forte insécurité juridique pour les agents des forces de l'ordre. Je vous proposerai par conséquent de rejeter la proposition de loi.

Le cadre juridique fait coexister plusieurs types de contrôle d'identité. Toute personne présente sur le territoire national peut en faire l'objet. Il se définit, je cite, comme « l'acte d'un agent de l'autorité publique consistant à demander à un particulier, sous les

conditions posées par la loi, de justifier son identité aux fins de l'examen du document fourni, en tout lieu où cet agent se trouve légalement ».

Deux types de contrôles d'identité sont habituellement distingués : les contrôles effectués dans le cadre de la police judiciaire, notamment dans le but de rechercher les auteurs d'un délit ou d'un crime ou pour empêcher la commission imminente d'une infraction et les contrôles effectués dans le cadre de la police administrative, qui ne visent pas la répression d'un délit ou d'un crime mais ont pour objet de prévenir une atteinte à l'ordre public. Dans ces deux cas, les contrôles d'identité doivent être motivés par des éléments concrets, rattachables à la personne faisant l'objet du contrôle et non simplement par des considérations générales ou abstraites.

Deux autres procédures permettent de contrôler l'identité de manière systématique : les contrôles sur réquisition du procureur de la République, dans des lieux qu'il définit et pour une durée déterminée, pour prévenir la commission de certaines infractions et les contrôles d'identité dits « Schengen », qui visent à lutter et à prévenir les infractions relatives à la criminalité transfrontalière, dans une bande géographique de vingt kilomètres à partir de la frontière, créés en 1993 à la suite de l'adoption de la convention Schengen du 19 juin 1990.

En complément de ces contrôles, les véhicules et, depuis la loi relative à la sécurité des transports terrestres adoptée le 22 mars dernier, les bagages peuvent être contrôlés selon des procédures plus encadrées.

Dans tous les cas, les contrôles d'identité sont effectués par des agents des forces de l'ordre, policiers ou gendarmes, ayant la qualité d'officiers de police judiciaire (OPJ), d'agents de police judiciaire ou d'agents de police judiciaire adjoints.

Toutes les procédures relatives au contrôle d'identité sont placées sous le contrôle du procureur de la République et le contentieux de ces mesures, qu'elles se rattachent à la police judiciaire ou à la police administrative, relève de la compétence du juge judiciaire.

Le régime des contrôles est aujourd'hui stabilisé. La Cour de cassation a précisé les circonstances particulières pouvant motiver un contrôle d'identité, imposant depuis longtemps des motivations précises et non abstraites : ainsi le seul fait de s'éloigner d'un groupe ne permet pas de caractériser un comportement justifiant un contrôle d'identité. En revanche, une personne changeant de direction à l'arrivée des policiers peut faire l'objet d'un contrôle. Dans un cadre de police judiciaire, un renseignement anonyme ne motive pas à lui seul un contrôle d'identité. En revanche, des éléments concrets confortant ce renseignement peuvent le justifier. Enfin, une personne qui cherche à se dissimuler à la vue d'un véhicule de police peut faire l'objet d'un contrôle d'identité dans le cadre de la police judiciaire.

La proposition de loi présente de très nombreuses difficultés. D'abord, elle supprime le critère qui justifie actuellement un contrôle d'identité dans le cadre de la police judiciaire ; en effet, l'agent devrait justifier de raisons « *objectives et individualisées* » pour effectuer ce contrôle, ce qui lui imposerait en fait de connaître l'identité de la personne avant même le contrôle, le rendant ainsi inutile et inopérant.

Elle supprimerait surtout l'ensemble des fondements légaux de tous les contrôles d'identité, à l'exception de ceux qui relèvent de la police judiciaire : les contrôles sur réquisition, les contrôles effectués dans un cadre de police administrative et les contrôles

«Schengen » disparaîtraient, privant ainsi les forces de l'ordre d'instruments tout à fait essentiels pour prévenir les atteintes à l'ordre public. Incidemment, une représentante du Syndicat de la magistrature a établi une corrélation entre la baisse, dans certains États américains, des contrôles effectués et la baisse des attaques à main armée. Devant mes objections, elle a reconnu l'absence de lien de cause à effet... À titre d'exemple, il ne serait plus possible de procéder à des contrôles d'identité préalablement à une manifestation ou à un rassemblement, alors qu'il est établi que de tels contrôles facilitent le bon déroulement des manifestations. Les conséquences en matière de lutte contre l'immigration irrégulière seraient également assez catastrophiques.

La proposition d'instaurer un récépissé aurait quant à elle des effets pratiques négatifs sur le nombre de contrôles d'identité réalisés. Bien qu'il n'existe aucun chiffre officiel, les évaluations fournies par la gendarmerie ou la police font état de plusieurs millions de contrôles effectués par an. Par conséquent, instaurer un récépissé alourdirait significativement les tâches des forces de l'ordre, pour un bénéfice nul : cela n'empêcherait pas un nouveau contrôle par les forces de l'ordre et ne constituerait pas la preuve d'un traitement discriminatoire. Lors de son audition, le Défenseur des droits a au demeurant reconnu que des moyens alternatifs de traçabilité des contrôles d'identité devaient être expérimentés. Dans les pays où le récépissé a été mis en place, comme aux États-Unis, les relations entre la population jeune et la police ne sont pas forcément meilleures, comme le Défenseur des droits l'a aussi constaté.

De plus, il existe de nombreux mécanismes de lutte contre les pratiques dénoncées par le texte, dont le numéro matricule sur les tenues instauré en 2014 et les plates-formes Internet de signalement permettant de saisir directement les inspections en cas de dysfonctionnement. Ces dernières sont sans doute sous-utilisées, avec 239 faits signalés à l'inspection de la police nationale au cours de 2014 et 2015 – sur des millions de contrôles ! Le code de déontologie et une meilleure formation des agents sont également des réponses efficaces.

Enfin, les caméras mobiles, bientôt généralisées par la loi relative à la simplification de la procédure pénale, aident beaucoup plus que les récépissés à la constitution d'éléments de preuve réels.

Je vous propose de rejeter cette proposition de loi au regard des multiples difficultés juridiques qu'elle pose, de l'ineffectivité probable des mesures proposées et d'un risque accru d'insécurité juridique au détriment des forces de l'ordre, à l'égard desquelles elle marque au demeurant une défiance injustifiée.

M. Philippe Bas, président. – Merci de ce rapport, qui révèle un cadre juridique plus complexe qu'on ne le croit.

Mme Éliane Assassi. – Je m'associe à ces remerciements, tout en regrettant que les auditions du rapporteur n'aient pas été élargies au monde associatif qui se mobilise depuis longtemps sur le sujet.

Notre proposition de loi a été déposée en décembre 2015 ; dans le même temps, nous avons déposé deux amendements reprenant ses dispositions dans la proposition de loi sur la sécurité dans les transports et, en mars dernier, dans le projet de loi relatif à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Enfin, Esther Benbassa avait déposé une proposition de loi en ce sens en 2011, puis Yves Pozzo di Borgo l'année suivante et, à l'Assemblée

nationale, Marie-George Buffet. Toutes ces initiatives démontrent qu'il s'agit d'une question importante transcendant les clivages partisans.

Notre texte ne tient pas tant à l'instauration d'un récépissé qu'à notre volonté de mettre fin à une dégradation des relations entre les jeunes et la police. Les forces de l'ordre souffrent de cette dégradation, alors que leurs conditions de travail empirent et qu'elles se trouvent dans des situations engendrant du stress et, parfois, des conflits. Dans mon département, la Seine-Saint-Denis, on envoie les policiers les plus jeunes et les moins expérimentés dans les quartiers difficiles.

De plus, cette initiative fait partie des soixante engagements pris par le candidat Hollande – il est temps de les respecter, d'autant plus que le Président de la République a récemment annoncé sa volonté de les tenir avant la fin de son mandat. Nous espérons donc que nos collègues de gauche apporteront leur vote à cette proposition de loi. N'oublions pas le droit de vote pour les résidents étrangers, promesse qui, c'est une certitude, ne sera pas tenue...

M. Philippe Bas, président. – Si vous prenez une initiative législative en ce sens, nous sommes prêts à l'examiner...

Mme Éliane Assassi. – J'insiste pour que notre proposition de loi soit débattue. Il est urgent de rétablir la sécurité juridique et l'efficacité de ces contrôles en modifiant l'article 78-2 du code de procédure pénale. Les imperfections du dispositif actuel entraînent des dérives et réduisent l'efficacité des autres mesures relatives à l'ordre public, tout en portant atteinte à des principes fondamentaux comme la libre circulation, la protection contre l'arbitraire, la protection de la vie privée ou encore la non-discrimination.

Nous proposons ainsi de réécrire l'article 78-2 en remplaçant les mots « *raisons plausibles de soupçonner* » par les mots « *raisons objectives et individualisées* ». Cela donnerait un sens nouveau aux contrôles d'identité et changerait les mentalités. Grâce à la réduction des contrôles, les policiers pourraient être affectés à de véritables enquêtes plutôt qu'à la traque des jeunes.

Le texte introduit également un principe de non-discrimination sur la base de l'article 225-1 du code pénal.

Enfin, nous proposons une expérimentation au titre de l'article 37-1 de la Constitution, consistant à établir un document spécifiant les motifs du contrôle, ainsi que les modalités de garantie de l'anonymat des personnes contrôlées.

Dans le contexte particulier où se trouve notre pays, je vous appelle à voter cette proposition de loi.

Mme Esther Benbassa. – Merci au rapporteur, dont cependant je ne partage pas l'avis sur l'absence de lien entre le récépissé et l'amélioration des relations avec la police. Lorsque j'avais déposé ma proposition de loi en 2011, le Défenseur des droits d'alors avait organisé un colloque avec la participation de policiers venus des États-Unis, d'Espagne et du Royaume-Uni. Lors de ce colloque qui avait duré une journée, les représentants espagnols avaient dit que l'expérimentation du récépissé avait réellement amélioré les relations entre les jeunes et la police dans les quartiers autour de Madrid. Les policiers américains avaient

souligné que, malgré leurs craintes initiales vis-à-vis du récépissé, ce dispositif avait fortement réduit l'agressivité lors des contrôles. Ce n'est donc pas une vue de l'esprit.

Un ouvrage publié par deux chercheurs du CNRS, Fabien Jobard et René Lévy, fondé sur une année d'observations à la gare du Nord, a montré la fréquence des contrôles que subissaient les gens de couleur et ceux qui portaient une capuche ; au-dessus de 25 à 30 ans, les femmes, elles, n'étaient plus contrôlées. De même, les hommes âgés, maghrébins ou non, ne l'étaient pas non plus. Le contrôle au faciès est une discrimination. C'est un constat, et non une preuve de défiance à l'égard de la police. Aujourd'hui, dès que l'on ose dire quelque chose à l'encontre de la police, on est accusé d'ingratitude ; or nous apprécions le travail de la police lorsqu'il est bien conduit.

Lors des auditions conduites à l'occasion de l'examen de ma proposition de loi, le ministre d'alors, Manuel Valls, avait promis la mise en place de caméras portatives fixées sur la veste des policiers. C'était un compromis viable, or nous ne voyons rien évoluer, même si la proposition a de nouveau été formulée.

L'État a perdu un procès contre un collectif de personnes qui estimaient avoir été contrôlées abusivement ; il s'est pourvu en cassation. Voilà une nouvelle preuve que le problème ne peut être nié.

Dans le rapport d'information que j'avais rédigé avec Jean-René Lecerf – que l'on ne peut qualifier de gauchiste ! – sur la lutte contre les discriminations, nous recommandions de trouver une solution au phénomène des contrôles au faciès. C'est pour moi l'occasion de rendre hommage à cet homme de droite capable d'écouter ceux qui ne sont pas de son avis.

M. Philippe Bas, président. – Je m'associe à cet hommage.

M. Jacques Bigot. – La proposition de loi d'Éliane Assassi a le mérite d'ouvrir un débat. Le rapporteur a éclairé le contexte juridique. Tout pouvoir porte en germe ses abus : la question est de parvenir à les éviter.

Voici ce que dit l'engagement numéro 30 du candidat Hollande : « *Je lutterai contre le "délit de faciès" dans les contrôles d'identité par une procédure respectueuse des citoyens, et contre toute discrimination à l'embauche et au logement. Je combattrai en permanence le racisme et l'antisémitisme.* »

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela n'engage à rien !

M. Jacques Bigot. – En proposant de remplacer les « *raisons plausibles de soupçonner* » par les « *raisons objectives et individualisées* » comme motif du contrôle, vous imposez de fait à l'agent de connaître l'identité de la personne qu'il va contrôler. Vous indiquez que le récépissé n'est pas la disposition essentielle du texte ; en ce cas, autant l'abandonner !

Voici les promesses tenues par le Président : l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2014, du code de déontologie unifié de la police et de la gendarmerie comportant notamment des dispositions contre le contrôle au faciès ; des formations théoriques et pratiques sur les contrôles et les palpations ; un numéro individuel d'immatriculation des policiers et des gendarmes ; enfin une plate-forme Internet de signalement.

Quant aux relations entre les jeunes et la police dans les quartiers difficiles, les élus locaux participent aux cellules de veille et aux *conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance* : c'est là qu'ils peuvent alerter les responsables de la police sur d'éventuels abus de pouvoir.

Le projet de loi contre la criminalité organisée et le terrorisme qui sera discuté cet après-midi par la commission mixte paritaire prévoit la mise en place de caméras portatives. Nous avons proposé que l'enregistrement puisse être également déclenché à l'initiative de la personne contrôlée ; cela n'a pas été voté, mais c'est une voie à explorer.

Voilà ce qui reste de votre texte : un récépissé qui va compliquer la tâche de la police et dont vous reconnaissez qu'il n'est pas essentiel. Cette proposition de loi n'est donc pas nécessaire, à moins que vous ne vouliez avoir l'occasion de contester dans l'hémicycle l'action du Président de la République...

Mme Éliane Assassi. – Nous n'avons pas besoin de cela !

M. Jean Louis Masson. – Esther Benbassa dénonce les contrôles d'identité abusifs ; moi aussi, mais nous n'en avons certainement pas la même définition. Les contrôles d'identité sont légitimes et ne me dérangent aucunement lorsque j'en suis l'objet.

Je n'ai pas la culture de Mme Benbassa, aussi me contenterai-je de citer mon grand-père, qui disait : « *Quand on va à la pêche, il faut aller là où il y a du poisson.* » C'est un peu primaire, mais il est logique de contrôler des musulmans lorsque l'on cherche des terroristes musulmans ; et si l'on recherche des stupéfiants, mieux vaut aller dans les milieux où sévit le trafic de drogue. Un grabataire ne va pas vendre de la drogue dans les ZUP ! De même, lorsque l'on considère la population des prisons, il n'est pas aberrant de contrôler ceux qui portent une capuche. Mme Benbassa souhaite-t-elle que l'on contrôle les maghrébins de plus de trente ans ? Je n'y vois pas d'inconvénient. Le bon sens, c'est d'aller là où il y a du poisson. J'approuve le titre de la proposition de loi, mais je ne la voterai pas.

M. Yves Détraigne. – Intéressante dans son principe, votre proposition de loi manque de réalisme.

« *Les contrôles d'identité réalisés en application du présent article donnent lieu, à peine de nullité, à l'établissement d'un document spécifiant le motif du contrôle, ainsi que les modalités de garantie de l'anonymat des personnes contrôlées* », est-il écrit. Le temps que le policier établisse ce document, il pourra passer du monde ! À moins de former des files, ou de fournir un secrétaire au policier... Le texte part d'un bon sentiment, mais n'est pas réaliste.

M. Pierre-Yves Collombat. – À titre personnel, je ne me sens pas lié par les promesses du candidat Hollande.

Ma religion n'est pas faite sur cette question. Les contrôles au faciès sont un problème incontestable, mais comment définir le faciès ? Pour les uns, la cagoule est un élément de contrôle. Pour moi, il faudrait contrôler tous les porteurs de valise, qui utilisent cet objet pour transporter leurs capitaux au Luxembourg... Pour autant, je ne suis pas convaincu de la pertinence de cette proposition de loi. On le voit en pédagogie : les expérimentations réussissent parce que ceux qui les conduisent sont déjà convaincus. Des policiers sensibilisés sur le sujet se comportent mieux parce qu'ils sont conscients du problème, et le récépissé n'y change rien.

À mon avis, mieux vaut miser sur le recrutement et la formation d'une part, la facilitation des recours en cas d'abus d'autre part. Une meilleure identification des policiers fautifs est aussi de nature à améliorer la situation sur le terrain. Utilisons des méthodes adéquates sans accuser l'ensemble de la police car ces pratiques ne sont pas généralisées.

M. Christian Favier. – Vous évoquez, monsieur le rapporteur, « *plusieurs millions* » de contrôles par an. Ne pas avoir de chiffres précis est problématique. Lors de la préparation de cette proposition de loi, nous avons discuté avec des jeunes des quartiers. Certains d'entre eux sont contrôlés plusieurs fois par jour, par des policiers qui les connaissent déjà. Le récépissé montrera l'inutilité d'un deuxième contrôle dans la journée. Il a vocation à décrier les relations. Les contrôles s'accompagnent aussi de palpations vécues comme dégradantes. Les « raisons plausibles » mentionnées par l'article 78-2 du code de procédure pénale ouvrent la porte, par leur caractère très vague, à toutes sortes de pratiques.

Vous faites valoir le faible nombre de plaintes ; mais l'association « Stop contrôle au faciès » nous a déclaré, lors de son audition, avoir reçu plus de 2 200 sollicitations, sans compter qu'il est difficile d'aller au commissariat déposer une plainte contre la police... La récente condamnation de policiers pour des contrôles d'identité abusifs témoigne de la réalité du problème. Il est indispensable d'améliorer la formation.

L'argument de l'alourdissement des procédures administratives ne tient pas, puisque le récépissé entraînera une réduction du nombre de contrôles.

L'amendement déposé par Yves Pozzo di Borgo va dans le même sens. La question est récurrente, elle a fait l'objet de plusieurs initiatives rappelées par Esther Benbassa et ne se pose pas seulement depuis que M. Hollande est Président de la République. Ne nous interdisons pas ce débat au nom de l'état d'urgence, et améliorons les relations entre les jeunes et la police. Nombreux sont ceux, parmi les premiers, qui ont le sentiment d'être ciblés à cause de leur couleur de peau.

M. François Bonhomme. – Je me rallie aux arguments du rapporteur. Au cours des dernières années, l'action des officiers de police et de gendarmerie a été très largement encadrée par le code de déontologie, la plate-forme Internet des signalements et le numéro individuel d'identification. La caméra piéton est une initiative intéressante dont nous attendons le retour d'expérimentation. Il me semble dangereux d'aller au-delà.

On ne sait pas qui sont les « jeunes » dont vous parlez. Votre proposition de loi est de pure circonstance, liée à des problèmes internes à la gauche ; c'est de peu d'intérêt.

« *Traquer les jeunes* », dites-vous madame Assassi, en prétendant que la confiance est mise à mal. Or, un syndicat représentatif a récemment fait circuler deux affiches ; l'une représente une matraque dans une mare de sang avec le texte suivant : « *La police doit protéger les citoyens et non les frapper !* » ; l'autre un alignement de rangers souillés de sang avec le slogan « *Stop à la répression* ». Toutes les forces politiques ne les ont pas condamnées... Voilà qui n'est pas de nature à améliorer les relations entre la police et les « jeunes ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Les propos de M. Masson, qui nous a quittés, ne me font pas rire. Ils sont discriminatoires parce qu'ils justifient un ciblage religieux ès qualités ; il en va de même pour la capuche. Voilà des propos communautaristes très pernicieux sous l'habillage d'un prétendu bon sens. Pour le reste, je m'associe aux propos très clairs de

Jacques Bigot. Le ministre de l'intérieur, pour qui j'ai le plus grand respect, a pris des mesures réglementaires et disciplinaires pour faire respecter la déontologie : la police fait un travail difficile et les débordements, lorsqu'ils ont eu lieu, ont été dûment signalés.

Imposer des raisons « *objectives et individualisées* » rend les contrôles pratiquement impossibles. De plus, l'alinéa 4 – « *Aucun contrôle d'identité ne peut être réalisé au motif d'une quelconque discrimination, telle que définie par l'article 225-1 du code pénal* » – est déjà satisfait par le droit existant qui interdit toute pratique discriminatoire, de la part d'un policier ou non.

M. François Grosdidier. – En matière de contrôle au faciès, il est difficile de faire la part de l'objectif et du ressenti. Maire d'une ville que mon collègue de Lorraine trouverait particulièrement « *poissonneuse* », avec une population d'origine étrangère à plus de 50 %, j'ai parfois reçu des dénonciations sur le comportement subjectif des policiers à l'occasion d'une verbalisation pour non-respect d'un feu rouge. Or la verbalisation est la même, quelle que soit l'origine ! Cependant, le ressenti ne peut être écarté ; ainsi le tutoiement est trop souvent pratiqué par les policiers, même s'il l'est aussi par les jeunes. C'est d'abord une question de formation des polices nationale et municipales.

La vidéo, que j'ai fait expérimenter dans ma commune, a pour effet de calmer immédiatement les esprits et d'éviter l'escalade comme les propos blessants.

Je suis opposé au développement d'une activité administrative supplémentaire qui ne traite pas le fond du problème : c'est moins la fréquence des contrôles que leur déroulement qui pose problème. Les policiers consacrent plus de la moitié de leur temps de travail aux actes de procédures et d'administration ; il convient de les en désengager.

J'ai regretté le rejet de l'amendement de l'opposition ouvrant la possibilité d'un enregistrement à la demande de la personne contrôlée ; mais avec les portables, l'activité de la police est bien plus filmée par nos concitoyens que par les policiers eux-mêmes. La transparence s'en trouve renforcée.

La formation et la sensibilisation sont, elles aussi, en progrès. Évitions la propagation au sein des forces de l'ordre d'idéologies dont l'auteur du premier amendement est un représentant... Je suivrai l'avis du rapporteur.

M. René Vandierendonck. – Ancien maire de Roubaix, je n'apprécie pas la métaphore des eaux poissonneuses. On cible des capuches ; mais pourquoi pas des bonnets rouges, des bérets basques ou des cagoules corses ? Le ressenti ne peut être nié.

Ne retombons pas dans des échanges sur telle étude du CNRS, telle expérimentation au Canada, telle prise de position pour ou contre l'état d'urgence... Il semble que l'on ne puisse plus parler de la police sans commencer par saluer son action !

Mieux vaudra aborder la question au fond, une fois l'état d'urgence levé et quand les effectifs de la police seront remis à niveau. Enfin, conduisons une recherche-action associant la police, les jeunes et les organismes de recherche pour élaborer un référentiel de formation sur le modèle canadien. J'attends sans *a priori* le retour sur l'expérimentation des caméras embarquées. Faute d'un travail de ce type, nous reviendrions aux postures de campagne pour lesquelles je n'ai plus de patience.

M. Christophe Béchu. – J’ai salué en son temps la mise en place du numéro individuel d’identification. Pour le reste, je me rallie à la position du rapporteur. Ayant passé une nuit à suivre la police de mon territoire, j’ai été le témoin de situations ubuesques où l’agent devait évaluer la quantité de stupéfiants saisis lors d’un flagrant délit sans avoir le droit de les peser – prérogative de la justice... Réduisons les lourdeurs et complexités administratives.

Il n’y a pas de défiance de la population vis-à-vis des forces de police ; au contraire, le taux de confiance est supérieur à 80 %.

Enfin, je suis gêné par l’utilisation du mot « jeunes » qui tend à remplacer les vocables de « voyous » ou « casseurs ».

M. René Vandierendonck. – Très bien !

M. Christophe Béchu. – Dans un pays vieillissant, ce n’est pas de nature à nous donner foi en l’avenir. Il y a d’autres jeunesses en France, n’insultons pas les « jeunes » dans leur ensemble.

Je crois à l’utilité de la vidéo. Elle a récemment permis de disculper les forces de police, accusées d’avoir maltraité une personne handicapée à la gare de Lyon mais c’est parfois aussi le contraire. Laissons le temps au numéro individuel d’identification et à la plate-forme de signalement de produire leurs effets.

Votre proposition de loi a pour seul mérite de rappeler le Président de la République à ses promesses. Elle aurait plus de poids si elle rassemblait l’ensemble des promesses non tenues ! Nous pourrions alors envisager une convergence.

M. Philippe Bas, président. – Nous serions prêts à discuter un tel texte...

M. Alain Marc, rapporteur. – Je n’ai pas reçu les associations par manque de temps, mais j’ai lu leurs contributions. Le pôle juridique de l’association « Stop contrôle au faciès » a été sollicité 2 300 fois entre avril 2011 et décembre 2015, soit 460 fois par an. La plate-forme Internet a reçu 236 signalements en deux ans. Ce n’est pas considérable.

La gendarmerie évalue le nombre de ses contrôles à au moins deux millions par an. En comptant ceux effectués par la police, on peut donc les estimer à plusieurs millions, sans crainte de se tromper.

La plupart des études menées sur le sujet se résument à une série de témoignages ; c’est une approche impressionniste. Nous avons besoin de travaux scientifiquement plus solides, pas d’un catalogue de cas montés en épingle dans les médias.

Le ministère de l’intérieur a fait un effort considérable, notamment avec la mise en place du code de déontologie et avec l’amélioration de la formation.

Comme l’avait relevé notre ancien collègue Christian Bonnet dans son rapport sur la loi du 10 août 1993 relative aux contrôles d’identité, de simples contrôles d’identité ont permis l’arrestation de Max Frérot, l’artificier d’Action Directe, et de Thierry Paulin, le « tueur de vieilles dames ». Votre proposition de loi supprime l’alinéa qui régit les contrôles d’identité relevant de la police administrative, un outil pourtant essentiel à la police et à la gendarmerie.

Les caméras portatives auront une mémoire tampon de trente secondes, avant le déclenchement de la prise de vue. Elles fourniront des moyens de preuve pour les deux parties et rassureront les personnes contrôlées. Les enregistrements seront conservés pendant six mois et la police n'aura pas accès aux images.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Alain Marc. – Avis défavorable à l'amendement COM-1 de Jean-Louis Masson.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Alain Marc, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-2 qui détaille le contenu du récépissé.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. MASSON	1	Modification du critère motivant un contrôle d'identité relevant de la police judiciaire	Rejeté
M. POZZO di BORGIO	2	Définition du contenu du récépissé du contrôle d'identité	Rejeté

Associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Mathieu Darnaud et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 273 rectifié (2015-2016), présentée par MM. Yannick Botrel, René Vandierendonck et plusieurs de leurs collègues, visant à associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons à présent la proposition de loi de MM. Yannick Botrel, René Vandierendonck et plusieurs de leurs collègues, visant à associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le fait générateur de cette proposition de loi est la loi sur le non-cumul des mandats et ses conséquences sur le risque de déconnexion des parlementaires avec leur territoire. Cette proposition de loi s'inscrit dans la droite ligne d'un texte précédent de notre ancien collègue Jean-Claude Peyronnet associant les

parlementaires à la vie publique locale, qui était plus fourni, plus ambitieux, et préconisait leur participation à toutes les commissions locales dites « régaliennes ».

Cette proposition de loi a le mérite de poser le débat de l'incidence inévitable du non-cumul : la création de parlementaires « hors-sol ». Mais l'ambition affichée par son intitulé et l'exposé de ses motifs ne se retrouve pas dans ses trois articles.

Au regard de ma lecture et des auditions des associations nationales d'élus et de représentants de la direction générale des collectivités locales que j'ai pu faire, l'article 1^{er}, qui propose d'élargir la composition des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) aux parlementaires du département, s'il est louable sur le fond – on le constate en préparant, avec MM. Vandierendonck et Collombat, les travaux sur l'application des lois de réforme territoriale –, posera des problèmes dans bon nombre de départements, notamment les plus peuplés. Par exemple, la CDCI du Nord compte aujourd'hui 62 membres, auxquels on ajouterait les 32 parlementaires, soit une hausse de 50 % de son effectif ; celle de Gironde compte 45 membres, auxquels on en ajouterait 18. Cette mesure nourrit les inquiétudes notamment de l'Association des maires de France, qui craint que les parlementaires ne confisquent le débat, au détriment des élus locaux. En outre, rien n'interdit actuellement à des parlementaires d'être auditionnés par les CDCI s'ils le souhaitent.

L'article 2 propose également d'élargir aux parlementaires les conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Les mêmes causes produiraient les mêmes effets qu'à l'article 1^{er}, à une échelle plus importante. Les parlementaires pourraient être associés à leurs travaux sous une autre forme.

L'article 3 est satisfait par une récente instruction conjointe des ministres de l'intérieur et de l'aménagement du territoire aux préfets, leur demandant d'informer les parlementaires, notamment en matière d'affectation des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

M. Simon Sutour. – Ce n'est pas le cas.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Laissez le temps à cette instruction du 27 avril 2016 de produire ses effets.

Le problème étant posé, les réponses de ces trois articles semblent minimalistes. Les mesures ambitieuses de la proposition de loi Peyronnet sont réduites à leur plus simple expression, portant sur deux instances locales.

Les tenants du non-cumul auront un sentiment d'inachevé et de frustration tandis que ceux défendant la pratique du cumul verront qu'il est difficile de répondre aux problèmes générés par la loi sur le non-cumul, notamment la déconnexion des parlementaires de la vie locale.

Face aux difficultés d'application des deux premiers articles et au caractère superfétatoire du troisième, je propose le rejet de cette proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Le régime des incompatibilités, dont on déplore les excès, appelle la recherche d'un meilleur équilibre. Faire des parlementaires les témoins passifs de la vie institutionnelle locale n'est pas leur donner un rôle à la mesure des responsabilités nationales qu'ils exercent. Il est curieux de vouloir exclure les parlementaires

des responsabilités tout en leur permettant d'assister à des réunions sans droit de vote. Cette proposition de loi singulière ne valorise pas le Parlement. M. Vandierendonck, donnez-nous les motivations de cette proposition de loi, qui n'apparaissent pas évidentes à sa lecture.

M. René Vandierendonck. – M. Botrel, Mme Pérol-Dumont et une soixantaine de sénateurs du groupe socialiste et républicain ont entendu utiliser le temps alloué à notre groupe pour une PPL ne signifiant pas « proposition de loi », mais « proposition de parler de la loi ».

À l'heure où la commission des lois a confié à MM. Darnaud, Collombat et votre serviteur, le suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, le sujet mérite qu'on évoque les ajustements nécessaires.

Cette proposition de loi, produit d'un compromis – je n'ose dire d'une synthèse – entre les membres du groupe socialiste, n'est pas un chef d'œuvre de légistique. Elle n'a pas non plus pour but d'ouvrir le débat sur le non-cumul.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est dommage !

M. René Vandierendonck. – Ses auteurs sont des pratiquants et pas seulement des croyants. La question est de savoir comment les parlementaires peuvent renforcer leur droit à l'information dans l'exercice de leur mandat et développer leur fonction de contrôle. Ce serait une erreur d'en faire l'apanage du Sénat : il y a belle lurette que l'Assemblée nationale y participe également.

Cette mandature a engagé une nouvelle étape de la décentralisation, par les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam), de redécoupage des régions, et de nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'organisation territoriale a été profondément et durablement modifiée.

MM. Jacques Mézard et Pierre-Yves Collombat. – Saccagée !

M. René Vandierendonck. – Le Sénat a amélioré les projets de loi du Gouvernement, et des propositions de loi de groupes d'opposition ont été adoptées car le fond l'a emporté sur les réflexes pavloviens.

Deux commissions ont été créées ou renforcées pour appliquer ces réformes : d'une part, les CTAP, dans chacune des grandes régions, afin de favoriser l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements et, d'autre part, les CDCI, qui préparent dans chaque département les nouvelles cartes des intercommunalités.

Ce que j'ai vu sur le terrain a conforté mon sentiment qu'il y a une différence entre la température ressentie et la température réelle. Dans certains cas, les préfets font leur travail, parfois *in extremis*, et tout se passe bien. Dans d'autres, ce n'est pas le cas. Sans m'immiscer dans le pouvoir réglementaire autonome, qui fait néanmoins l'objet du contrôle parlementaire, je dirai que l'information varie beaucoup d'une préfecture à l'autre.

J'étais certain que la plupart des associations nationales d'élus ne serait pas favorable à l'élargissement de la composition des CTAP aux parlementaires. Une circulaire du 10 février 2016 rappelle ce que dit la loi, à savoir que la CTAP peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut également solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme. S'agissant de la révision de la carte intercommunale, dans combien de

cas les parlementaires ont-ils été préalablement informés de la manière dont la carte des intercommunalités était préparée ? Cela l'a parfois été, mais pas toujours.

Les deux premiers articles rendent les parlementaires membres de droit des CDCI et des CTAP. Le Gouvernement y est hostile, et c'est contraire aux souhaits de la plupart des associations nationales d'élus.

L'article 3 prévoit l'information *a posteriori* des parlementaires, par le représentant de l'État dans le département, des projets d'investissement subventionnés par l'État au titre de la DETR et de la dotation « politique de la ville ». Or cette disposition relève du contrôle du Parlement : chaque année, nous examinons en loi de finances les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT), mais il s'agit d'enveloppes nationales globales. Cet examen mériterait de tenir compte de la nouvelle géographie de la décentralisation.

Je doute que cette proposition de loi soit votée au Sénat, mais ce n'est pas son but.

M. Jacques Mézard. – Une conclusion en apothéose...

M. René Vandierendonck. – C'est l'apothéose de l'honnêteté. Ce texte est destiné à ouvrir le débat sur les ajustements qu'il convient de réaliser en matière de réforme territoriale. Enfin, il n'y avait aucune raison que les collègues qui s'interrogent ne disposent pas du relais d'un membre de la commission des lois.

M. Philippe Bas, président. – Je rends hommage à votre totale honnêteté intellectuelle, M. Vandierendonck.

Vous évoquiez les croyants et les pratiquants. Il existe aussi plusieurs chapelles, dont celle des « malgré-nous » du mandat unique. Certains, dans votre groupe, détiennent un double mandat et ne sont pas signataires de cette proposition de loi car ils estiment nécessaire de concilier responsabilité nationale et exercice d'un mandat exécutif local.

M. Jacques Mézard. – Ayant longtemps plaidé devant tous les tribunaux de France et de Navarre, il est fréquent que les assassins reviennent sur les lieux de leur crime, parfois pour exprimer de la repentance. Comme j'ai infiniment de respect pour M. Vandierendonck, qui est toujours guidé par le souci du bien commun, ce n'est pas à lui que je m'adresserai, mais aux complices du forfait.

Le groupe socialiste, conscient de la stupidité de la loi sur le non-cumul des mandats et de ses conséquences catastrophiques pour la représentation parlementaire, vient nous dire qu'il faut en arrondir les angles. Ses propositions sont étonnantes : la présence des parlementaires dans les CTAP avait été adoptée par le Sénat, à l'initiative d'un amendement du groupe RDSE. Mais les socialistes à l'Assemblée nationale l'avaient supprimé. Il est original de revenir sur ce terrain, après l'avoir saccagé. Les parlementaires seraient membres des CTAP et des CDCI mais n'auraient pas le droit de vote. Voilà en quelle estime les parlementaires sont tenus : ils auraient le droit d'assister mais pas de prendre la parole ni de voter. Curieuse conception de la démocratie représentative... Du reste, je n'en suis pas étonné, c'est l'illustration de ce que nous vivons quotidiennement depuis des années. Les parlementaires qui exécutent de tels ordres ne relèvent pas l'honneur du Parlement.

Dans l'un de ses livres datant de 2009, M. Manuel Valls avait qualifié, avec raison, d'« imposture » le non-cumul des mandats. C'est un chef d'œuvre que j'incite mes

collègues socialistes à relire. Il ne faut pas s'étonner que nos concitoyens s'indignent lorsqu'on est capable de faire l'inverse de ce qu'on a proclamé quelques mois auparavant.

Nous sommes au cœur d'un débat inachevé. La loi sur le non-cumul des mandats est née de compromis internes à un parti et va générer des difficultés considérables, notamment au Sénat. Quand on a l'irresponsabilité de faire voter une loi sur les fusions de régions sans aucune concertation locale, qu'on permet aux conseillers régionaux d'être parlementaires mais qu'on l'interdit aux adjoints d'une commune de dix habitants, on démontre les incohérences d'une idéologie stupide. J'en dirai davantage en séance publique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Beau débat en perspective !

M. Jacques Mézard. – J'ai l'habitude de maintenir mes convictions, quels que soient les gouvernements. Je ne suis pas aux ordres. Nous sommes dans l'imposture et l'hypocrisie, ce qui n'est jamais bon pour la démocratie. Pour nos collectivités territoriales, pour l'équilibre des pouvoirs, ce qui a été décidé est nocif. Nos concitoyens attendaient le non-cumul des indemnités : ce fut voté au Sénat. Ils attendaient la suppression ou la limitation des cumuls horizontaux, ce qui n'a pas été fait afin de ne pas nuire aux intérêts des apparatus locaux. Vous allez toucher les dividendes de vos décisions. Le temps de la sanction arrive.

M. Jacques Bigot. – M. Mézard est le procureur des opposants aux cumuls.

M. Philippe Bas, président. – Cette loi interdit au deuxième adjoint d'une commune de 150 habitants d'être parlementaire alors qu'il reste possible d'être membre du Gouvernement et président d'une grande région. La disproportion entre la rigueur dogmatique de la règle et la pratique au plus haut niveau des mandats nationaux et locaux contredit radicalement l'exigence morale de la loi de 2014 : c'est surprenant...

M. Christian Favier. – Il faut assumer les conséquences de ses actes. On ne peut accepter de faire entrer par la fenêtre ce qui a été jeté par la porte. Cette proposition de loi engendre la confusion. Le rôle des parlementaires est de faire la loi, de contrôler l'exécutif, et non de gérer les collectivités territoriales. Pourquoi faudrait-il, pour rattraper les inconvénients de la loi sur le non-cumul, élargir aux parlementaires la composition des CDCI et des CTAP ?

Je n'ai pas d'objection à l'article 3 : il est normal que les parlementaires soient régulièrement informés par les préfets, mais c'est déjà le cas aujourd'hui. Cet article n'est donc pas vraiment nécessaire.

Le groupe communiste, républicain et citoyen ne votera pas cette proposition de loi.

Mme Jacqueline Gourault. – On peut être étonné de cette proposition de loi socialiste qui relance de façon assez suicidaire le débat sur le non-cumul des mandats. A l'occasion des lois qui se sont succédé, notamment dans la loi NOTRe, des parlementaires ont déposé des amendements pour participer à des commissions, comme les CDCI, mais ils ont tous été rejetés.

On assimile toujours le non-cumul à l'impossibilité pour un parlementaire d'être élu local, ce qui est faux. Si la notion de « mandat exécutif » est assez large, il est possible d'être simple conseiller municipal ou communautaire et de siéger au sein d'une CDCI. C'est

mon cas. Cette proposition de loi pourrait créer deux types de parlementaires, ceux ayant voix délibérative et ceux sans droit de vote dans une même CDCI.

Cette proposition de loi n'est pas adroite ; il serait malencontreux de l'adopter.

M. Patrick Masclet. – Dans le Nord, cité par M. Darnaud, je suis rapporteur général de la CDCI qui compte parmi ses membres huit parlementaires. Dès que l'un d'entre eux prend la parole, les sept autres la veulent. C'est automatique. Les autres membres de la CDCI, qui sont à 80 % des maires et des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), se sentent exclus des débats et de la possibilité d'amender les documents. S'ils ont déjà ce sentiment de dépossession à huit, qu'en serait-il avec trente-deux parlementaires ? Je ne soutiens pas cette disposition sur les CDCI qui inquiète les élus locaux.

M. Yves Détraigne. – Ma réaction ressemble à celle de beaucoup d'entre nous. Cette proposition de loi est un *remake* de *L'arroseur arrosé*. Pourquoi avoir tenu une position dogmatique et irréaliste lors des débats pour y revenir ensuite par une proposition de loi ? Je sais bien qu'à tout pécheur, miséricorde, mais je trouve cela osé.

M. Alain Marc. – J'irai dans le même sens. Ce texte est l'aveu de l'irresponsabilité et de l'hypocrisie absolue de la loi sur le non-cumul des mandats. L'an prochain, je devrai cesser d'être premier vice-président du conseil départemental de l'Aveyron, mais je pourrai toujours présider la commission des routes et infrastructures, commission ô combien importante. Je devrai aussi abandonner la présidence bénévoles d'une entreprise sociale pour l'habitat (ESH).

La proposition de loi essaie de revenir sur cette loi dogmatique, stupide. Est-ce une repentance, un aveu ? Osons affirmer qu'un député ou un sénateur peut être maire d'une petite commune ou président d'un office HLM. Leur remplacement va coûter plus cher. Au mieux, cette proposition de loi est un aveu, au pire, elle est ridicule.

M. Jacques Mézard. – Elle peut être les deux.

M. Philippe Bas, président. – Vous êtes beaucoup plus modéré que notre collègue Mézard qui a qualifié cette proposition de loi de stupide.

M. François Grosdidier. – Ce n'est pas une PPL mais une PRL, une « proposition de reparler de la loi ». Elle pointe l'absurdité des conséquences de ce non-cumul, à plus forte raison pour les sénateurs dont la vocation est de représenter les collectivités territoriales. J'ai été membre d'une assemblée délibérante avant d'être l'édile de ma commune. Je sais d'expérience qu'on n'appréhende pas les problèmes de la même façon selon que l'on est l'un ou l'autre. Dans dix ou quinze ans, les parlementaires n'auront plus cette expérience : ils seront « hors sol ».

Si l'on ne revient pas sur la loi sur le non-cumul des mandats – la plupart des prétendants à la magistrature suprême ne le veulent pas –, peut-on en minorer les inconvénients ? Ce n'est pas le cas de cette proposition de loi, qui impose aux parlementaires de siéger dans deux instances de codécision. Certains voudraient qu'ils participent à toutes les grands-messes où, déjà, trop de titulaires de mandats exécutifs perdent leur temps. Les parlementaires sans mandat exécutif cherchent à exister par le verbe et alourdissent encore ces réunions dont il ne ressort rien. On peut déjà être simple conseiller municipal et membre d'une CDCI. Pourquoi augmenter les effectifs de ces commissions et de ces conférences de

moitié alors que ces nouveaux venus seraient frustrés de ne pouvoir voter ? Ils monopoliseront la parole... ou ils ne viendront pas. L'unique avantage du non-cumul des mandats est d'être plus présent au Parlement, mais cette proposition de loi l'empêche puisque si nous siégeons dans une CDCI, nous ne pourrions aller à Paris siéger dans notre assemblée parlementaire. Enfin, en quoi une participation sans voix délibérative à ces commissions rend-elle meilleur législateur ou contrôleur ? En rien.

Certes, nous avons besoin d'être mieux informés des actions de l'État dans nos départements, mais c'est un autre sujet. Hormis les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux, aucun sénateur n'a le pouvoir d'exiger des informations et ce ne sont pas les questions écrites au Gouvernement qui constituent un contrôle, puisque les ministres ne répondent pas. Changeons les modalités de contrôle du pouvoir exécutif ; invitons la commission des lois et la délégation aux collectivités territoriales à y travailler.

Le seul mérite de cette proposition de loi est de faire la démonstration de tous les inconvénients du non-cumul.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis confus de vous infliger les propos d'un personnage stupide qui a voté des lois stupides, nageant non seulement dans la stupidité mais aussi l'hypocrisie...

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans une vie antérieure, vous avez défendu des textes plus intéressants, Monsieur Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue la force dialectique de M. Mézard. S'adressant à M. Vandierendonck, il m'a fait penser au personnage de Molière, Chrysale, qui prétend s'adresser à sa sœur pour en réalité parler à sa femme.

Corneille a dit : « *Les exemples vivants sont d'un autre pouvoir.* » Je suis convaincu de la nécessité du non-cumul en raison de mon expérience propre. Ne réussissant pas à être maire, j'ai été député, mandat que j'ai exercé à plein temps pendant dix ans, ce qui a rempli ma vie. Je rappelle par ailleurs qu'un parlementaire intervient tout de même dans la vie locale. Puis j'ai été maire et député pendant un an. J'ai ensuite été maire à temps plein et président d'agglomération. Et comme je ne voulais pas augmenter mes indemnités, j'ai aussi repris l'enseignement à l'université. Quand je n'ai plus été maire, les grands électeurs du Loiret, où ma tendance politique est très minoritaire, m'ont élu sénateur. J'ai d'ailleurs été réélu au premier tour. Je ne m'y attendais pas. Les élus locaux peuvent donc voter pour quelqu'un qui ne cumule pas de mandats. Quand on se donne vraiment à une fonction, elle suffit à vous occuper très largement.

Ceux qui ont voté la loi sur le non-cumul méritent aussi la considération. Il est significatif que peu de candidats à l'élection présidentielle, de tous bords – et Dieu sait s'ils sont nombreux – proposent de revenir sur cette loi importante pour la modernisation de notre vie politique.

J'ai cru, monsieur le président Bas, devoir tempérer l'humeur ambiante.

M. Pierre-Yves Collombat. – Élu sénateur, j'ai renoncé à mon mandat de maire d'une commune de 2 500 habitants. Moi qui me suis battu pour que cette loi stupide ne soit pas votée, je ne peux être accusé de conflit d'intérêts.

Cette proposition de loi est intéressante en ce qu'elle nous invite à élargir notre réflexion. J'ai bien aimé la définition que M. Vandierendonck a donnée de cette PPL : « proposition de parler de la loi ». C'est une définition assez générale de ce que sont les PPL. J'ai cru comprendre le sens de ses efforts : il essaie de rendre applicables des réformes qui ne le sont pas. Il est comme le président de la Banque centrale européenne, M. Draghi, qui comparait l'euro à un bourdon : ce dernier ne doit pas voler, puis il y parvient avant de tomber. À l'usage, cette loi sur le non-cumul aura des conséquences très négatives. Le président Bas a évoqué les « malgré-nous ». Si un jour, ils arrivent au pouvoir, j'espère qu'ils reviendront sur cette loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ils ne le feront pas.

M. Pierre-Yves Collombat. – En effet, mais ce serait dommage. Depuis trente ans, la gauche combat ce que fait la droite, arrive au pouvoir mais ne modifie rien et la droite fait de même. On dit que l'opinion publique ne comprendrait pas ce revirement, mais on lui a tellement lavé le cerveau que nous risquons effectivement de ne pas pouvoir revenir en arrière.

M. Jean-Pierre Sueur. – On ne peut pas considérer qu'un vote démocratique au Parlement soit un lavage de cerveau.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'idée selon laquelle le non-cumul des mandats va améliorer le fonctionnement du Parlement est fausse. Les non-cumulards ne sont pas ceux qui travaillent le plus. C'est peut-être bizarre mais c'est ainsi. On lance de fausses pistes pour éviter de régler les problèmes de fond.

M. René Vandierendonck. – Je suis de ceux qui ont pris la peine d'écouter ce débat. Cette proposition de loi n'avait pas pour but de parler de la loi sur le non-cumul des mandats mais de la loi NOTRe et de la façon dont on apportera l'information aux parlementaires en amont, sans gêner la concertation au sein des commissions locales.

Mes collègues socialistes qui ont signé cette proposition de loi avaient droit à la parole en commission des lois : j'ai été leur porte-parole.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Darnaud, êtes-vous conforté ou ébranlé par ce débat ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Lors des auditions avec M. Masclat, nous avons prédit que ce débat dévierait sur la loi sur le non-cumul des mandats. Il est difficile de dire qu'elle porte sur la loi NOTRe quand l'exposé des motifs évoque la loi sur le non-cumul...

J'ai entendu M. Grosdidier : tout le monde s'accorde à dire que la présence de parlementaires à deux vitesses au sein des CDCI n'est pas acceptable, que les débats risquent d'être confisqués, que les discussions pourraient s'éterniser. *A contrario*, pourquoi le groupe socialiste n'a-t-il pas déposé une proposition de loi pour que les parlementaires siègent au sein des commissions d'attribution de la DETR ?

Monsieur Sueur, j'entends vos arguments en faveur du non-cumul, mais encore faudrait-il que ce terme soit compris par nos concitoyens. Ils seraient les premiers surpris d'apprendre qu'un président de conseil régional peut continuer à être adjoint dans une grande ville, ce qui fausse l'esprit de la loi.

Je rends hommage à M. Vandierendonck, qui parle sous le sceau de l'honnêteté. Je regrette que ses collègues cosignataires de la proposition de loi n'aient pas été présents pour la défendre.

Cette proposition de loi n'est pas de nature à nous éclairer : elle donne plutôt le sentiment que nous ne sommes pas au bout de nos peines.

M. Philippe Bas, président. – Je rappelle que la loi sur le non-cumul n'a pas été votée par le Sénat mais par l'Assemblée nationale à laquelle le Gouvernement a donné le dernier mot.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-1 pourrait être intéressant, mais il ne présente aucun lien avec l'objet de la proposition de loi. Avis défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. René Vandierendonck. – *Je ne prends pas part au vote sur la proposition de loi.*

M. Jean-Pierre Sueur. – *Par solidarité avec mon collègue, je fais de même.*

La proposition de loi n'est pas adoptée.

M. Philippe Bas, président. – Je vous rappelle qu'en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur les textes de ces deux propositions de loi.

Bilan annuel de l'application des lois - Communication

La commission entend une communication du président Philippe Bas sur l'application des lois.

M. Philippe Bas, président. – Entre le 1^{er} octobre 2014 et le 30 septembre 2015, notre travail n'a pas été anodin et je salue l'implication personnelle de nos rapporteurs qui contrôlent avec rigueur la publication des textes d'application des lois promulguées. De nombreux décrets ont été publiés : le taux d'application pour les textes suivis au fond par notre commission s'élève à 76 %, ce qui traduit une réelle amélioration.

M. Jean-Pierre Sueur. – Et une chute par rapport à 2013 : le taux d'application était alors de 93 %.

M. Philippe Bas, président. – L'objectif du Gouvernement de publier 100 % des textes d'application dans un délai de six mois n'est effectivement toujours pas atteint, ce que nous regrettons, en dépit de l'amélioration par rapport aux exercices antérieurs.

En outre, notre charge de travail durant l'année écoulée a été considérable : nous avons examiné 18 lois, soit 42 % de l'ordre du jour législatif, exclusion faite des conventions internationales.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce fut un travail écrasant.

M. Philippe Bas, président. – Enfin, le recours à la procédure accélérée par le Gouvernement s'est malheureusement intensifié cette année : il est de bon ton de dire que tous les Gouvernements ont fait de même, mais ce n'est pas exact : l'usage de cette procédure lors des deux sessions précédentes était moins fréquent. Il est reparti à la hausse en 2014-2015, dans des conditions tout à fait inacceptables pour un travail parlementaire de qualité : 91 % des projets de loi et 57 % des propositions de loi ont fait l'objet de cette procédure.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est l'état d'urgence !

M. Philippe Bas, président. – Son utilisation est devenue quasiment systématique.

Je voudrais attirer plus particulièrement votre attention sur l'application de la loi relative au renseignement : alors qu'en janvier le Président de la République s'est inquiété lors de ses vœux aux bureaux des assemblées et aux corps constitués de la lenteur du travail parlementaire, nous avons observé que cette loi, pour laquelle la procédure accélérée avait été demandée, avait été adoptée par le Parlement en trois mois alors que le Gouvernement avait pris plusieurs années pour la préparer. Nonobstant cet intensif travail de préparation, le Gouvernement n'a pas sorti les décrets dans un délai aussi bref, puisqu'il a fallu attendre quatre mois. Cet exemple illustre la rapidité du travail parlementaire, même quand des questions de principe sont soulevés, et la difficulté du Gouvernement à publier des textes d'application qui avaient pourtant donné lieu à une très longue préparation.

La réunion est levée à 12 h 10

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mercredi 11 mai 2016****- Présidence de M. Dominique Raimbourg, président -***La réunion est ouverte à 16 h 30***Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 11 mai 2016.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Dominique Raimbourg, député, président, et M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, Mme Colette Capdevielle et M. Pascal Popelin, députés, étant désignés rapporteurs pour l'Assemblée nationale et M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La première caractéristique de ce projet de loi est d'avoir été adopté par l'Assemblée nationale et par le Sénat avec de très fortes majorités. Quoique différentes, les deux versions étaient relativement proches sur un certain nombre de points. Le Sénat avait d'ailleurs préalablement affirmé son engagement sur le sujet en soutenant, le 2 février 2016, la proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la lutte antiterroriste dont M. Philippe Bas était le premier signataire. Je crois que le soutien recueilli par le projet de loi, au-delà des habituelles lignes partisans, est un signe : il convient de parvenir à un accord avec l'Assemblée nationale sur les dispositions demeurant en discussion.

Je veux saluer le travail accompli avec les rapporteurs et avec le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale. Chacun a défendu les positions de son assemblée respective avec la volonté d'aboutir. Les textes de la nature de celui-ci, qui visent à armer la République et à sortir de l'état d'urgence, doivent disposer d'une assise politique large au risque de ne durer que peu.

Certains articles ont rapidement fait l'objet d'un consensus. D'autres points ont suscité davantage de difficultés : c'est notamment le cas du régime de relèvement de la période de sûreté attaché à une condamnation à perpétuité pour terrorisme, régime désigné par abus de langage « perpétuité réelle ». Députés et sénateurs ont convenu d'une période de trente ans avant que ce relèvement soit possible, et le Sénat avait ajouté six conditions à la mise en œuvre de cette procédure. Je me félicite de l'esprit de conciliation qui a présidé à nos échanges et qui a permis le compromis sur ce point.

Nous sommes donc en mesure de proposer aux membres de la commission mixte paritaire des rédactions partagées pour la totalité des dispositions demeurant en discussion.

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée nationale m'avait confié la responsabilité des dispositions relatives à la réponse judiciaire au terrorisme ainsi qu'aux prérogatives de l'autorité administrative. Colette Capdevielle avait la charge de la lutte contre le financement du terrorisme et de la réforme de la procédure pénale.

Comme l'a indiqué M. Mercier, l'Assemblée nationale a, comme le Sénat, adopté ce texte à une très forte majorité. Cette circonstance, doublée de l'engagement fort des deux présidents de commission, a grandement facilité nos discussions puisque la volonté d'aboutir à un accord n'a jamais fait défaut. Nous avons rapidement convenu que les dispositions revenant sur des lois récentes ou rouvrant une question politiquement tranchée devaient être écartées pour la réunion d'un consensus.

Le Sénat a précisé, enrichi, consolidé la plupart des dispositifs. Nous vous proposerons d'avaliser l'ensemble de ces améliorations, même si nous avons parfois préféré en rester à la version de l'Assemblée nationale ou mêler les deux rédactions. Certes, les conditions de relèvement de la période de sûreté attachée à une condamnation à perpétuité imaginées par le Sénat nous ont semblé – et nous semblent toujours – relativement excessives, mais cette concession était le prix de l'issue fructueuse de nos discussions.

Mme Colette Capdevielle, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je me réjouis de prendre part à cette commission mixte paritaire, dont j'espère qu'elle sera conclusive. Les divergences qui existaient entre les versions de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les 73 articles dont j'ai la responsabilité, sur les 105 qui restent en discussion, ont été aplanies de façon à ce que le compromis atteint soit acceptable par tous. Je veux remercier le rapporteur Michel Mercier et les deux présidents de commission pour avoir facilité les concessions réciproques.

Les dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ainsi que les articles relatifs à la procédure pénale générale avaient suscité peu de divergences entre les deux assemblées, et d'autant moins que le Sénat avait incorporé dans ses travaux un nombre significatif de suggestions du Gouvernement.

Nous avons convenu de ne pas toucher au dispositif de contrainte pénale : les uns voulant la supprimer et les autres la renforcer, le *statu quo* était le seul terrain d'entente disponible. Nous entendons la prudence du Sénat face à une éventuelle embolie des services judiciaires, et nous acceptons de revoir nos ambitions à la baisse en termes de contradictoire dans les enquêtes préliminaires et de référé-restitution. Les rédactions communes que nous soumettons à la commission mixte paritaire voient le Sénat accepter l'entrée en fonctionnement de la PNIJ dès 2017 ainsi que les sur-amendes destinées à financer l'aide aux victimes. Enfin, les articles relatifs à la délinquance en « col blanc » ont été renvoyés au projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dit *Sapin 2*, dont l'Assemblée nationale sera saisie le mois prochain.

Je vous remercie et j'espère que l'accord des rapporteurs sera, d'ici la fin de l'après-midi, l'accord de la commission mixte paritaire.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Au nom des deux présidents, je remercie les rapporteurs pour la qualité du travail accompli. Chacun a sans doute le sentiment d’avoir beaucoup cédé à l’autre, mais c’est souvent le signe d’une transaction satisfaisante pour tous.

Article 1^{er}

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} bis

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 1 précise et complète le dispositif de saisie de correspondances informatiques à distance et à l’insu de la personne concernée, proposé par le Sénat. Il s’agit d’un vrai sujet sur lequel nous avons un peu buté.

Il est ainsi proposé de rendre possible pour le magistrat compétent d’autoriser « l’accès à distance et à l’insu de la personne visée aux correspondances stockées par la voie des communications électroniques, accessibles au moyen d’un identifiant informatique ». Le magistrat compétent ou l’officier de police judiciaire commis par lui pourra requérir tout agent qualifié d’un service ou organisme habilité ou tout agent qualifié d’un opérateur de communications électroniques de procéder à ces opérations. De telles opérations ne seront pas possibles sans l’information préalable des personnes mentionnées à l’article 100-7 du code de procédure pénale si l’identifiant informatique est associé au compte d’une personne protégée à raison de son mandat ou de sa profession.

L’article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 2 vise à préciser les modalités de conservation des données collectées par l’intermédiaire d’un *IMSI catcher* afin de les concilier avec les exigences du respect des droits de la défense.

Nous nous sommes longuement interrogés sur l’opportunité de détruire immédiatement les données recueillies sans rapport avec l’autorisation délivrée mais, tant qu’une procédure n’est pas éteinte, il peut toujours y avoir nécessité de recourir à ces données.

L’Assemblée nationale avait proposé que ces données soient centralisées et conservées par la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), qui est en cours de construction mais qui devrait être opérationnelle d’ici la fin de cette année, comme le prévoit le présent projet de loi. Les services concernés travaillent en tout cas à ce que cette plate-forme soit prête dans les délais.

Les données ainsi collectées ne seront détruites qu’à l’expiration du délai de prescription de l’action publique ou à la fin de la procédure au cours de laquelle l’autorisation de les collecter aura été délivrée, de manière à préserver les droits de la défense. S’il s’agit de correspondances, les modalités de destruction prévues à l’article 100-6 du code de procédure pénale seront applicables.

Enfin, il est expressément précisé que l'utilisation de l'*IMSI catcher* à des fins d'interception des correspondances ne pourra concerner que la personne ou la liaison du terminal visée par l'autorisation du magistrat compétent puisque vous savez que ce dispositif est un outil qui peut rayonner largement.

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

Article 2

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 2 bis est supprimé.

Article 3

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

Article 3 bis A

L'article 3 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3 bis B

L'article 3 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 A

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit d'une initiative sénatoriale puisque c'est le sénateur Jean-Baptiste Lemoyne qui en est à l'origine, retravaillée par la suite avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement pour aboutir à cette proposition de rédaction. L'objectif est de renforcer la répression pénale des entraves à la saisine de la justice en matière de terrorisme.

L'article 4 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 4 vise à compléter le dispositif voté par l'Assemblée nationale pour limiter la compétence exclusive dévolue au juge de l'application des peines, au tribunal de l'application des peines et à la chambre de l'application des peines de Paris en matière de terrorisme pour les personnes condamnées pour terrorisme par les juridictions parisiennes.

Elle instaure une compétence concurrente de ces juridictions pour le seul suivi et l'application des peines des personnes condamnées pour terrorisme lorsque les juridictions parisiennes de poursuite, d'instruction et de jugement n'ont pas souhaité ou pu exercer leur compétence en matière terroriste. C'est notamment le cas pour les infractions d'évasion ou les délits commis en détention par ces personnes, qui sont condamnées par une juridiction territorialement compétente.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 bis A

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 4 bis A est supprimé.

Article 4 bis

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 ter A

L'article 4 ter A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 ter BA

L'article 4 ter BA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 ter BB

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 4 ter BB est supprimé.

Article 4 ter

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition est l'exemple de l'effort fait par le Sénat pour que réussisse cette commission mixte paritaire.

Nous avons initialement souhaité nous en tenir à notre position sur la loi relative au renseignement, rapportée par le président de la commission des Lois. Nous avons cependant bien écouté ce qui nous a été dit, notamment par le garde des Sceaux, qui est un défenseur du rattachement du service pénitentiaire au deuxième cercle de la communauté du renseignement. Nous avons accepté qu'il en soit ainsi dans les conditions que fixe cette rédaction, qui nous semblaient acceptables au regard de l'objectif poursuivi.

M. Éric Ciotti, député. – Monsieur le président, nous avons fait adopter la proposition de l'Assemblée nationale avec MM. Guillaume Larrivé et Guy Geoffroy, et le soutien du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale, conjointement avec un amendement similaire du groupe socialiste. Nous nous sommes battus avec constance pour ce dispositif depuis plusieurs mois et à l'occasion de plusieurs véhicules législatifs. Par conséquent, nous avons pris note avec le plus grand intérêt, monsieur le rapporteur, de la

proposition de rédaction que vous formulez qui présente des intérêts, bien évidemment, comme l'ensemble des propositions que vous avez formulées.

Néanmoins nous considérons que la rédaction qui avait été adoptée par l'Assemblée nationale demeure plus opportune parce qu'elle permettait de donner directement à l'administration pénitentiaire le moyen de solliciter auprès du Premier ministre, après l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), l'autorisation de mettre en œuvre directement des techniques de renseignement. Nous y voyons un souci de plus grande efficacité et la version que vous nous proposez paraît moins ambitieuse et offre moins de moyens à l'administration pénitentiaire.

Le garde des Sceaux a toujours défendu cette approche, y compris dans des responsabilités différentes contre son prédécesseur, et nous considérons qu'il est un peu dommage d'avoir moins d'ambition sur ce texte. Le renseignement pénitentiaire et les techniques de renseignement susceptibles d'être mobilisées nous paraissent essentiels pour lutter contre la radicalisation en prison et pour faciliter l'intervention des différents services ainsi que la fluidité et la transversalité de leurs relations. La version proposée répond moins fortement aux besoins exprimés avec beaucoup de détermination par l'administration pénitentiaire pour disposer de ces techniques de recueil de renseignements. Voilà ce que je souhaitais exprimer en regrettant de rompre le consensus jusqu'à l'instant brillamment exposé.

M. Guillaume Larrivé, député. – Mes chers collègues, j'ai quelques réticences, moi aussi, à voter cette proposition de rédaction. La version adoptée par l'Assemblée nationale l'avait, du reste, déjà été lors des débats sur la loi relative au renseignement puisqu'en première lecture, avec M. Jean-Jacques Urvoas en tant que rapporteur – j'avais d'ailleurs la chance d'être co-rapporteur sur ce texte –, nous avons déjà souhaité, contre l'avis du garde des Sceaux de l'époque, que l'administration pénitentiaire rejoigne le second cercle de la communauté du renseignement, c'est-à-dire puisse bénéficier des techniques de renseignement dans le cadre administratif prévu par ces dispositions.

L'Assemblée nationale a souhaité, à nouveau, adopter ce dispositif dans ce texte. Le Sénat a adopté une version qui me paraît moins satisfaisante et j'ai du mal à percevoir complètement le caractère opérationnel de la version intermédiaire que vous nous proposez parce qu'elle crée deux régimes parallèles. Il y aura, d'une part, l'intégration de l'administration pénitentiaire dans le second cercle de la communauté du renseignement si le Gouvernement use de la faculté que nous lui donnons en prenant un décret à cette fin, ce qu'il devrait faire en effet. D'autre part, vous créez un régime d'écoute sous l'autorité des parquets et pour des finalités précisées par la loi visant à lutter contre l'évasion et à assurer le bon ordre des établissements. Je ne comprends pas très bien la nécessité d'avoir ces deux régimes. Si l'on s'en tenait à la rédaction initiale de l'Assemblée, on aurait un régime pour toutes les finalités prévues par la loi sur le renseignement, soit des finalités larges et un régime procédural administratif unique. La version de l'Assemblée me paraissait à ce titre plus efficace.

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je voudrais d'abord rappeler que nous avons repris intégralement, au paragraphe I, le texte de l'Assemblée nationale : de ce point de vue, vous devriez être parfaitement satisfaits. Nous avons simplement ajouté une disposition visant à utiliser l'*IMSI catcher* pour pouvoir écouter les appareils de téléphonie et autres moyens de communication illégaux que l'on peut trouver dans les prisons. Je crois qu'il n'y a pas de craintes à avoir quant à l'efficacité de ce dispositif.

Si l'administration pénitentiaire, sur un point particulier, souhaite avoir directement accès à un renseignement dans le cadre d'une procédure, il suffit que le décret visé dans le texte le prévoie et c'est le Premier ministre qui en donnera l'autorisation comme pour les autres membres de la communauté du renseignement.

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le premier sujet de discussion que nous avons eu portait sur l'opportunité d'intégrer ou non l'administration pénitentiaire dans la communauté du renseignement et de ce point de vue, j'indique que c'est la bonne volonté du Sénat, qui était en retrait par rapport à cette disposition adoptée par l'Assemblée nationale, qui nous a permis de trouver un accord. Par ailleurs, je n'avais nullement le sentiment que cette nouvelle rédaction amoindrissait les capacités d'investigation puisque, d'un point de vue administratif, elle reprend ce qui était indiqué dans l'amendement que nous avons porté dans la loi relative au renseignement. Nous y avons seulement ajouté la possibilité de recourir à l'*IMSI catcher*. Donc nous n'avons rien retiré, nous avons au contraire ajouté des moyens.

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Dès lors que l'on acceptait que l'administration pénitentiaire entrât dans la communauté du renseignement, nous avons essayé de distinguer deux tâches. En sa qualité de membre de la communauté du renseignement, l'administration pénitentiaire sera placée sous l'autorité du Premier ministre. Au titre de ses tâches « habituelles » de maintien de l'ordre dans l'établissement, elle pourra utiliser l'*IMSI catcher*. Dans ce cas, elle sera sous l'autorité du procureur de la République puisqu'il s'agit principalement de prévenir les évasions et de surveiller les détenus.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Est-ce à dire, messieurs les rapporteurs, qu'il peut y avoir deux usages de l'*IMSI catcher*, l'un en matière administrative, l'autre en matière judiciaire ?

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Oui, à la condition qu'on ait les moyens de les acheter.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je me réjouis des pas faits par le Sénat vers l'Assemblée nationale parce que tous ceux qui ont siégé ou siègent à la délégation parlementaire au renseignement, et j'en fus, savent les débats qui ont lieu au sein de la communauté du renseignement. Le premier cercle et le deuxième cercle ne sont pas des notions évidentes et certains spécialistes du renseignement sont attachés à ce que le format reste resserré. Si on arrive à douze organismes dans la communauté du renseignement, fussent avec des étages, cela change la configuration. Dans le cas présent, il était juste de parvenir à cet accord.

M. Dominique Raimbourg, président. – Est-ce que vos regrets et votre amertume sont levés ?

M. Guillaume Larrivé, député. – Nous ne sommes pas dans l'amertume ou le regret mais nous pouvons prendre acte, pour nous en réjouir, qu'il est désormais admis que l'administration pénitentiaire rejoindra le deuxième cercle de la communauté de renseignement. Mais je me permets d'exprimer là encore un doute quant au choix que nous faisons aujourd'hui de créer deux régimes parallèles, soit un régime administratif sous le contrôle de la CNCTR, soit un régime judiciaire, sous le contrôle du parquet, le tout pour des finalités qui ne sont que partiellement distinctes. Soyons précis, la lutte contre la radicalisation islamique par exemple, est-ce que cela ressort de la sécurité au sens du II que nous créons ou

des finalités générales de la loi sur le renseignement visées au I ? Je ne suis ainsi pas convaincu qu'il était nécessaire et opportun de créer deux régimes parallèles, et peut-être pas si parallèles que cela en réalité, puisqu'ils peuvent se recouper sur certains sujets concrets.

M. Philippe Bas, sénateur, vice-président. – Je ne me résigne pas de ne pas avoir convaincu nos collègues d'autant plus que de mon côté, j'ai fait de gros efforts pour accepter ce compromis qui n'était pas conforme à la position que j'avais prise lors de la discussion de la loi sur le renseignement. J'attire votre attention sur le fait qu'il ne s'agit pas d'intégrer l'administration pénitentiaire au deuxième cercle, mais seulement le bureau du renseignement pénitentiaire. Il ne faut pas se tromper sur l'étendue du dispositif. Ce service de petite taille, pour cette raison, pourra faire appel aux moyens de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSJ). En pratique, il est probable que ce seront les agents et les matériels de celle-ci qui seront les opérateurs. MM. Guillaume Larrivé et Éric Ciotti se sont donc exprimés avec un souci de pragmatisme.

Il y a un second point qui me semble encore plus fondamental. Il se rapporte à l'existence d'un double régime, portant l'un sur la police administrative et l'autre sur l'identification et la poursuite d'un possible délit. L'existence de deux régimes était une donnée de départ. Il existait un écart entre les pouvoirs de police administrative, qui ont été très renforcés par la loi sur le renseignement, et ceux de police judiciaire. Avec cette proposition, nous veillons à ce que ces deux pouvoirs puissent disposer des mêmes moyens d'action. Je souhaite vous convaincre de ne pas vous opposer à ce système.

MM. Éric Ciotti et Guillaume Larrivé, députés. – Cette non-opposition est acquise !

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Il en est pris acte.

L'article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 quinquies

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il est ici question de l'accès à certaines données chiffrées, qui constitue un point sensible. Nous avons essayé de trouver un point d'équilibre s'agissant de la majoration des amendes encourues par les organismes détenteurs ou fabricants de moyens de cryptologie refusant de remettre à l'autorité judiciaire, ou de mettre en œuvre, sur ses réquisitions, la convention secrète de déchiffrement. Nous n'en sommes pas moins conscients qu'il faudra continuer à avancer sur le sujet, notamment sur le plan européen.

M. Éric Ciotti, député. – Je me réjouis des avancées sur cette question des données chiffrées. J'avais porté un amendement, rejeté à une voix près, qui permettait d'aller beaucoup plus loin. Cette proposition de rédaction va dans le bon sens mais je crains que l'objectif souhaité ne soit pas atteint. Il faut redire que la coopération recherchée avec les opérateurs privés est indispensable : aucune entreprise ne saurait être au-dessus des lois.

L'article 4 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 sexies A

L'article 4 sexies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 sexies

L'article 4 sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 septies A

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 4 septies A est supprimé.

Article 4 septies

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 4 septies est supprimé.

Article 4 octies

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition de rédaction porte sur la mise en place de quartiers dédiés au sein des établissements pénitentiaires pour la prise en charge spécifique de certains détenus.

M. Pascal Popelin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous avons trouvé, sur cette question, une voie médiane. La volonté du Gouvernement n'est pas en cause, puisque des expérimentations sont en cours. Je tiens à préciser qu'à mes yeux, le recours à ces unités ne doit pas être systématisé.

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons effectivement trouvé un compromis.

M. Philippe Bas, sénateur, vice-président. – Nous touchons là à un sujet très difficile : comment changer les esprits de ceux qui ont versé dans l'islamisme radical ? Le but de la présente proposition de rédaction est simplement de donner un fondement légal aux unités dites de déradicalisation. Nous avons confié à deux sénateurs, l'un du groupe Écologiste, l'autre du groupe Les Républicains, le soin de conduire une mission qui se rendra, je crois, dans différents pays européens pour étudier ce qui se fait ailleurs en la matière.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je souhaite revenir sur la proposition de rédaction relative aux unités dédiées. Quand nous sommes allés à Fleury-Mérogis et que nous avons parlé aux surveillants pénitentiaires, ils nous ont dit la difficulté qu'il y aurait à devoir gérer le regroupement de trente ou quarante personnes radicalisées. J'insiste sur le fait que ce qui est prévu ne constitue qu'une simple possibilité.

L'article 4 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 nonies

L'article 4 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 bis

L'article 8 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10

L'article 10 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 11

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 12 bis

L'article 12 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 12 ter

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 12 ter est supprimé.

Article 13

L'article 13 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 14

M. Alain Richard, sénateur. – Je souhaite un éclaircissement concernant la suppression de la possibilité pour la cellule nationale de renseignement financier d’interdire la clôture des comptes de dépôt et de paiement des personnes qui présentent un risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le travail préparatoire apparaît insuffisant sur ce sujet. La disposition en cause fera probablement l’objet d’un amendement dans le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

M. Alain Richard, sénateur. – C’est la réponse que j’imaginai et c’est compréhensible.

L’article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 14 bis

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l’article 14 bis est supprimé.

Article 15

L’article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 15 bis

L’article 15 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 16 bis AA

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l’article 16 bis AA est supprimé.

Article 16 bis A

L’article 16 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 bis B

L’article 16 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 bis

L’article 16 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 16 ter

L’article 16 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 quater

L'article 16 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 septies

L'article 16 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 octies A

L'article 16 octies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 octies

L'article 16 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16 nonies

L'article 16 nonies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 17

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 18

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 18 bis [pour coordination]

L'article 18 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 18 ter

L'article 18 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 19

L'article 19 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 19 bis

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 19 bis est supprimé.

Article 20

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20 bis

L'article 20 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 21

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 21 est supprimé.

Article 22

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

Article 23

L'article 23 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 24

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 25

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 25 bis A

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 25 bis A est supprimé.

Article 25 bis

L'article 25 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 26

L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 27 ter

L'article 27 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 27 quater

L'article 27 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 27 quinquies A

L'article 27 quinquies A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 27 nonies

L'article 27 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28

L'article 28 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 28 bis A

L'article 28 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28 bis B

L'article 28 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28 bis C

L'article 28 bis C est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 28 bis

L'article 28 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 28 ter

L'article 28 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 29

L'article 29 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 31

L'article 31 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 31 bis A

L'article 31 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 bis B

L'article 31 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 bis C

L'article 31 bis C est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 31 bis

L'article 31 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 ter

L'article 31 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 quater [pour coordination]

L'article 31 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 quinquies

L'article 31 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 septies

L'article 31 septies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 31 octies A

L'article 31 octies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 octies

Mme Colette Capdevielle, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 9 énumère les articles du code de procédure pénale correspondant aux actes de procédure pour lesquels il conviendra, sauf impossibilité technique, de recourir à la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) dès le 1^{er} janvier 2017.

L'article 31 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 nonies

L'article 31 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 duodecies A

L'article 31 duodecies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 terdecies A

L'article 31 terdecies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 septdecies A

L'article 31 septdecies A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 32 AA

L'article 32 AA est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 32 AB

L'article 32 AB est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 32 AC

L'article 32 AC est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 32 AD

L'article 32 AD est adopté dans la rédaction du Sénat.

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, la commission mixte paritaire supprime la division intitulée : « Chapitre I^{er} A, Dispositions relatives aux peines ».

Article 32 EA

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 32 EA est supprimé.

Article 32 E

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 32 E est supprimé.

Article 32 FA

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 32 FA est supprimé.

Article 32 F

L'article 32 F est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 32 G

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 32 G est supprimé.

Article 32 H

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 32 H est supprimé.

Article 32 I

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 32 I est supprimé.

Article 32 J

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 32 J est supprimé.

Article 32 K

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 32 K est supprimé.

Article 32 L

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 32 L est supprimé.

Article 32 M

M. Guillaume Larrivé, député. – Les députés du groupe Les Républicains proposent de modifier le régime des fouilles prévu par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Il faut supprimer certaines conditions procédurales afin de faciliter, dans certaines hypothèses, l'exécution de ces fouilles. Je connais d'avance les objections qui nous seront faites sur le fondement de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il me semble toutefois impératif, dans certaines circonstances, de savoir nous en affranchir ou, tout au moins, d'assumer notre désaccord.

Mme Colette Capdevielle, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je ne partage pas cette analyse. La jurisprudence pose clairement le principe du caractère individuel des fouilles. L'article 32 M prévoit déjà une dérogation, en l'entourant de garanties de nature à apporter une sécurité juridique indispensable, parmi lesquelles figure la transmission d'un rapport précis et circonstancié.

M. Michel Mercier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ce sujet constitue une préoccupation constante de l'administration pénitentiaire car beaucoup d'objets interdits sont malheureusement présents dans les prisons. Les fouilles générales que j'ai supervisées dans d'autres fonctions ont toujours vu le personnel pénitentiaire découvrir des centaines de téléphones portables. Ce n'est pas tant la Convention européenne des droits de l'homme qui forme un cadre juridique contraignant, que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, la jurisprudence du Conseil d'État et celle du Conseil constitutionnel. Il existera donc deux régimes pour les fouilles : celui de la loi de 2009 et le régime des fouilles générales. Ce dernier donne un large pouvoir d'appréciation aux chefs d'établissement.

M. Guy Geoffroy, député. – J'ai écouté attentivement les arguments du rapporteur du Sénat. Il serait bon de cesser de considérer que tout ce qui a été fait sous la précédente législature doit être remis en cause.

Sommes-nous réellement contraints par la jurisprudence ? C'est au législateur de dire la loi et au Conseil d'État de garantir son respect. Par ailleurs, le législateur n'a pas à se censurer *a priori* pour respecter une décision du Conseil constitutionnel alors qu'il n'a pas encore été saisi. C'est pourquoi je souhaite que nous procédions à un vote sur cette proposition de rédaction. Je précise cependant que je soutiendrai les conclusions de la commission mixte paritaire même si cette proposition n'est pas adoptée.

M. Guillaume Larrivé, député. – Cette proposition de rédaction n'est pas très différente de ce que prévoit la rédaction adoptée par le Sénat et que nos rapporteurs nous proposent de retenir : le fait générateur et la procédure d'exécution sont les mêmes. En revanche, en aval, nous proposons de supprimer certaines formalités potentiellement génératrices de contentieux.

M. Éric Ciotti, député. – Je me réjouis de l'avancée, opérée avec l'accord du Gouvernement, que représente l'article 32 M. Je constate que nous pouvons davantage progresser sur ces sujets avec l'actuel Garde des Sceaux qu'avec sa devancière. Je rappelle que 31 000 téléphones portables ont été saisis dans les prisons en 2015. Cette situation est source de tension, d'insécurité et de perte de temps pour le personnel pénitentiaire.

On ne peut préjuger de la position du Conseil constitutionnel. Quant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, elle ne constitue pas un obstacle à une évolution sur ce sujet – comme cela a été souvent avancé lors de la séance publique à l'Assemblée nationale.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Il convient de rappeler que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a été soutenue par l'opposition d'alors : il y a eu un véritable compromis politique. Nous ne considérons donc pas que tout ce qui a été fait sous la précédente législature doit être remis en cause. Cependant, le contexte a évolué, notamment les capacités de miniaturisation des téléphones portables et l'accès à Internet.

Le texte adopté par le Sénat constitue un point d'équilibre. Je rappelle que 1 400 armes ont été saisies dans les prisons en 2015. Il s'agit d'un problème plus vaste que celui des téléphones portables. Par ailleurs, on ne résoudra pas le problème des téléphones portables simplement par des fouilles : il faut aussi donner aux personnes incarcérées davantage de possibilité de téléphoner pour permettre aux gardiens de concentrer leur action sur les « vrais » fraudeurs.

L'article 32 M est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 32

L'article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 32 bis A

L'article 32 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 32 bis

L'article 32 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, la commission mixte paritaire crée une nouvelle division intitulée : « Chapitre I^{er} ter, Dispositions relatives à la défense ».

Article 32 quater

L'article 32 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 32 quinquies

L'article 32 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 33

L'article 33 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34

L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Dominique Raimbourg, député, président. – Je constate que tant les modifications figurant sur le tableau comparatif distribué à chacun que les propositions de rédaction soumises par les rapporteurs sont approuvées. Je m'en félicite. Il nous reste à nous prononcer sur l'ensemble du texte.

La commission mixte paritaire adopte à l'unanimité, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est levée à 17 h 45

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

Judi 28 avril 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 10h30

Table ronde avec les aumôniers musulmans nationaux

Mme Corinne Féret, présidente. – Nous débutons notre réunion avec l'audition commune des responsables nationaux des trois aumôneries musulmanes, dont plusieurs précédentes auditions ont souligné à la fois l'importance et aussi les difficultés, notamment dans le cas des prisons. La loi du 9 décembre 1905 pose le principe d'une séparation de l'État et des cultes, et interdit aux collectivités publiques de rémunérer les ministres des cultes. Cependant, l'article 2 permet aux budgets de l'État et des collectivités locales d'assumer « les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons ». Pour ce qui concerne les Armées, le statut des aumôniers militaires est fixé par voie réglementaire : il s'agit actuellement d'un arrêté du 15 juin 2012 portant organisation des aumôneries militaires. Avec la montée en puissance de l'Islam en France métropolitaine, des aumôneries militaires ont été progressivement créées conformément à la loi.

Nous recevons aujourd'hui M. Abdelkader Arbi, aumônier militaire en chef du culte musulman, M. Abelhaq Nabaoui, aumônier national des hôpitaux et M. Moulay El Hassan El Alaoui Talibi, aumônier national des prisons.

Si vous en êtes d'accord, je propose de donner la parole à chacun d'entre vous pour environ 15 minutes. Vous pourriez ainsi nous présenter l'historique de votre aumônerie, les moyens dont elle dispose pour fonctionner, les modalités de recrutement des aumôniers, ainsi que les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur ministère. Il nous serait également utile que vous précisiez le statut des aumôniers, notamment si les aumôniers sont parallèlement imams.

Je vous remercie de vous être libérés afin d'enrichir nos travaux pour le rapport qui sera rendu en juin.

M. Abdelkader Arbi, aumônier militaire en chef du culte musulman. – Je vous remercie, à mon tour, de nous entendre. L'aumônerie militaire issue d'un arrêté ministériel de 2005, soit une création un siècle après les aumôneries militaires des autres grandes confessions. Elle comprend actuellement 35 hommes et 3 femmes, soit 38 membres qui sont projetés à tour de rôle sur le territoire et sur le théâtre des opérations. Elle a pour missions de soutenir et accompagner les hommes et femmes de la défense et conseiller le commandement militaire, c'est-à-dire non seulement les officiers généraux mais aussi les chefs d'unité, tout au long de la chaîne de commandement.

La loi du 8 juillet 1880 avait institué des aumôneries militaires sans y intégrer les musulmans. Un décret du 17 mai 1940 prévoit un « service d'assistance religieuse pour les

militaires musulmans », qui se résume en fait à un service funéraire. Le général Catroux, délégué général de la France Libre au Levant, signe le premier un arrêté prévoyant l'affectation, auprès de chaque quartier général de division, d'aumôniers catholique, protestant, israélite ou musulman selon les situations. La première avancée significative se fait jour avec la désignation du Cheikh Abd-el-Kader au titre d'aumônier militaire pour l'armée du Levant.

Au crépuscule des guerres de décolonisation, plusieurs demandes en faveur d'une aumônerie musulmane restent sans concrétisation, même si ces initiatives sont approuvées par la direction du personnel militaire. La question resurgit avec la professionnalisation de l'armée en 1996 car de plus en plus d'engagés se réclament du culte musulman, sans pouvoir bénéficier d'un soutien spirituel, à l'égal de leurs frères d'armes des autres cultes.

Lors de ma première visite en 2006, qui avait lieu sur le porte-avions Charles de Gaulle, j'ai rencontré à bord 200 jeunes se déclarant de confession musulmane. Une jeune, pourtant non pratiquant, a témoigné de sa satisfaction de voir enfin une aumônerie musulmane car il ressentait une frustration à l'heure où la cloche sonnait pour les offices religieux car les musulmans n'avaient pas d'imams vers lesquels se retourner.

En 2005, Michèle-Alliot Marie, ministre de la défense, décide de la création d'une aumônerie musulmane aux armées françaises, dans le droit fil de la recommandation du rapport remis en 2003, par Bernard Stasi, au président Jacques Chirac. L'arrêté du 16 mars 2005 promulgue ainsi la création de la fonction d'aumônier en chef du culte musulman au sein du ministère de la défense, placé auprès du chef d'état-major des Armées. Puis, le 20 juin 2006, je suis nommé aumônier militaire en chef du culte musulman, marquant ainsi la naissance de cette institution.

Le premier impératif de l'aumônerie militaire du culte musulman fut le recrutement des aumôniers et leur déploiement sur l'ensemble du territoire national en privilégiant en premier lieu les zones de défense ayant un besoin impérieux, à l'instar de la zone de défense Sud, jugée prioritaire.

Les conditions de recrutement ne sont pas fixées par la loi mais par voie réglementaire, comme avoir atteint la majorité, avoir un casier judiciaire vierge, avoir la nationalité française, etc. Les capacités culturelles sont appréciées par l'aumônier en chef.

Il s'agit de faire des bons militaires et non de bons fidèles musulmans : l'aumônerie n'exerce pas de prosélytisme. Ce sont les militaires qui viennent pour trouver des réponses à leurs interrogations. La priorité reste le bon accomplissement de la mission. Dans ce cadre, les aumôniers militaires interviennent en soutien comme d'autres, tels que les médecins. Ils ont deux années de formation pour concilier leur état militaire et leurs missions.

Aujourd'hui, l'aumônerie compte 38 aumôniers d'active et 7 aumôniers de réserve avec deux missions principales : le soutien aux hommes et le conseil au commandement.

L'aumônier a pour première mission d'apporter un soutien religieux, s'inscrivant dans une démarche profondément humaniste fondée sur l'accueil, l'écoute et l'accompagnement à l'endroit des personnels militaires et civils de la défense ainsi que de leur famille : il est l'aumônier de la troupe, quelques soient les convictions religieuses de ceux qui le sollicitent. De même, le soutien culturel : Partout, en mission et sur le territoire national,

l'aumônier militaire du culte musulman accompagne, sur leur demande, les personnels militaires et civils de la défense à chaque étape et événement de leur vie.

Sa seconde mission est le conseil au commandement, conformément au statut des aumôniers militaires.

L'action de l'aumônerie présente des spécificités en matière de desserte. Une demande de lieux de recueillement et de culte, à l'égal des chapelles, est vite apparue. L'aumônerie s'est ainsi attachée, avec le concours du commandement, à répondre à cette demande, dès lors que les infrastructures le permettaient. Il existe actuellement une vingtaine de salles de prière pour pratiquer dignement ce culte. L'installation d'un lieu de culte est possible si trois conditions sont réunies : la présence d'un aumônier militaire musulman, la possibilité technique de le créer et l'absence d'autres lieux de culte à proximité. Lorsque ces trois conditions étaient présentes, le commandement a toujours répondu favorablement à la demande de création.

J'ai choisi de ne pas organiser de prière collective, même du vendredi - assimilable à la messe -, pour ne pas donner l'impression de vouloir créer une communauté musulmane au sein de l'institution : il n'existe pas de communauté musulmane dans les Armées mais une seule communauté militaire ! L'uniforme les rassemble sans esprit de communautarisation.

Les aumôniers musulmans sont par ailleurs présents au sein des hôpitaux et écoles militaires. Dans les hôpitaux militaires, ils soutiennent et accompagnent les patients pour traverser l'épreuve de la maladie, des blessures, des fragilités psychologiques, des peurs et des interrogations à un moment où le patient est en perte de repères et dépendant. Assurant réconfort, consolation et appui, l'aumônier rassure, apaise et veille au respect de la pratique et des impératifs cultuels de chacun des hospitalisés, militaire ou civil.

Intégré à l'équipe soignante, l'aumônier militaire s'assure du respect des prescriptions religieuses que le patient souhaite observer. En cas de décès, il veille au respect des rites funéraires tels que souhaités par le défunt et sa famille et soutient cette dernière à traverser ces moments difficiles. Le libre choix prime toujours.

Dans les écoles militaires - lycées militaires, grandes écoles ou écoles d'applications de la défense -, l'aumônerie militaire du culte musulman est présente en s'adressant à de jeunes adultes parfois encore au sortir de l'adolescence, en situation d'internat et de fait loin des rassurants repères familiaux qui étaient les leurs. C'est un terrain où se forment les consciences et où l'aumônier militaire n'a vocation qu'à être un repère.

Répondre à des questionnements internes relatifs à la pratique de sa foi, ressourcer à l'aune d'enseignements spirituels, faire face à des interrogations légitimes concernant l'évolution de la scolarité, rassurer, conseiller, se faire le lien entre élèves et commandement, contribuer à l'intégration des nouveaux arrivés peu accoutumés à l'environnement militaire, désamorcer les situations délicates, partager des moments de cohésion et de convivialité : autant de missions remplies par l'aumônier au sein des écoles militaires qu'il dessert.

Sur le plan du dialogue interculturel, les relations avec les autres cultes au sein des Armées suivent leur cours normal, au gré de l'évolution du volume des personnels de l'institution. La conférence internationale des aumôniers en chefs organisée en 2014 par la France a été l'occasion de mettre en pratique le concours des aumôneries dans un effort qui se

voulait commun, l'aumônerie du culte musulman s'engageant pour l'organisation de cet évènement : prospection et réservation des hôtels, création intégrale du site internet et d'une charte graphique, etc. L'aumônerie a également participé à l'organisation de la journée culturelle du 6 février 2014 à Meaux pour la commémoration de la Grande Guerre notamment pour l'accueil de la délégation américaine.

La charte des relations entre les cultes mérite d'être actualisée, afin de l'adapter aux réalités nouvelles qui s'imposent aux différentes aumôneries. L'arrivée d'une aumônerie du culte orthodoxe pourrait en offrir l'occasion. À cet égard, l'aumônerie du culte musulman a initié la réflexion avec ses homologues.

En matière de communication, l'aumônerie s'attache à éviter les lectures biaisées ou les incompréhensions dans un contexte national et international où le culte musulman demeure mal compris et sujet à toutes les interprétations. Elle a développé plusieurs outils de communication visant à mieux se faire connaître auprès des militaires et civils de la défense pour débattre et apporter un éclairage pédagogique sur les sujets débattus au sein de la société.

Ainsi, la revue quadrimestrielle *Engagement* s'adresse aux militaires et civils de la défense, de confession musulmane ou non, afin de leur faire découvrir le quotidien et les missions de l'aumônerie. Conçu comme un guide pratique, la revue regroupe des sujets susceptibles de toucher le lecteur à travers des rubriques retraçant « l'actualité de l'aumônerie », « la vie de l'aumônerie », « la vie militaire », « la vie musulmane », « la vie en société » ainsi qu'un dossier central. *Méditations* est une chronique mensuelle et spirituelle de l'aumônerie musulmane aux Armées pour délivrer des clefs de compréhension et d'approfondissement relatifs à la foi musulmane. En cours de préparation, *Filiations* sera une chronique familiale et sociale de l'aumônerie militaire, selon un rythme trimestriel et disponible sur demande.

Enfin, le site internet de l'aumônerie est en cours de finalisation, pour présenter le but et les missions de l'aumônerie militaire, tout en relayant son actualité et en traitant de sujets de spiritualité et de société.

L'aumônerie musulmane a des projets, comme la préparation de l'anniversaire des dix ans de sa création, en mars 2016, avec une série d'évènements sur le territoire national, notamment un office à Verdun. Il faut rappeler l'engagement de soldats musulmans pour la défense de nos libertés dans les dernières guerres, en 1870, pendant les deux guerres mondiales puis en Algérie.

La direction de l'aumônerie sollicitera le concours du ministère de la défense pour l'appui budgétaire et logistique nécessaire à la tenue de cette célébration qui marque un tournant historique de notre République, notamment en filiation directe avec la commémoration de la grande guerre et du sang musulman versé pour la France.

La session des journées d'études 2014 a accueilli les premières journées doctrinales de l'aumônerie musulmane aux armées. La normalisation de la présence du culte musulman a constitué le premier défi de l'aumônerie musulmane. Le centre interarmées de concepts, de doctrine et d'expérimentations, (CICDE), a produit en 2013 un document conformément au plan stratégique des armées qui rappelle la place essentielle des forces morales, telles que l'aumônerie musulmane, dans la réussite de la mission des armées.

Ce document évoque les principes, l'organisation ainsi que les modalités, pour chacun des trois soutiens du « versant moral » de nos forces armées : le soutien psychologique, le soutien religieux et le soutien social. La priorité est donc, pour l'aumônerie musulmane aux armées, appartenant au soutien religieux, de combler un vide en matière doctrinale pour répondre à une nécessité et une forte attente de la chaîne de commandement, administrative et opérationnelle. Devrait aboutir la rédaction d'un rapport actualisé par thématique, au regard de l'expérience du métier militaire et de la pratique du culte musulman, comportant des enseignements fondamentaux, des obligations, des principes dérogatoires, des allègements, des prises de position et des recommandations. On disposerait ainsi des clés de compréhension et des vues pertinentes sur une jurisprudence musulmane actualisée du métier militaire, avec l'articulation d'un référentiel théologique de jurisprudence (fiqh) appliqué à la condition militaire française. En 2016, un comité théologique restreint d'aumôniers militaires du culte musulman se réunira pour poursuivre les travaux initiés en 2014.

Enfin, l'aumônerie musulmane souhaite mettre l'accent sur le sacrifice des milliers de soldats musulmans morts pour la France aux côtés de leurs frères d'armes., sous forme d'une exposition-portraits des survivants et familles engagées au sein des deux conflits mondiaux et de l'édition d'un ouvrage. Cela constitue un chantier de longue haleine mais qui répond au nécessaire devoir d'histoire et de mémoire.

M. Abdelhaq Nabaoui, aumônier national des hôpitaux de France. – C'est un grand plaisir pour moi d'avoir été invité par votre mission et je vous en remercie. L'article 2 de la loi de 1905 dispose que « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». Je précise en tant qu'alsacien que, en terre concordataire, nous vivons bien, même si l'Islam ne fait pas partie des cultes reconnus par le régime. Lorsque j'étais président du CRCM, nous avons d'ailleurs clairement affirmé que nous ne souhaitons pas que l'Islam soit un prétexte pour remettre en cause le concordat.

Les musulmans ont souhaité mettre en place une instance qui les représente, qui a finalement émergé en 2003 avec le CFCM. C'est un devoir à la fois citoyen et religieux. Cette instance a des difficultés, mais je crois qu'il faut d'abord la consolider.

Parmi ses réalisations, il y a précisément la création des trois aumôneries nationales.

Le rôle de l'aumônerie nationale des hôpitaux est d'abord d'évaluer et de satisfaire les besoins en aumônerie hospitalière, ce qui recouvre trois points :

- recruter, former et gérer des aumôniers musulmans maîtrisant la particularité de leur rôle et adhérant aux valeurs de la République ;
- coordonner les actions des aumôniers régionaux et locaux ;
- répondre aux questions que pose l'administration.

La première chose que nous avons faite a été d'établir un état des lieux de la situation de l'aumônerie hospitalière musulmane. Nous avons en ce sens sillonné toute la France, et nous continuons de le faire. J'ai remarqué trois points.

Tout d'abord, la plupart des aumôniers étaient des imams ne maîtrisant pas la langue française et ne connaissant pas le contexte français, même si certains faisaient un bon travail. Par ailleurs, certains s'étaient autoproclamés aumôniers mais n'avaient en réalité pas

les compétences nécessaires. Enfin, les aumôniers avaient un impérieux besoin de subvention pour étoffer l'organisation.

Sur la base de ces trois constats, j'ai engagé une réflexion sur une meilleure sélection des aumôniers et j'ai fait adopter une charte des aumôniers hospitaliers. Cette charte que chaque aumônier s'engage à respecter comprend quatre principaux points.

Tout d'abord, la laïcité. Il est important que les aumôniers sachent que c'est un cadre qui permet à tous de s'épanouir et de vivre ensemble, excluant tout geste ou toute parole qui pourrait être considéré comme prosélyte.

Ensuite, la prise en compte de la réalité hospitalière. L'aumônier travaille en collaboration avec le personnel médical. La démarche de l'aumônier doit être cohérente avec la démarche de soin : l'impératif de se soigner passe avant l'impératif religieux. Dans ce cadre, notre rôle est aussi de donner et d'expliquer les dérogations et l'allègement. Par exemple, le ramadan est interdit à quelqu'un qui est malade, notre rôle est de l'expliquer aux patients. Le patient pourra ainsi être en conformité aussi bien avec ses convictions religieuses qu'avec les nécessités du soin.

Troisième point : la considération des patients. L'aumônerie doit être attentive à tout ce qui peut faciliter la guérison ou soulager la souffrance. L'aumônerie offre attention, amitié et écoute aux personnes malades, mais aussi aux familles et au personnel. Elle doit jouer son rôle, sans jamais se substituer au personnel médical.

Enfin, quatrième point : le recrutement. Le recrutement s'opère sur la base de la compétence, évaluée à partir de quatre critères : une personne intègre et de bonne moralité ; une personne apte à l'écoute, à l'échange et au dialogue ; une personne fidèle à la conception de l'Islam du juste milieu, prônant un discours qui épouse le contexte français ; enfin, avoir réussi un stage de formation.

Aujourd'hui, je puis affirmer que 100 % des aumôniers que nous avons recrutés parlent français et répondent à ces critères.

La formation des cadres religieux est l'un des dossiers les plus importants pour l'organisation de l'Islam. L'aumônerie nécessite une formation théologique, mais pas seulement : c'est pourquoi les diplômés universitaires profanes, comme ceux de l'Institut catholique de Paris, sont une bonne chose pour apprendre également le contexte, en particulier la laïcité, le droit français, les valeurs de la République, le fonctionnement des autres cultes, etc. Ce type de diplôme est une bonne initiative.

Il convient de compléter ces formations par des modules parmi lesquels un module historique et éthique de chaque aumônerie, un module sociologique et un module psychologique. C'est ce que nous essayons de faire dans les régions, avec cinq à six sessions par an organisées par l'aumônerie.

Le journaliste Christian Delahaye a fait un rapport sur l'aumônerie hospitalière intitulé « La laïcité à l'hôpital », où il écrit que « l'aumônier musulman est à l'image des pompiers : un intermédiaire de choix indispensable qui permet d'apaiser les tensions s'il y en a, d'améliorer le dialogue, et favoriser la compréhension des uns et des autres dans le respect de la loi, pour créer un climat serein et apaisé à l'hôpital. Se priver de ces aumôniers, c'est

aujourd'hui refuser de faire un pas vers l'harmonie sociale, c'est finalement mettre en péril la qualité des soins en France de nos jours ».

La réalité de terrain fait apparaître que la majorité des aumôniers musulmans hospitaliers sont totalement dévoués à leur mission, mais ils sont dans une situation précaire. Ils ne sont en général pas rémunérés. Nous souhaitons qu'ils bénéficient de la même reconnaissance que les aumôniers des autres cultes et j'invite les directeurs des hôpitaux, dans la mesure du possible, à les rémunérer et je vous invite, mesdames et messieurs les sénateurs, au nom du principe d'égalité, pilier de la République, à veiller à l'application de cette valeur. A l'heure actuelle, environ 50 aumôniers sont salariés à mi-temps. L'encadrement de ces aumôniers, à l'image de la tâche que je remplis, se fait également bénévolement – je ne vous dirai pas la somme que je dépense pour assumer cette responsabilité, qui me paraît très importante. La création d'un poste rémunéré de directeur des aumôniers est selon moi justifiée.

J'espère vous avoir sensibilisés sur la question de l'aumônerie musulmane hospitalière, qui est un des enjeux majeurs pour l'harmonie de demain.

M. Moulay el Hassan El Alaoui Talibi, aumônier national musulman des prisons. – Je vous remercie de votre invitation.

L'aumônerie pénitentiaire a commencé son activité avec l'arrivée des premiers migrants et des militaires qui sont venus défendre la nation à la suite des guerres mondiales puis dans les années 1950 et 1960. Elle s'est d'abord implantée au Sud et à l'Est de la France, au début sous la tutelle de l'aumônerie catholique.

Ensuite, avec l'arrivée des rapatriés dans les années 1960, il y eu besoin de davantage d'aumôniers ; des postes ont été créés, mais sur la base du bénévolat. La seule rémunération était l'indemnité de déplacement.

Troisième phase : le regroupement familial dans les années 1970.

Dans les années 1990, à la suite des différents attentats, certains imams autoproclamés ont émergé et il y a eu besoin d'aumôniers pénitentiaires pour accompagner les détenus.

Enfin, avec la création du Conseil français du culte musulman (CFCM), nous sommes entrés dans la dernière phase, qui a vu la création de l'aumônerie musulmane, le 11 septembre 2006.

Le rôle de l'aumônerie pénitentiaire est de permettre un accompagnement spirituel pour les détenus qui le réclament. L'aumônier accompagne dans un lieu dur et de souffrance : comme un oiseau libre dans une cage, le détenu se fait mal en essayant d'en sortir ou fait mal à un tiers en le piquant. L'aumônier doit accueillir les souffrances pour les soulager et, en même temps, faire passer certains messages.

D'abord, il fait passer un message d'espérance. L'aumônier joue un rôle de régulateur des comportements, en permettant au détenu de se projeter dans l'avenir avec un projet de vie – sans quoi le détenu développe un projet de mort.

Ensuite, il fait passer un message de tolérance, en rappelant l'importance du respect des règles de la vie commune.

Par ailleurs, il délivre un message de miséricorde, qui n'exclut pas la responsabilité.

Enfin, il joue un rôle de médiateur du fait religieux : l'aumônier ne détient pas la vérité absolue et doit travailler en complémentarité avec les autres acteurs.

L'aumônerie musulmane fournit ses services tout en respectant les droits des détenus. Par son activité individuelle et collective, l'aumônier apporte sa contribution au bien-être en vue d'une détention humaine et digne. Il contribue à la sécurité et à l'ordre public au sens large. Il est responsable, dans le cadre de sa fonction, de la gestion des risques. Il veille à la cohérence de la société carcérale en surveillant les phénomènes déstabilisateurs tels que le radicalisme. Il favorise la cohérence au sein de son propre groupe – les détenus musulmans – mais aussi avec les autres détenus.

L'aumônerie musulmane fait face à un problème de recrutement. Les candidatures sont présentées par l'aumônerie nationale, régionale ou locale, par le CFCM, par une association ou encore spontanément par le candidat. Elles sont déposées auprès de l'aumônier national ou régional, et c'est l'aumônier national qui prend la décision d'un point de vue religieux. D'un point de vue administratif, les candidatures sont validées par la préfecture et l'administration pénitentiaire. Mais cette procédure met souvent tellement de temps que le bénéficiaire n'est plus disponible quand on lui donne une réponse.

Quel est notre vivier ? Soit il s'agit d'un retraité : il a du temps libre, a acquis de la sagesse et de la patience et impose le respect. Mais il est en décalage avec une population plus jeune, ancrée en France, née en France. Le discours de moralité consistant à dire « il faut être toujours bien mon fils, on n'est pas chez nous » n'est pas audible par ces populations jeunes. La petite pension des retraités ne permet pas de payer les déplacements et les livres ; s'il bénéficie d'une indemnité, il n'est plus considéré comme un retraité.

Soit il s'agit d'une personne en recherche d'emploi : il a du temps libre, mais il a peu de moyens. Or, les indemnités sont alors considérées comme des revenus, qui leur font perdre certains droits sociaux.

Soit il s'agit d'un salarié ou d'un entrepreneur : ils peuvent payer leurs frais, mais ils n'ont que peu de temps. S'ils sont imams intervenant en mosquée, ils ne peuvent pas venir le vendredi pour la prière. Les rassemblements devant se faire sous la surveillance d'un gradé, ce ne sera possible que le samedi matin. Or les aumôniers qui ne sont disponibles que le week-end ne rencontrent jamais les responsables des prisons...

Le profil recherché est la conjonction de plusieurs éléments :

- la maîtrise du français ;

- une excellente connaissance de la religion, pour pouvoir faire face à certains imams radicaux autoproclamés. Comme à l'école, si un élève est meilleur que le professeur, tout le monde l'adulte ;

- enfin, sa capacité de patience.

Il y a aujourd'hui entre 196 et 200 aumôniers – certains dossiers étant en cours. Les retours des préfectures prennent parfois beaucoup de temps, ce qui est problématique

pour des sites nécessitant des interventions rapides. Je rappelle que les aumôniers n'ont ni couverture sociale ni retraite, contrairement aux autres aumôneries.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Je vous remercie pour vos présentations. J'ai tout d'abord une question pour M. Arbi : l'aumônerie militaire s'occupe-t-elle également de la gendarmerie ? M. Talibi, nous nous sommes déjà rencontrés et je souhaiterais que vous nous disiez à nouveau comment faire pour former les aumôniers. Et sachez que votre proposition d'aligner le statut d'aumônier pénitentiaire sur celui des autres aumôneries musulmanes a été entendue. Nous l'avions proposé dans un autre contexte. Toutefois, cela posait des problèmes. Nous avons bien entendu noté cette problématique. Je pense que notre rapport reprendra cette proposition compte tenu de l'impérieuse nécessité d'avoir un statut pour les aumôniers pénitentiaires. Enfin, j'ai une question pour chacun d'entre vous : si vous aviez une seule recommandation à faire pour améliorer votre statut, quelle serait la plus urgente ?

M. Abdelkader Arbi. – Nous sommes également présents dans les unités de gendarmerie. Elles recrutent d'ailleurs directement deux aumôniers. À l'origine, l'aumônerie militaire était différenciée entre les différentes armes : terre, mer, marine et gendarmerie. Avec le passage à l'inter-armée, nous avons désormais deux aumôniers qui sont directement soutenus par la gendarmerie. En outre, d'autres aumôniers ont dans leur lettre de services, qui énumère les unités dans lesquelles ils interviennent, des brigades de gendarmerie.

M. Abelhaq Nabaoui. – J'ai appris que pour réussir un projet trois conditions *sine qua non* étaient nécessaires. Il faut tout d'abord que le projet et son objectif soient clairs. Ensuite, il faut une équipe avec un chef. Enfin il faut des moyens. Sans moyen, il est très difficile de mener à bien le projet, même avec toute la meilleure volonté. Aujourd'hui, je donne de mon temps gratuitement. Pour moi, cela ne représente pas une difficulté financière majeure car je travaille parallèlement en tant que cadre et ma femme travaille. Mais, il n'est pas sûr que la personne qui me remplacera soit dans la même situation financière. C'est un point à prendre en considération, si nous voulons inscrire l'aumônerie hospitalière dans le temps.

M. Moulay El Hassan El Aloui Talibi. – Pour moi, la priorité est de fidéliser les aumôniers existants. Cela passe par la mise en place d'une couverture sociale et la retraite. Nous avons également besoin de moyens et d'outils de travail. Je vais prendre un exemple. Il existe des livres qui sont gratuitement distribués dans les prisons par d'autres organismes, or ils ne correspondent pas à l'Islam que nous souhaitons propager à l'intérieur de la prison. Il y a aussi la question de la rapidité du traitement des dossiers de désignation et d'accréditation des aumôniers. Ainsi, en région parisienne, nous avons un aumônier qui attend depuis un an le retour de l'enquête faite à son sujet.

M. André Reichardt, co-rapporteur. – J'ai une question pour l'aumônier des prisons. En qualité d'ancien membre de la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes, j'avais eu l'occasion d'interroger et de recevoir les aumôniers de la maison d'arrêt de Strasbourg. J'avais notamment discuté avec l'aumônier musulman de son action et son interaction avec les autres aumôniers ainsi qu'avec les détenus. Il disait qu'il avait beaucoup de difficultés à communiquer avec certains détenus musulmans qui le considéraient – et je reprends ces mots – comme un « traître ». Il se posait ainsi des questions sur son efficacité. Je l'ai interrogé sur la possibilité de mettre en œuvre un dialogue interreligieux avec les détenus et les autres aumôniers. Ainsi dans mon département il y a une heure d'enseignement religieux, qui devient souvent dans de nombreux établissements un enseignement du fait

religieux. Il avait l'air intéressé. Ce serait ainsi l'occasion d'organiser des rencontres interreligieuses entre les détenus.

M. Moulay El Hassan El Aloui Talibi. – La question de la crédibilité de l'aumônier dépend de la façon dont on la présente. L'aumônier peut jouer un rôle d'expert pour la vérification des livres. Mais c'est à l'administration de dire si l'ouvrage est accepté ou non. Il ne faut pas que l'aumônier soit perçu par les détenus comme la personne les privant de lecture. L'aumônier accompagne les gens et leur apporte son soutien. Les détenus savent qu'il est là pour leur apporter quelque chose, que cela soit un soutien paternel, affectif ou spirituel. Bien évidemment, il y a toujours des cas particuliers. En ce qui concerne les relations interculturelles, nous le faisons déjà. Cela a commencé dans quelques établissements de longues peines. Le travail interreligieux est très important : des rencontres sont organisées. Par ailleurs, lorsque les détenus voient qu'il y a de bonnes relations entre les aumôniers des différentes confessions, cela favorise le vivre ensemble.

M. Abelhaq Nabaoui. – Le vivre ensemble est nécessaire sous peine de mettre en péril la société. À l'hôpital, les activités regroupant les aumôniers des différentes religions, comme la fête de la fraternité, envoient un message très fort de vivre ensemble et impactent positivement les malades.

Mme Chantal Deseyne. – Je souhaite interpeler l'aumônier pénitentiaire. Nous savons que la radicalisation a lieu aussi en prison. En tant que premier témoin des signes de radicalisation, et éventuellement en tant que premier acteur auprès des détenus musulmans, je voulais savoir si vous entretenez des partenariats avec l'administration pénitentiaire.

M. Roger Karoutchi. – Nous sommes au Parlement et devons prendre nos responsabilités. La République a commis beaucoup d'erreurs en tardant à créer une aumônerie musulmane, considérant que c'était compliqué. Or, il est inadmissible que le fonctionnement des aumôneries hospitalières ne soit pas homogène entre les différentes religions. En effet, les aumôniers des différents cultes ont la même mission et le même travail ; ils doivent disposer des mêmes statuts et des mêmes droits. Je serai très allant pour que cela change.

Je remercie et félicite l'aumônier général des armées, car sa mission n'est pas simple. J'entends avec bonheur qu'il y a sur le porte-avions Charles de Gaulle 200 marins de confession musulmane que la communauté militaire prime sous toute autre forme de communauté.

Je tiens à m'adresser à l'aumônier général des prisons. Personne ne peut croire qu'il n'y a pas un problème difficile de radicalisation dans les prisons. Un article de presse il y a un ou deux mois mettait en cause un certain nombre d'aumôniers dans les prisons. Quelle est la capacité de l'aumônier général des prisons à contrôler réellement ses représentants et comment peut-on l'améliorer ? Je suis conscient des difficultés rencontrées car le public n'est pas le même que celui que côtoient l'aumônier des hôpitaux et des armées. L'opinion publique s'inquiétant de ce qui se passe en prison, ne faudrait-il ainsi pas renforcer l'aumônerie générale des prisons en lui donnant plus de moyens, et notamment des moyens de contrôle, afin de lui permettre de participer pleinement à la lutte contre la radicalisation ?

Mme Evelyne Yonnet. – Je salue les trois personnalités invitées pour leurs travaux et leur présentation. Je trouve qu'elles font un travail remarquable. Au cours de nos auditions, nous avons entendu à plusieurs reprises qu'il y avait un problème de reconnaissance du métier d'aumônier ou d'imam. Il nous faut également nous pencher sur la

perte de droits pour les bénévoles du fait d'un défraiement des frais engendrés dans le cadre de leur mission d'aumônier.

Comme vous avez tous souligné le vivre ensemble - important dans la période actuelle -, je salue les rencontres interculturelles que vous organisez. Il faut démystifier le rapport avec la religion musulmane.

En ce qui concerne les ministres du culte musulman, on nous a dit précédemment que leur rôle consistait principalement à lire le Coran. J'aimerais que vous nous éclairciez sur ce point.

M. Jacques Bigot. – Je souhaite remercier les trois intervenants. Je rejoins les propos de notre collègue Roger Karoutchi. Vos missions ont des points identiques, mais vers des publics différents. Dans l'aumônerie militaire, il y a une communauté militaire d'abord et cette communauté attend des aumôniers qu'ils répondent aux interrogations des militaires selon leurs confessions. À l'hôpital, c'est une situation personnelle de souffrance, dans laquelle l'individu a besoin de la référence à la religion. Dans les prisons, on retrouvait traditionnellement la même chose : l'individu isolé a besoin d'un certain secours. En ce qui concerne les communautés protestantes ou catholiques, elles fonctionnent beaucoup avec les visiteurs de prison, qui sont des laïcs, et aident l'individu à préparer sa sortie. J'ai le sentiment que dans la communauté musulmane, vous êtes plus isolé, alors que de nombreux prisonniers ont cette confession, ou sont supposés l'avoir. D'où le problème des détenus qui n'attendent pas forcément quelque chose de l'aumônier musulman, surtout s'ils sont en voie de radicalisation. Est-ce que vous entrevoyez une possibilité d'organisation sur le modèle des aumôneries protestantes ou catholiques avec des visiteurs permettant cette aide et relation individuelles ? En même temps, nous devons faire attention et ne pas donner l'impression que la radicalisation passe par les aumôniers. C'est de la responsabilité de la République de l'organiser, comme elle le fait pour l'aumônerie militaire.

M. Moulay El Hassan El Alaoui Talibi. – La radicalisation est un habillage religieux donné à des comportements de personnes qui ne connaissent rien à la religion. Un radical est par définition sociologique quelqu'un qui impose ses idées par la violence. On sait que le milieu carcéral est violent, ce qui pousse un grand nombre de personnes à chercher une forme de protection. Face au phénomène de la radicalisation, l'administration fait son travail. Il existe ainsi un service de renseignement pénitentiaire qui suit les choses de près, et lorsqu'un détenu fait preuve de prosélytisme, il est mis à l'isolement.

L'aumônier intervient auprès de personnes qui ont formulé une demande. Il ne peut pas aller vers les personnes qui n'ont pas exprimé le souhait de le rencontrer. Des rencontres en groupe et individuelles sont organisées par l'aumônerie musulmane.

En ce qui concerne les visiteurs, leur agrément ne dépend pas de l'aumônerie. Enfin en ce qui concerne le phénomène de radicalisation et le rôle joué par certains aumôniers, je souhaite préciser que la quasi-totalité des aumôniers font un très bon travail et sans eux, les signalements de phénomènes de radicalisation auraient été multipliés par cent. À titre personnel, j'interviens dans cinq quartiers où l'on trouve des détenus radicalisés. Je les accompagne dans une réflexion pour les en faire revenir et les aider à s'insérer correctement. Cela demande beaucoup de temps. Je n'ai pas le temps ici de détailler mon travail, mais je me tiens à votre disposition pour échanger sur ce sujet avec vous.

M. Abdelkader Arbi. – Il est vrai que le public n'est pas le même. Néanmoins, on peut trouver un socle commun. Nous ne devons pas travailler sur l'Islam, mais sur la société en général. Deuxièmement on dit souvent qu'il n'y a pas de clergé dans l'Islam. Or, l'armée a réussi à créer ce clergé, car il y a une double tutelle : la tutelle hiérarchique et la tutelle culturelle, et l'aumônier militaire est soumis à ces deux tutelles. Cela permet à l'autorité culturelle de pouvoir mettre en place une doctrine claire. En outre, le règlement s'applique également à l'aumônier. Enfin tous les aumôniers militaires sont soumis à la sanction et au blâme. Ils sont notés et lorsque leur travail ne convient pas, il est mis un terme à leur contrat. L'existence d'un contrat juridique est importante car le contrat moral entre la personne qui exerce la charge d'aumônier et « l'employeur » ne suffit pas. Nous sommes 38 aumôniers militaires musulmans à plein temps et nous couvrons le territoire national dans son ensemble, les quatre Armées dont la gendarmerie, ainsi que les théâtres d'opération extérieure, soit au total plus de 300 000 personnes. Le travail de l'aumônier militaire n'est pas le même que celui de l'aumônier hospitalier ou des prisons. Cependant, chaque aumônier militaire a une lettre de service qui détermine son périmètre d'action avec six ou sept unités. Ensuite, il organise son planning avec l'aumônier régional. Cela peut être une piste sérieuse d'organisation pour l'aumônerie des prisons.

M. Abelhaq Nabaoui. – Je vais revenir rapidement sur plusieurs points. Tout d'abord, réduire le rôle de l'aumônier militaire à la seule lecture du Coran est une bêtise. En effet, avec le Coran, comme avec les textes fondamentaux des autres religions, on peut construire ou détruire. Certes, des terroristes musulmans ont fait des dégâts énormes, mais il y a aussi beaucoup de musulmans terrifiés en France. Mon fils étudie à Bruxelles et certains de ces camarades de classe sont morts dans les attentats.

Une des conditions pour être efficace est la formation des aumôniers. Un aumônier non formé perd toute crédibilité auprès des personnes auprès desquelles il intervient. Je propose, en tant qu'aumônier national, de m'occuper de leur formation. Nous disposons à Strasbourg d'un local pour la dispenser mais il nous faut des moyens.

M. Moulay El Hassan El Aloui Talibi. – Faire changer les idées d'une personne radicalisée prend du temps. À la prison de Fleury-Mérogis, il y a un seul aumônier pour 800 détenus dont une large part de confession musulmane ! Lorsque j'échange avec un détenu, l'entretien dépasse une heure et demie, ce qui, rapporté sur une matinée et un après-midi, permet peu de rencontres en une seule journée.

L'aumônerie nationale est en contact permanent, comme les aumôniers régionaux, avec les aumôniers dans les prisons. Nous avons présenté une charte pour encadrer notre travail. Reste la question du temps passé et des aumôniers disponibles.

Mme Evelyne Yonnet. – J'admire la foi de l'aumônier des prisons au regard du temps passé. Il agit sur le terrain spirituel, ce qui est délicat de faire entendre à l'administration. La voie passe sans doute par la pédagogie et le dialogue auprès du personnel pénitentiaire.

M. Rachel Mazuir. – On a entendu que les personnes incarcérées ne connaissent pas la religion. Dans ce contexte, l'Islam doit-il être la seule réponse apportée, alors que la pratique musulmane, comme la pratique catholique, est plutôt en déclin dans le monde ? Ne faut-il pas avoir des laïcs, voire des athées, d'origine algérienne, marocaine, etc. qui soient en phase avec la société et qui permettent de toucher un public pénitentiaire plus large ?

Par ailleurs, rencontrez-vous des problèmes face à la population chiite en prison ?

M. Moulay El Hassan El Aloui Talibi. – Quand quelqu'un est en détresse, il cherche à s'accrocher à quelque chose. C'est le cas en prison, où les détenus se tournent souvent vers la spiritualité. La personne qui répond à ce besoin ne peut être que quelqu'un qui en mesure de l'accompagner d'un point de vue spirituel : je n'ai rien contre les laïcs, au contraire, mais je pense qu'ils ne répondent pas à la problématique. Quant aux origines des aumôniers, ce n'est pas une question que l'on pose aux aumôniers que l'on recrute, qui sont là pour apporter un service spirituel.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Sans vouloir venir au secours de l'aumônier pénitentiaire, je vous conseille de lire notre précédent rapport sur les filières djihadistes : la radicalisation en prison a précédé Daesh ; M. Farhad Khosrokhavar travaille sur le sujet depuis plus de dix ans. Nous avons laissé ce problème se développer comme une cocotte-minute, nous ne le découvrons pas aujourd'hui ! Je suis personnellement plutôt partisane de la thèse selon laquelle nous assistons à une islamisation de la radicalité : en prison, les critères se cumulent. Il convient de trouver une méthodologie pour l'aumônerie pénitentiaire, et à cet égard je retiens celle employée par l'aumônerie militaire. Ce format de table-ronde était très utile et je vous remercie de vos éclairages qui enrichiront notre travail.

M. Moulay El Hassan El Aloui Talibi. – Je voudrais simplement ajouter que l'administration doit jouer son rôle en veillant à ne pas décrédibiliser l'aumônier. Par exemple, lorsque son avis est sollicité sur un livre, cet avis ne doit pas être présenté au détenu comme celui de l'aumônier mais celui de l'administration car la décision finale lui revient. Face à des détenus qui manifestent plus d'intelligence qu'on croit, l'aumônier trouve sa place pour répondre à un besoin psychologique, affectif ou spirituel.

La réunion est suspendue à 12 h 00

Mercredi 4 mai 2016

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 05

Bilan d'étape - Échange de vues sur les orientations de travail des rapporteurs

Mme Corinne Féret, présidente. – Comme le Bureau de la mission d'information en avait arrêté le principe lors de sa réunion du 20 janvier, nous allons faire aujourd'hui un bilan d'étape sur nos travaux, et envisager le schéma des différentes réunions et déplacements restant à effectuer jusqu'à la fin juin, date-butoir que nous nous étions fixée pour achever cette mission.

Je tiens d'abord à vous remercier pour votre participation, toujours soutenue malgré la densité des travaux du Sénat et le rythme assez intense de nos réunions. Pour mémoire, je vous indique que nous avons déjà siégé en formation plénière durant une trentaine d'heures, procédé à l'audition plus de 50 personnalités de tous horizons et effectué trois déplacements très instructifs : à Évry, à Strasbourg et à Rabat.

Afin d'assurer à tous la plus large information sur le contenu des auditions déjà réalisées, j'en ai fait diffuser le compte rendu à chacun d'entre vous en début de semaine. Ce

recueil complète la note générale d'information que je vous avais adressée peu après notre réunion constitutive.

Après une présentation, par nos rapporteurs, sinon de leurs premières conclusions, tout au moins des premiers enseignements qu'ils ont tirés de leurs travaux, nous pourrons procéder à un échange de vues sur la manière dont les uns et les autres avons perçu la situation du culte musulman en France et sur les premières déductions que nous en tirons. Je pense que ce travail pourra aider nos rapporteurs dans l'élaboration de leur rapport et de leurs conclusions finales. Je terminerai par un point sur nos travaux à venir.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Ce point d'étape est important, il donnera corps aux travaux de notre mission, qui, après un démarrage assez lent, ont connu une accélération sensible ces dernières semaines. Si nos auditions ont balayé nombre d'idées reçues, le principe qui nous gouverne reste celui qu'avait énoncé René Vandierendonck : « la loi de 1905, rien que la loi de 1905, toute la loi de 1905 ». Je le rappelle pour rassurer ceux qui craindraient encore que nous ne soyons tentés d'y proposer des aménagements.

« La République ne salarie ni ne subventionne aucun culte », mais l'administration les connaît tous : c'est dire toute la difficulté de l'exercice auquel nous nous livrons, y compris pour l'Alsace-Moselle où l'Islam ne fait pas partie du dispositif concordataire.

Notre mission est née d'un constat de relative ignorance. Le rapport Maurey ne portait que sur le financement des lieux de culte et la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes ne concernait pas le fonctionnement du culte musulman. Notre mission d'information est donc venue prendre leur relai, en partant, comme je l'ai dit, d'un postulat de base : ne pas toucher à la loi de 1905.

Nous avons mené un travail conséquent, mais encore loin d'être abouti. Si nos travaux ne sont pas terminés, nous pouvons cependant en tirer un premier panorama. Nous commençons à mieux cerner, pour reprendre l'intitulé de notre mission, l'organisation, la place et le financement, en France, de l'Islam et de ses lieux de cultes. Certains constats sont partagés par tous ceux que nous avons entendus.

Même si l'on note des différences d'évaluation, le nombre de musulmans en France étant, selon le ministère de l'Intérieur, de 4 millions, soit 6,5 % de la population, tandis que d'autres sources retiennent plutôt le chiffre de 6 millions, il reste que l'Islam est aujourd'hui la deuxième religion de France. Une religion qui compte 2 500 lieux de culte, dont 300 outre-mer, contre 1 300 en 2000 – aux côtés de 45 000 églises, 3 000 temples protestants et 280 synagogues. La communauté musulmane française est la première d'Europe. Bref, nous sommes là face à un fait incontournable : l'Islam est la deuxième religion de France.

Deuxième caractéristique, l'Islam en France forme une communauté jeune, disparate et majoritairement issue de l'immigration. On y constate un renforcement du fait religieux et une certaine tendance au repli communautaire, ainsi qu'il ressort de nos auditions.

Troisième caractéristique, l'Islam français entretient un lien fort avec les pays d'origine, c'est-à-dire les pays dont sont issues les principales vagues d'immigration en provenance de pays musulmans : l'Algérie, le Maroc et, aujourd'hui, la Turquie. C'est un point sur lequel il nous sera important de recueillir vos observations. Chance ou handicap ?

C'est une caractéristique que l'on retrouve de façon très marquée dans la communauté turque, liée à la Turquie par un lien ombilical, qui va jusqu'à l'isoler du reste de la communauté musulmane, avec une organisation très spécifique, dans laquelle est préférée, à l'appellation d'imams, celle d'assistants sociaux, lesquels sont rémunérés par le pays d'origine. On retrouve ce même lien en Allemagne ; on a vu récemment, alors que le Gouvernement allemand envisageait de former des imams, que le président Erdogan s'y est radicalement opposé.

Ce lien aux pays d'origine se retrouve dans la composition des organes représentatifs avec plusieurs influences prépondérantes : celle de la Grande Mosquée de Paris, d'influence majoritairement algérienne, du Rassemblement des musulmans de France, d'influence marocaine, et du Comité de coordination des musulmans turcs de France. Une seule grande fédération s'est construite sur une base idéologique et en dehors de toute référence aux pays d'origine, l'Union des organisations islamiques de France (UOIF), qui se réfère, plus ou moins, aux Frères musulmans, avec tout ce que cela véhicule de sulfureux dans les esprits.

Nos auditions ont fait ressortir que cette organisation, aux yeux des intéressés, n'est pas satisfaisante. Il existe un hiatus entre le Conseil français du culte musulman (CFCM) et les associations musulmanes de la base. Les plus jeunes, notamment, ne s'estiment pas représentés. Quant à l'instance de dialogue mise sur pied par le ministère de l'Intérieur, avec des personnalités choisies par les préfetures, elle semble contestée dans sa représentativité et sa capacité à représenter tous les musulmans français.

La question de la représentativité du CFCM est donc posée. D'où une interrogation : est-ce à l'Etat de susciter une organisation, au risque de retarder la prise en main par les intéressés de leur propre destin ou n'est-il pas préférable d'attendre que l'initiative vienne d'eux-mêmes ? Nos auditions ont clairement montré qu'il y a là une vraie question, tant le hiatus est perceptible entre l'institution en charge du culte musulman en France et les associations musulmanes.

J'en arrive au financement. Chacun vient nous dire qu'il doit être franco-français, chacun nous explique que c'est l'idéal, chacun se montre disposé à renoncer au financement par les pays d'origine. Faut-il, comme nous en avons originellement l'idée, faire transiter les financements par la Fondation pour les œuvres de l'Islam de France, pour les rendre plus transparents ? En tout état de cause, c'est là un des points sur lesquels nous aurons à faire des propositions, car la transparence du financement est une question d'ordre public. On nous a indiqué qu'une mosquée moyenne comme celle de Gennevilliers collecte, au moment du Ramadan, 1,3 millions de dons en espèces. Il faut à tout le moins trouver un moyen d'assurer la transparence dans la circulation de ces sommes.

Qui de l'utilisation de la filière halal dans le financement des cultes ? C'est un marronnier. Nous avons eu plusieurs auditions passionnantes. Il faut, semble-t-il, renoncer à cette voie, pour des raisons de fond et de forme. Il n'existe pas de norme halal uniforme, mais plusieurs. Le consommateur se sent protégé par le label, même si le rituel y afférent ne suit pas, ce qui marque une grosse différence sur la cashrout, dont nous avons appris qu'elle représente 35 % de ressources du Consistoire, mais étant entendu qu'elle s'appuie sur un label unique et une norme fiable. On ne peut pas prélever des sommes quand il n'y a pas de label certain, pour des raisons techniques évidentes. Or, outre que la norme halal est éclatée, elle est prise entre une tendance au communautarisme, qui porte à se retrouver dans ce que l'on mange, et un grand marché, avec des opportunités commerciales immenses notamment à

l'export. On nous a aussi expliqué, à notre plus grande stupéfaction, que la norme halal se développe à tel point qu'il existe même un *sex shop* halal à Amsterdam ! Voilà donc un label largement galvaudé...

Vient enfin la question de la formation des imams et des aumôniers, vrai problème de fond. Au cours de son audition remarquable, l'aumônier militaire en chef du culte musulman nous a dit qu'il refusait d'organiser des prières collectives parce qu'il n'était pas là pour former de bons musulmans, mais de bons militaires. Des propos républicains, à la hauteur de sa mission et qui font honneur à son uniforme.

Si l'armée semble assurer sa mission, on constate en revanche un gros retard, tant pour les aumôniers des prisons que pour ceux des hôpitaux. Se pose, de surcroît, la question de l'unification du statut. Certes, il est beaucoup fait appel, pour l'heure, aux bénévoles, mais s'agissant de personnes qui contribuent à un service public, je pense que nous pourrions émettre quelques propositions cohérentes, y compris pour éviter toute rupture d'égalité entre les aumôneries selon la confession qu'elles servent.

On retrouve également du retard en matière d'éducation. Les écoles musulmanes n'ont pas la même ancienneté que les écoles chrétiennes ou juives. Une jeune fille qui veut manger halal et ne pas retirer son voile aura le plus grand mal à trouver une école musulmane pas trop éloignée de chez elle ou pas trop coûteuse. Ce qui explique pour bonne part la crispation autour des incompatibilités avec l'école laïque, à la différence des autres communautés, qui disposent de nombreux établissements confessionnels. Sur cette question, on nous a signalé un certain nombre de dysfonctionnements, notamment sur la contractualisation. On nous a ainsi signalé le cas d'un établissement, au sein duquel une classe de troisième est sous contrat avec l'État, tandis que l'autre ne l'est toujours pas ; pourquoi ? Il y a sans doute, en cette matière, un rééquilibrage d'ordre réglementaire à envisager.

Sur bien des sujets qui nous avaient d'emblée interpellés – représentativité du CFCM, formation des imams et des aumôniers, financement des lieux de culte, éducation –, nos auditions ont fait ressortir un constat partagé. À quoi s'ajoute l'absence complète de Conseil théologique ou, pour le dire autrement, le manque de conceptualisation pour vivre le texte dans le contexte.

M. André Reichardt, rapporteur. – Un point sur la méthode. Notre but, ici, est de recueillir vos observations, que vous pourrez nous transmettre par écrit, sur les orientations que vous souhaiteriez voir imprimer au projet de rapport.

Quelles sont les problématiques ? Nous avons répertorié sept interrogations essentielles.

En premier lieu, nous avons tous constaté le défaut de données fiables sur le nombre de musulmans et de lieux de culte en France, si bien que l'importance de la communauté musulmane ne peut être sérieusement établie. Or, en l'absence d'une vision numérique claire des besoins de cette communauté, il sera difficile d'y répondre. Nous vous proposerons donc de procéder, sur ce point, à l'audition d'un représentant de l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) et d'un représentant de la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés) pour savoir jusqu'où pourraient aller les propositions que nous pourrions émettre pour disposer de données fiables.

Notre deuxième interrogation porte sur la représentativité et la gouvernance du CFCM. Nous avons constaté deux approches : l'une penche pour une distanciation du CFCM au profit d'une autre instance à créer, la deuxième pour le maintien du CFCM, avec, le cas échéant, sa fusion avec l'instance de dialogue créée par le Gouvernement. Lors de la session de l'instance de dialogue à laquelle nous avons participé, Nathalie Goulet, Corinne Ferret et moi-même, à l'invitation du ministre de l'Intérieur, j'avais été favorablement impressionné, mais je sais qu'on en dit pis que pendre dans d'autres enceintes, où l'on juge que ses membres, choisis par les préfets, ne représentent qu'eux-mêmes.

M. René Vandierendonck. – Ce n'est pas des instances des partis que l'on dirait de telles choses...

M. André Reichardt, rapporteur. – Doit-on donner sa chance au CFCM ou se tourner vers autre chose, plus proche d'une sorte de consistoire ? Peut-on proposer des orientations différentes dans son mode d'élection ? Nous avons clairement posé, lors de nos auditions, la question de l'élection au scrutin direct – sachant que c'est actuellement le critère des mètres carrés de mosquée qui régit l'élection des membres du CFCM, ce qui n'est pas sans poser problème (*Mme Fabienne Keller approuve*). Au point que l'UOIF était un temps sortie du système et que d'autres refusent d'y rentrer. Les représentants des communautés musulmanes des banlieues n'y sont pas, elles ne s'y sentent pas du tout représentées.

Troisième sujet d'interrogation, la formation des imams. Actuellement, dans le cadre de conventions bilatérales, il en vient du Maroc, d'Algérie, de Turquie, où ils sont formés en nombre – même si leur effectif ne répond toujours pas aux besoins. Mais ces imams ne pratiquent pas le français, et c'est, de surcroît, chaque mosquée qui choisit son imam. Il n'est pas exact, à cet égard, de parler d'imams autoproclamés, car ils sont choisis, mais en vertu de critères variables. Doit-on laisser les choses en l'état ou dire que nous voulons, en France, une formation sur laquelle il faut cependant garder à l'esprit que l'État laïc ne pourra exercer aucune influence ?

S'agissant du financement des lieux de cultes – c'est notre quatrième interrogation –, les musulmans, sans en faire un point de crispation, estiment qu'il y a deux poids, deux mesures. La chrétienté et le judaïsme ont depuis longtemps, sur le territoire français, nombre d'églises et de synagogues, à telle enseigne que toute laïque que soit la République, les collectivités territoriales les entretiennent. Tandis que les mosquées, plus récentes, ne sont pas assez nombreuses. Comment en financer la construction ?

Se posent, de là, la question du rôle de la Fondation pour les œuvres de l'Islam en France et celle d'une contribution halal – c'est là notre cinquième interrogation – laquelle se heurte aux difficultés qu'a relevées Nathalie Goulet. Je n'irais cependant pas, comme elle, jusqu'à en exclure la possibilité. Certes, ce n'est pas simple, mais pourquoi ne pas essayer de trouver une définition canonique du halal, un label ? Car il y a là une manne potentielle.

J'en arrive à notre sixième questionnement, qui tient à l'absence d'une autorité théologique. Car le CFCM représente le culte, mais n'a aucune autorité théologique. Pourtant, dans un pays comme le Maroc, où nous nous sommes rendus, il en existe une, comme cela est aussi le cas en Arabie Saoudite. Les oulémas, rattachés au roi, fixent la règle. Il y a même des centres de la fatwa, c'est à dire de la règle, chargés de répondre aux interrogations des fidèles sur ce que sont les prescriptions authentiques. Une jeune fille musulmane est-elle autorisée à prendre le train sans être accompagnée par ses parents ? Tel est le type d'interrogations auxquelles ils répondent, y compris depuis des plateformes téléphoniques. Vous aurez

compris que leur rôle n'est pas sans importance. Si l'on veut aller vers un Islam de France, ne faudrait-il pas qu'il soit doté d'une autorité théologique unique ? Ne pourrait-on imaginer un Conseil théologique rattaché au CFCM ?

Septième problématique, enfin, l'enseignement confessionnel, qui reste embryonnaire et peu contrôlé, à la différence de celui d'autres cultes, notamment catholique. À l'exception de quelques établissements emblématiques, comme le lycée et le collège Averroès de Lille, les établissements confessionnels musulmans sont rarement sous contrat d'association avec l'État, et la contractualisation se fait par classe plutôt que par établissement. C'est une situation préjudiciable qui prive l'État du contrôle pédagogique qu'il pourrait effectuer sur ces établissements.

Telles sont les principales interrogations qui sont les nôtres à ce stade, et sur lesquelles nous souhaiterions recueillir vos observations.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – En tant que vos co-rapporteurs, il n'est pas mauvais que nous ne soyons pas d'accord sur tout. En ce qui concerne la filière halal, je ne suis pas opposée à un prélèvement, mais cela exige la transparence. Je n'ai pas jeté l'éponge, car j'ai bien conscience que ce peut être une manne, mais ce que je dis, c'est que les modalités techniques et financières qui permettraient un prélèvement dans de bonnes conditions ne me semblent pas, en l'état, réunies. Ce qui n'interdit pas de faire des propositions.

N'oublions pas que l'Islam n'est pas un sujet apaisé et que les questions dont nous débattons ici en toute sérénité sont, dans bien d'autres enceintes, des sujets quotidiens d'affrontement et de rupture. Sans tout le bruit médiatique de ces dernières semaines autour des *Panama Papers*, on aurait encore vu les médias s'emparer de la question du voile à toutes les heures de grande écoute. Il ne faut pas oublier ce contexte délicat, et la suspicion qui pourrait s'attacher au moindre de nos propos.

M. Jacques Bigot. – Partant du postulat de base qui veut que tout doit se faire dans le cadre de la loi de 1905 et du respect de la laïcité, il serait utile, au regard des termes de notre mission, de procéder, sur tous les aspects, par comparaison avec les autres confessions. À Strasbourg, où nous nous sommes rendus, les prêtres, les pasteurs, les rabbins sont rémunérés, dans le cadre du Concordat, par l'État. Et il existe une faculté de théologie. L'Islam n'est pas concerné, mais dans le reste de la France, catholiques et protestants ne sont pas plus financés par l'État que l'Islam. Leur financement est, au premier chef, assuré par les pratiquants. Rappeler tout cela à titre de comparaison n'est pas inutile, ne fût-ce que pour nous éviter de donner l'impression de stigmatiser une religion.

Même difficulté sur la question de l'autorité théologique. Dans le cadre de la loi de 1905, comment le Sénat pourrait-il faire, comme le suggère André Reichardt, des propositions d'organisation ? On marche sur des œufs, car la République ne se mêle plus de l'organisation des religions traditionnelles de la France : le risque est bien que l'on nous reproche de vouloir nous mêler de celle de l'Islam parce que ce serait une religion étrangère.

J'ajoute que compte tenu des conventions existant avec certains pays, il serait utile d'entendre un représentant du ministère des affaires étrangères sur les relations, en particulier, avec la Turquie, le Maroc et l'Algérie. D'autant que des pratiquants de la deuxième ou de la troisième génération nous interpellent, rappelant qu'ils sont des musulmans de France et ne souhaitent pas que leur confession soit dépendante d'accords internationaux. N'oublions pas

que l'islam est la deuxième religion de France. Même si ces accords facilitent bien les choses, ne faudrait-il pas couper le cordon ?

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Monsieur Bigot, sur cette question des accords internationaux, je vous précise que nous avons déjà entendu en audition-rapporteurs M. Peaucelle, le conseiller aux affaires religieuses auprès du ministre des Affaires étrangères. Mais ce serait peut-être intéressant de le réentendre en audition plénière.

M. René Vandierendonck. – Je crois que chacun se rend compte ici que plus on approche de la période électorale, plus on manie une matière délicate. Comment voit-on les choses, depuis le territoire ? – la nuance est un peu la même qu'entre température réelle et température ressentie. On se demande, vu du territoire, ce que seront les suites du rapport Maurey. Sans parler du débat sur la déchéance de nationalité, qui a fait des dégâts dans tous les rangs. Nous sommes ici au Sénat, aussi je ne doute pas – et je tiens à ce que M. Karoutchi le sache – que chacun tienne à une sortie par le haut. Pour moi, il faut commencer par rappeler que ce travail apporte des compléments d'information utiles. Il est vrai qu'il gagnerait à des tableaux comparatifs, qui feront clairement apparaître qu'il y a de fait, au bout du compte, une différence de traitement, et que les musulmans sont toujours soumis à un principe d'assimilation qui procède par comparaison avec des régimes existants.

Il faut creuser, pour comprendre pourquoi les musulmans se sentent discriminés. Assurer l'égalité ? Oui, mais très concrètement. Vous avez fait l'éloge de l'aumônerie militaire musulmane, fort bien. Mais cela ne doit pas nous faire oublier que les musulmans meurent comme « nous », pour 80 % d'entre eux, à l'hôpital : *quid* des aumôneries hospitalières ? Et qu'ils recherchent, à leur mort, une sépulture – ils sont d'ailleurs de moins en moins nombreux à faire rapatrier leur corps au pays. *Quid* des carrés musulmans dans les cimetières ? Pourquoi en crée-t-on dans tel endroit, et pas dans tel autre ? Et je vous mets à l'aise, gauche et droite sont à la même enseigne. Voilà un tableau comparatif qui m'intéresserait. Voilà les questions que l'on souhaite nous voir poser.

On va enfin introduire un enseignement laïc du fait religieux ? Mais où en est-on concrètement, sans se payer de mots ? Comment, dans les écoles de certains quartiers de Strasbourg, d'Aubervilliers, de Roubaix ou d'ailleurs, s'y prend-on pour enseigner ne serait-ce que le b.a.-ba du vivre ensemble ? Reconnaissons qu'il n'y a guère de quoi se glorifier de cet « enseignement laïc du fait religieux ». Là aussi, depuis les accords d'Évian, je vois une grande continuité. C'est d'autant plus regrettable que les musulmans attendent des signes forts. On crie haut et fort « la loi de 1905, rien que la loi de 1905, mais toute la loi de 1905 », de même que l'on clame « Le Concordat, rien que le Concordat, mais tout le Concordat ». Et pourtant, les inégalités persistent entre les confessions, dans l'un et l'autre cas. Je plaide pour que l'on garantisse égalité de droits et de devoirs. Je plaide pour l'égalité de traitement.

Les réponses du directeur des libertés publiques, lors de son audition, m'ont plu, mais elles m'ont aussi laissé un peu sur ma faim. Depuis 2008, on n'étudie plus les parcours, les trajectoires de vie. On s'accorde à dire que les musulmans se sentent de plus en plus discriminés, mais si l'on croisait cela avec les statistiques de la politique de la ville, on verrait que ceux qui ont ce sentiment ne vivent pas n'importe où. Quand ils sont frappés d'exclusion, ils le ressentent d'autant plus mal, et quand ils réussissent, personne n'est capable de retracer ni pourquoi ni comment. Ni même, tout simplement, de mettre la réussite au tableau d'honneur, pour en parler positivement.

À nous de nous concentrer sur les manques. L'hôpital, l'école. Vous allez voir Averroès, très bien, mais au-delà de ce qui est monté en épingle, au-delà du sensationnel dont sont friands les journalistes, il faut aussi se demander dans quelles écoles vont tous les autres. Et ils sont plus nombreux que vous ne le pensez à fréquenter des établissements catholiques. Pourquoi ? Parce que, tout simplement, ce sont des Français comme vous et moi et qu'ils se disent que c'est à l'école que cela se joue.

Je souhaite, vraiment, qu'on en sorte par le haut, sans se laisser embarquer à tout va dans l'idéologie, car les musulmans en ont assez, et si cela continue comme cela, on finira par les envoyer tout droit dans les bras du Front national, ce qui n'est pas l'itinéraire rêvé pour arriver à l'intégration.

Mme Fabienne Keller. – Je rends hommage au travail conséquent déjà réalisé. J'ai beaucoup appris au cours des auditions. Les musulmans sont présents en France, ils nous ont épaulés et libérés pendant la première guerre mondiale et la seconde, nous leur devons beaucoup. La Grande Mosquée de Paris nous le rappelle. L'Islam est une religion arrivée plus tard que les autres, qui souffre d'un retard historique et nous appelle à un effort pour l'accueillir, dans le respect des règles républicaines.

L'état des lieux qu'ont dressé nos rapporteurs est plein d'enseignements sur les chiffres, les effectifs, les montants financiers nécessaires à la construction des mosquées et à leur fonctionnement, à la formation des imams. Il pourra être complété, et ce sera une des forces de notre rapport, à mon sens, que d'assurer ainsi une transparence factuelle, excellent antidote aux fantasmes.

J'aurais envie de revoir les représentants du ministère de l'Intérieur, que nous avons entendus très en amont, pour de nouveaux éclairages, à la suite de nos auditions.

Je m'interroge aussi sur la présentation de notre rapport. Est-ce tropisme alsacien ? Le rapport Messner, commandé par M. Valls, sur le financement des responsables des cultes, m'a semblé très intéressant, en particulier du fait de sa dimension interreligieuse. Il met en perspective la formation des ministres du culte des différentes confessions. C'est une approche que je trouve fort éclairante.

M. André Reichardt, rapporteur. – Et qui comporte d'excellentes préconisations.

Mme Fabienne Keller. – Un mot à Mme Goulet. Les musulmans en provenance de Turquie, nombreux en Alsace, sont certes moins immergés dans la langue française que ceux qui sont originaires du Maghreb, si bien qu'ils se sentent encore un peu plus à l'écart, mais gardons-nous d'en conclure qu'ils sont plus communautaristes que les autres.

L'Arabie Saoudite et le Koweït sont apparus comme des financeurs de mosquées, or, nous n'avons entendu aucun de leurs représentants ?

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – C'est prévu.

Mme Fabienne Keller. – J'en viens au CFCM et à l'instance de dialogue. Faut-il repartir de zéro ? Il est vrai que considérer une communauté humaine sous le registre des mètres carrés est assez monstrueux. C'était sans doute nécessaire pour démarrer quelque chose, vu l'absence de données chiffrées sur les musulmans, mais enfin...

M. René Vandierendonck. – Cela relève aussi du côté néocolonial de la démarche. On gère cela comme on le ferait de centres commerciaux.

Mme Fabienne Keller. – Mais le fait est qu'à la différence du culte protestant ou israélite, il n'y a pas de déclaration d'appartenance au culte musulman. La communauté protestante qui vote pour désigner son pasteur est identifiée. Le critère retenu pour les musulmans pousse aussi, du même coup, à une course aux mètres carrés, puisque ce sont eux qui donnent du poids. Nous constatons ce phénomène en Alsace.

Vous avez lié, madame le rapporteur, halal et communautarisme. Je vous renvoie à l'analyse de Gilles Kepel, que j'ai côtoyé dans son travail sur les quartiers difficiles, où le halal n'est pas toujours pratiqué pour des raisons religieuses mais comme un référentiel identitaire, par des personnes qui, à d'autres égards, ne sont pas nécessairement pratiquantes. C'est un indicateur complexe, dont il ne faut pas faire une lecture univoque.

Sur la formation des imams, ne faudrait-il pas entendre la direction centrale du service de santé des armées, en charge de l'agrément des aumôniers militaires et de leur suivi ? Certes, ses procédures ne sont peut-être pas transposables telles quelles aux hôpitaux et aux prisons, mais elles nous donneraient de précieuses indications.

M. René Vandierendonck. – Les aumôniers des hôpitaux sont essentiels : c'est l'endroit où l'on meurt.

Mme Fabienne Keller. – Je sais qu'il y a débat sur les aumôniers des hôpitaux, qui deviennent progressivement salariés – on en salarie un à Strasbourg. Quand je parle d'agrément, je pense à celui qui est délivré en début de mission, mais aussi en cours de mission. On a vu des aumôniers militaires auxquels était retiré leur agrément, parce qu'ils ne respectaient pas les règles relatives à leur mission.

Pour prolonger ce qu'a dit Mme Goulet sur la scolarisation des jeunes filles, il arrive fréquemment que certaines, pour ne pas être obligées d'enlever le voile, aillent dans des établissements scolaires d'autres cultes. Il est vrai que cela recoupe aussi les tentatives d'évitement scolaire, que l'on peut comprendre, de manière à pouvoir fréquenter des établissements de recrutement moins homogène que ceux de leur quartier de résidence.

Autre question, qui va peut-être au-delà de notre mission, celle de l'enseignement de la langue arabe. Il y a deux ans, un inspecteur de l'Éducation nationale m'a livré une estimation : l'enseignement de l'arabe serait pour deux tiers dispensé dans des établissements liés aux mosquées, un petit tiers étant assuré dans le cadre du dispositif Elco (enseignement des langues et cultures d'origine) et 5% seulement dans les cours officiels de l'Éducation nationale.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – C'était 2 % dans le passé.

Mme Fabienne Keller. – On a vu la grande importance des structures d'accompagnement scolaire associées aux mosquées. Peut-être serait-il bon de le décrire plus avant et de faire, peut-être, des propositions : tel était mon propos.

André Reichardt nous a dit ses interrogations sur le CFCM. Faut-il ou non considérer qu'il peut être amélioré ? Il y a là un aspect stratégique. Rappelons que dans d'autres confessions, tout n'est pas non plus parfaitement huilé. Je pense à l'église protestante, où les choses sont loin d'être simples : bien des « églises évangéliques » ne

participent pas au consistoire. Même chose dans la confession israélite : tous ne participent pas au consistoire.

S'agissant de la formation des imams, l'idée de conditionner l'exercice de leur mission à l'obtention d'un diplôme d'université me paraît centrale. Je parle d'un diplôme, non de théologie, mais d'histoire des religions ou de sociologie, tel qu'il en existe à l'Institut catholique ou à Strasbourg, comme nos auditions nous l'ont montré.

L'enseignement confessionnel, enfin, reste, il est vrai, très embryonnaire. La question du rôle de l'Éducation nationale et du contrôle républicain est posée. C'est là un vrai sujet. Je pense notamment à la reconnaissance des diplômes. En Alsace, des jeunes filles parties dans des lycées belges reviennent avec des diplômes qui ne sont pas reconnus en France. Cela génère une grande frustration et nourrit un sentiment d'exclusion. Il faut veiller à ménager des passerelles.

M. Michel Amiel. – Je remercie tous ceux qui ont permis cette mission, passionnante dans son approche diagnostique, qui bat en brèche bien des idées reçues et nous a beaucoup appris.

Doit-on, au-delà, formuler des préconisations ? De quel droit ? Il est difficile de dissocier l'Islam de France de son passé colonial, évoqué par René Vandierendonck. Cela dit, quand je parle de passé colonial, je n'y mets aucune connotation. Le colonialisme est un fruit de l'Histoire, largement porté, à l'époque, par la gauche. Mais c'est une réalité, et occulter cette relation entre notre passé colonial et l'Islam en France, l'Islam de France, c'est oublier quelque chose d'important. Fabienne Keller a rappelé le rôle que les musulmans ont joué dans la guerre de 14, dans la deuxième guerre mondiale. On l'oublie trop souvent, alors que dans l'imaginaire des musulmans en France, c'est extrêmement important. Il y a ainsi une problématique propre à l'Islam en France que l'on ne retrouve pas dans les autres pays européens, sauf, peut-être, en Belgique. Et ce n'est pas un hasard si les attentats islamistes ciblent la France ou la Belgique et non pas les autres pays européens.

J'en viens aux questions qui ont été soulevées. L'absence de chiffres ? Je rappelle que la loi interdit d'établir des données statistiques sur l'origine et la religion. Ce qui complique un peu les choses.

Mme Evelyne Yonnet. – Cela aussi tient à l'Histoire, et l'oublier...

M. Michel Amiel. – L'autorité théologique ? Mais de quel droit émettrions-nous un avis ? Ce serait un non-sens. On impute son absence à l'hétérogénéité de l'Islam en France. Mais les deux grandes branches de l'islam sont le sunnisme et le chiisme. En France, 99,9 % des musulmans sont sunnites. Formuler des préconisations en matière théologique serait pour moi une grande erreur, qui se retournerait contre nous.

M. André Reichardt, rapporteur. – Il ne s'agit pas de formuler des préconisations théologiques, mais de constater qu'il n'existe pas d'instance théologique...

M. Michel Amiel. – On ne peut pas dire : « il faut qu'il y en ait une ».

M. André Reichardt, rapporteur. – Et pourquoi pas ?

M. René Vandierendonck. – Avec un Gouvernement qui se chargerait d'en créer une *ex nihilo*, comme en Arabie Saoudite ?

M. Michel Amiel. – Au sein de la communauté arménienne, que je connais bien, il existe trois courants religieux – protestant, catholique, apostolique. Existe-t-il une autorité théologique dans l’Eglise apostolique arménienne de France ? Non. Faut-il susciter l’idée qu’il y en ait une ? Bref, c’est une démarche, à mon avis, très osée. Sur la question de la représentativité, je veux bien que l’on suggère quelque chose qui s’apparente au consistoire, mais pas au-delà. Le CFCM n’est pas reconnu ? Soit, mais est-ce en créant quelque chose de nouveau que l’on assurera cette reconnaissance ? J’en doute.

L’idée de taxer le halal m’apparaît difficile mais possible. Certes, il n’existe pas de norme homogène. L’une des personnes que nous avons entendues a décrit, dans un article, les difficultés qu’a rencontrées la norme Afnor, qui n’a pu s’imposer. Je rejoins pleinement ce qui a été dit, le halal mêle deux enjeux, un enjeu d’identité et un enjeu financier.

Car pour ce qui concerne l’enjeu religieux, contrairement à la cashrout, où les textes sont très clairs, on ne trouve, dans le Coran, hormis l’interdiction du porc et de l’alcool, qu’une seule prescription sur la norme d’abattage. Et pourtant, on trouve aujourd’hui jusqu’à de l’eau halal, qui nous vient de Malaisie ! Mais que les prescriptions ne soient pas homogènes n’empêche pas de taxer. Rien n’interdit de taxer tout ce qui se veut appliquer une norme halal. Qu’elle soit ou non reconnue par tout le monde n’importe pas au ministère des finances. C’est inattaquable ! Ce serait une piste intéressante à creuser.

Dans la formation des imams, il y a deux volets. Un enseignement du fait religieux et un enseignement théologique. Si on ne manque pas d’enseignants capables d’assurer le premier, il n’en va pas de même du second. Il passe par la langue arabe, première chose qu’un imam doit connaître puisqu’il est tenu de savoir le Coran par cœur, et qui est intimement liée à la religion : l’arabe est une langue sacrée, à la différence du latin, qui est une langue liturgique. La formation théologique d’un imam passe donc forcément par la langue arabe. Que l’on m’explique comment articuler cela avec la loi de 1905 ? Enseigner des prescriptions condamnant l’islamisme radical ? Soit, mais je vois mal comment la République pourrait s’y aventurer. Et j’insiste, une fois encore et pour finir, sur la question du passé colonial, à mes yeux capitale.

M. Rachel Mazuir. – J’ai entendu avec plaisir René Vandierendonk et Michel Amiel exprimer leurs attentes, quant aux préconisations que nous pourrions formuler. Toutes ces questions sont très sensibles. J’ai lu le rapport Maurey, dans lequel on se demande, en substance, comment contourner la loi pour financer des mosquées. C’est calamiteux. Toute préconisation en la matière est de nature à susciter des réactions. Il faut rester dans le droit d’une République laïque, à laquelle chacun essaie de s’adapter avec ses convictions propres, sans s’aventurer à réveiller les vieux démons qui traversent notre société, laquelle comprend aussi, au reste, des agnostiques et des athées.

Je souscris pleinement à ce qui a été dit sur la formation des imams. On s’inquiète des dérives, parce que c’est la mosquée qui choisit son imam, certains candidats étant peut-être un peu plus malins que les autres. D’où nos interrogations.

Le halal ? Il suscite avant tout chez moi une question : jusqu’à quand l’abattage rituel sera-t-il autorisé ? J’y ai assisté une fois, à Bourg-en-Bresse, et cela m’a suffi. C’est vraiment édifiant...

La question de l'enseignement confessionnel doit être abordée avec prudence. Nous ne sommes pas là pour le promouvoir. Il ne s'agit que de reconnaître, par contrat, certains établissements.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je remercie notre présidente et nos rapporteurs pour l'intérêt qu'ils ont su donner à l'exercice. Je n'ai rien à ajouter à ce qui a été dit sur l'utilité d'un état des lieux, sur la nécessité de laisser de côté les idées reçues, sur la complexité de l'Islam – des Islam – en France, sur le diagnostic à porter. Notre rapport devra fournir une présentation très large, sans se limiter en longueur, afin de fournir un vrai outil améliorant la connaissance de l'Islam dans notre pays. Je souhaite que nous puissions aboutir à un rapport consensuel. Le sujet est délicat, sensible, et s'il serait vain d'y voir un instrument politique de circonstance. En revanche, ne pas formuler de préconisations, ne pas apporter de réponses assez claires aux préoccupations de nos concitoyens serait contre-productif pour les sensibilités ici représentées aujourd'hui.

Pour moi, il s'agit de répondre à trois principes. Tout d'abord, un principe d'autorégulation par la communauté islamique mais aussi de responsabilité de la communauté musulmane. Sans manichéisme ni discourtoisie, il importe de sortir d'un discours de victimisation et de donner aux musulmans les moyens d'exercer librement leur culte – comme le veut la loi de 1905, qui a clairement entendu protéger le libre exercice du culte – tout en les plaçant en situation de responsabilité.

En deuxième lieu, un principe de non-engagement de l'État. Ce n'était pas mon idée de départ, car dans un climat généralisé de suspicion, les Français attendent énormément du législateur pour engager l'État sur la voie d'un encadrement de l'Islam en France. Mais répondre à une telle aspiration serait, à mon sens, éminemment dangereux, et il faut assumer publiquement l'exigence de ne pas engager l'État dans des décisions et des contenus qui relèvent de la communauté musulmane. En revanche, cela n'interdit pas de donner à la communauté musulmane un cadre où les dérouler.

Troisième principe, enfin, la non-intervention des États étrangers. C'est un objectif à atteindre, ce qui a des conséquences sur le mode d'élection au CFCM, qui favorise clairement l'influence d'États étrangers, mais aussi sur la formation et les questions financières.

Voilà pour les principes. *Quid*, à présent, des préconisations ?

CFCM ou pas ? Pour moi, il n'y a pas d'autre solution que s'appuyer sur lui, ou sur un équivalent. Je préfère oublier la notion de consistoire, qui va beaucoup plus loin qu'un CFCM renforcé, puisque la notion de consistoire est associée à l'autorité de l'État sur le volet religieux. Bref, je ne vois pas d'alternative au CFCM pour l'organisation de l'Islam dans notre pays, afin de permettre aux musulmans de se responsabiliser. En revanche, je suis favorable à une modification de son mode d'élection, qui permettrait à tous les musulmans de participer au vote sur une base volontaire. Il est vrai, comme le rappelait M. Reichardt, que l'on ne dispose pas de chiffres fiables sur le nombre de musulmans, mais rien n'interdit d'imaginer une liste électorale établie à partir d'une démarche volontaire. Soit dit en passant, dire que les statistiques ethniques sont illégales dans notre pays n'est pas exact. La décision du Conseil constitutionnel à laquelle on fait toujours référence ne dit pas cela. Le Conseil a dit que de telles statistiques ne seraient possibles que si elles intervenaient sur la base de « données objectives » et avec « neutralité ». C'est donc une position plus nuancée qu'on ne veut bien le dire, même si personne ne s'est aventuré à essayer de définir ces deux derniers

termes. Quoi qu'il en soit, rien n'interdit, pour réformer le mode d'élections – ce qui, je le répète, me paraît indispensable pour couper le lien avec les pays d'origine –, de constituer une liste électorale sur une base volontaire.

Le CFCM doit avoir un cadre, qui rappelle les valeurs de la République. Or, le dispositif actuel est d'une insuffisance criante. Le CFCM est une association créée le 28 mai 2003, accompagnée d'une charte, laborieusement élaborée à l'époque. Si l'on veut le renforcer, notre rôle de législateurs est de rappeler l'exigence de conformité aux valeurs de la République.

Je ne serais pas non plus choqué que, sur la question du halal, du financement ou de la formation des imams, soient prévues des modalités de certification. Il ne s'agit pas pour l'Etat d'intervenir dans la vie des musulmans de France, mais il semblerait normal que tout ce qui a trait au décisionnel en matière de certification relève du CFCM, dans le cadre du mandat juridique qui lui serait confié.

Donner un cadre légal au CFCM serait aussi une manière de donner sa chance à la communauté musulmane qui, comme l'ont rappelé plusieurs intervenants, nous est liée par des épisodes historiques délicats ; c'est pourquoi il ne me paraîtrait pas gênant de marquer que ces dispositions sont spécifiques à la communauté musulmane. D'autant qu'elle est une communauté de foi, à la différence des autres communautés qui sont des communautés religieuses, ce qui leur confère un cadre.

Quant à définir des modalités de formation, cela me paraît devoir passer par des conventions avec les universités, étant entendu que si la partie théologique relève du CFCM, la partie académique relève de l'autonomie universitaire.

J'ai beaucoup apprécié la description de l'expérimentation allemande, où l'Etat, dans le cadre du conventionnement de formations, n'est pas intervenu financièrement. Il me semble que l'on peut conduire la communauté musulmane à aller dans ce sens pour peu qu'on lui ouvre des perspectives de certification, que l'on peut dégager un statut de l'imam et un statut de l'étudiant, qui seraient un plus pour les jeunes musulmans souhaitant suivre ces formations.

De même, en matière financière, il me semble difficile d'éviter les financements venus de l'étranger, mais la condition est qu'ils soient transparents, et transitent par une fondation. Si l'on donne un cadre à l'Islam *via* le CFCM, et alors que l'on s'inquiète du suivi des imams de certaines mosquées, ce système de transit par une fondation offre un avantage complémentaire : celui qui voudra que sa mosquée soit financée devra s'intégrer dans un dispositif le conduisant à recruter un imam titulaire d'une certification, soit qu'il ait été formé en France, soit, en attendant leur souhaitable extinction, dans un des pays avec lesquels la France a des accords bilatéraux.

Enfin, vous avez évoqué des auditions complémentaires. Elles me paraissent nécessaires, une fois que nous aurons défini des propositions, car il faut pouvoir les tester, avec le ministère et avec le CFCM, pour savoir où l'on va. Pour clarifier notre pensée, nous avons également besoin d'un *benchmarking* sur le mode de traitement retenu par les autres pays, que ce soient l'Angleterre ou les dernières dispositions prises par l'Autriche. Nous aurions ainsi une expertise juridique pour savoir jusqu'où l'on peut aller dans le niveau de délégation au CFCM. Je ne pense pas qu'il y ait d'illégalité dans une telle délégation, mais j'ai bien entendu les observations de plusieurs de mes collègues sur le respect et les limites de

la loi de 1905 : si l'on veut aller vers un CFCM renforcé, j'admets qu'il faille aller un peu plus loin dans l'analyse juridique.

Mme Evelyne Yonnet. – Je remercie nos rapporteurs et la présidente. J'ai beaucoup appris lors de nos auditions, mais j'ai le sentiment que l'on essaie de régler des problèmes qui ne nous concernent pas seuls. L'Islam, ainsi que vient de le rappeler M. Bonnacarrère, est une communauté de foi difficile à appréhender, et qui varie selon les pays.

Comme l'a dit Mme Goulet, la loi de 1905 est notre ancre. Nous sommes des laïcs avant tout et j'ai beaucoup de mal à discerner quelles préconisations pourraient être tirées de nos auditions. J'ai aussi eu le sentiment, au cours de ces auditions, que la communauté musulmane était très en demande sur le rôle de l'État, de l'Éducation nationale, mais que s'agissant de sa structuration, tous ne partageaient pas le même sentiment, par exemple sur les imams et les aumôniers. Or, étant profondément laïque, je ne me sens pas en position de donner des orientations et je crains qu'en demandant à l'État de trancher sur des questions qui touchent à la foi et à la théologie, on soulève des difficultés que la loi de 1905 avait entendu lever. Sauf à refaire 1905, je ne vois pas comment on peut donner un cadre hors cadre.

Mme Fabienne Keller. – Que faites-vous de la Grande Mosquée de Paris ? La loi de 1905 n'a pas empêché ce projet de voir le jour.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Sans parler de l'exception de Mayotte.

Mme Evelyne Yonnet. – On sent bien que la communauté musulmane est très demandeuse, même s'il y a des bémols. Vous déplorez l'absence de statistiques ? Il y a une solution : le droit de vote des immigrés vous en donnerait !

M. René Vandierendonck. – Attention à l'islamalgame !

Mme Evelyne Yonnet. – Une boutade un peu provocatrice ne fait pas de mal de temps en temps, cela fait réfléchir. Le CFCM est une association, pourquoi irions-nous nous mêler de son fonctionnement, qui ne regarde qu'elle ? On peut certes faire des propositions, notamment sur le mode d'élection, car on peut s'indigner d'une vision gestionnaire au mètre carré, mais sans aller jusqu'à l'ingérence. Je tiens vraiment à ce que nous nous en tenions à de simples orientations. On ne légifèrera pas là-dessus, il ne faut pas se leurrer.

M. René Vandierendonck. – Vous voulez un enterrement en commission ?

Mme Evelyne Yonnet. – Ce n'est pas ce que je dis. J'ai beaucoup réfléchi au cours de ces auditions. Et je n'ai pas eu le sentiment que s'en dégageait un dessein ferme, hormis une demande sur la formation et la rémunération des aumôniers et des imams. Comment régenter une religion qui n'est fondée que sur la foi, dénuée de l'appareil qui est celui de l'Église catholique ? C'est aux musulmans de réfléchir à la manière de se rejoindre sur un mode de fonctionnement qu'ils choisiront.

Mme Colette Giudicelli. – Ce serait bien que ce travail s'en tienne, dans un premier temps au moins – je veux dire pendant un an –, à un rapport d'information. Pourquoi une année ? C'est qu'il serait périlleux à mon sens, avec l'échéance qui nous attend et l'horizon bouché par la figure de Mme Le Pen, de dire certaines choses maintenant.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Je rappelle à nos collègues que nous sommes convenus de nous en tenir au cadre de la loi de 1905. Nous avons également tous constaté que sur la question de l'intervention de l'État, la communauté musulmane, tantôt la demande, tantôt la rejette, et qu'elle est sur cette question un peu schizophrénique ! Nous sommes également très clairs sur une ligne de fracture : on peut se demander si l'État, chaque fois qu'il met la main à l'ouvrage, ne retarde pas au fond la prise en main de la communauté par elle-même.

Mme Fabienne Keller. – Avant le CFCM, c'était encore pire. Il était très difficile d'identifier des interlocuteurs.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Le CFCM est, quoi qu'on en veuille, une réalité dans le paysage. Rien ne nous interdit de dessiner le schéma d'un CFCM idéal, tel qu'il ressortirait de nos auditions, en expliquant que de toute façon il n'est pas question d'y toucher parce que tout simplement, d'un point de vue légal, ça n'est pas possible. Sur l'enseignement laïc du fait religieux, nous rejoignons ce qui a été dit. Nous avons prévu de faire un chapitre sur les idées reçues. Les imams autoproclamés ? Une spécialiste qui a consacré sa thèse à la question nous a expliqué que cela est inconcevable : les imams n'arrivent pas comme ça du jour au lendemain, ils sont portés par leur mosquée et ils peuvent être révoqués s'ils ne lui conviennent plus. Quant à la délicatesse de ces questions, qui va croissant, pour reprendre les termes de René Vandierendonck, cela n'a échappé à personne.

Si, dans notre rapport, nous parvenons à faire un état des lieux complet et en perspective avec les autres religions, en indiquant chaque fois là où l'État intervient alors qu'il n'intervient jamais dans les autres religions, et là où il se retient d'intervenir alors que pour d'autres il l'aurait fait, bref, si nous mettons bien en avant toutes les ruptures d'égalité, nous aurons déjà fait un travail conséquent, et qui n'a jamais été fait.

Je prends note des observations de notre collègue Bonnacarrère. Je retiens l'idée d'un tableau comparatif, qui me paraît tout à fait intéressante, et auquel méritera en effet d'être adjointe une étude de législation comparée sur nos voisins européens.

Quant au halal, entendons-nous bien : je ne suis pas hostile à ce qu'il serve au financement du culte, pour autant que l'on en trouve le moyen. Il existe bien une certification en matière de sécurité sanitaire et nous savons que quand on demande à Bercy d'intervenir, rien n'est impossible.

M. René Vandierendonck. – Pardon d'insister mais ce moyen doit être trouvé, après réforme du CFCM et avec lui, dans un contexte électoral délicat que vous connaissez.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Cela ne m'a pas échappé.

Je vous propose de nous faire passer vos notes et observations écrites, pour que l'on puisse les intégrer. Quant à émettre des doutes sur notre capacité à intervenir, cela fait aussi partie de notre rapport. Il ne s'agit pas de laisser penser que l'on peut faire quand on ne peut pas.

M. André Reichardt, rapporteur. – Nous allons bien sûr intégrer les observations des uns et des autres. Comme je l'ai dit, nous allons tester, à l'occasion de nouvelles auditions, d'éventuelles préconisations. C'est pourquoi il me semble nécessaire, sur la question des statistiques, d'entendre la Cnil. Nous verrons également la DGFiP pour

préciser le régime fiscal des dons aux associations, aux associations culturelles, le régime de transparence comptable des fondations, afin d'y voir clair. J'ai également noté le souhait de Jacques Bigot d'entendre un représentant du ministère des affaires étrangères : nous pourrions vous communiquer les informations que nous a données le conseiller aux cultes du ministère, qu'avec Mme Goulet nous avons entendu en audition-rapporteurs. Nous avons également prévu d'entendre les ambassadeurs d'Algérie, d'Arabie Saoudite et du Qatar, pays qui font partie des financeurs.

Surtout, comme l'a souligné Philippe Bonnacarrère, nous devons tester nos préconisations, et nous tourner à nouveau vers le ministère de l'intérieur, entendre si possible le ministre, revoir le directeur des libertés publiques et, si nous devons proposer une modification du mode de scrutin ou des modalités de fonctionnement du CFCM, savoir ce qu'en pensent les intéressés.

Il s'agit de faire des propositions qui tiennent la route. Si l'expertise juridique que propose Philippe Bonnacarrère montre qu'elles ne seraient pas compatibles avec la loi de 1905, nous y renoncerons, bien entendu.

M. René Vandierendonck. – La loi de 1905 comporte beaucoup d'ouvertures : elle institue un régime d'associations culturelles permettant un financement et garantissant la transparence *via* le contrôle des comptes. Mais le CFCM est une association de la loi de 1901 : il doit opter pour le régime de 1905.

M. André Reichardt, rapporteur. – D'où l'utilité de revoir le directeur des libertés publiques.

Nous prévoyons également un déplacement à Lille, une visite à l'Institut européen des sciences humaines, soit à Château-Chinon, soit à Saint-Denis, où il est aussi implanté, et à l'institut Al Ghazali de la Grande Mosquée de Paris, de formation des imams et des aumôniers.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Je vous invite à nous accompagner nombreux dans ces visites de terrain, où il est important de se rendre.

M. André Reichardt, rapporteur. – Notre rapporteur propose également d'entendre M. Tarek Oubrou, l'imam de Bordeaux, à quoi Mme Yonnet ajoute par souci de comparaison l'imam d'Aubervilliers, qu'on dit à l'opposé de la modération du premier.

Mme Corinne Féret, présidente. – Je vous propose de nous adresser vos contributions écrites d'ici au 17 mai, 18 heures. Retenez, dans notre planning, la date du 15 juin, envisagée pour l'examen du rapport, avec un délai après la réunion pour envoyer les éventuelles observations que vous souhaiteriez insérer en annexe. Ce délai pourrait être fixé au 20 juin, de manière à ce que le rapport puisse être rendu public le 22 juin.

Mme Fabienne Keller. – Au lendemain du référendum sur le Brexit, qui va mobiliser les médias ?

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Il n'est pas mauvais, eu égard au contexte, d'inscrire ce rapport dans le cours normal de nos travaux, sans en faire un événement médiatique.

La réunion est levée à 16 heures

Mercredi 11 mai 2016

- Présidence de Corinne Féret, présidente -

Audition de M. Jean-Luc Barcon-Maurin, chef du service juridique de la fiscalité, Direction générale des finances publiques (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 MAI ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mercredi 18 mai 2016

à 9 h 30

Salle Clemenceau - Configuration demi-salle, entrée gauche côté vestiaire

- Audition de M. Patrick Pouyanné, président-directeur général de Total (ouverte à la presse et au public – captation vidéo).
- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 3623 (A.N., XIVe lég.) relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 585 (2015-2016) visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture.
- Désignation d'un sénateur appelé à siéger au conseil d'administration du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB).

<p>- Examen des amendements de séance déposés sur le texte n° 597 (2015-2016), adopté par la commission sur le projet de loi n° 481 (2015-2016) habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation (Mme Valérie Létard, rapporteure).</p>

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 18 mai 2016

à 9 h 30

Clemenceau, configuration demi-salle, entrée droite côté écran

à 9 h 30 :

- Audition conjointe sur la ratification de l'accord de Paris – COP 21 : Mme Hakima El Haité, ministre marocaine de l'environnement, et Mme Laurence Tubiana, ambassadrice pour les négociations climatiques (captation vidéo).

à 11 heures :

- Audition en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. Rémy Rioux, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de directeur général de l'Agence française de développement.

à l'issue de l'audition :

- Vote et dépouillement simultané du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence française de développement, au sein des commissions des affaires étrangères des deux assemblées.

6488

à 16 h 30

Salle Clemenceau

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, sur les opérations en cours.

Commission des affaires sociales

Mardi 17 mai 2016

à 17 h 45

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs.

Mercredi 18 mai 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition des représentants des organisations représentatives des salariés sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs :

. Mmes Véronique Descacq, secrétaire générale adjointe, Caroline Werkoff, secrétaire confédérale, et M. Philippe Couteux, secrétaire confédéral responsable du service emploi-sécurisation des parcours professionnels, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT),

. M. Franck Mikula, secrétaire national au secteur emploi et formation, de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC),

. M. Pierre Jardon, secrétaire confédéral chargé du dialogue social, de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC),

. M. Fabrice Angei, membre du bureau confédéral chargé des questions emploi, de la Confédération générale du travail (CGT),

. M. Didier Porte, secrétaire confédéral du secteur juridique, et Mme Marie-Alice Medeuf-Andrieu, secrétaire confédérale, de Force ouvrière (FO).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 17 mai 2016

à 14 h 30

Salle Médicis

- Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur le rapport d'activité du CSA pour 2015 (ouverte à la presse – captation vidéo).
- Communication de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, sur l'application des lois.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 17 mai 2016

à 13 h 30

Salle n° 67

- Examen des amendements de séance sur le texte n° 593 (2015-2016), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 504 (2015-2016), présentée par MM. Xavier Pintat et Jacques Gautier, relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils (M. Cyril Pellevat, rapporteur).
- Examen des amendements de séance sur le texte n° 595 (2015-2016), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 522 (2015-2016), présentée par M. Gérard Longuet et plusieurs de ses collègues, précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue (M. Michel Raison, rapporteur).
- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (sous réserve de sa convocation par le Premier ministre)..

Commission des finances

Mercredi 18 mai 2016

à 9 h 45

Salle n° 131

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi (AN n° 3623 – XIV^e législature) relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, sous réserve de sa transmission.
- Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales : audition de M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ouverte à la presse – captation vidéo).
- Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales : audition de Mme Éliane Houlette, avocat général à la Cour de cassation, procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris (ouverte à la presse – captation vidéo).

- Contrôle budgétaire – communication de M. Michel Berson, rapporteur spécial, sur le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique (« cluster ») sur le plateau de Paris-Saclay.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 18 mai 2016

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 3623 (A.N. XIIIème lég.), relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (procédure accélérée engagée).

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 257 (2015-2016), présentée par Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs (rapporteur : M. Alain Marc).

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 273 rectifié (2015-2016), présentée par MM. Yannick Botrel, René Vandierendonck et plusieurs de leurs collègues, visant à associer les parlementaires à la vie institutionnelle locale (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

à 10 h 30

Salle n° 216

- Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.

Commission des affaires européennes

Mardi 17 mai 2016

à 18 heures

Salle Clemenceau – Configuration demi-salle, entrée gauche côté vestiaire

- Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et les parlementaires européens français sur les thèmes suivants :

. union de l'énergie,

. relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Jeudi 19 mai 2016

à 8 h 30

Salle A120

- Perspectives de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) : proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Gisèle Jourda et M. Yves Pozzo di Borgo.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi réformant le système de répression des abus de marché

Mardi 17 mai 2016

à 13 h 30

Salle n° 6350 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

Commission d'enquête sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage

Mardi 17 mai 2016

à 14 h 30

Salle n° 245

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 14 h 30 :

- Audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

à 15 h 30 :

- Audition de MM. Jean Bassères, directeur général, Stéphane Ducatez, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation, de Pôle emploi et de Mmes Selma Mahfouz, directrice, Corinne Prost, cheffe de service, adjointe à la directrice, de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (Dares).

Jeudi 19 mai 2016

à 14 heures

Salle Médicis

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 14 heures :

- Audition de M. Gallo Gueye, directeur des statistiques sociales, de la direction générale d'Eurostat.

à 15 heures :

- Audition de M. Yves Perardel, économétricien, du service de production et d'analyse de données, du département des statistiques, de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Mission d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte

Mardi 17 mai 2016

à 13 h 30

Salle n° 216

- Audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, et de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la CNIL.

Mercredi 18 mai 2016

à 15 heures

Salle Médicis

- Audition de S.E. le Dr Khalid bin Mohammed Al Ankary, Ambassadeur du Royaume d'Arabie saoudite en France.

Mission d'information sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord

Mercredi 18 mai 2016

à 14 h 30

Salle n° 245

à 14 h 30 :

- Audition de M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) (en commun avec les rapporteurs sur la Turquie de la commission des affaires européennes et le groupe de travail sur les migrants de la commission des affaires étrangères).

à 16 heures :

- Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes.

Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne

Mardi 17 mai 2016

à 17 h 45

Salle n° 67

Adoption du rapport relatif aux comptes du Sénat pour l'exercice 2015 et délivrance du quitus aux Questeurs et au Trésorier.