

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	7345
• <i>Audition de M. Dominique Martin, candidat à la direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament.....</i>	<i>7345</i>
COMMISSION DES FINANCES.....	7359
• <i>Contrôle budgétaire – Agence nationale de la recherche (ANR) et financement de la recherche sur projets - Communication.....</i>	<i>7359</i>
COMMISSION DES LOIS	7367
• <i>Articles 56 et 13 de la Constitution - Audition de M. Michel Mercier, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel.....</i>	<i>7367</i>
• <i>Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.....</i>	<i>7374</i>
• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	<i>7374</i>
• <i>Projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>7375</i>
COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES	7387
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.....</i>	<i>7387</i>
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la confiance dans la vie politique</i>	<i>7406</i>
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique.....</i>	<i>7417</i>
PROGRAMME DE TRAVAIL	7429

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 1er août 2017**- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -*La réunion est ouverte à 14 h 30.***Audition de M. Dominique Martin, candidat à la direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament**

M. Gérard Dériot, président. – Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser notre président, Alain Milon, qui ne peut être présent cet après-midi.

Nous recevons M. Dominique Martin, dont le Gouvernement souhaite renouveler le mandat triennal à la tête de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, l'ANSM.

Cette audition s'inscrit dans le cadre fixé par l'article L. 1451-1 du code de la santé publique relatif aux procédures de nomination en qualité de président ou de directeur des agences sanitaires.

Je rappelle que l'ANSM a été créée en 2011 pour remplacer, dans les conditions difficiles que nous savons, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'Afssaps. Sa mission est d'assurer la sécurité des produits de santé tout au long de leur cycle de vie et de garantir à tous les patients un accès équitable à l'innovation.

Les enjeux sont de taille et nous gardons en mémoire plusieurs évènements difficiles, auxquels l'opérateur a été exposé dans la période récente. Je pense notamment à l'accident dramatique survenu à l'occasion de l'essai clinique de Rennes.

De fait, au cours des dernières années, nous avons pu constater combien l'ANSM était un opérateur sous tension, du fait de l'élargissement de ses missions dans un cadre budgétaire de plus en plus contraint. Nous avons d'ailleurs demandé au Gouvernement une stabilisation des moyens alloués à l'agence à compter de 2017. Plusieurs évaluations de la Cour des comptes ou de l'IGAS ont pointé des difficultés d'organisation et de fonctionnement, auxquelles le contrat d'objectifs et de performance pour les années 2015-2018 entendait répondre.

Je laisse sans plus attendre la parole à M. Martin, afin qu'il puisse dresser un bilan synthétique de son premier mandat à la tête de l'ANSM et nous exposer la façon dont il entend continuer de répondre aux nombreux défis qui la concernent.

M. Dominique Martin, directeur général de l'ANSM. – Mesdames, messieurs les sénateurs, c'est un honneur pour moi d'être reçu par votre commission, à l'approche du possible renouvellement de mon mandat de directeur général de l'ANSM, pour une deuxième et dernière période de trois ans, comme cela est prévu par la loi.

L'audition par le Parlement du candidat pressenti à la fonction de directeur général par le Gouvernement s'inscrit pleinement dans les principes de transparence

déterminés par la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

Ces principes visent à assurer l'inscription de cet établissement dans son environnement politique et social. C'est d'autant plus important que l'ANSM est dotée d'une capacité d'expertise et est amenée à prendre quotidiennement des décisions qui influent fortement sur la pratique des soins et, au-delà, sur le champ de la santé publique.

Je vous propose d'aller à l'essentiel, afin de laisser place à la discussion. Je sais d'expérience que les matières très techniques dont traite l'ANSM ne sont jamais mieux éclairées que par les échanges portant sur des situations concrètes. Je vais par conséquent développer principalement trois thèmes : l'identité de l'agence, ses enjeux, et les engagements que je souhaite formuler pour y répondre.

En 1993 était créée l'Agence du médicament, première agence sanitaire, autonome dans sa gestion comme dans ses décisions.

La loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme a créé l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'Afssaps, dotée de compétences nouvelles, notamment dans le vaste champ des dispositifs médicaux.

Enfin, l'ANSM fut créée en 2012 à la suite d'un processus dense, initié en 2010 à la suite de la crise du Mediator. Les Assises du médicament, qui ont réuni des centaines d'acteurs dans un débat riche et ouvert, ont permis une réflexion partagée et approfondie sur la place du médicament et des dispositifs médicaux dans nos politiques de santé publique. Elles ont ouvert les pistes qui gouvernent aujourd'hui l'établissement.

La loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a d'abord confirmé la nécessité de maintenir une grande agence responsable de la sécurité des produits de santé. Or ceci, au décours de la crise du Mediator, n'était en rien une évidence.

La loi a également étendu ses compétences, en la dotant, notamment en matière de surveillance, de nouveaux outils, tels que la pharmacoépidémiologie, permettant de renforcer ses actions.

Elle a aussi posé les bases d'une importante réforme de la gouvernance en introduisant, au titre de la mise en œuvre de principes de déontologie renforcés, plus d'indépendance et de transparence dans la gestion.

Elle a enfin conduit l'établissement à refondre en profondeur son organisation, afin de décloisonner les processus de décisions.

Aujourd'hui, les presque 1 000 collaborateurs de l'établissement public exercent des missions qui couvrent l'ensemble des produits de santé : les médicaments, chimiques et biologiques, anciens comme expérimentaux, curatifs ou préventifs comme les vaccins, soit plus de 10 000 spécialités au total ; les centaines de milliers de dispositifs médicaux qui vont des lunettes aux pansements, en passant par les dispositifs implantables les plus sophistiqués, les logiciels ou les appareils de radiologie ; les produits sanguins labiles et les greffes ; enfin, dans un registre un peu différent, mais qui montre bien l'ampleur du champ couvert, les plantes, les cosmétiques et les produits de tatouage.

L'agence, qui s'appuie sur son expertise interne, comme sur des experts externes, dans un cadre déontologique strictement défini et totalement transparent, exerce de multiples missions : d'autorisation, de surveillance, d'inspection – avec près de 700 inspections par an, dont 12 % inopinées et près de 10 % hors Europe – et de contrôle, dans ses propres laboratoires.

L'Agence dispose de pouvoirs de police sanitaire en propre lui permettant, si nécessaire, de modifier, de suspendre ou d'interdire des activités, des productions ou des autorisations de commercialisation. Elle peut également prendre des sanctions financières à l'encontre des entreprises en cas de non-respect de la réglementation.

Au total, ce sont plusieurs milliers d'actes réglementaires qui sont pris chaque année.

Enfin, l'agence est pleinement inscrite dans son environnement européen. Elle participe au quotidien au fonctionnement de l'Agence européenne du médicament, l'AEM, et à la mise en œuvre des règlements européens dans les domaines du médicament, des dispositifs médicaux et des cosmétiques.

Cette dimension européenne a pris une place considérable en matière de produits de santé : les procédures sont chaque jour plus partagées, les autorisations des médicaments innovants sont obligatoirement centralisées, la surveillance des produits est coordonnée par l'Agence européenne, les règles sont généralement applicables sur tout le territoire de l'Union, les outils informatiques sont de plus en plus interconnectés et les échanges entre les équipes et les experts sont permanents. Il est ici essentiel de préciser que l'activité au sein de l'Agence européenne n'est pas celle d'une structure supranationale, mais qu'elle fait appel aux experts nationaux, qui construisent ensemble les évaluations et décident des mesures de renforcement de la surveillance.

Sur ces bases à la fois profondément rénovées par la loi de 2011 et pleinement inscrites dans le fonctionnement de l'Union européenne, l'agence s'est engagée dans la définition et le déploiement de priorités stratégiques, qui constituent ses fondamentaux pour les années en cours et définissent ses enjeux.

La sécurité des patients est au cœur de notre attention et de notre stratégie. Le retour d'expérience conduit sans conteste à faire de la sécurité, et donc de la sécurité des patients, la priorité absolue. Celle-ci n'est jamais définitivement acquise dans un environnement particulièrement complexe, qui fait intervenir de nombreux acteurs et un nombre incalculable de produits de santé. Il nous faut pour cela poursuivre ce que nous appelons la sécurisation des processus de surveillance. Cette procédure a pour objectif l'identification des risques à partir des nombreuses sources de signaux. Elle doit également permettre une traçabilité sans faille des processus de traitement, une sécurisation des décisions prises et un développement des mesures d'impact.

J'ai par ailleurs décidé la création, directement à mes côtés, au sein de la direction générale, d'un centre d'appui et de gestion des risques et des urgences, qui sera opérationnel en septembre et viendra compléter et renforcer le dispositif en assurant un pilotage et une coordination serrée des politiques de réduction du risque.

Il nous faut aussi favoriser un accès rapide, encadré et large à l'ensemble des produits de santé. Le droit français permet de disposer d'un arsenal juridique unique pour

favoriser et encadrer l'accès aux innovations. Ce sont en particulier les autorisations temporaires d'utilisation, les ATU, qu'elles soient individuelles ou collectives, ou encore les recommandations temporaires d'utilisation, les RTU, qui sont de véritables innovations législatives souvent citées en exemple par nos collègues européens.

C'est à l'échelon de l'Europe, encore une fois, que s'évaluent les nouveaux médicaments, notamment dans les groupes scientifiques multinationaux. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la cancérologie, dans celui des antiviraux ou encore des vaccins. Cette activité européenne constitue un enjeu primordial, qui fait aujourd'hui l'objet de discussions serrées avec les tutelles sur la question des moyens que nous sommes en capacité d'y consacrer. Dans le domaine du médicament, l'Europe est l'acteur de l'avenir. Le rôle des États membres n'est certainement pas de l'ignorer, bien au contraire. Il nous faut nous organiser pour être présents au cœur de ce processus, qui n'existe que par l'action même des agences nationales. L'influence de la France est aujourd'hui clairement insuffisante, tant au regard de ses ambitions que pour faire face aux secousses à venir, notamment lors de la mise en œuvre concrète du Brexit.

Il en est de même des essais cliniques, indispensables au développement de nouvelles molécules. Nous autorisons chaque année environ 1 700 essais cliniques, dont plus de 700 pour les seuls médicaments. La France dispose d'un tissu universitaire, hospitalier et industriel de premier ordre. Un des enjeux de l'agence sera, dans les toutes prochaines années, d'être en capacité d'accompagner la mise en œuvre du nouveau règlement européen en matière d'essais cliniques, par une politique d'autorisation efficace, à la fois sûre et agile.

Mais on ne peut traiter de la question de l'accès au médicament sans évoquer le problème majeur et croissant des ruptures de stock – possiblement en lien avec l'évolution des circuits de production, à la fois plus globalisés et en flux tendus. L'Agence doit déployer des moyens de plus en plus importants pour tenter de prévenir et traiter les ruptures touchant les produits d'intérêt thérapeutique majeur comme les anticancéreux, les antibiotiques ou encore les vaccins. Je considère cette évolution comme très préoccupante. La loi du 26 janvier 2016 a prévu des dispositions plus contraignantes pour les industriels, qui doivent disposer d'un plan de prévention et de gestion des pénuries, et qui, en cas de défaillance, peuvent faire l'objet de sanctions financières. Si cette loi était indispensable pour sécuriser l'approvisionnement, elle ne réglerait cependant pas tous les problèmes.

Il nous faut également poursuivre la consolidation de nos liens avec les parties prenantes – associations de patients, professionnels de santé et industriels – et améliorer leur implication. Il s'agit tout d'abord de développer qualitativement et quantitativement nos liens avec les associations, que nous devons associer davantage aux processus de décisions. La création récente de France Associations Santé constitue une chance que nous devons saisir.

Mais il est tout aussi essentiel de renforcer, pour que nos messages soient compris et mis en œuvre, notre capacité à être entendus par les praticiens. Beaucoup reste à faire sur ce terrain. Ainsi, la notoriété de l'ANSM auprès des généralistes est faible : 50 % d'entre eux seulement la connaissent, ce qui est inacceptable. C'est pourquoi nous devons radicalement changer notre manière de faire avec ces professionnels. Nous avons depuis un an créé et développé un lien étroit avec le Collège de la médecine générale, à qui je veux ici rendre hommage. Nous entretenons aujourd'hui avec lui un partenariat que je juge exemplaire. Nous avons trouvé un interlocuteur attentif, constructif, crédible et exigeant. Si beaucoup de chemin reste à faire, je considère cependant que nous sommes sur la bonne voie et je suis optimiste sur notre avenir commun au service et au bénéfice des patients.

Les relations avec les industriels, qui sont indispensables du point de vue du service public qu'est l'agence, se sont également fortement structurées dans un cadre déontologique clair, transparent et accepté par les parties.

Dernier enjeu, plus interne à l'établissement, nous avons et devons encore renforcer l'efficacité et moderniser le fonctionnement de l'agence. Pour cela, j'ai souhaité mettre en place un important programme de transformation, qui couvre l'ensemble des activités et des missions de l'agence. De nombreuses actions ont été engagées. Certains projets sont terminés ; d'autres en cours de déploiement ou de renforcement. Cependant, compte tenu de l'ampleur des sujets, de leur complexité et de la nécessité d'accompagner ces transformations par une politique de renforcement du dialogue social et d'accompagnement au changement, beaucoup reste à mettre en œuvre pour arriver à une situation satisfaisante.

La pleine mise en œuvre de ces orientations cardinales suppose que soient conduites des évolutions portées par une culture de la transformation, qui soit à la fois voulue, comprise et partagée. Transformer n'est pas une fin en soi. Cependant, se transformer est indispensable pour assurer la capacité de l'agence à développer ses missions dans le temps, en ajustant au mieux la culture de l'établissement, son organisation et ses processus d'instruction et de décision aux enjeux, ainsi qu'aux contraintes, notamment budgétaires, auxquelles, comme tout opérateur, elle doit faire face.

C'est ce projet que je conduis, depuis maintenant près de trois ans, pour l'établissement, et dans le prolongement des évolutions engagées depuis la loi de 2011. Il s'appuie sur trois engagements, qui guident mon action au quotidien et organisent les actions, notamment dans le cadre de projets prioritaires, dans chacun des services de la maison.

Le premier de ces engagements vise à concilier santé publique et service public. Ces deux notions, au cœur de l'action de l'établissement public qu'est l'ANSM, ne sont pas opposées ; elles sont, bien au contraire, étroitement solidaires. Si la sécurité du patient doit être la cible de toutes nos actions dans le cadre d'une politique de surveillance en constant renforcement, il nous faut aussi, et tout autant, assurer un service public de qualité, fiable et inscrit dans la continuité, auprès de l'ensemble de nos usagers, qu'ils soient patients, professionnels de santé ou industriels des produits de santé. Concilier ces exigences, c'est donner du sens à la politique publique que nous mettons en œuvre et en assurer la pérennité au nom de l'intérêt général.

Je considère également indispensable de conjuguer performance et qualité de vie au travail dans un projet collectif. La performance de l'établissement, c'est-à-dire sa capacité à remplir les missions pour lesquelles il a été créé, avec efficacité et efficacité, doit être un objectif partagé. Pour être à même d'atteindre cet objectif, j'ai souhaité engager l'établissement dans un travail visant à structurer les activités, notamment pour assurer une meilleure lisibilité de nos actions et de nos choix prioritaires par les pouvoirs publics, le Parlement et, plus largement, les usagers du système de santé. En interne, cette meilleure lisibilité doit aussi redonner de la confiance aux collaborateurs, dont la compétence reconnue constitue la force principale de l'établissement, en assurant à chacun une place claire dans un projet commun.

Enfin, et c'est un engagement que je considère comme essentiel dans un contexte de forte exposition, il nous faut affirmer notre volonté d'ouverture et de transparence, et en faire un axe majeur de progrès. Les points de vue des acteurs du système de santé, comme

ceux des usagers, doivent être mieux pris en compte dans les processus d'expertise et de décision. J'ai souhaité engager l'agence dans un projet de développement du partage des connaissances avec l'ensemble des parties prenantes, en déployant une politique de communication institutionnelle volontariste et tournée vers l'action.

Concilier sécurité des patients et service public, conjuguer performance et qualité de vie au travail, affirmer une volonté de transparence et de partage des informations, forment le triptyque du projet de transformation que je souhaite poursuivre avec l'ensemble des collaborateurs de l'ANSM au cours de ces trois prochaines années, avec une seule ambition : être au service de la santé de nos concitoyens

M. Philippe Mouiller. – Monsieur Martin, vous avez évoqué l'existence de contraintes budgétaires : considérez-vous avoir les moyens de mener à bien les missions qui vous sont confiées ou bien existe-t-il un décalage croissant entre ces moyens et les évolutions des missions du service public ?

Par ailleurs, pouvez-vous préciser l'importance de la mission de contrôle de l'agence, notamment en termes de sanctions et de suspensions ?

Enfin, très concrètement, quelle plus-value pensez-vous apporter, à titre personnel, à l'évolution de l'agence ?

M. René-Paul Savary. – Ma question concerne l'utilisation des nouvelles molécules innovantes dans un cadre visant à garantir la sécurité des patients. Selon moi, il conviendrait de faire évoluer le cadre actuel des autorisations temporaires pour améliorer le traitement des troubles neurodégénératifs. Je pense notamment à la maladie d'Alzheimer, pour laquelle le diagnostic précoce est très long à établir, de l'ordre de six à huit ans. Je le rappelle, dans ce domaine, on ne peut pas aussi facilement mesurer l'impact des molécules utilisées qu'en cancérologie, par exemple. Or, si l'on veut déboucher, à moyen terme, sur des thérapies innovantes, il faudrait assouplir le cadre actuel, quitte à ce que le malade engage davantage sa responsabilité pour l'utilisation de molécules innovantes susceptibles d'améliorer son état de santé.

Selon vous, une modification de l'organisation de ces utilisations pourrait-elle être envisagée ?

M. Gilbert Barbier. – Appartenant, avec d'autres de mes collègues, au conseil d'administration de l'agence, je tiens à remercier M. le directeur général du travail qu'il mène depuis trois ans au sein de l'énorme machine qu'est l'ANSM.

Le cloisonnement établi entre le conseil d'administration et la direction générale constitue un véritable problème. L'évocation de l'affaire *Biotrial* nous a ainsi valu quelques frictions avec la présidente du conseil d'administration de l'agence. La transparence que vous avez évoquée, monsieur le directeur général, reste donc encore un peu floue pour nous...

Pour ce qui concerne les médicaments, l'agence doit résoudre des problèmes d'expertise, de sécurité et d'approvisionnement. Le domaine de la pharmacovigilance, qui permet une remontée des informations, ne fonctionne pas encore très bien. J'en veux pour preuve les difficultés que vous rencontrez pour vous faire connaître auprès des médecins, mais aussi des pharmaciens. Je pense notamment à la décision prise au mois de juillet de

délivrer sur ordonnance tous les produits à base de codéine, décision qui a semé le désarroi, dans la mesure où une cinquantaine de sirops sont à base de codéine !

Quant aux dispositifs médicaux, leurs prescriptions sont différentes, ce qui pose problème.

J'observe également que les experts externes sont peu sollicités, sans doute faute de moyens financiers. Le dispositif est donc lacunaire, et il s'avère difficile, dans le cadre de l'expertise, d'obtenir une analyse totalement objective. Car ce sont toujours les mêmes inspecteurs qui interviennent. Il conviendrait d'élargir ce cercle, au moins au niveau européen.

Enfin, monsieur le directeur général, l'ANSM pourrait-elle jouer un rôle actif pour faire en sorte que l'Agence européenne, l'EMA s'installe dans notre pays ?

M. Dominique Martin. – Je ne pense pas que l'augmentation de moyens soit systématiquement la réponse à apporter. En revanche, je suis préoccupé par l'impossibilité d'une projection pluriannuelle. Lorsque j'étais directeur de la branche accidents du travail-maladies professionnelles, la programmation budgétaire se faisait sur trois ans, et j'obtenais de ne faire diminuer les effectifs qu'à partir de la deuxième année. Dans le cadre de l'Agence, nous sommes en rythme annuel, avec en outre une baisse des moyens financiers et des investissements informatiques. C'est la difficulté la plus saillante. La responsabilité d'un opérateur est aussi de se montrer raisonnable ; en revanche, pour travailler avec des effectifs moins nombreux, il faut développer des outils informatiques, donc des moyens d'investissement. On ne peut faire mieux avec moins que si l'on a le temps de s'organiser.

Deuxième préoccupation, la question de l'Europe. Notre poids à ce niveau est très en deçà de ce qu'il devrait être, ne serait-ce qu'au point de vue des effectifs. Pourtant, notre agence était, il y a une dizaine d'années, dans les tout premiers rangs. Mais depuis, les arbitrages budgétaires ont privilégié les procédures de sécurité au plan national, au détriment de l'échelon européen. Or l'EMA verse une redevance de 9 millions d'euros par an aux agences nationales au titre de leur activité au bénéfice des procédures européennes, qu'il conviendrait de sanctuariser. Dans ce domaine, un euro investi en rapporte trois ou quatre : c'est une dépense rentable. L'enjeu est par conséquent juridique : comment sanctuariser les effectifs dédiés à l'activité européenne ? C'est à ce niveau que se traitent, pour l'essentiel, la sécurité, les autorisations et la nouveauté.

Notre activité de contrôle est très importante. Nous avons prononcé à ce jour une quinzaine de sanctions financières atteignant jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires du produit considéré – récemment, une amende de 250 000 euros a été infligée. Plusieurs dizaines de décisions d'arrêt de commercialisation sont prises chaque année ; toutes sont consultables sur le site de l'ANSM. Plus de 700 inspections annuelles sont conduites dont 10 % hors d'Europe, notamment en Chine, en Inde ou au Brésil, où la matière première est produite. Des centaines de contrôles sont conduits dans nos laboratoires, qui libèrent 40 % des lots de vaccins européens et 50 % des vaccins en France. C'est un contrôle à la fois documentaire et qualitatif.

Quant à mon apport personnel, j'estime que l'ANSM a besoin d'ouverture – avec les risques que cela comporte... Nous avons mis en place, pour évaluer le dispositif Essure de contraception définitive, un comité d'experts qui s'est réuni publiquement, en présence d'une quinzaine de journalistes, pour auditionner les industriels et les spécialistes gynéco-obstétriciens. C'est le genre d'action que je veux développer. Un membre de l'Agence

s'est rendu aux États-Unis pour observer la conduite des *publics hearings* – les auditions publiques – par la *Food and Drug Administration* (FDA). Les assemblées parlementaires nous donnent un exemple à suivre en la matière.

J'estime, monsieur Savary, que l'ANSM ne doit pas freiner la recherche sur les maladies neuro-dégénératives, notamment Alzheimer, par des délais trop longs d'autorisation d'essai clinique. Nous rendons ces autorisations en soixante jours – ce qui est le délai réglementaire – mais nos collègues belges le font en quinze jours. Les innovations dans le secteur des maladies neuro-dégénératives font l'objet d'autorisations centralisées au niveau européen, et non national. En revanche, les essais cliniques se déroulent dans un cadre national. L'Agence doit alors jouer un rôle de facilitateur du développement des essais cliniques, tout en garantissant leur sécurité.

Les autorisations temporaires d'utilisation (ATU), délivrées en phase 3 voire en phase 2, permettent de gagner du temps sur l'autorisation de mise sur le marché et de donner un accès précoce à des médicaments innovants.

Nous n'avons pas, monsieur Barbier, de difficultés particulières avec les pharmaciens – le Conseil national de l'ordre aussi bien que les syndicats. Je rappelle que la décision sur la codéine a été prise par la ministre de la santé, et que l'Agence n'y a eu aucune part. En réalité, c'était déjà un produit listé, mais avec une exonération pour certains produits présentant des doses faibles de la substance. La récente décision l'a replacée dans la catégorie des médicaments sur prescription, en liste 1 ou en liste 2 en fonction du produit, quelle que soit la quantité contenue.

M. Gérard Dériot, président. – À une époque, certains achetaient des sirops à la codéine aux seules fins d'en extraire la substance. C'est une pratique ancienne.

M. Dominique Martin. – Dans certaines soirées, les adolescents consomment de la codéine mélangée à de l'alcool. Il y a eu deux décès cette année. Aux États-Unis, c'est une préoccupation de santé publique majeure. Nous ne pouvons laisser faire cela.

Le cas de *Biotrial*, monsieur Barbier, est un bon exemple de traitement d'une question de santé publique au niveau européen – dès les premiers jours – aboutissant à une rénovation du référentiel d'essais cliniques en phase précoce. Des documents scientifiques sur cet incident ont été transmis à la FDA et aux universités nord-américaines. Un article publié récemment par des experts présentait des conclusions similaires à celles du comité scientifique réuni par l'Agence, à savoir des effets hors cible de la molécule incriminée. Le nouveau référentiel, qui s'imposera à tous les pays européens, sera mis en œuvre dès la rentrée.

En tant que membre du conseil d'administration de l'EMA, je suis soumis au devoir de réserve quant au futur site de cette agence. La candidature française est soutenue par l'État, sans implication des agences nationales. L'agence britannique du médicament n'a d'ailleurs aucun lien particulier avec l'EMA, dont le siège actuel est à Londres.

À titre personnel, je considère Lille comme un bon choix. La proximité avec Londres est un critère important pour le millier de personnes employées à l'EMA, dont les familles resteront, pour une part, au Royaume-Uni. Autres atouts, un grand nombre d'écoles internationales, un tissu universitaire très développé, la proximité de Bruxelles, sa position centrale en Europe – Roissy n'est pas loin, et l'Europe du Nord est très proche en train. C'est

donc un bon choix de candidature. La décision sera prise en novembre. Quant à la proximité du tissu industriel, notamment pharmaceutique, elle ne saurait être un élément de choix. Les liens entre l'EMA -ou l'ANSM- et l'industrie sont extrêmement réglementés.

M. Yves Daudigny. – La mesure, introduite dans le dernier PLFSS, qui prévoit des remboursements effectués par les laboratoires ayant obtenu une ATU ou une RTU en anticipation de leurs bénéfices futurs, risque d'affaiblir le dispositif, qui n'aura plus d'intérêt pour ces derniers.

Au mois de juillet est paru un article intitulé : « Baclofène : crise ouverte entre les médecins et les autorités ». Pouvez-vous nous apporter votre éclairage sur le sujet ?

Vous l'avez rappelé, l'ANSM est née à la suite du scandale du Mediator. Or le film *La Fille de Brest* consacré à l'affaire donne une image très sombre de son prédécesseur, l'Afssaps. Sans doute, les conditions d'un tel scandale ne sont-elles plus réunies ; néanmoins, cette affaire me fait mesurer la gravité de vos responsabilités.

M. Georges Labazée. – On nous a récemment annoncé la mise en œuvre d'un nouveau processus de vaccination avec onze nouveaux vaccins obligatoires ; c'est ainsi, du moins, que les médias l'ont présenté. L'Agence est-elle en mesure de s'assurer que ces vaccins seront fournis en temps voulu ?

Mme Laurence Cohen. – J'entends votre réponse sur les moyens, qui certes ne sont pas tout – reste qu'on vous en retire tout en vous demandant plus de missions. Lors du dernier procès du Mediator, au mois de juin, l'ANSM s'est vu reprocher une certaine inertie. Tout scandale entraîne une remise en cause des institutions chargées du contrôle : l'Uvesterol en est un autre exemple. Quelles sont les obligations des laboratoires en cas de signalement d'effet indésirable, et comment s'opèrent les contrôles, qui ne peuvent être systématiques ?

Les conflits d'intérêts ont longuement été évoqués au Sénat, notamment lors de l'examen de la loi de santé ; il reste pourtant des questions à régler. Je suis préoccupée par le manque de réaction des pouvoirs publics devant la pénurie de vaccins sans adjuvants aluminiques. D'après la ministre de la santé, ce n'est pas un sujet de préoccupation ; or beaucoup de professionnels disent le contraire. Il me semble que votre agence a le pouvoir de procéder à l'acquisition, l'importation et la distribution de médicaments en cas de commercialisation ou de production insuffisante. Pourquoi aucun industriel n'a-t-il déposé de demande d'AMM pour un vaccin DTP sans adjuvant aluminique ?

Enfin, ni la précédente ministre de la santé ni l'actuelle n'ont répondu à mes interpellations sur la licence d'office, qui pourrait régler ce problème. Elle est mise en œuvre au Brésil, mais se heurte à de fortes oppositions en France. Quel pourrait être le rôle de l'ANSM dans ce domaine ?

Mme Catherine Génisson. – En complément de vos propos sur la démocratie participative et l'ouverture, j'insiste sur la mobilisation des professionnels de santé, et des associations de malades et de citoyens.

La fonction de contrôle est consubstantielle à votre agence, mais elle se double d'une mission de sanction. N'est-ce pas malaisé à concilier ?

M. Dominique Martin. – Les médicaments sous ATU de cohorte sont vendus à un prix libre ; puis ce prix est négocié avec le Comité économique des produits de santé

(CEPS) une fois l'AMM obtenue. En théorie, le laboratoire producteur doit alors reverser le trop-perçu, le prix fixé étant inférieur à celui de l'ATU de cohorte. La mesure du dernier PLFSS à laquelle M. Daudigny fait référence a pour but de lever les difficultés de mise en œuvre. Dans un objectif de prise de marché, il arrive que les laboratoires mettent à disposition des ATU de cohorte à titre gratuit.

Le problème est la séquence entre l'essai clinique, l'ATU de cohorte et l'AMM : l'essai clinique étant gratuit par construction, certains laboratoires mettent fin à l'essai pour basculer dans le cadre d'un ATU de cohorte -en réalité un essai clinique de phase 4 déguisé. Les autorités se penchent sur le problème. La réflexion est partie du cas des antiviraux, dont le prix unitaire est très élevé. Il faut faciliter l'accès à certains médicaments, dans des conditions économiques assez encadrées pour éviter les utilisations détournées : l'ATU de cohorte est le seul moment de la séquence où le prix est libre.

En ce qui concerne le *baclofène*, essayons d'en parler sans nous énerver ! C'est un sujet compliqué et important, qui a suscité une excitation hors norme. Une étude de pharmaco-épidémiologie, que nous avons conduite avec la Caisse nationale d'assurance maladie, a montré qu'à des doses élevées, supérieures à 80 milligrammes, le risque de mortalité est multiplié par plus que deux ! C'est sur la base de cette étude que nous avons pris une décision. Je note que, dans le cas de l'essai clinique *Biotrial* de Rennes, la réaction – légitime – a été forte ; pour le *baclofène*, devrions-nous laisser faire et avoir une attitude finalement inverse ?

Quelques médecins ont mené des expérimentations individuelles sur ce médicament. Il a indiscutablement un effet chez certaines personnes, mais l'effet populationnel n'est pas encore démontré et notre étude fait apparaître, quant à elle, que le risque est important à des doses élevées, celles qui sont de plus en plus utilisées par certains addictologues.

Je note que des médecins, en fait très peu nombreux, ont décidé de monter au créneau sur ce sujet. Je dois dire que les arguments avancés sont assez paradoxaux si l'on se place du point de vue de la sécurité des patients. On nous a même reproché de prendre une décision en plein été...

M. Gérard Dériot, président. – Je rappelle que l'utilisation du *baclofène* dont il est question ici concerne la lutte contre l'alcoolisme.

M. Dominique Martin. – Absolument. Au fond, cela pose la question plus générale de la recommandation temporaire d'utilisation (RTU). C'est une situation dans laquelle le directeur général de l'agence décide d'autoriser l'utilisation d'un médicament hors des critères de son autorisation de mise sur le marché (AMM), car il existe une présomption d'efficacité et un profil de risque acceptable. Cette procédure permet finalement de transférer la responsabilité du praticien vers l'autorité publique, en l'espèce le directeur général de l'agence...

Dans le cas du *baclofène*, nous disposions d'une étude qui révèle qu'à haute dose, le profil de risque n'est pas acceptable. C'est pourquoi nous avons modifié la RTU pour diminuer le dosage du médicament.

Par ailleurs, nous poursuivons les études sur le rapport bénéfice-risque de ce même médicament ; elles devraient être terminées d'ici la fin de l'année. Si ce rapport est

positif, je m'en féliciterai, tant la maladie alcoolique est difficile à traiter. Je suis médecin psychiatre, j'ai beaucoup travaillé avec des malades alcooliques et je connais les difficultés. Celui qui croit que cette maladie se traite uniquement avec un médicament se fait des illusions et en crée dans l'esprit de ses patients ; le problème doit être abordé d'un point de vue clinique, individuel, psychologique, social et médicamenteux.

Au sujet du film *La fille de Brest*, je crois qu'il est globalement réaliste, même s'il s'agit naturellement d'une fiction. Beaucoup de choses ont changé depuis ces événements, notamment à la suite de la loi de 2011. Tout est-il réglé pour autant ? Non, bien évidemment. Il existe toujours des risques et il faut être chaque jour attentif pour renforcer la sécurité.

En ce qui concerne les vaccins, je rappelle qu'une décision a été prise sur le caractère obligatoire de onze valences contre trois aujourd'hui, mais il ne s'agit pas de nouveaux vaccins. Ils existent déjà et nous sommes à un niveau de couverture d'au moins 80 %, mais c'est insuffisant, car il faut atteindre environ 92 % – 95 % pour que la population soit protégée. Tous les pays ne rendent pas la vaccination obligatoire, mais ce qui est fondamental, c'est d'atteindre un niveau suffisant de couverture.

Je crois que certains oublient trop facilement les épidémies et les décès qui survenaient avant la vaccination et qui surviennent encore aujourd'hui dans certains pays. Lorsque je travaillais pour Médecins sans frontières, j'ai vu des épidémies de rougeole tuer plus de 30 % des enfants non vaccinés ! Nous avons un peu oublié cette réalité, car les gens non vaccinés sont finalement couverts par ceux qui le sont.

J'ai aussi été interrogé sur l'aluminium, adjuvant qui permet une activité plus importante du vaccin. Les travaux en cours sur le franchissement de la barrière encéphalique, notamment menés par le professeur Gherardi, doivent se poursuivre, mais nous n'avons pas d'études sur les effets néfastes de l'aluminium. Je rappelle que la plupart des vaccins ont des adjuvants aluminiques ; des centaines de millions de personnes ont donc été vaccinées avec de tels vaccins de par le monde et aucun effet épidémique massif n'a été observé.

Mme Laurence Cohen. – Et les myofasciites à macrophages ?

M. Dominique Martin. – C'est une problématique qui est presque exclusivement française, comme celle qui concerne les scléroses en plaques. Aujourd'hui, il n'existe pas de démonstration objective sur le fait que l'aluminium pose des problèmes particuliers de santé. Il est vrai qu'on trouve des macrophages, qui mangent l'aluminium, à l'endroit où l'on fait l'injection – ce n'est pas étonnant –, mais il faut savoir que la France est le seul pays où la biopsie est pratiquée à cet endroit précis.

Mme Laurence Cohen. – Oui, mais alors pourquoi les publicités sur les déodorants mettent en avant qu'ils sont exempts de sels aluminiques ?

Mme Catherine Procaccia. – C'est du *marketing* !

Mme Laurence Cohen. – Pourquoi seraient-ils nuisibles sur la peau, mais pas quand on les ingère ? Je ne comprends vraiment pas.

M. Dominique Martin. – Il existe nombre de différences entre les produits cosmétiques, où d'autres substances peuvent être mises en cause (phtalates, perturbateurs endocriniens...), et les médicaments. Les déodorants sont par exemple utilisés de manière quotidienne, ce qui n'est évidemment pas le cas des vaccins.

M. Gilbert Barbier. – Il faut surtout regarder le rapport bénéfice-risque !

M. Dominique Martin. – J'allais y venir ! Ce ne sont pas du tout les mêmes produits : il est normal que les règles soient beaucoup plus strictes sur les cosmétiques que sur les médicaments, qui – ne l'oublions pas ! – sauvent des vies.

Je ne suis pas là pour dire : circulez, il n'y a rien à voir ! Je ne suis pas d'accord avec une telle attitude. Il existe effectivement des effets secondaires, il faut les rechercher, être attentif et augmenter la vigilance, mais aujourd'hui, nous ne pouvons pas prendre de mesures spécifiques, parce que nous n'avons pas les éléments scientifiques pour cela.

Autre sujet sur lequel Mme Cohen m'a interrogé, le *mediator* : la procédure suit son cours et une ordonnance de renvoi devrait prochainement être prise.

L'affaire de l'*uvesterol* concerne la pipette, pas le produit lui-même. Le risque que cet enfant soit mort de cela est extrêmement faible, il a dû se passer autre chose. Pour autant, une mesure de suspension du produit sous cette forme a été prise très rapidement et d'autres systèmes ont été proposés. Cela pose encore une fois la question du rapport entre le bénéfice et le risque : les pratiques hygiénistes françaises – par exemple, donner de la vitamine D à tout le monde – ne se sont pas en vigueur partout...

M. Gérard Dériot, président. – Dans cette affaire, on est un peu dans l'anticipation d'éventuels problèmes, alors que ce produit était utilisé depuis très longtemps, mais avec une pipette différente. Nous touchons du doigt la question du principe de précaution. Il est évidemment utile, mais nous sommes allés tellement loin que je ne suis pas certain que Pasteur serait, aujourd'hui, en mesure d'inventer la vaccination... L'innovation peut toujours susciter des problèmes et il faut regarder le rapport bénéfice-risque. Je rappelle que les vaccins ont changé notre espérance de vie !

Mme Nicole Bricq. – Et la vie tout court !

M. Gérard Dériot, président. – J'ai aussi l'impression que la communication sur la présence ou non d'aluminium dans les déodorants a commencé après l'apparition de cette problématique dans le secteur des vaccins. De manière générale, je crois que le principe de précaution est devenu assez stérilisant pour la recherche.

M. Dominique Martin. – Vous m'avez également interrogé sur les conflits d'intérêts et je veux être très clair : il n'y a pas de conflits d'intérêts au sein de l'ANSM. Une charte, qui est opposable, et un service de déontologie permettent de gérer très précisément les liens d'intérêts. D'ailleurs, quand la Cour des comptes a pu faire des critiques, c'était sur la manière dont les systèmes informatiques étaient organisés. Nous sommes extrêmement attentifs à cette question, les contrôles et la transparence sont très importants pour nous, les réunions sont filmées et diffusées sur notre site.

Il n'existe donc pas de raison objective de nous critiquer, mais c'est évidemment un sujet où l'équilibre est très difficile à trouver, car nous devons aussi pouvoir accéder à des experts compétents.

Mme Catherine Génisson. – C'est un vrai sujet, en effet !

M. Dominique Martin. – Pour mobiliser ce que nous appelons les parties prenantes – associations, professionnels de santé... –, ce qui est essentiel, nous avons créé un

comité d'interface, qui est très actif avec les associations, et des groupes de travail sur des problématiques spécifiques. Nous travaillons notamment sur la manière d'impliquer plus en amont les associations dans les processus de décision, par exemple lorsqu'il s'agit d'éditer des documents d'information à destination des patients. Il est évident que de tels documents doivent être rédigés en concertation avec les associations.

Sur la conciliation entre les sanctions et les contrôles, il existe en effet deux modèles : séparer ou non ces fonctions. Je crois que c'est une bonne décision de les mettre ensemble. Cela accroît notre capacité d'action, puisqu'à la suite d'un contrôle, nous pouvons prendre des sanctions de manière rapide et efficace.

Mme Catherine Procaccia. – J'ai présenté un rapport devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur les biotechnologies. Des essais cliniques sur des maladies rares sont en cours aux États-Unis, par exemple pour mettre au point des traitements contre le cancer qui s'appuient sur la reprogrammation des cellules immunitaires. Comment sont regardés ces futurs médicaments en France ?

M. Daniel Chasseing. – Je crois que nous pourrions faire faire des économies à la sécurité sociale... Ne pourrions-nous pas mettre en place un système de recyclage des médicaments par les pharmaciens, par exemple quand les patients sortent de l'hôpital ? Ne pourrions-nous pas aussi arrêter certains médicaments – je pense à bon nombre de ceux qui visent à lutter contre Alzheimer –, dont on a l'impression qu'ils n'ont aucun effet réel ? Enfin, il faut tout de même savoir qu'aujourd'hui, certains médicaments ou vaccins ne sont pas disponibles, je pense par exemple au vaccin tétravalent pour la coqueluche ou au rappel antitétanique.

M. René-Paul Savary. – Je crois que nous devons nous interroger sur l'absence de résultats dans les traitements contre la maladie d'Alzheimer, qui constitue pourtant un grave problème de société. La lenteur des procédures de mise sur le marché pose clairement un problème de rentabilité. Le processus actuel d'autorisation n'est pas suffisant pour débloquer le développement de certaines molécules, qui sont pourtant connues.

Vous avez évoqué la différence entre liens et conflits d'intérêts ; on peut aussi dire que les sénateurs, qui représentent un territoire, ont un lien d'intérêt avec les entreprises qui s'y trouvent, sans que cela constitue pourtant un conflit... À ce titre, je vous ai écrit le 27 mars dernier pour regretter la longueur – même pour les génériques ! – dans la délivrance des autorisations, je n'ai pas encore reçu de réponse... Je vous alerte, parce que tout cela a un coût et c'est une contrainte pour l'activité économique et l'emploi.

M. Dominique Martin. – Je prends l'engagement de vous répondre, monsieur Savary !

L'enjeu de la reprogrammation des cellules immunitaires, évoqué par Mme Procaccia, est majeur et a d'ailleurs fait l'objet d'échanges récents entre les différentes agences françaises (Établissement français du sang, Agence de biomédecine, Institut national du cancer...). Il est vrai qu'on constate d'importants développements aux États-Unis et la France doit aussi s'en préoccuper. Là encore se posent les questions que nous évoquions sur les autorisations centralisées au niveau européen. Pour autant, il doit être possible de développer des essais cliniques en France, y compris dans le secteur public.

Mme Catherine Procaccia. – Quelques enfants sont particulièrement concernés, en France, en ce moment.

M. Dominique Martin. – Absolument. C'est pourquoi il faut développer ces pratiques, notamment les médicaments de thérapie innovante préparés ponctuellement (MTIPP). Vous le savez, ce sont des traitements ciblés, qui coûtent extrêmement cher puisque tout le processus est unique.

Monsieur Chasseing, l'ANSM comme l'agence européenne sont régulièrement amenées à arrêter un médicament, lorsqu'elles estiment que le rapport entre le bénéfice et le risque n'est pas satisfaisant. En ce qui concerne Alzheimer, les évaluations sont encore difficiles et je ne suis pas certain que nous connaissions parfaitement la physiopathologie de cette maladie. En tout cas, il est vrai que l'efficacité de certains médicaments est toute relative, mais les risques sont également faibles. C'est ce qui explique qu'ils ont été autorisés.

S'agissant des vaccins, la ministre de la santé a confirmé que onze vaccins seraient dorénavant obligatoires. Il reste que l'Etat et l'Agence devront accentuer la pression sur les grands producteurs pour s'assurer d'un approvisionnement suffisant.

S'agissant des génériques, monsieur Savary, vous avez totalement raison. La décision a été prise de recentraliser, pour revenir à des délais très courts. Ne pas le faire, alors que ces médicaments représentent 90 % du marché, reviendrait à ne pas assurer la sécurité. Je rappelle que les génériques permettent de faire des économies substantielles, réinvesties ailleurs.

M. Gérard Dériot, président. – Merci de vos réponses sur ce domaine très sensible du médicament. Si, au regard du nombre de médicaments ingérés chaque année, les accidents sont rarissimes, il reste que tout aléa est un drame. Autant dire que vous occupez un poste à risques...

La réunion est close à 16 heures.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 26 juillet 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Contrôle budgétaire – Agence nationale de la recherche (ANR) et financement de la recherche sur projets - Communication

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Depuis maintenant une quinzaine d’années, dans les pays industrialisés qui se situent à la frontière de la connaissance, les équipes de chercheurs doivent candidater lors d’appels à projets compétitifs pour obtenir les financements nécessaires au développement de leurs projets de recherche.

La sélection des projets est effectuée par des experts scientifiques de très haut niveau dotés d’une totale indépendance et qui doivent apporter la preuve de leur absence de conflits d’intérêt.

Je précise que s’il cherche à dynamiser la recherche, le financement sur projet n’a pas pour autant vocation à constituer son unique mode de financement, puisque les crédits récurrents des organismes de recherche demeurent largement majoritaires. Je n’ai d’ailleurs, pour ma part, jamais cherché à opposer ces deux modes de financement, qui sont complémentaires.

Pour ces différentes raisons, le financement de la recherche sur projets est reconnu comme un outil pertinent pour favoriser la compétitivité d’un système de recherche.

C’est l’Agence nationale de la recherche (ANR), créée en 2005, qui est chargée d’assurer le financement sur projets de la recherche française.

Or, l’attrition de ses crédits d’intervention fragilise aujourd’hui ce mode de financement pratiqué par tous les grands pays de la recherche dans le monde.

C’est pourquoi j’ai souhaité conduire un contrôle budgétaire sur cet établissement public devenu incontournable dans l’écosystème de la recherche française, mais qui souffre aujourd’hui d’une profonde crise de défiance de la part des chercheurs.

La démission de son Président-directeur général Michael Matlosz, intervenue le 18 juillet dernier, est assurément un symptôme des difficultés auxquelles doit faire face l’ANR.

Coincitant avec le début de la législature, elle peut également être l’occasion pour l’agence de prendre un nouveau départ.

Le rapport que je vous présente aujourd’hui vise précisément à tracer des perspectives pour cet organisme qui joue un rôle absolument nécessaire au bon fonctionnement de notre système de recherche, pour peu qu’on lui accorde les moyens dont il a besoin pour bien fonctionner.

Je précise qu’il porte sur la mission principale de l’Agence nationale de la recherche – le financement de la recherche sur projets – et pas sur ses autres missions, comme

par exemple son rôle d'opérateur pour les crédits « enseignement supérieur et recherche » des trois programmes d'investissements d'avenir.

La France pratiquait les appels à projets avant la création de l'ANR. Mais elle le faisait de façon peu visible et à une échelle relativement réduite.

La création de l'ANR en 2005, qui s'est opérée dans le cadre plus large de l'ambitieuse loi de 2006 de programme pour la recherche, visait à doter la France d'une agence de moyens opérationnelle chargée d'organiser le financement de la recherche sur projets dans toutes les disciplines et à grande échelle.

La création de l'agence avait été suivie d'une augmentation continue de ses crédits d'intervention répartis par appels à projets compétitifs, qui avaient atteint un point haut à 650 millions d'euros en 2009.

À partir de 2010, cette dotation, portée par le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » a continuellement diminué.

Cette baisse des crédits d'intervention de l'ANR dévolus aux appels à projets compétitifs s'est accélérée à partir de 2013 lorsque le Gouvernement a décidé de réduire cette enveloppe au profit des subventions aux organismes de recherche, à la suite des Assises de la recherche de 2012.

Au total, entre 2009 et 2015, les crédits d'intervention de l'agence répartis par appels à projets ont donc chuté de 40 %. Ils ont atteint un point bas très critique en 2015 à 390 millions d'euros.

La baisse de la dotation de l'ANR et l'augmentation continue du nombre de soumissions de projets (+ 9 % entre 2010 et 2013 à modalités constantes, + 50 % à compter de 2014 avec le passage aux deux temps dans le processus d'évaluation) ont provoqué un effondrement du taux de succès moyen aux appels à projets de l'agence, qui est passé de 25,70 % en 2005 à 20,10 % en 2012 puis 16,5 % en 2013 avant de sombrer à 11 % en 2014 et en 2015.

Prenant conscience que la sévère attrition des crédits d'intervention de l'ANR entraînait un taux de succès des appels à projets toujours plus faible et décourageant pour les équipes de chercheurs, le Gouvernement a enfin décidé de mettre fin à ce mouvement de baisse en allouant 457 millions d'euros de crédits d'intervention à l'ANR en 2016 au titre des appels à projets, soit une hausse de 17 % de ces crédits.

Le taux de sélection des projets, qui s'est amélioré en 2016 devrait de nouveau augmenter en 2017, grâce à la hausse des crédits d'intervention de l'ANR. La barre des 15 % de sélection annoncée par l'ancien Président de la République devrait être atteinte.

Mais tous les scientifiques s'accordent à dire qu'en dessous d'un taux de sélection de 20 à 25 %, on écarte nécessairement d'excellents projets et l'on procède à une sélection arbitraire.

Deux exemples récents permettent de mesurer la gravité de la situation.

J'ai lu récemment une interview du dirigeant d'un organisme de recherche qui affirmait ne plus inciter ses chercheurs à candidater aux appels à projets de l'ANR, compte tenu du temps mobilisé excessivement long pour concevoir les projets et rédiger les dossiers de demande de financement.

La tension est tout aussi vive du côté des experts scientifiques chargés de sélectionner les dossiers.

Consternés par le fait qu'ils devaient rejeter 40 % des projets les mieux notés qui leur avaient été présentés, compte tenu de la faiblesse des crédits à distribuer, l'ensemble des membres du comité d'évaluation scientifique « Mathématiques et informatique théorique » ont présenté collectivement leur démission le 1^{er} juin 2016 et n'ont pas souhaité fournir de listes de résultats à l'ANR. D'autres scientifiques qui travaillaient pour l'agence leur ont emboîté le pas depuis.

Le nouveau Président de la République paraît conscient du problème puisqu'il a écrit le 3 avril 2017, en réponse à un questionnaire que lui avaient adressé une centaine de personnalités scientifiques que « la réduction opérée en début de quinquennat [en 2012] des moyens de l'ANR a été une erreur » et « qu'il lui redonnerait des moyens comparables à ceux des meilleures agences de financement de la recherche chez nos partenaires européens ».

Je souscris entièrement à cette proposition et considère qu'il serait indispensable de permettre à l'ANR de retrouver d'ici 2020 au plus tard son niveau de crédits d'intervention répartis par appels à projets de 2009, soit 650 millions d'euros, ce qui correspond à un budget total de 850 millions d'euros de crédits d'intervention pour l'ANR. Un budget de ce niveau permettrait à l'ANR de renouer avec des taux de succès davantage acceptables, bien que toujours relativement bas.

En revanche, si l'ANR devait voir ses moyens stagner à un niveau similaire à ceux qu'elle a connus ces dernières années, la question de la pertinence de son existence serait sans doute posée.

À mes yeux, la faiblesse de ses crédits d'intervention explique à 80 % l'image négative de l'Agence nationale de la recherche auprès des chercheurs.

Si je caricature un peu, je pourrais résumer les 20 % restant en me limitant à l'emploi de deux mots : technocratie et bureaucratie.

En quelques années, l'ANR a bâti une gigantesque machine à évaluer, à trier et à sélectionner, avec succès.

Pour autant, elle n'est pas toujours parvenue à éviter les deux écueils – technocratie et bureaucratie – que j'ai mentionnés. Et la faiblesse de ses moyens budgétaires ne fait que rendre plus visibles ces deux défauts.

Les critiques formulées par les chercheurs sur ce registre sont nombreuses et je ne vais vous en citer que quelques-unes : programmation trop longue, jargonnante et nébuleuse, dossiers trop lourds à constituer, demandes de renseignements administratifs excessivement précis, manque d'explications fournies aux chercheurs en cas d'échec, communication lointaine, contrôles tatillons une fois les projets lancés, etc.

L'ancien Gouvernement et les responsables de l'agence avaient conscience de ces problèmes et il serait injuste de prétendre que rien n'a été fait ces dernières années pour apporter des solutions.

Je pense en particulier à la mise en place en 2014 de la sélection en deux phases lors des appels à projets. Alors que les chercheurs devaient avant cette date soumettre à l'ANR des dossiers administratifs extrêmement complets, ils peuvent désormais se limiter à une note de trois pages lors de la pré-sélection, qu'ils complètent ensuite par un dossier de vingt pages s'ils sont autorisés à participer à la seconde phase de sélection. Cette mesure a été très appréciée par les chercheurs.

Mais il faut aller encore plus loin dans la simplification et l'allègement des procédures, car la charge administrative qui pèse sur les chercheurs qui déposent des projets à l'ANR reste encore trop lourde.

C'est pourquoi je recommande dans mon rapport de réduire le nombre d'instruments financiers de l'Agence nationale de la recherche, d'adopter un plan d'action annuel plus court et plus précis, d'améliorer la transparence vis-à-vis des chercheurs à tous les stades des appels à projets ou bien encore d'adopter une communication institutionnelle plus directe et plus lisible.

Lors de la réalisation de ce contrôle budgétaire, je me suis également intéressé à l'organisation et au fonctionnement internes de l'agence.

Je ne prétends naturellement pas avoir mené un audit de cet organisme, travail qui relève de la compétence du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

Je recommande d'ailleurs que le Haut conseil réalise une nouvelle évaluation de l'ANR, dans la mesure où son dernier rapport date de 2012. Je suis certain que ses propositions techniques pourraient être très utiles à la nouvelle direction de l'agence qui sera nommée dans les prochaines semaines.

Pour autant, les auditions que j'ai menées m'ont permis de formaliser un certain nombre de constats et de formuler quelques recommandations sur le fonctionnement de l'ANR.

La gouvernance de l'Agence a été révisée par décret en 2014 mais je crois qu'il est encore possible de la simplifier en supprimant certains comités qui créent plus de difficultés qu'ils n'en résolvent, en particulier lors de la lourde élaboration de sa programmation annuelle.

Depuis le 15 décembre 2016, l'Agence nationale de la recherche est enfin dotée d'un contrat d'objectifs et de performance pour la période 2016-2019. Cette signature a mis fin à une anomalie qu'il convient de ne pas minimiser : il a fallu onze ans à l'État pour donner une feuille de route à son agence de financement de la recherche !

Reste désormais à l'appliquer avec rigueur. Parmi les objectifs à tenir dans les années à venir, je ne peux manquer d'évoquer la question de l'apurement des impayés accumulés par l'Agence nationale de la recherche, en particulier avant 2010.

En ce qui concerne les ressources humaines de l'agence, la situation paraît s'être stabilisée ces dernières années après une phase de très forte croissance qui s'est effectuée dans la douleur.

Depuis maintenant plusieurs années, les effectifs de l'ANR ont atteint environ 260 ETPT, soit un niveau censé permettre à ses personnels de faire face dans de bonnes conditions à leur charge de travail.

Surtout, la part du personnel en CDD s'est stabilisé autour de 23 % en 2016 et le *turn over* n'a concerné que 12 % des effectifs, signe que l'ANR est entrée dans une phase de maturité favorisant un climat social plus serein.

Les efforts menés par les directions successives de l'ANR pour améliorer la situation des personnels devront donc être poursuivis dans les années à venir car l'Agence a besoin de pouvoir compter sur des équipes efficaces et dynamiques pour mener à bien ses lourdes missions.

En conclusion, je voudrais redire que, si les difficultés actuelles de l'Agence nationale de la recherche peuvent s'expliquer en partie par les tensions que suscitent sa programmation ou par les insuffisances de sa communication, force est de constater que la véritable raison de cette crise de confiance ne relève pas de la responsabilité de l'agence et de ses dirigeants.

L'ANR est aujourd'hui terriblement fragilisée par la faiblesse de ses moyens, qui lui sont attribués par l'État.

Ayant bâti des processus de sélection extrêmement rigoureux, elle se trouve réduite à jouer un rôle particulièrement ingrat : éliminer avec une sévérité extrême la très grande majorité des projets qui lui sont soumis, alors même qu'une partie d'entre eux sont excellents.

Il n'est pas cohérent de prétendre vouloir développer le financement de la recherche sur projets en France, et dans, le même temps, de confier à l'agence de moyens chargée de répartir les financements des crédits notoirement insuffisants.

Car cela a exactement le résultat contraire de celui qui est recherché : les appels à projets apparaissent comme un processus injuste, chronophage et fastidieux, au point que beaucoup de chercheurs renoncent à soumettre leurs dossiers.

À l'évidence, cette situation ne peut perdurer plus longtemps.

M. Marc Laménie. – Le rapporteur spécial a rappelé que l'Agence nationale de la recherche a vu ses moyens diminuer depuis sa création en 2005. Il a également souligné les difficultés liées à la bureaucratie et à la technocratie. Comment simplifier cette organisation ? Par ailleurs, je m'interroge sur la nécessité de multiplier ce type de structures alors que les universités, de même que certains grands groupes, ont déjà des unités de recherche et qu'il existe des instituts universitaires de technologie. Vous estimez qu'un budget d'intervention de 850 millions d'euros est nécessaire, ne peut-on envisager de faire aussi bien sans une telle structure ? Quelle est, selon vous, la pérennité de cette agence ?

Mme Fabienne Keller. – La création de l'Agence nationale de recherche visait à aligner la France sur les standards internationaux, notamment sur ce qui se fait aux

États-Unis, afin de soutenir les laboratoires les plus performants via un système de financement transversal, permettant de comparer différents projets de recherche.

Les crédits d'intervention de l'Agence nationale de recherche sont passés de 850 millions d'euros à 500 millions d'euros. Où cela place-t-il l'agence par rapport aux grands organismes de recherche : CNRS, Inserm, CEA, etc., par rapport à la recherche universitaire et par rapport au programme d'investissements d'avenir, qui finance en partie l'agence ? Localement, nous constatons que les laboratoires peuvent bénéficier de nombreux cofinancements.

L'objectif de départ – aider les laboratoires performants et ayant une visibilité dans leur discipline – a-t-il été rempli ou la diminution des moyens qui s'est accompagnée d'un taux de succès des appels à projets décourageant a-t-elle décrédibilisé cet outil pourtant efficace dans d'autres pays ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Depuis la création de l'agence, il y a certes eu un phénomène de contrainte budgétaire, mais peut-être a-t-on aussi fait les choses à moitié. En effet, on a le sentiment que l'on maintient l'outil sans lui donner de moyens afin de le « tuer ». Aussi, selon vous, la baisse des crédits est-elle liée à des questions budgétaires ou traduit-elle une volonté de changer de cap et de réduire le champ des missions confiées à l'Agence nationale de la recherche ?

Par ailleurs, cette évolution traduit-elle un coup très fort porté à l'effort de recherche ou les outils existants ont-ils permis de compenser cette baisse ?

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Pour répondre à Marc Laménie, l'Agence nationale de recherche est une sorte de banquier, qui contribue au financement de programmes proposés par des chercheurs issus d'universités, de grands organismes, voire d'entreprises, même si cela reste marginal.

Les 850 millions d'euros que j'évoquais me semblent constituer un seuil permettant de répondre dans de bonnes conditions aux demandes déposées. Je précise qu'il s'agit de financement sur projet. Cela ne doit pas être confondu avec les crédits récurrents en faveur des universités ou des grands organismes.

Dire que l'on pourrait faire aussi bien ou mieux sans l'Agence nationale de la recherche ne me paraît pas fondé. En effet, comme l'a rappelé Fabienne Keller, en 2005, l'objectif était de s'aligner sur les grands standards européens en créant un dispositif de financement de la recherche sur projets. Cela existait avant mais de manière marginale, la recherche étant essentiellement financée sur des crédits récurrents. Or on constate qu'à l'échelle internationale le financement sur projets devient de plus en plus important alors qu'en France, après une prise de conscience au milieu des années 2000, les crédits consacrés à ce type de financements ont diminué au profit des grands organismes et des universités via un phénomène de vases communicants. Cela s'est traduit par une diminution des crédits en faveur des projets et par une augmentation des financements moins ciblés, qui ont pu servir à alimenter la trésorerie des grands organismes et des universités pour leur permettre de financer leurs dépenses de fonctionnement et non pour faire de la recherche.

Pour répondre à Fabienne Keller, l'Agence nationale de la recherche devrait bénéficier d'un peu plus de 670 millions d'euros de crédits d'intervention en 2017. En dessous du seuil que j'évoquais de 850 millions d'euros, cela ne me semble pas viable. À titre

de comparaison, le budget du CNRS s'élève à 3,2 milliards d'euros, celui de l'Inserm à 896 millions d'euros et celui du CEA à 4,1 milliards d'euros. Au total, la recherche publique représente une dépense de dix milliards d'euros.

Pour répondre à Vincent Capo-Canellas, mon sentiment est qu'il y a une volonté de conserver l'outil, même si la prise de conscience par l'ancien Président de la République, qui s'est traduite par une augmentation des crédits consacrés à l'agence en 2016 et 2017, a été tardive.

Par ailleurs, l'actuel Président de la République a déclaré que la diminution des moyens de l'agence avait été une erreur et qu'il porterait ses crédits à une hauteur comparable à ceux des grandes agences internationales. Il s'agit d'une déclaration d'intention mais je ne peux pas imaginer qu'il n'en soit pas ainsi dans la mesure où, je le redis, les moyens de l'agence ont atteint un seuil en dessous duquel sa viabilité est en question. De manière prudente, je propose que ses crédits d'intervention soient portés à 850 millions d'euros à l'horizon 2020, tout en sachant que pour que l'Agence nationale de la recherche soit aussi compétitive que les grandes agences internationales, un budget de l'ordre d'un milliard d'euros, soit 10 % de l'ensemble des crédits consacrés à la recherche, serait nécessaire.

Pour être précis, outre l'Agence nationale de la recherche, le financement sur projets comprend différents vecteurs : le programme d'investissements d'avenir, la participation des collectivités territoriales, notamment des régions, des départements et des métropoles, et les crédits européens, de plus en plus conséquents. Sur ce dernier point, je rappelle qu'un mouvement existe depuis plusieurs années se traduisant par une diminution des demandes déposées auprès de l'agence et, dans le même temps, par une augmentation de celles déposées auprès de l'Europe.

Tant que le taux de succès des appels à projets n'atteindra pas 20 %, alors que ce taux à l'international est de 25 %, il sera difficile pour l'agence d'être performante.

La commission donne acte de sa communication à M. Michel Berson et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

COMMISSION DES LOIS**Mercredi 2 août 2017****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 10 heures.***Articles 56 et 13 de la Constitution - Audition de M. Michel Mercier, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel**

La commission entend M. Michel Mercier, que le Président du Sénat envisage de nommer aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, en application des articles 56 et 13 de la Constitution ainsi que 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.

M. Philippe Bas, président. – C'est avec joie que j'accueille notre collègue Philippe Bonnacarrère, sénateur du Tarn, avocat de profession, qui rejoint la commission des lois. Nous aurons un autre nouveau collègue commissaire aux lois, Laurent Dutheil, devenu sénateur le 29 juillet 2017 en remplacement de Luc Carvounas.

M. le Président du Sénat a saisi la commission des lois, le 25 juillet dernier, pour qu'elle procède, en application des articles 56 et 13 de la Constitution, ainsi que 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, à l'audition de M. Michel Mercier et qu'elle émette un avis sur sa nomination aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, en remplacement de Mme Nicole Belloubet.

Nous allons donc procéder, dans un premier temps, à l'audition de M. Michel Mercier, sénateur du Rhône, ancien garde des sceaux, ministre de la justice.

Conformément à la loi du 23 juillet 2010, cette audition est publique. Elle fait l'objet d'une captation vidéo, qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande. Elle a également été ouverte à la presse et au public. Après cette audition, les membres de la commission des lois procéderont à un vote à bulletin secret. Je vous rappelle qu'en application des articles 56 et 13 de la Constitution, le Président du Sénat ne pourrait procéder à la nomination envisagée si les votes négatifs représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Michel Mercier me pardonnera tout d'abord de rappeler les titres qu'il a accumulés tout au long de sa riche carrière.

Il est universitaire, spécialisé dans le domaine du droit public ; il a par ailleurs exercé de très nombreuses fonctions électives : maire de Thizy puis de Thizy-les-Bourgs, il fut également conseiller général puis président du conseil général du Rhône, et député ; il est sénateur depuis 1995. Il fut ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, puis garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. Il fut aussi vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes.

Notre commission est particulièrement attentive, s'agissant de la nomination par le Président du Sénat d'un membre du Conseil constitutionnel, au triple attachement des candidats à la défense des libertés publiques, au bicamérisme et à la libre administration des collectivités territoriales.

M. Michel Mercier, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel. – Monsieur le président, je vous remercie ainsi que tous les membres de la commission des lois présents en ce début de mois d'août. Je veux également remercier le président Larcher de proposer ma candidature.

Ma présentation se fera en deux temps. Je dirai d'abord quelques mots de moi, ce que je n'aime guère faire, puis j'évoquerai les points qui retiendront en priorité mon attention si la commission des lois émet le souhait que je devienne membre du Conseil constitutionnel.

Je suis né il y a 70 ans, à Thizy, le village où j'ai passé toute ma vie. Mes parents étaient ouvriers ; je suis d'abord allé à l'école communale, et c'est grâce à un directeur d'école sensationnel que j'ai pu continuer mes études. Sur ses conseils, j'ai suivi le cours complémentaire, avant d'envisager d'étudier au lycée. Aucun lycée, cependant, ne voulait de moi – je venais d'un enseignement court. Ledit directeur m'a finalement trouvé un lycée à Charlieu, dans la Loire ; celui-ci avait néanmoins la particularité de ne pas avoir de terminale. J'ai donc gagné, après la première, le lycée de Roanne, avant de rejoindre la faculté de droit de Lyon et l'institut d'études politiques de Lyon.

À la faculté de droit, j'étais en droit public, c'est-à-dire pas dans la voie noble - François-Noël Buffet qui était, lui, en droit privé le sait bien. Nous n'étions qu'une centaine d'étudiants, ce qui nous permettait d'entretenir des relations très particulières avec nos enseignants, lesquels m'ont donné le goût du droit, de la liberté et de l'engagement. J'ai découvert le droit romain et l'histoire du droit avec Louis Falletti, le droit administratif avec Raymond Guillien, disciple de Léon Duguit, le droit constitutionnel avec Jacques Cadart, Robert Pelloux et Maurice-René Simonnet. Ces trois derniers étaient démocrates-chrétiens ; c'est à leur suite que je me suis engagé.

Pour ne rien vous cacher, je suis catholique pratiquant ; j'ai sans discontinuer participé à des mouvements d'action catholique inspirés par la doctrine sociale de l'Église.

En 1971, la section de droit public m'a engagé comme assistant ; la même année j'ai été élu conseiller municipal de mon village ; je suis devenu maire en 1977, conseiller général en 1978, puis président du conseil général. Les gens de Thizy me font toujours confiance, puisque j'y suis encore élu.

Je suis entré au Parlement, à l'Assemblée nationale, puis au Sénat, et j'ai eu l'honneur de travailler avec vous sur les sujets qui nous préoccupent. Voici les sources de mes engagements, ce que j'ai appris, ce que j'aime.

Je me suis donc formé dans le double cadre de la faculté de droit de Lyon et des mouvements d'action catholique. J'ai par exemple beaucoup travaillé avec Bernard Devert dans le mouvement Habitat et humanisme, que nous avons créé sous la houlette du cardinal Decourtray. C'est la marque lyonnaise !

Je suis un adepte du modérantisme politique lyonnais, que je définirai en disant que nous savons que nous pouvons vivre ensemble, et qu'il est possible et nécessaire de créer

les conditions du vivre-ensemble. Il faut savoir dépasser les clivages pour faire avancer les dossiers. Cette position m'a parfois été vivement reprochée ; le désaccord est normal : son absence serait néfaste pour la démocratie. Nous avons pu néanmoins, armés d'une telle philosophie, mettre en œuvre un certain nombre de projets, et notamment celui qui a conduit à la création de la métropole de Lyon, unique en son genre dans notre pays.

Je voudrais à présent devant vous donner des explications très claires sur l'emploi familial auquel j'ai recouru. Il est tout à fait exact – je n'ai aucune raison de le cacher, et pour le moment, en outre, ce n'est pas interdit, puisque la loi n'est pas votée – que j'ai employé l'une de mes filles, d'août 2012 à avril 2014, pour travailler sur des points très spécialisés. À l'époque, en effet, j'étais responsable, localement, de dossiers très difficiles en matière culturelle. Forte de sa formation à l'école du Louvre et de son expérience à divers postes de coopération internationale, ma fille m'a donc assisté sur ces sujets.

Elle était alors domiciliée en France : j'ai vérifié ce matin même que le contrat avait bien été corrigé avant août 2012 au bureau de l'Agas, l'association pour la gestion des assistants de sénateurs. Les informations publiées ne correspondent pas à la réalité ! Ma fille a exercé sa mission à temps partiel, dans un certain nombre de domaines où son expertise était grande : préservation du patrimoine, coopération internationale, culture numérique, musées. En avril 2014, nous avons conjointement considéré que les sujets pour lesquels j'avais besoin de son expertise avaient été traités ; nous avons mis fin au contrat. Elle vit aujourd'hui, à Londres, de « petits boulots » dans le domaine des musées. Chaque mois, elle a besoin de ses parents – vous connaissez cette situation, vous qui, pour beaucoup, êtes parents.

Avec ma femme, qui est juriste, bien plus brillante que moi, nous avons eu cinq enfants.

M. Philippe Bas, président. – Bravo !

M. Michel Mercier. – Nous avons désormais six petits-enfants, ce qui est une source de joie, mais aussi, parfois, de soucis. Je tiens à la disposition du Sénat les travaux que ma fille a effectués dans le cadre de l'emploi que je viens d'évoquer. Si le Président du Sénat souhaite en avoir connaissance, cela se fera sans problème.

Je voudrais maintenant aborder trois thèmes qui sont pour moi très importants : les libertés publiques, le bicamérisme, les territoires. Ces trois notions feront très prochainement l'objet d'une véritable refonte. De grands changements se préparent, comme nous avons pu le constater, hier matin, lors de la réunion de la commission mixte paritaire sur le projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique. Le Sénat, mais aussi tous les Français, doivent prendre conscience des conséquences de ces changements.

S'agissant tout d'abord des libertés publiques, je suis frappé par le moindre attachement de nos concitoyens à l'idée de liberté publique. Lorsque j'étais étudiant, on apprenait que la liberté était la règle, la mesure de police l'exception. Aujourd'hui, on cherche plutôt à limiter la mesure de police, laquelle devient peu ou prou la règle de droit commun ; on le fait, en général, en commentant l'arrêt Benjamin du Conseil d'État de 1933. Le changement des mentalités, sur ce point, est profond. Il y a là un vrai problème.

Qui doit défendre les libertés publiques ? Tous les Français, bien entendu. Mais, plus techniquement, je pense qu'une telle défense ne peut être du seul ressort du Conseil constitutionnel. Ce dernier remplit bel et bien cette mission ; c'est même là sa réponse à

l'apparition, caractéristique de la Ve République, du bloc majoritaire. Mais le Sénat doit partager avec lui cette responsabilité.

Vous le revendiquez souvent, et nous avons souvent essayé, au sein de cette commission, sous la présidence de Philippe Bas, d'être les défenseurs des libertés publiques. C'est là, me semble-t-il, la première justification du bicamérisme, avant même la représentation des collectivités locales ; si tel n'était pas le cas, le Sénat ne serait qu'un *Bundesrat*, et non une chambre de plein exercice et de pleine compétence. Il est assez normal, par ailleurs, que la seconde chambre ne puisse pas renverser le Gouvernement, puisqu'elle est elle-même permanente, renouvelée par moitié tous les trois ans.

Que le Sénat soit le défenseur des libertés publiques ne veut pas dire que le bloc majoritaire est libéricide, mais qu'il pourrait l'être un jour, ce qui est tout à fait différent.

Quant au bicamérisme, il ne s'agit pas simplement d'un mode d'organisation du Parlement, mais d'un système qui permet aux citoyens, s'exprimant par deux voies différentes, de contrôler les gouvernants. Il est tout à fait normal que les citoyens s'expriment directement en élisant des députés à l'Assemblée nationale ; mais ce sont les mêmes citoyens, par le biais, cette fois, du suffrage indirect, qui élisent les sénateurs. Dans notre Constitution, une seule source de pouvoir est reconnue : le suffrage universel. Qu'il soit direct ou indirect, le suffrage est toujours universel.

En la matière, quelques dangers sont à pressentir. Le bicamérisme est un moyen de faire de bonnes lois, mieux rédigées, normatives et non de simple proclamation. Or on nous explique que nous travaillons trop lentement. Une réforme institutionnelle devrait donc bientôt faire de la procédure exceptionnelle accélérée la procédure de droit commun. Nous devons alors veiller plus encore au bicamérisme. Si une seule lecture demeure, il faudra garantir la réelle capacité de la seconde chambre à se prononcer. Si vous m'envoyez rue de Montpensier, je prendrai garde aux restrictions au droit d'amendement qui auront été introduites dans notre droit parlementaire. Certaines sont tout à fait justifiées, mais il ne faudra pas aller trop loin.

Une réflexion devra également être menée sur les commissions mixtes paritaires (CMP). Nous en avons eu hier un exemple très intéressant. Si nous tenons au bicamérisme, c'est-à-dire à ce que les points de vue de la seconde chambre puissent être entendus au moins partiellement, l'un des moyens consisterait à accepter des CMP conclusives sur une partie du texte, mais à laisser le débat se poursuivre sur d'autres parties. L'Assemblée nationale aurait le dernier mot, mais des accords avec le Sénat seraient recherchés dès que possible.

Hier, nous étions en désaccord sur un point ; sur d'autres, nous aurions pu assez facilement trouver un terrain d'entente. En définitive, nous aurons la version de l'Assemblée. Il y a là matière à réflexion, sachant que la notion même de CMP me paraît tout à fait essentielle et consubstantielle au bicamérisme.

Enfin, puisque la Constitution prévoit que le Sénat représente les collectivités territoriales de la République, nous devons tous être extrêmement attentifs à l'idée de territoire. Aujourd'hui, la jurisprudence telle qu'elle s'est établie ne tient compte, pour la définition des circonscriptions électorales, que de la population – ce qui peut se concevoir. Les collectivités territoriales sont diverses. Si le nombre de parlementaires diminue, à

jurisprudence constante, plusieurs départements n'auront plus qu'un seul élu. Peut-être faudrait-il envisager des règles différentes pour les deux assemblées.

M. Philippe Bas, président. – Merci de nous avoir ainsi fait part de vos motivations et de vos convictions, et d'avoir retracé votre parcours. Nous voyons clairement à quoi vous attachez de l'importance – notamment, au bicamérisme. Notre architecture institutionnelle compte trois pouvoirs alignés – le Président de la République, le Gouvernement et l'Assemblée nationale, avec sa majorité – et deux pouvoirs non alignés – le Conseil constitutionnel et le Sénat. Ces deux pouvoirs ont vocation, chacun selon ses attributions, à défendre les libertés, individuelles ou publiques. Et le rôle du Sénat est de représenter les collectivités territoriales, comme le prévoit la Constitution. Vous avez aussi évoqué, à juste titre, l'importance du bon fonctionnement de la procédure parlementaire.

Merci aussi de vous être spontanément exprimé sur les informations de presse qui vous concernent, et de nous avoir apporté toutes les précisions souhaitables. Votre proposition de fournir au Président du Sénat tous éléments utiles pour justifier du travail accompli entre 2012 et 2014 par votre fille, que vous employiez à temps partiel comme assistante parlementaire, me paraît excellente.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous avons apprécié votre traitement des textes relatifs à l'état d'urgence : quelle que soit la majorité, vous avez toujours défendu les libertés publiques. Nous comptons sur vous pour continuer ! Justement, vous avez été rapporteur de plusieurs textes qui font ou feront l'objet de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Cela vous conduira à vous déporter lors de l'examen de ces QPC, mais ne craignez-vous pas, même ainsi, que vos collègues ne s'en trouvent embarrassés ? Depuis quatre ans, la lutte contre le terrorisme bascule du plan judiciaire, avec l'élargissement du champ de certaines infractions pour judiciariser les procédures, au domaine administratif, *via* une multiplication des mesures préventives. Que pensez-vous de cette évolution ? Quelle sera sa limite ? Notre droit est de plus en plus encadré non par notre Constitution, mais par des règles européennes et des conventions internationales, sur lesquelles le contrôle du Conseil constitutionnel est limité. Sa crédibilité ne sera-t-elle pas amenée à en souffrir ? Vous nous avez donné votre opinion sur le bicamérisme, et nous l'apprécions. Mais pourrez-vous la défendre dans vos nouvelles fonctions, où il ne s'agit plus d'agir mais d'écrire ?

M. Philippe Bas, président. – Le juge constitutionnel ne se contente pas d'écrire, il interprète. Et son interprétation s'impose à tous.

Mme Catherine Tasca. – Merci pour vos explications sur ce contrat de collaboration qui vous est imputé par la presse dans des termes, si j'ai bien compris, qui ne correspondent pas tous à la réalité. Vos explications me suffisent, notamment parce que je suis très attachée à la non-rétroactivité du droit. Or l'évolution des idées crée une forte tentation d'appliquer à un moment donné des textes qui n'ont pas encore force de loi. Si nous cédon sur ce point, tout deviendra possible, car chacun pourra interpréter la loi à sa guise. Vous avez une longue pratique de la magistrature. Que pensez-vous des QPC, et du poids qui est le leur dans l'évolution de notre droit ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les élections doivent être organisées sur des bases essentiellement démographiques. C'est presque une révision constitutionnelle ! Le préambule de la Constitution de 1946, qui fait partie de notre bloc de constitutionnalité, est peu souvent évoqué. Comment rectifier la

tendance actuelle, qui conduit, en réduisant le nombre d'élus, à rendre plus difficile la représentation des territoires ?

M. Alain Richard. – J'éprouve toujours une forme de gêne dans ce type d'auditions, car le Conseil constitutionnel est une instance collégiale, dont chaque membre fait appel à sa conscience et exerce son indépendance. On n'y est donc pas élu sur un programme, mais nommé par une autorité de la République, pour exercer de façon indépendante la mission consistant à vérifier le respect de la Constitution et des principes découlant de la Déclaration des droits de l'homme. Ces auditions avant nomination sont un apport récent à notre Constitution, dont les partisans disent qu'il est d'inspiration parlementariste, quand il constitue aussi une imitation d'un rite américain, et que la Constitution des États-Unis n'est guère parlementariste... La Cour suprême américaine est d'ailleurs officiellement divisée entre une majorité et une minorité, ce que je trouve absolument tragique. Nous ne sommes pas dans un contexte similaire. Aussi nous faut-il quelque peu meubler cette audition, car il serait vain de chercher à obtenir de l'impétrant des engagements sur tel ou tel sujet. En somme, nous avons là une discussion entre personnes de bonne compagnie.

J'ai écouté attentivement vos propos sur le bicamérisme. À mon sens, la composante libérale a une grande importance car le Sénat est d'abord une création orléaniste. C'est d'ailleurs parce qu'il est devenu majoritairement républicain en janvier 1879 que le régime a basculé et que M. de Mac Mahon a démissionné. Certes, au cours des dernières décennies, le Sénat a aussi été un soutien de l'autorité de l'État, ce qui est moins séduisant mais essentiel. Le Conseil constitutionnel a rappelé que l'ordre public est aussi un principe à valeur constitutionnelle, car s'il n'est pas respecté, les autres principes ne peuvent l'être.

Sur les CMP, je ne partage pas votre avis. La Constitution parle bien du texte dans son ensemble. Si on commence à envisager un accord partiel, le résultat sera que des initiatives risquent d'être prises sur les parties n'ayant pas fait l'objet d'un accord en CMP, au risque de remettre en cause l'équilibre de l'ensemble d'un texte. Mieux vaut donc en rester à l'état actuel du droit. La création des CMP, d'ailleurs, a représenté un vrai progrès pour la cohérence législative.

Je souhaite vous interroger sur le fait que le Conseil constitutionnel se saisisse parfois lui-même, en choisissant d'étendre son examen à d'autres articles que ceux qui lui sont déférés. Selon quels critères prend-il cette décision ? Il ne s'en est jamais vraiment expliqué. C'est pourtant un facteur – modeste – d'incertitude juridique.

Si vous entrez au Conseil constitutionnel, vous y assumerez la défense d'une espèce menacée : les universitaires ! Je m'en réjouis.

M. Christian Favier. – L'accélération des procédures pose des problèmes, notamment en ce qui concerne le droit d'amendement. Que pensez-vous de l'idée de voter la loi directement en commission ? Vous êtes favorable à la conclusion d'accords partiels en CMP, mais cela donnerait de nouveaux pouvoirs à ces commissions, dont la représentativité devrait dès lors être plus minutieusement assurée. Actuellement, leur faible effectif empêche parfois d'intégrer dans leur composition les représentants de certains courants.

M. Michel Mercier. – Je serai entièrement indépendant. J'ai lu quelque part que j'étais le représentant du Président de la République... Balivernes ! Je ne représente personne, si ce n'est, peut-être, les minorités, ayant toujours été membre de groupes minoritaires. Oui,

contrairement à la Cour suprême américaine, le Conseil constitutionnel – qui n'est pas non plus la Cour de La Haye – ne compte pas d'opinions dissidentes en son sein. J'imagine tout de même qu'une certaine maïeutique y aboutit aux décisions, et j'y apporterai ce que je sais, ce que je crois et ce dont j'ai envie pour la France.

Les QPC ont changé la vie du Conseil constitutionnel. Elles constituent une évolution logique. J'ai été le disciple de Robert Pelloux, lui-même élève de Carré de Malberg, qui tenait pour une limitation du rôle de la loi, et donc du Parlement. La création du Conseil constitutionnel a été une évolution majeure apportée par la cinquième République. Sous la Quatrième, on conformait la Constitution à la loi ! Nous disposons désormais d'une hiérarchie des normes solide, même si quelques problèmes de conventionalité subsistent. Et la QPC donne à tout citoyen l'accès au juge constitutionnel. Lorsqu'elle fut introduite, les deux juridictions suprêmes n'étaient guère enthousiastes – la Cour de cassation encore moins que le Conseil d'État. Et des questions de personnes n'ont pas arrangé la situation. Mais nous sommes désormais parvenus à un régime stabilisé. Et l'État de droit y gagne.

Sur l'auto-saisine du Conseil constitutionnel, je me bornerai à imaginer qu'il a repris cette pratique du Conseil d'État, où elle est constante !

Faut-il accélérer la procédure législative ? En France, on considère que le Parlement va trop lentement. C'est faux ! Si un texte législatif est d'application immédiate, le temps qui s'écoule entre son dépôt et sa mise en œuvre n'est pas toujours très long. S'il impose de prendre des décrets d'application, le temps d'élaboration de ceux-ci est parfois plus long que celui du débat législatif. On ne peut pas faire une loi à la va-vite, avec tambours et trompettes. Le temps est nécessaire, pour réfléchir, pour consulter, pour écouter.

Dans certaines matières, comme la ratification de conventions internationales par exemple, les pouvoirs du Parlement sont plus faibles. Mais celles qui touchent directement tous nos concitoyens doivent faire l'objet d'une durée de délibération suffisante.

J'ai bien conscience du problème que pose la représentation des territoires. Il n'est pas seulement juridique : que de nombreux départements n'aient qu'un élu chacun serait problématique, car il faut aussi représenter la diversité. Le Conseil constitutionnel a le pouvoir de déclarer une loi conforme ou non à la Constitution, mais il n'a pas le pouvoir de réviser la Constitution, ni celui de faire la loi – pouvoir qui n'appartient qu'au Parlement. Je ne dévoilerai donc pas un programme, mais je veillerai, si je vous me permettez de siéger au Conseil constitutionnel, à ce qu'il reste dans son rôle et le Parlement dans le sien.

M. Leconte a raison : j'ai été le rapporteur de beaucoup de textes – et je remercie le président et la commission des lois de m'avoir donné cette opportunité. Je me conformerai tout simplement à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le déport, ainsi que le fait Jean-Jacques Hyest – surtout s'il se trouve que nous avons travaillé sur le même texte !

M. Philippe Bas, président. – Nous vous remercions.

La réunion est suspendue à 11 heures.

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

Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le Président du Sénat aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel

La réunion reprend à 11 h 10.

M. Philippe Bas, président. – Nous allons passer au vote sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Michel Mercier aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

Le vote se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 bis du Règlement du Sénat, et les délégations de vote ne sont pas autorisées, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

En application des articles 56 et 13 de la Constitution, le Président du Sénat ne pourrait procéder à cette nomination si les votes négatifs représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

MM. Mathieu Darnaud et François Bonhomme sont désignés scrutateurs.

M. Philippe Bas, président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants : 31.

Bulletin blanc : 1.

Bulletin nul : 1.

Nombre de suffrages exprimés : 29.

Pour : 22.

Contre : 7.

La commission donne un avis favorable à la nomination de M. Michel Mercier aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

Nomination de rapporteurs

MM. Jacques Bigot et François-Noël Buffet sont nommés rapporteurs sur la proposition de loi organique n° 640 (2016-2017) pour le redressement de la justice et la proposition de loi n° 641 (2016-2017) d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, présentées par M. Philippe Bas.

La réunion est close à 11 h 25.

Vendredi 4 août 2017

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine, en nouvelle lecture, le rapport de M. Philippe Bas et le texte qu'elle propose pour le projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique n° 122 (2016-2017).

M. Philippe Bas, rapporteur. – Lors de la réunion de la commission mixte paritaire mardi 1^{er} août, nous nous sommes entendus sur tout, sauf sur la réserve parlementaire. À ce propos, deux conceptions très différentes du bon fonctionnement des commissions mixtes paritaires se sont exprimées, et la conception que j'ai défendue n'a pas prévalu. Selon moi, une commission mixte paritaire est une instance où l'on recherche un accord, y compris en passant au vote en cas de divergence des points de vue. Or ma collègue rapporteure et présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale ne souhaitait pas procéder à un vote sur la question de la réserve parlementaire et le président de la commission mixte paritaire n'a pas accepté ma demande, qui était pourtant soutenue par une majorité de membres, pour trancher notre différend.

L'interprétation de la Constitution par mon homologue de l'Assemblée nationale est la suivante : si les représentants à une commission mixte paritaire du groupe ayant la majorité à l'Assemblée nationale estiment qu'on ne peut pas trouver d'accord, celui-ci ne doit pas être forcé par un vote qui pourrait donner la minorité auxdits représentants. Une telle conception s'appuie sur un certain esprit des institutions, qui considère que, si le vote avait mis en minorité les représentants de la majorité de l'Assemblée nationale, l'accord de la commission mixte paritaire n'aurait pu prospérer devant cette assemblée. Cette interprétation se heurte pourtant à un argument de texte : le Gouvernement a toute latitude pour présenter ensuite des amendements devant l'Assemblée nationale et le Sénat, et la majorité des députés peut alors exprimer son soutien au Gouvernement. Aller jusqu'au bout de la recherche d'un accord en commission mixte paritaire en ayant recours à un vote présente tout de même un avantage : donner une chance à une solution ayant émergé en CMP.

Je souhaitais aborder cette question, car j'estime qu'elle n'a pas été tranchée par le Conseil constitutionnel lorsque, dans sa décision du 13 août 2015, il a estimé ne pas avoir à apprécier les motifs et les conditions dans lesquels une commission mixte paritaire ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun. Il a relevé que, dans le rapport établi conjointement par les rapporteurs des deux assemblées à l'issue de la CMP, cette dernière avait constaté, d'une part, l'impossibilité de parvenir à l'adoption d'un texte commun, d'autre part, l'absence de contestation de cette impossibilité.

Or, au cas présent, je n'ai reconnu ni la régularité de la procédure, ni l'impossibilité de parvenir à l'adoption d'un texte commun. À mes yeux, une majorité des membres de la commission était disposée à voter afin de parvenir à un accord. C'est un point de droit qu'il serait intéressant de trancher, notamment pour ce qui concerne une loi

organique. Mon intervention alimentera je l'espère la réflexion du Conseil constitutionnel, automatiquement saisi s'agissant d'une loi organique.

Je n'ai pas voulu prolonger inutilement les débats. Certaines mesures adoptées par l'Assemblée nationale laissent ouverte la possibilité de revenir à la position initiale du Sénat : j'y renonce la plupart du temps, pour bien isoler l'unique sujet de désaccord majeur avec le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement a introduit à l'Assemblée nationale des amendements relatifs à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française. Je les ai acceptés. Toutefois, dans la mesure où les assemblées de ces territoires n'ont pas été consultées, j'émetts une réserve : si le procédé est conforme à la lettre des textes, il peut constituer une sorte de détournement de procédure. Il ne faudrait pas que, pour échapper à la consultation des assemblées de ces territoires, le Gouvernement présente systématiquement ce genre d'amendements, auquel cas la règle du jeu ne serait pas respectée.

Il existe également une difficulté juridique concernant une disposition adoptée par l'Assemblée nationale sur la rémunération des parlementaires au titre de responsabilités dans des structures publiques. L'intervention de la Cour de discipline budgétaire et financière est prévue pour sanctionner l'ordonnateur ayant pris l'acte sur la base duquel le parlementaire est rémunéré. Le problème est renvoyé dans le projet de loi organique aux règlements des assemblées concernées, mais ceux-ci, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, doivent se limiter aux règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des assemblées, à la procédure législative et au contrôle de l'action du Gouvernement. La disposition adoptée par l'Assemblée nationale remet en cause le respect de notre ordre juridique constitutionnel.

Nous ne sommes pas pour la suppression sèche de la réserve parlementaire, je ne reviens pas sur nos raisons. Mais les dispositions que le Gouvernement s'apprête à faire voter par l'Assemblée nationale sont inconstitutionnelles.

Soit elles sont une interdiction faite au Gouvernement de déposer un amendement au projet de loi de finances pour abonder les crédits du ministère de l'intérieur afin de financer les petits projets signalés par les parlementaires, et le pouvoir d'amendement du Gouvernement ne peut être limité par une loi organique.

Soit cet amendement suppressif n'est pas abrogatif, il ne vise aucune disposition législative mais une pratique, la réserve parlementaire, qui n'est fondée sur aucun texte de loi : dès lors on ne voit pas comment une loi organique pourrait la supprimer. Un ancien président du Conseil constitutionnel, Jean-Louis Debré, parlait des « neutrons législatifs » systématiquement éliminés par le juge constitutionnel. Nous en avons ici un exemple ! Un amendement ironique posant : « il est mis fin à la pratique des neutrons législatifs par lesquels le Gouvernement, dans un projet de loi ou un amendement, présente des mesures sans portée législative, uniquement destinées à plaire à l'opinion publique » serait à l'évidence inconstitutionnel. C'est la même chose ici.

Bref, nous avons tant de raisons de principe et de fond pour écarter la disposition que nous devons rester fermes sur notre position et faire confiance au Conseil constitutionnel. Dans une ultime tentative de trouver un accord et dans le désir d'éviter au Gouvernement et à sa majorité le camouflet qui les menace, j'ai proposé aux membres de la commission mixte paritaire de renoncer à ma rédaction et d'écarter plutôt les articles 9 et 9 *bis*, le Gouvernement

pouvant s'abstenir en loi de finances d'abonder la réserve parlementaire. Mais même cela a rencontré une résistance absolue...

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je regrette qu'aucun de ces arguments, pourtant largement développés par le rapporteur durant la CMP, n'ait reçu d'écho.

M. Alain Richard. – Dans la décision qu'il sera amené à prendre sur la loi organique, je ne doute pas que le Conseil constitutionnel précisera si l'obligation s'impose au président de la commission mixte paritaire d'organiser un vote lorsqu'un désaccord est constaté. Nous avons tous connu de nombreuses CMP non conclusives – et parfois très brèves – lors desquelles aucun vote n'a eu lieu.

Si le Conseil constitutionnel décide qu'il doit y avoir un vote, même dans le cas où une majorité composite – que je qualifierai « de rencontre » – adopte des conclusions dont le rejet par l'une des deux chambres est assuré, nous en ferons l'expérience à l'occasion d'un prochain texte : des conclusions seront adoptées, pour conduire ensuite à l'échec...

Je note qu'il existe un cliquet supplémentaire : c'est le Gouvernement qui décide de soumettre les conclusions d'une CMP au vote du Parlement, il pourrait donc ne pas le faire !

Au total, même si les arguments exposés à l'instant par le rapporteur étaient fondés en termes de pure procédure, en pratique, un accord obtenu dans de telles conditions éclaterait immédiatement. La CMP aurait travaillé en pure perte.

En ce qui concerne la réserve parlementaire, je rappelle que cette mesure a été introduite à un moment particulier dans le texte initial, alors que le garde des sceaux de l'époque cherchait des éléments pour nourrir le texte qu'il préparait, y compris en incluant une idée qui n'avait jamais été exprimée par le nouveau Président de la République. N'écoulant pas les conseils de prudence, le garde des sceaux a voulu présenter le projet de loi organique en conseil des ministres entre les deux tours : la qualité juridique s'en ressent. La suppression « de la pratique » de la réserve parlementaire n'est en rien une disposition normative.

Le précédent garde des sceaux avait lui-même évoqué l'idée que la réserve soit remplacée par un fonds et le Gouvernement devra évidemment revenir sur le sujet. La question du devenir des 146 millions d'euros de réserve actuelle sera posée dès le prochain débat budgétaire. Tout naturellement, les groupes d'opposition s'agitent, les gazettes en font leurs choux gras, mais nous ne sommes pas devant le tremblement de terre du siècle évoqué par certains...

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je suis tout de même choquée que la réserve parlementaire apparaisse dans un texte sur la moralisation de la vie publique, car nous avons largement contribué à la complète transparence de l'utilisation de ces crédits : l'instruction est assurée par les ministères, la liste des projets financés est publiée... Il ne peut donc absolument pas s'agir de clientélisme et introduire une telle mesure dans un projet de loi sur la moralisation ne grandit personne !

M. Jean-Yves Leconte. – Je ne vais pas reprendre l'ensemble des arguments échangés. Notre groupe rejoint les remarques de droit faites par le rapporteur sur la méthode. Clairement, il n'y avait pas de volonté à la CMP d'échanger sur la question de la réserve, ce

qui a conduit à un constat de désaccord. Le seul argument avancé consistait à renvoyer à un engagement du Président de la République... Ce niveau d'argumentation ne peut que nous renforcer dans nos convictions.

En ce qui concerne le déroulement de la CMP, je rappelle que l'enjeu d'une telle commission est de faire adopter un texte commun par les deux assemblées. Elle a donc une vocation d'efficacité. Si on sait d'avance que le texte sera rejeté dans l'une des deux chambres, adopter des conclusions est une perte de temps.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je comprends cet argument, mais on ne peut rien exclure d'avance. Dans l'examen de la loi sur l'égalité réelle outre-mer, il y avait au départ un profond désaccord sur la question de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires en Polynésie française. Après un long débat, la CMP a trouvé un accord qui allait dans le sens souhaité par nos amis polynésiens... et qui a été conservé dans le texte final en dépit des réticences du Gouvernement. On peut donc bien infléchir les positions des uns ou des autres.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous n'étions pas dans la même situation...

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Exactement. On ne peut pas faire de généralités.

Mme Éliane Assassi. – Je partage l'essentiel des propos tenus par notre rapporteur, notamment sur l'absence de vote au sein de la CMP. Je crois d'ailleurs qu'il serait utile de relier cet événement aux projets de réforme annoncés récemment par le président de l'Assemblée nationale et qui auront un impact également sur le Sénat.

Sur le fond, je regrette vraiment que les discussions se soient focalisées sur la réserve parlementaire, qui ne constitue évidemment pas l'alpha et l'oméga de la moralisation de la vie politique. Je le dis d'autant plus volontiers que mon groupe est divisé sur ce point.

Personnellement, je suis favorable à la suppression de la réserve parlementaire, mais je reconnais aussi que des efforts considérables ont été menés ces dernières années, sur le montant attribué à chaque parlementaire ou sur les contrôles. Pour autant, il ne me semble pas que verser des subventions entre dans les missions des députés et des sénateurs. Je ne veux pas employer le mot de clientélisme, qui est inadapté, mais distribuer de l'argent ne relève tout simplement pas de nos fonctions.

Mme Jacky Deromedi. – Je regrette également le lien qui a été introduit entre réserve parlementaire et moralisation. Aujourd'hui, le mal est fait, comme nous pouvons le constater dans les courriers que nous recevons, qui nous accusent d'en « avoir bien profité » et ajoutent que « maintenant c'est fini ». Pourtant, toutes les décisions de financement sont publiques, même si l'opinion ne le sait pas nécessairement. Sur le fond, il me semble important de conserver cet outil qui est très utile pour financer un certain nombre de projets.

Mme Catherine Tasca. – Sur la réserve, ce n'est pas sur le changement de méthode que nous devons nous appesantir. Le Parlement devra surtout être vigilant lors de l'examen de la prochaine loi de finances sur la reconstitution, quelque part dans le budget, d'une ligne correspondant aux moyens mis jusque-là à disposition pour financer les petits projets dans les petites collectivités. La situation est tout à fait rattrapable, mais il faudra y être attentif.

Nos collègues députés de La République en marche ont-ils fait preuve d'inexpérience ? La CMP est un moment de recherche d'un consensus, c'est important pour le fonctionnement du bicamérisme. Si on annonce à l'avance que des points sont non négociables, on ôte toute envie de discuter et on nie l'utilité de la CMP.

Nous devons vraiment être exigeants sur cette question, en particulier après les annonces récentes du président de l'Assemblée nationale sur la réforme de la procédure législative – je pense notamment à l'idée, discutable et même inquiétante, de limiter l'examen et le vote des textes aux commissions, sans passer par la séance publique. Certes, des améliorations sont toujours possibles dans la procédure parlementaire – il est vrai que certaines discussions sont trop longues et devraient être mieux encadrées –, mais la navette est le fondement du bicamérisme et on ne peut pas procéder à des réformes sur un coin de table, au gré des majorités... Je ne serai plus parlementaire dans quelques semaines, mais je compte sur la vigilance du Sénat, car toute majorité a tendance à estimer que la procédure est une entrave !

M. François Bonhomme. – Je souscris aux propos qui viennent d'être tenus. Une volonté d'affichage a rendu nos collègues députés imperméables à tous nos arguments, notamment sur les importantes évolutions qui ont eu lieu en matière de transparence.

La décision de supprimer la réserve, qui représente peut-être une somme faible (146 millions d'euros) dans l'ensemble des concours financiers aux collectivités locales, s'inscrit dans une conjoncture globalement défavorable : 10 milliards de dotations en moins sur les trois dernières années, 13 milliards annoncés pour l'avenir... sans oublier le décret d'avance réduisant les versements de 300 millions cette année. Inexpérience ? Non, les députés savent ce qu'ils font, mais c'est un très mauvais signal qui est ainsi envoyé !

M. François-Noël Buffet. – On a jeté l'opprobre sur l'ensemble des élus s'agissant de l'usage de cette réserve parlementaire, dont la transparence a pourtant été largement améliorée.

Je voudrais livrer, en la matière, un témoignage récent : dans une petite collectivité locale, une plaque inaugurale a été posée sur la façade d'un bâtiment qui a fait l'objet de travaux de restauration. On y remercie évidemment le département, la région, l'État, mais aussi, en toutes lettres, la réserve parlementaire du député qui a contribué à la réalisation des travaux.

M. François Bonhomme. – La réserve a une existence physique !

M. Christophe-André Frassa. – Je voudrais rebondir sur ce que disait Mme Tasca. Je rentre d'un petit circuit dans ma petite circonscription... Les ambassadeurs et consuls généraux sont les premiers à proposer d'établir la liste des alliances françaises qui, au cours de l'année prochaine, ou des années prochaines pour les plus robustes, mettront la clé sous la porte, parce qu'elles vivent des subventions reçues au titre de la réserve parlementaire. Il s'agit en effet d'organismes de droit local, qui, comme tels, ne peuvent recevoir de subventions : les alliances sont considérées par les autorités locales comme des associations étrangères, mais ne sont pas non plus considérées par la France comme des services de l'État à l'étranger. Elles se retrouvent totalement aux abois !

Sur le continent américain ou en Asie centrale, les sources de revenus sont rares pour les alliances françaises en dehors des cours et des événements culturels, lesquels ne

suffiront pas à assurer leur survie. En définitive, on se gargarise sur le rayonnement culturel de la France, mais on coupe tous les moyens de ce rayonnement !

La réserve parlementaire, même de façon assez modeste, pouvait faire vivre pendant presque une année une alliance française. Celle-ci était parfois l'unique point de rayonnement culturel dans un désert où la France ne disposait d'aucun autre relais.

La suppression de la réserve sera également une source de grandes difficultés financières pour les écoles françaises. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui reçoit sa dotation le 1^{er} janvier, gère la pénurie dès le 2 ! Sur les 500 établissements français, 90 sont en gestion directe ; les autres sont des établissements de droit local. Même problème que pour les alliances françaises, donc !

Les collectivités territoriales bénéficieront toujours des subventions des conseils départementaux et des conseils régionaux. Mais, hors de France, les 23 parlementaires des Français de l'étranger étaient, *via* la réserve, les seules sources de subvention. Lorsque j'entends parler de clientélisme, je m'étrangle, ou j'ai l'impression de faire un mauvais rêve. Où est le clientélisme lorsque, au titre de la réserve parlementaire, je finance l'achat d'une ambulance pour le centre médicosocial de Bamako ? Demande-t-on aux malades, à la montée dans l'ambulance, s'ils votent à droite ou à gauche ? Il y a des coups de bâton qui se perdent !

Mme Josiane Costes. – Placer le problème de la réserve parlementaire dans le texte de rétablissement de la confiance dans l'action publique, c'est depuis le début une façon de semer le doute, voire le soupçon, sur l'équité et l'honnêteté de ce dispositif. C'est grave !

Je voudrais moi aussi évoquer un exemple, celui d'un petit village du Cantal situé au pied du Puy Mary, Diègne. La collectivité était en très grande difficulté financière ; sans la réserve parlementaire, elle n'aurait pu acheter le petit engin de déneigement dont elle avait besoin.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je me réjouis de constater que le périmètre de nos désaccords est beaucoup plus réduit que celui de notre accord.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement **COM-3** vise à corriger la définition du rôle de la Haute Autorité de la transparence de la vie publique s'agissant de l'examen de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité des déclarations qui lui sont soumises. J'y suis favorable.

*L'amendement **COM-3** est adopté.*

Article 2 A

*L'amendement de suppression **COM-4** est adopté.*

Article 5

M. Philippe Bas, rapporteur. – En nouvelle lecture, après la réunion de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à interdire aux parlementaires de fournir des prestations de conseil à des organismes publics étrangers.

Je vous propose, en adoptant l'amendement **COM-5**, de rejeter cette disposition. Cette interdiction existe déjà en grande partie ; surtout, elle pose, par son imprécision, des problèmes juridiques, s'agissant notamment du terme de « structure publique ». Si nous voulons légiférer en ce sens, il faudra le faire dans un autre cadre.

M. Alain Richard. – Qu'un parlementaire ne puisse conseiller des États étrangers ou leurs démembrements est-il anormal ? Cette disposition me paraît raisonnable. Peut-être sa rédaction n'est-elle pas parfaite, mais je ne vois pas de raison de la supprimer.

Mme Éliane Assassi. – Tout à fait.

*L'amendement **COM-5** est adopté.*

Article 8 bis (supprimé)

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement **COM-6** vise à rétablir la suppression de la possibilité pour le Gouvernement de désigner des parlementaires en mission.

*Les amendements identiques **COM-6** et **COM-1** sont adoptés.*

Article 8 ter

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement **COM-7** a pour objet de rétablir la rédaction du Sénat pour l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la désignation d'un parlementaire dans une institution ou un organisme extérieur. Ceux qui sont déjà membres d'une telle institution ou d'un tel organisme pourront achever leur mandat.

*L'amendement **COM-7** est adopté.*

Article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement **COM-30** sera satisfait par mes amendements ; quant à l'amendement **COM-29**, j'y suis défavorable.

*Les amendements **COM-30** et **COM-29** ne sont pas adoptés.*

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement **COM-8** est un amendement de compromis, si j'ose dire, sur l'article 9, qui concerne la réserve parlementaire. J'ai pris la précaution de modifier le texte que nous avons adopté pour tenir compte des amendements qui avaient été présentés par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, amendements qu'il s'était senti contraint de retirer.

Nous avons, de notre côté, pour la réunion de la commission mixte paritaire, écrit un texte en deux temps : premièrement, la mention de la suppression de la réserve

parlementaire – j’espérais que le Gouvernement saisisrait la perche que nous lui tendions – et deuxièmement, un dispositif alternatif que nous proposons pour la remplacer. Je ne conserve que la deuxième partie.

Je ne me suis pas borné à prendre en compte les communes, leurs groupements et les Français de l’étranger ; j’ai inclus les associations que les députés souhaitent pouvoir continuer à aider. J’ai en outre précisé davantage les critères, en définissant notamment le type d’associations et de projets communaux concernés.

M. Alain Richard. – Je suis contre !

Mme Éliane Assassi. – Je m’abstiens.

Les amendements identiques COM-8 et COM-2 sont adoptés.

Les amendements COM-31, COM-32 et COM-33 deviennent sans objet.

Article 9 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’Assemblée nationale a supprimé la réserve ministérielle ; je vous propose de la rétablir, en assortissant néanmoins ce rétablissement de conditions de transparence applicables à l’ensemble des membres du Gouvernement.

L’amendement COM-9 est adopté.

Article 9 ter

L’amendement rédactionnel COM-10 est adopté.

Article 11

M. Philippe Bas, rapporteur. – S’agissant de la procédure de délivrance de l’attestation fiscale des parlementaires, des modalités transitoires d’application sont nécessaires. Tel est l’objet de l’amendement COM-11.

L’amendement COM-11 est adopté.

Article 12

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-12 vise à rétablir le délai de six mois, plutôt que trois, pour l’actualisation par les parlementaires de leurs déclarations d’intérêts et d’activités, par cohérence avec l’article 14 de la loi ordinaire.

L’amendement COM-12 est adopté.

Les amendements de coordination COM-13 et COM-14 sont adoptés.

Article 13

L’amendement de coordination COM-15 est adopté.

Article 16

L'amendement de coordination COM-16 est adopté.

L'amendement de cohérence COM-17 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-18 est adopté.

Article 17

Les amendements de cohérence COM-19, COM-20, COM-21 et COM-22 sont adoptés.

Article 18

Les amendements de cohérence COM-23, COM-24, COM-25 et COM-26 sont adoptés.

Article 19

L'amendement de coordination COM-27 est adopté.

L'amendement de cohérence COM-28 est adopté.

Le projet de loi organique 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 :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Déclaration du patrimoine du Président de la République			
M. MARIE	3	Contrôle de la déclaration de situation patrimoniale	Adopté
Article 2 A Sanction de la perception de rémunérations publiques illégales par des parlementaires			
M. BAS, rapporteur	4	Suppression de l'article	Adopté
Article 5 Limitation pour un parlementaire de l'exercice d'une activité de conseil à titre individuel			
M. BAS, rapporteur	5	Prestations de conseil pour un gouvernement étranger	Adopté
Article 8 bis (Supprimé) Interdiction des parlementaires en mission			
M. BAS, rapporteur	6	Suppression de la désignation par le Gouvernement de « parlementaires en mission »	Adopté
M. LECONTE	1	Suppression de la désignation par le Gouvernement de « parlementaires en mission »	Adopté

Article 8 ter Réserver à la loi la possibilité de prévoir la participation de parlementaires à des organismes extraparlimentaires			
M. BAS, rapporteur	7	Entrée en vigueur de l'article 8 ter	Adopté
Article 9 Dotation de solidarité locale			
M. L. HERVÉ	29	Suppression de l'article	Rejeté
M. LECONTE	2	Dotation de solidarité locale	Adopté
M. BAS, rapporteur	8	Dotation de solidarité locale	Adopté
M. L. HERVÉ	30	Intitulé du chapitre III	Satisfait ou sans objet
M. L. HERVÉ	31	Dotation de soutien à l'investissement des communes, de leurs groupements et des associations	Satisfait ou sans objet
M. L. HERVÉ	32	Dotation de soutien à l'investissement des communes, de leurs groupements et des associations	Satisfait ou sans objet
M. L. HERVÉ	33	Dotation de soutien à l'investissement des communes, de leurs groupements et des associations	Satisfait ou sans objet
Article 9 bis Publicité de la « réserve ministérielle »			
M. BAS, rapporteur	9	Publicité de la réserve ministérielle	Adopté
Article 9 ter Délai de transmission d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et transfert de dispositions intéressant les membres du Conseil supérieur de la magistrature			
M. BAS, rapporteur	10	Rédactionnel.	Adopté
Article 11 Modalités d'entrée en vigueur de l'article 2 relatif à la vérification de la situation fiscale des parlementaires			
M. BAS, rapporteur	11	Dispositions transitoires	Adopté
Article 12 Modalités d'entrée en vigueur des dispositions renforçant les incompatibilités parlementaires			
M. BAS, rapporteur	12	Délai pour l'actualisation des déclarations d'intérêts et d'activités des députés et sénateurs	Adopté
M. BAS, rapporteur	13	Coordination	Adopté
M. BAS, rapporteur	14	Coordination	Adopté
Article 13 Poursuite de l'exécution des crédits ouverts au titre de la « réserve parlementaire »			
M. BAS, rapporteur	15	Coordination	Adopté

Article 16 Extension à certains élus de Nouvelle-Calédonie des incompatibilités parlementaires applicables à certaines activités de conseil			
M. BAS, rapporteur	16	Coordination	Adopté
M. BAS, rapporteur	17	Délai d'actualisation de la déclaration d'intérêts et d'activités des membres d'une assemblée de province ou du congrès de la Nouvelle-Calédonie	Adopté
M. BAS, rapporteur	18	Rédactionnel	Adopté
Article 17 Adaptation des dispositions relatives aux « emplois familiaux » des collaborateurs de cabinet aux institutions de Nouvelle-Calédonie			
M. BAS, rapporteur	19	Cohérence	Adopté
M. BAS, rapporteur	20	Cohérence	Adopté
M. BAS, rapporteur	21	Cohérence	Adopté
M. BAS, rapporteur	22	Cohérence	Adopté
Article 18 Adaptation des dispositions relatives aux « emplois familiaux » des collaborateurs de cabinet aux institutions de Polynésie française			
M. BAS, rapporteur	23	Cohérence	Adopté
M. BAS, rapporteur	24	Cohérence	Adopté
M. BAS, rapporteur	25	Cohérence	Adopté
M. BAS, rapporteur	26	Cohérence	Adopté
Article 19 Extension à certains élus de Polynésie française des incompatibilités parlementaires applicables à certaines activités de conseil			
M. BAS, rapporteur	27	Coordination	Adopté
M. BAS, rapporteur	28	Délai d'actualisation de la déclaration d'intérêts et d'activités des élus de l'assemblée de la Polynésie française	Adopté

La réunion est close à 11 h 25.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Lundi 31 juillet 2017

- Présidence de Mme Brigitte Bourguignon, députée -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, texte adopté par l'Assemblée nationale le 13 juillet dernier et par le Sénat le 27 juillet, s'est réunie à l'Assemblée nationale le lundi 31 juillet 2017.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, ainsi constitué :

- Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente ;*
- M. Philippe Mouiller, sénateur, vice-président ;*
- M. Laurent Pietraszewski, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;*
- M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des articles restant en discussion.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente. - Comme toutes les commissions mixtes paritaires, celle-ci a pour but d'essayer de dégager un texte commun entre nos deux assemblées. J'ai l'espoir qu'entre les représentants du Sénat, « chambre d'apaisement », selon le propos du président Milon, et ceux d'une Assemblée nationale dont nos collègues sénateurs apprendront rapidement à connaître le pragmatisme, nous débouchions effectivement sur un texte commun pour cette première CMP de la législature.

Je vais maintenant donner la parole à Philippe Mouiller, puis à nos rapporteurs.

M. Philippe Mouiller, sénateur, vice-président. – Merci, Madame la Présidente. Le Sénat a disposé d'un peu plus de temps que l'Assemblée pour examiner ce texte et a apporté plus d'une cinquantaine de modifications en commission et en séance publique, dont la majorité en commission des affaires sociales. Parmi ces modifications, une quinzaine ont été adoptées à l'initiative du Gouvernement qui a souhaité préciser ou compléter la portée de son texte initial, s'agissant en particulier des conditions requises pour bénéficier des indemnités légales de licenciement.

À mon sens, le Sénat a approuvé un texte qui a simplifié l'environnement juridique des entreprises, qui trop souvent entrave leur développement et celui de l'emploi. Le

texte de notre chambre a voulu réaffirmer ses positions déjà exprimées à l'occasion des examens des lois dites « Macron », « Rebsamen » ou « El Khomri », notamment s'agissant de la rationalisation des institutions représentatives du personnel, de la reconnaissance juridique des accords de flexisécurité, de la création d'un référentiel obligatoire pour fixer les indemnités en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, ou de la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente. - M. Milon, je vous cède la parole en tant que rapporteur de l'assemblée dont est issu le dernier texte.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Madame la Présidente, Monsieur le rapporteur, mes chers collègues. En préambule, je vous remercie de nous accueillir dans vos murs pour notre première commission mixte paritaire de la législature, première sans doute d'une très longue série.

Jeudi dernier, au terme de quatre jours de débat, le Sénat a adopté le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social. En commission puis en séance publique, 68 amendements ont été adoptés : nous avons souhaité imprimer notre marque sur ce texte, dont nous partageons la philosophie, en nous inscrivant dans la continuité des travaux conduits par notre assemblée depuis 2014.

Cette loi se situe dans le prolongement de réformes portant sur le droit du travail menées depuis 2012 et elle tient compte de nombreuses préoccupations exprimées par le Sénat ces dernières années, mais qui n'avaient pas eu l'heur de convenir à la précédente majorité gouvernementale. Je pense par exemple à la rationalisation des institutions représentatives du personnel ou à la création d'un référentiel obligatoire pour fixer les indemnités en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse.

Ce projet de loi ne répond toutefois pas à toutes nos attentes. Il laisse de côté plusieurs sujets essentiels pour le développement des entreprises et de l'emploi, à l'instar de la fixation de la durée hebdomadaire de travail, du temps partiel et des seuils sociaux. Néanmoins, nous n'avons pas souhaité les introduire dans ce texte afin de rester dans le périmètre des habilitations demandées par le Gouvernement. Les travaux du Sénat ont donc visé à encadrer et à préciser ces dernières.

Je ne vais pas énumérer l'ensemble des modifications apportées par le Sénat au texte. Je souhaite me concentrer sur celles qui me semblent les plus importantes et qui poursuivent un but unique : moderniser les règles du dialogue social au profit des entreprises et des salariés et tenir compte des contraintes spécifiques qui pèsent sur les petites entreprises.

Ainsi, à l'article 1er, nous avons harmonisé le motif de licenciement des salariés refusant l'application d'un accord collectif et voulu faciliter la conclusion d'accords d'entreprise dans celles dépourvues de délégué syndical.

Afin de ne pas bloquer le dialogue social dans les entreprises, nous nous sommes opposés à l'accélération de la généralisation des accords majoritaires, tout en rétablissant les règles de validité des accords antérieures à la loi « Travail ».

Nous avons approuvé la création d'une instance unique de représentation du personnel à l'article 2, tout en précisant ses modalités de fonctionnement. Nous avons ainsi fixé à trois le nombre maximal de mandats successifs de ses membres, sauf exceptions

prévues par la loi. Nous avons également renforcé la transparence de ses comptes ainsi que les règles de concurrence en cas de recours à l'expertise.

Nous avons en la matière voulu aller plus loin que le Gouvernement dans le sens de la simplification et avons conféré de droit à cette instance la compétence de négociation des accords d'entreprise, sauf accord majoritaire contraire.

À l'article 3, nous avons posé le principe selon lequel, lorsqu'une entreprise appartient à un groupe international, toute cause économique d'un licenciement doit s'apprécier dans un périmètre national. Nous avons toutefois laissé au Gouvernement la possibilité de déterminer d'éventuels aménagements à cette règle.

Grâce à nos collègues, le projet de loi prend mieux en compte la situation et les besoins des travailleurs handicapés. Sur proposition du Gouvernement, le texte a également été enrichi dans plusieurs domaines. Je pense notamment à la suppression de la condition d'ancienneté minimale d'un an pour bénéficier des indemnités légales de licenciement et à la sécurisation juridique des transferts conventionnels.

Les apports du Sénat au projet de loi ne préemptent aucunement les conclusions de la concertation engagée par le Gouvernement avec les partenaires sociaux, dont la première phase s'est officiellement achevée il y a dix jours. Je n'ignore pas que le dialogue va se poursuivre jusqu'à la publication des ordonnances, mais le Parlement doit pleinement jouer son rôle de législateur. La démocratie politique ne doit pas s'effacer devant la démocratie sociale.

Bien que n'appartenant pas à la majorité présidentielle, je souhaite sincèrement le succès de cette réforme, indispensable pour adapter notre droit social aux évolutions de notre économie et aux attentes des employeurs et des salariés. Je forme donc le vœu que notre CMP aboutisse. Les échanges constructifs que j'ai eus avec mon homologue Laurent Pietraszewski, que je tiens ici à saluer, sont en ce sens de très bon augure.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente. - M. Pietraszewski, vous avez la parole.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Madame la Présidente, Monsieur le Président, mes chers collègues. L'examen du projet de loi par le Sénat a permis de compléter utilement, à de nombreuses reprises, le projet de loi d'habilitation que notre Assemblée avait voté.

Je pense notamment aux moyens confiés à l'instance fusionnée, dont les contours ont été précisés, ou encore à la redéfinition du rôle des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI), qui permettra de tenir compte d'éventuels « besoins identifiés en matière de dialogue social dans les très petites entreprises ». Mais je pense aussi à cette mesure, adoptée par le Sénat à l'initiative du Gouvernement, et qui a été rappelée ce matin par la ministre du travail : il s'agit de la suppression de la condition d'ancienneté d'un an exigée aujourd'hui pour bénéficier des indemnités légales de licenciement. Lors des débats à l'Assemblée, le Gouvernement avait fait part de son souhait de revaloriser le montant de ces indemnités qui sont parmi les plus faibles d'Europe : il s'agit là d'un pas important.

Je me réjouis, en outre, que le Sénat ait maintenu plusieurs dispositions du texte, sans y apporter de modification substantielle, telles que celles relatives à la revalorisation des

parcours syndicaux, au télétravail ou encore à la nouvelle articulation des normes du droit du travail, avec l'application d'un principe de subsidiarité qui passe par la primauté accordée, autant que faire se peut, à l'accord d'entreprise. Je m'en félicite car je suis convaincu que ces dispositions répondent aux attentes des entreprises et, s'agissant notamment du télétravail – nous en avons longuement parlé en commission et dans l'hémicycle, aux aspirations des salariés.

Les débats ont également souligné la réelle convergence entre nos deux chambres sur certains sujets particulièrement attendus par les salariés et les employeurs. Je pense que c'est une bonne nouvelle que les deux assemblées soient à l'unisson sur des enjeux pour lesquels l'attente de nos concitoyens est très forte.

Je pense notamment à celui de l'exposition à la pénibilité : nous partageons l'ambition de créer un dispositif orienté vers la prévention et la réduction de l'exposition, allant bien au-delà d'une simple compensation. La rédaction issue de nos travaux respectifs s'inscrit résolument dans cette perspective.

Néanmoins, à ce stade, nous avons plusieurs divergences avec le texte adopté par le Sénat. Je ne doute pas qu'elles seront surmontées et que cette CMP aboutira à un texte commun.

Il s'agit par exemple de la question des accords de maintien de l'emploi, dont le Sénat a supprimé la mention dans le texte de l'habilitation, sans toutefois que cette suppression entraîne la suppression des accords en tant que tels : il y a là, à notre sens, une incohérence, que nous ne pouvons laisser subsister.

Il s'agit aussi de la définition du périmètre du licenciement économique.

Il s'agit également des accords majoritaires pour lesquels notre assemblée avait voté la modification du calendrier de généralisation de ces accords majoritaires instaurés par la loi du 8 août 2016.

Nous avons également une divergence sur la question de la revalorisation de la participation des administrateurs salariés, ou encore sur la réduction des délais de recours en cas de rupture du contrat de travail.

Ces divergences ne me semblent toutefois pas irréconciliables et à cette fin, je soumettrai à notre commission plusieurs propositions de rédaction – parfois conjointement avec le rapporteur du Sénat –, dans l'espoir d'aboutir à un texte de compromis.

M. Gilles Lurton, député. - Mes chers collègues, je voudrais ici exprimer la position du groupe Les Républicains que je représente au sein de l'Assemblée nationale. Nous accueillons favorablement le texte adopté par le Sénat dans la mesure où notre groupe avait déposé plusieurs amendements similaires à ceux qui ont été approuvés par la chambre haute et qui n'ont malheureusement pas connu le même destin politique !

Je pense notamment au fait de donner à l'instance unique une compétence de négociation qui devient la règle de droit commun – malgré les tentatives du Gouvernement de faire marche arrière sur ce sujet en séance au Sénat, ou encore au périmètre national d'appréciation du motif économique du licenciement lorsque l'entreprise appartient à un groupe international. Sur ces sujets, notre groupe s'interroge sur l'opportunité d'élaborer collectivement des outils qui permettront d'éclairer le travail du juge afin de se prémunir

contre les comportements d'optimisation sociale. Notre groupe se satisfait aussi qu'une solution ait été trouvée pour la négociation dans les petites entreprises pour lesquelles on constate une absence de représentation syndicale, avec les élus du personnel ou avec les salariés mandatés.

Quelques sujets mériteraient néanmoins d'être précisés. Je pense notamment à la question d'une sous-commission au sein de l'instance unique de représentation du personnel qui reprendrait les attributions du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Je pense aussi à l'harmonisation de la procédure de licenciement pour les salariés ayant refusé un accord collectif : nous sommes d'accord avec l'idée de prévoir un licenciement *sui generis*, mais nous rappelons que la loi « Travail » de 2016 prévoyait un accompagnement renforcé sous la forme d'un parcours d'accompagnement personnalisé relativement protecteur. Je note enfin que le Sénat a, à l'initiative du groupe Les Républicains, supprimé la généralisation de l'accord majoritaire. Notre groupe à l'Assemblée le regrette dans la mesure où nous avons bataillé pour intégrer cette disposition dans notre arsenal juridique et c'est sans doute là un désaccord avec le groupe Les Républicains du Sénat.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente. - Mes chers collègues, au vu de ces échanges, je pense que nous pouvons aborder l'examen des articles restant en discussion. Je précise, pour la clarté de nos débats, que les propositions de rédaction, c'est-à-dire les modifications proposées du texte, s'appliquent au dernier texte voté, à savoir celui du Sénat.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je propose une modification à l'article 1er visant à réintroduire la référence aux accords de maintien de l'emploi (AME) dans la liste des accords dont il est envisagé d'harmoniser le régime.

En effet, la suppression de la référence à ces accords ne suffit pas à supprimer leur existence juridique et se révèle même contre-productive, puisqu'elle conduit à renoncer à l'harmonisation du régime juridique applicable aux accords de maintien de l'emploi avec les autres accords spécifiques mentionnés à cet alinéa.

Or, il serait précisément dommage de se priver d'une telle harmonisation, en particulier s'agissant du régime applicable au salarié refusant de se voir appliquer les stipulations de l'accord et des modalités de son accompagnement après la rupture du contrat consécutive à ce refus.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je ne prendrai pas part au vote sur cette proposition de rédaction, car le Sénat réclame depuis un an la suppression des AME au nom de la simplification du code du travail.

Le Gouvernement souhaite l'harmonisation et la simplification des règles relatives aux accords de flexisécurité, mais la vraie harmonisation consiste à supprimer des accords qui ont été boudés par les entreprises depuis 2013 malgré les aménagements apportés par la loi « Macron » en 2015.

Je voudrais à cette occasion dissiper deux malentendus.

D'une part, un accord de préservation et de développement de l'emploi peut très bien être signé quand une entreprise est confrontée à de « graves difficultés conjoncturelles », qui est actuellement la condition exigée pour recourir aux AME. Le cas de recours aux AME est donc déjà couvert par les accords de préservation et de développement de l'emploi (APDE), qui ont été conçus comme un outil global censé répondre à toutes les situations rencontrées par une entreprise.

D'autre part, les accords de compétitivité signés chez Renault et PSA ne sont pas des AME, mais des accords de droit commun. Les chefs d'entreprise et les avocats que nous avons rencontrés au Sénat soulignent tous que les AME sont aujourd'hui encore trop rigides, d'où le recours à des accords ad hoc.

Je me résous à laisser le Gouvernement harmoniser les règles de recours aux accords de flexisécurité. Mais quand les règles de l'AME seront quasiment alignées sur celles de l'APDE, il sera évident qu'il n'y aura plus aucune raison de conserver l'AME.

La proposition de rédaction n° 1 du rapporteur de l'Assemblée nationale est adoptée.

La proposition de rédaction n° 2 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, d'ordre rédactionnel, est ensuite adoptée.

La commission mixte paritaire examine ensuite la proposition de rédaction n° 3 des mêmes auteurs.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a souhaité préciser l'habilitation sur la question du régime applicable au salarié refusant de se voir appliquer les stipulations d'un accord spécifique qui a des conséquences sur sa rémunération ou la durée du travail, autrement dit les AME, les APDE, les accords de modulation du temps de travail, les accords de mobilité interne et les accords de réduction du temps de travail.

Les précisions apportées vont dans le bon sens, puisqu'il s'agit notamment de prévoir qu'en cas de refus, le licenciement du salarié est assorti de mesures d'accompagnement spécifiques.

Sur cette question, la concertation menée avec les partenaires sociaux a débouché sur une solution concrète, qui se traduira par la mise en œuvre de droits à formation renforcés à destination du salarié licencié.

Il est donc proposé de préciser les modalités de l'accompagnement spécifique dont bénéficiera le salarié dans tous ces cas sous la forme de droits complémentaires à la formation.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

La commission mixte paritaire en vient ensuite à l'examen de la proposition de rédaction n° 4 des mêmes auteurs.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Le Sénat a souhaité, à l'initiative de la délégation sénatoriale aux entreprises, préciser les conditions d'exercice du pouvoir du juge de moduler dans le temps les effets de ses décisions.

Cette précision est bienvenue, mais elle mériterait toutefois d'être complétée, comme les débats au Sénat ont permis de le montrer : il est donc proposé de préciser que ce pouvoir de modulation du juge doit tenir compte à la fois des conséquences économiques ou financières de sa décision sur les entreprises mais aussi de l'intérêt des salariés.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée, de même que la proposition de rédaction n° 5 des mêmes auteurs, d'ordre rédactionnel.

Puis la commission mixte paritaire en vient à l'examen de la proposition de rédaction n° 6 des mêmes auteurs.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Cette proposition de rédaction mentionne les trois formes de consultation des salariés reconnues par le code du travail.

En effet, le droit en vigueur permet déjà l'organisation d'une telle consultation pour valider un projet d'accord « minoritaire » à l'initiative des syndicats signataires ou sur proposition de l'employeur en matière d'intéressement et de participation. D'ailleurs, en matière d'épargne salariale, lorsqu'il existe dans l'entreprise une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ou un comité d'entreprise, la ratification doit être demandée conjointement par l'employeur et une ou plusieurs de ces organisations ou ce comité.

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. - Notre groupe est opposé à l'idée qu'un référendum puisse avoir lieu à l'initiative de l'employeur, auquel les salariés sont subordonnés, et de ce fait, ne sont pas à l'abri de représailles.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Ce système existe déjà dans le cadre de l'épargne salariale.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Il s'agit en effet de dispositions qui existent par ailleurs dans le code du travail.

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. - Je ne partage pas cette analyse : la proposition de rédaction ne se contente pas de redire le droit existant, elle généralise et banalise une pratique à laquelle nous sommes opposés.

M. Boris Vallaud, député. - Auditionnée ce matin par notre commission, la ministre du travail a indiqué qu'elle souhaitait promouvoir le dialogue social. Cette proposition de rédaction est contraire au dialogue social, et donc à l'esprit de la loi.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.

La commission mixte paritaire en vient à l'examen de la proposition de rédaction n° 7 du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - La loi du 8 août 2016 a prévu la généralisation progressive des accords majoritaires, dont l'objectif est de renforcer la légitimité des accords d'entreprise. Dès lors, compte tenu de la place

importante accordée aux accords d'entreprise par le projet de loi, il est nécessaire d'accélérer la généralisation des accords majoritaires.

Cette proposition de rédaction vise donc à rétablir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale concernant les modalités de généralisation des accords majoritaires. La rédaction proposée précise toutefois que l'aménagement du calendrier, et notamment l'accélération de la généralisation des accords majoritaires, ne doit intervenir que s'il s'avère nécessaire.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je ne souhaite pas participer non plus au vote sur cette proposition de rédaction.

Le Sénat ne s'oppose pas au principe de l'accord majoritaire : il critique uniquement le calendrier retenu pour son déploiement, qui pourrait gêner la signature d'accords dans les entreprises.

Personne ne connaît en effet la représentativité aujourd'hui des syndicats qui signent un accord. Sont-ils en général signés par des syndicats représentant 35, 40 ou 60 % des suffrages ? Nul ne le sait, pas même le ministère du travail.

Lors des auditions menées au Sénat sur la loi « Travail », l'immense majorité des quelque soixante personnes entendues nous ont alertés sur le risque de blocage du dialogue social que pourrait entraîner cette généralisation.

Tous les efforts menés depuis un an, notamment par le présent projet de loi, pour promouvoir les accords d'entreprise pourraient donc être, sinon réduits à néant, du moins gravement affaiblis par une généralisation précipitée des accords d'entreprise.

Il conviendrait que le Gouvernement, avant de prendre une décision, réalise un bilan de l'application depuis le 1^{er} janvier 2017 de ces nouvelles règles de validité aux accords portant sur la durée du travail, les repos et les congés.

Je terminerai mon propos en soulignant que l'expression retenue dans la proposition de rédaction du rapporteur est neutre, et qu'elle pourrait donc justifier une mise en œuvre progressive de l'accord majoritaire et non une accélération de son déploiement.

La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.

La proposition de rédaction n° 8 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, d'ordre rédactionnel, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1er dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2

La commission mixte paritaire en vient à l'examen de la proposition de rédaction n° 9 des mêmes auteurs.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Cette rédaction permet de rendre la commission spécifique traitant des questions d'hygiène, de

sécurité et des conditions de travail obligatoire, le cas échéant, dans certaines entreprises. Ce sujet a été évoqué ce matin par la ministre.

M. Boris Vallaud, député. - Il faudrait prévoir la création systématique de cette commission spécifique, et non une simple possibilité de création. Il serait par ailleurs souhaitable de la doter de la capacité d'ester en justice.

M. Gilles Lurton, député. - Il me semble logique de ne pas obliger l'instance unique à créer une instance spécifique si elle ne le souhaite pas.

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. - Il n'est pas utile, et il est même toxique, de supprimer le CHSCT. Il est nécessaire de maintenir une instance capable de prendre un recul suffisant sur les conditions de travail, en dehors de toute considération économique. Si les institutions représentatives du personnel (IRP) doivent fusionner, il est *a minima* nécessaire d'assurer l'indépendance des membres chargés de surveiller les conditions de travail. Et bien sûr de leur permettre d'ester en justice.

Mme Catherine Génisson, sénatrice. - Ce sujet a donné lieu à un long débat au Sénat. Adopter cette proposition de rédaction est la moindre des choses, dès lors que la ministre elle-même s'est interrogée sur l'opportunité de rendre obligatoire la création d'une commission spécialisée au sein de cette instance.

M. Adrien Quatennens, député. - La fusion des IRP nous semble être un potage hasardeux. Elle ne sert rien d'autre que quelques intérêts particuliers.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Il s'agit, dans le cadre de l'habilitation, de donner au Gouvernement la possibilité de rendre, dans certains cas, obligatoire la création d'une instance spécifique, et non de généraliser cette obligation. Cela répond à la diversité de situation des entreprises, en fonction notamment de leur taille. Nous sommes parvenus avec le président Milon à cette rédaction consensuelle, à laquelle nous tenons.

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

La commission mixte paritaire examine ensuite la proposition de rédaction n° 10 du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Cette proposition de rédaction vise à préciser, à l'alinéa 3 de l'article 2, que l'instance fusionnée ne pourra exercer la compétence de négociation que si une convention ou un accord collectif le prévoit. Sur ce point, nous ne souhaitons pas reprendre la rédaction adoptée par le Sénat qui, à nos yeux, présente des difficultés au regard du droit international, et plus précisément au regard de la convention n° 135 de l'Organisation internationale du travail (OIT) dont l'article 5 garantit la protection de la compétence des représentants syndicaux. C'est la raison pour laquelle je propose que la compétence de négociation ne soit déléguée à l'instance fusionnée qu'en cas d'accord en ce sens.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Comme vous l'aurez remarqué, je ne suis pas cosignataire de cette proposition de rédaction. Elle revient en effet sur la position du Sénat, qui avait été adoptée en commission à mon initiative. Le processus de simplification et d'amélioration de l'efficacité du dialogue social en entreprise que concrétise la création de l'instance unique nous avait semblé être l'occasion de rompre avec la

tradition française qui distingue nettement les compétences en matière d'information-consultation et de négociation.

Nous avons souhaité rompre avec cette barrière hermétique pour donner de plein droit à l'instance unique la compétence de négociation des accords d'entreprise, tout en laissant la possibilité aux partenaires sociaux dans l'entreprise de conserver les règles actuelles en concluant un accord collectif en ce sens. Il nous avait semblé nécessaire que l'employeur trouve en face de lui un partenaire de négociation renforcé et ayant une parfaite connaissance de la situation économique de l'entreprise.

J'ai conscience que cette disposition constituerait une rupture avec le dialogue social à la française, tel qu'il est pratiqué depuis la création des délégués syndicaux au lendemain des événements de mai 1968.

Cependant, pour faire aboutir cette commission mixte paritaire, je ne m'oppose pas à cette proposition de rédaction. Ce débat n'est néanmoins pas clos et ressurgira sans doute dans quelques années lorsque l'instance unique aura été mise en place dans toutes les entreprises : c'est probablement la prochaine étape logique de l'évolution de notre système vers le conseil d'entreprise à l'allemande.

M. Gilles Lurton, député. -Je rejoins la position exprimée par le rapporteur pour le Sénat et voterai contre la proposition de rédaction n° 10.

M. Yves Daudigny, sénateur. – La rénovation et le renforcement du dialogue social, qui est l'objectif réaffirmé de la ministre lorsqu'elle s'exprime sur ce projet de loi d'habilitation, ne peuvent aller sans un renforcement de la présence syndicale et du rôle des organisations syndicales. La proposition de rédaction n° 10 me paraît donc aller dans le bon sens et j'y suis favorable.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

La commission mixte paritaire examine ensuite la proposition de rédaction n° 11 du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Cette proposition de rédaction vise à rétablir l'alinéa 5 de l'article 2, qui a été supprimé par la commission des affaires sociales du Sénat et qui visait à garantir l'amélioration des conditions de représentation et de participation des salariés dans les organes d'administration et de surveillance de certaines entreprises. Cela me semble être une mesure importante pour renforcer les conditions de représentation et de participation des administrateurs salariés.

Comme la ministre l'a indiqué au Sénat et à l'Assemblée nationale, le Gouvernement n'envisage pas de relever les seuils fixés par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, pour des raisons de stabilité juridique. Mais il pourrait renforcer la formation des administrateurs salariés qui ne disposent aujourd'hui que d'un minimum de vingt heures de formation.

C'est la raison pour laquelle la proposition de rédaction n° 11 comporte deux légères modifications par rapport à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture. Il s'agit de préciser que seuls sont visés les conseils d'administration et de surveillance des entreprises dont les effectifs sont supérieurs ou égaux aux seuils mentionnés aux I des articles L. 225-27-1 et L. 225-79-2 du code de commerce, ceci afin de répondre à

une préoccupation exprimée lors des débats du Sénat. Par ailleurs, il s'agit de préciser que cette habilitation a, entre autres vocations, celle d'améliorer la formation des administrateurs salariés.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s'agit là encore d'une proposition de rédaction qui revient sur la position du Sénat. Je m'abstiendrai donc à nouveau.

Il s'agit de rétablir l'habilitation relative à la meilleure représentation des salariés dans les organes de gouvernance des grandes entreprises.

Comme je l'ai expliqué à plusieurs reprises lors des débats du Sénat, ce mécanisme a été mis en place par la loi du 14 juin 2013 dans les grandes entreprises, puis étendu par la loi « Rebsamen » du 17 août 2015, qui n'est pas encore pleinement entrée en vigueur.

Il me semble donc néfaste de modifier à nouveau son régime juridique, et ce d'autant plus que les intentions du Gouvernement en la matière sont pour le moins floues. Pour garantir leur bonne gouvernance, les entreprises ont besoin d'une stabilité des règles qui leur sont applicables.

Surtout, à ce stade, un abaissement des seuils d'effectif des entreprises concernées par cette obligation ne serait pas acceptable. On en arriverait ainsi à fragiliser la gouvernance d'entreprises familiales de taille intermédiaire.

Cependant, j'apprécie que la proposition de rédaction du rapporteur pour l'Assemblée nationale ne modifie pas les seuils en vigueur et je m'abstiendrai donc.

M. Gilles Lurton, député. -Je voterai contre la proposition de rédaction n° 11.

La proposition de rédaction n° 11 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans sa rédaction issue de ses travaux.

Article 3

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n° 12 du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Cette proposition de rédaction vise à supprimer, à l'alinéa 4 de l'article 3, des mots ajoutés par le Sénat qui prévoient que le barème applicable en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse est « forfaitaire » et déterminé « sans préjudice des indemnités légales, conventionnelles ou contractuelles ». La notion d'indemnité forfaitaire est en effet contradictoire avec celle de barème : elle est incompatible avec le souhait du Gouvernement de fixer des plafonds et des planchers dans le référentiel obligatoire. Par ailleurs, il ne me paraît pas cohérent de préciser que le barème sera déterminé sans préjudice des indemnités légales, conventionnelles ou contractuelles puisque les dispositions relatives à ce barème seront d'ordre public.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 12 tend à supprimer ce qui a été ajouté par le Sénat au stade de la séance

publique, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement. Je suppose que le rapporteur pour l'Assemblée nationale s'est rapproché de ce dernier avant de nous soumettre cette proposition de rédaction et que celui-ci a reconnu son erreur. Je m'abstiendrai donc sur cette proposition de rédaction n° 12.

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. – Je réaffirme mon opposition résolue au plafonnement des indemnités réparant un préjudice lié à un licenciement sans cause réelle et sérieuse. Ce plafonnement va contraindre la marge d'appréciation du juge alors que les jugements doivent être individualisés. Un salarié qui, au regard des préjudices qu'il aurait subis, mériterait davantage que le plafond fixé, verrait son indemnisation limitée à ce plafond. C'est contraire à l'idée même que l'on peut se faire de la justice.

M. Adrien Quatennens, député. - Outre qu'il revient à fixer le prix d'un préjudice a priori, le plafonnement des indemnités réparant ce dernier constitue indirectement une remise en cause du caractère indéterminé du contrat à durée indéterminée puisque l'employeur saura désormais à l'avance combien il lui coûtera de rompre abusivement un tel contrat. Nous y sommes farouchement opposés.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Je tiens à vous signaler qu'en droit pénal, de tels mécanismes de plafonnement existent. Ils n'empêchent pas le juge d'apprécier le montant à allouer à l'intérieur de la fourchette définie par le législateur.

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. – J'ai déjà entendu cet argument qui est erroné. Le juge pénal prononce une sanction, non une réparation. La réparation est nécessairement indéterminée puisque l'on ne peut savoir a priori quel est le montant du préjudice subi. Le principe qui vaut au pénal ne vaut pas au civil.

La proposition de rédaction n° 12 est adoptée.

La commission mixte paritaire examine ensuite la proposition de rédaction n° 13 du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Cette proposition de rédaction vise à supprimer la fin de l'alinéa 6 de l'article 3, qui prévoit l'obligation de réduire d'au moins de moitié le délai de recours en cas de rupture du contrat de travail.

La question des délais de recours a été évoquée tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat : la volonté du Gouvernement est avant tout d'harmoniser ces délais, et non uniquement de les réduire.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je ne suis pas opposé à ce que le Gouvernement s'oriente vers une harmonisation des délais de recours. Nous avons d'ailleurs travaillé sur cette question l'année dernière.

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. – Je ne vois pas l'intérêt d'une telle mesure sauf à illustrer une volonté de rendre de plus en plus difficile l'exercice des voies de recours pour un salarié. C'est en effet symbolique d'une volonté de favoriser l'entreprise au détriment des salariés.

M. Boris Vallaud, député. - Je tiens à souligner un danger pour ce qui concerne l'articulation de cette réduction des délais de recours avec la période d'essai. On sait qu'exercer un recours pendant cette période d'insécurité qu'est la période d'essai peut être préjudiciable à la pérennisation de son emploi. C'est par souci d'éviter qu'il soit mis fin à une période d'essai auprès d'un nouvel employeur qu'une durée plus longue que cette période avait été prévue pour les délais de recours à l'encontre du précédent employeur.

M. Jean-Marc Gabouty, sénateur. - Les délais de recours sont beaucoup trop longs, et pas seulement en droit du travail. Nous sommes parvenus à un compromis pour ce qui concerne la restructuration des branches, avec un délai de vingt-quatre mois courant à compter du 8 août 2016.

L'harmonisation des délais doit globalement s'orienter dans le sens de leur réduction, sans que se multiplient les exceptions pour divers cas particuliers.

M. Thibault Bazin, député. - Pour parvenir à un point d'équilibre entre la sécurité des entreprises et celle des salariés, ne pourrions-nous pas nous accorder sur un délai de neuf mois, afin de tenir compte de l'argument relatif aux périodes d'essai ?

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Je ne comprends pas bien l'argument de Boris Vallaud, car, s'il s'agit d'une période d'essai, l'employeur peut y mettre fin sans qu'il y ait lieu à licenciement et sans que l'employeur ait à se justifier. Le cadre juridique est différent.

M. Boris Vallaud, député. - Je pense au cas d'un salarié licencié qui exerce un délai de recours contre son employeur et qui retrouve un emploi auprès d'un nouvel employeur. Le fait pour un salarié de contester le licenciement décidé par un précédent employeur, alors qu'il est en période d'essai auprès d'un nouvel employeur, peut fragiliser la pérennisation de son nouvel emploi.

M. Thibault Bazin, député. - D'où ma proposition consistant à rechercher un point d'équilibre entre la protection des salariés et la sécurisation des entreprises.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - S'il s'agit du délai de recours à l'encontre du précédent employeur, il me semble que ce sont là des étapes professionnelles différentes. À titre personnel, il a pu m'arriver de recruter des salariés sans que je sache qu'ils avaient exercé un recours contre leur précédent employeur. J'ai aussi pu recruter des salariés qui ne me cachaient pas avoir engagé une procédure parce qu'ils estimaient avoir été victimes d'un licenciement abusif. Le fait pour un salarié d'être en période d'essai auprès d'un nouvel employeur ne l'empêche nullement d'exercer un recours contre son précédent employeur. La période d'essai est un « double test » : c'est un test pour l'employé mais aussi pour l'employeur.

Il me paraît compliqué de revenir à ce stade sur ce qui a été voté pour ajouter une nouvelle précision. Il s'agit d'un projet de loi d'habilitation qui vise à définir un cadre global.

Mme Catherine Génisson, sénatrice. - L'argument de Boris Vallaud est tout à fait légitime : certains salariés informent leur nouvel employeur potentiel de l'exercice d'un recours contre leur précédent employeur, alors qu'ils sont en période d'essai, et ce au risque qu'il soit mis fin à celle-ci. Mais il y a aussi des salariés qui renoncent à agir devant les

prud'hommes parce qu'ils ont peur que cela se sache et qu'on les considère comme des salariés prompts à chercher querelle à leur employeur.

M. Patrick Mignola, député. - Je crois que les situations décrites par Catherine Génisson sont extrêmement rares même si elles sont difficiles à identifier statistiquement puisque par définition les fins de période d'essai ne sont pas motivées. Pour bien connaître le monde de l'entreprise, je ne vois aucun intérêt pour l'employeur de mettre fin à la période d'essai au seul motif que le salarié concerné a engagé une procédure contre son employeur précédent ! Par ailleurs, j'attire votre attention sur le fait qu'il s'agit d'un projet de loi d'habilitation, et que le Gouvernement, qui a une vue plus panoptique que la nôtre, déterminera les conditions de l'application de l'habilitation en choisissant la meilleure solution.

M. Boris Vallaud, député. - Sur des textes comme celui-là, se fonder sur la seule expérience personnelle est insuffisant. Aucun d'entre nous n'est sourd à ce que nous disent les salariés, ni étranger à des expériences personnelles. De manière plus générale, beaucoup d'idées formulées par la gauche n'ont pas pu prospérer même lorsqu'elles avaient votre assentiment lors de l'examen de ce texte : ce n'était jamais le bon moment, jamais la bonne place. C'est donc avec regret que nous voyons le peu de signes encourageants envoyés par la majorité pour donner une autre tonalité au projet de loi.

M. Jean-Marc Gabouty, sénateur. - Il peut y avoir en effet des interférences entre période d'essai et période de recours mais il me semble que les périodes d'essai d'un an sont relativement rares. La plupart d'entre elles durent entre huit jours et trois mois.

Mme Catherine Génisson, sénatrice. - Je n'irai pas jusqu'à dire que la situation que je vous décris est très fréquente mais au cours de ma longue expérience parlementaire plusieurs salariés sont venus me signaler cette situation.

La proposition de rédaction n° 13 est adoptée.

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n° 23 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - La rédaction que nous vous proposons est un aménagement du texte voté par le Sénat, tout en reprenant les précisions apportées s'agissant de la prise en compte du périmètre national par le juge pour l'appréciation du motif économique.

Mme Nicole Bricq, sénatrice. - Je tiens à remercier les deux rapporteurs pour ce travail commun et intelligent sur un sujet sensible dont nous avons déjà eu l'occasion de débattre maintes fois ces deux dernières années.

M. Boris Vallaud, député. - La question du périmètre géographique n'est effectivement pas nouvelle. Je remarque d'ailleurs que certains ont changé d'avis sur ce sujet en changeant de majorité. Mon interrogation concerne la portée de la condition du « même secteur d'activité » qui apparaît comme une nouvelle restriction au champ à considérer sans qu'aucune évaluation n'ait été faite. Elle comporte un risque certain en termes de concurrence entre territoires géographiques nationaux.

Mme Nicole Bricq, sénatrice. - C'est ce que fait la jurisprudence !

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Je voudrais apporter quelques précisions à nos collègues sur cette question du périmètre national. L'idée de la rédaction partagée par le président Milon est de poser le principe de l'appréciation au niveau national des difficultés économiques, tout en permettant d'apporter des aménagements, déjà permis dans une certaine mesure par une jurisprudence constante, par exemple en fonction du type de critère fondant le licenciement : liquidation judiciaire, mutations technologiques ou encore réorganisation destinée à sauvegarder la compétitivité de l'entreprise. On pourrait ainsi concevoir que l'appréciation des difficultés économiques soit plus large dans ce dernier cas que dans le cas d'une liquidation judiciaire, par exemple en tenant compte de la situation économique des filiales du groupe implantées à l'étranger.

En outre, ces aménagements permettraient de placer le curseur à un niveau différent en fonction de la situation de l'entreprise : rien n'interdirait par exemple de fixer un périmètre plus étroit ou plus large en fonction de la situation. Cette proposition correspond à un objectif que nous portons avec la ministre de souplesse, de cohérence, de proximité. Il y a des situations et des réalités différentes à apprécier en lien avec la nature de ce qui motive les difficultés économiques.

M. Adrien Quatennens, député. - Comme depuis le début de l'examen de ce projet de loi, le champ lexical trahit vos intentions. L'idée poursuivie est de faire des salariés de véritables gymnastes professionnels, puisqu'ils doivent être aussi flexibles que possible. La disposition discutée a cependant un sérieux revers : des entreprises vont pouvoir, alors qu'elles sont dans une situation économique florissante au niveau du groupe, s'appuyer sur le périmètre national pour licencier massivement. À l'inverse, la ministre a annoncé dans la presse qu'elle se donnerait les moyens d'éviter le recours abusif à ce périmètre, en complète contradiction avec l'objectif général de votre loi consistant à sécuriser les seuls employeurs. La complexité de la structuration des entreprises aujourd'hui est de nature à nous inquiéter pour l'avenir des salariés qui risquent d'être ainsi licenciés.

M. Jean-Louis Tourenne, sénateur. – Je partage le point de vue qui vient d'être exposé. Je ne comprends pas pourquoi on s'autocensure dans l'examen de ce projet de loi. Nous sommes face à un projet de loi d'habilitation qui doit fixer les grandes orientations à partir desquelles le Gouvernement nous fera des propositions plus précises. Nous pourrions retenir une rédaction plus large afin de laisser l'intelligence et l'imagination du Gouvernement choisir le périmètre le plus opportun. Pourquoi ne pas lui faire confiance ?

M. Gilles Lurton, député. - Je souhaite apporter mon soutien à cette proposition de rédaction n° 23 qui rejoint certains amendements que nous avons déposés. Nous étions favorables au principe et ce rajout donne encore plus de souplesse par rapport à ce que nous proposons.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je rappelle à mes collègues qu'à l'alinéa suivant, nous donnons clairement la possibilité au juge de sanctionner les abus. Nous avons donc trouvé un point d'équilibre sur ces dispositions. Nous devons être attentifs aux modalités d'application du reclassement tout en évitant qu'une entreprise peu scrupuleuse se mette artificiellement en difficulté.

La proposition de rédaction n° 23 est adoptée, de même que la proposition de rédaction n° 14, des mêmes auteurs, de nature rédactionnelle.

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n° 15 des mêmes auteurs.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cette proposition de rédaction est purement rédactionnelle comme la précédente.

M. Patrick Mignola, député. - Ne pourrions-nous pas profiter de cette modification du texte pour évoquer également les groupements d'employeurs qui pourraient être utilement concernés puisqu'ils intègrent les prêts de main d'œuvre réglementés ?

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Cet ajout d'origine parlementaire serait contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'application de l'article 38 de la Constitution puisqu'il étend le champ de l'habilitation.

La proposition de rédaction n° 15 est adoptée.

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n° 16 des mêmes auteurs.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Cette proposition de modification vise à rétablir le texte voté par l'Assemblée nationale s'agissant des conditions d'emploi des personnels médicaux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration : en effet, l'objet de l'habilitation est notamment de reporter la limite d'âge pour les médecins de l'OFII dans l'exercice de leurs fonctions. Il est donc indispensable que l'alinéa prévoie bien de traiter les conditions d'exercice de ces personnels et pas seulement des conditions de leur recrutement, faute de quoi nous serions à côté de l'objectif que nous poursuivons.

La proposition de rédaction n° 16 est adoptée, de même que la proposition de rédaction n° 17 des mêmes auteurs, de nature rédactionnelle.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente. - Avant de procéder au vote sur l'article, je donne la parole à Yves Daudigny.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Je souhaiterais donner une explication de vote : je m'oppose au principe de la barémisation des dommages et intérêts qui explique à lui seul que je m'oppose à l'adoption de cet article.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction du Sénat.

Article 5

La proposition de rédaction n° 18 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, de nature rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5 bis

La commission mixte paritaire examine la proposition de rédaction n° 19 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction vise à supprimer cet article qui n'a pas de rapport direct avec le contenu du projet de loi d'habilitation et qui revient sur une réforme en vigueur depuis seulement six mois.

Engagée par la loi du 8 août 2016 et complétée par le décret n° 2016-1908 du 27 décembre 2016, la réforme de la médecine du travail prévoit un régime spécifique de suivi individuel renforcé pour les travailleurs affectés à des postes présentant un risque, qui repose sur un examen médical d'aptitude à l'embauche régulier ainsi que sur des examens intermédiaires.

Il s'agit donc de supprimer cet article sans lien direct avec notre débat.

M. Alain Milon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je suis d'autant plus favorable à cette proposition que j'étais défavorable à l'adoption de l'amendement à l'origine de cet article additionnel au Sénat.

Mme Catherine Génisson, sénatrice. – Si la question de la médecine du travail n'a pas nécessairement sa place dans ce texte, j'insiste sur l'urgence de sa réforme. En l'état, la situation de carence est en effet très préjudiciable pour les salariés et pour les chefs d'entreprise.

M. Thibault Bazin, député. - Je suis d'accord : il s'agit d'un vrai débat à rouvrir très vite.

M. Jean-Marc Gabouty, sénateur. – La dernière réforme issue de la loi du 8 août 2016 n'a pas donné des résultats satisfaisants. Le problème est entièrement à reprendre en dehors de ce texte.

Mme Nicole Bricq, sénatrice. – La médecine du travail telle que réformée par la loi « El Khomri » fera l'objet d'un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sous peu. Il y a également un engagement de la ministre du travail formulé au Sénat de revoir ce sujet avec la ministre de la santé. On peut espérer que les parlementaires seront également associés.

La proposition de rédaction n° 19 est adoptée et l'article 5 bis est en conséquence supprimé.

Article 6

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction du Sénat.

Article 7

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction du Sénat.

Article 8

Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente. - L'article 8, adopté conforme par nos deux assemblées, est rappelé pour procéder à une modification de coordination.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Il s'agit ici de substituer au chiffre 7 le chiffre 6. Cette proposition de modification de coordination tire la conséquence de l'inscription directe à l'article 7 par le Sénat, dans la loi du 6 août 2015, de la prorogation de la période transitoire relative à la mise en place du nouveau zonage dérogatoire au repos dominical, et donc la suppression de l'habilitation à le faire par ordonnance qui y figurait.

La proposition de rédaction n° 20 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 8 bis

Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente. - L'article 8 *bis* est également rappelé pour procéder à une modification de coordination.

M. Laurent Pietraszewski, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Cette proposition de rédaction s'inscrit dans la suite de ce que je viens d'évoquer, mais il s'agit ici de substituer au chiffre 8 le chiffre 6.

La proposition de rédaction n° 21 des mêmes auteurs est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 8 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 9

M. Laurent Saint-Martin, député. - Les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont saisies pour avis de l'article 9 du projet de loi, consacré au report d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source – la commission des finances de l'Assemblée nationale ayant bénéficié d'une délégation au fond de la part de la commission des affaires sociales. Les deux commissions des finances, tout comme nos deux assemblées, sont d'accord sur l'essentiel, à savoir le principe même du report d'un an du prélèvement à la source. Les différences de rédaction constatées entre les deux textes adoptés portent sur le contenu des mesures d'information à destination du Parlement.

L'Assemblée nationale a en effet complété le dispositif initial sur deux points, à savoir la mise à profit de l'année de décalage pour la réalisation de tests destinés à éprouver tous les effets du prélèvement à la source prévu par la loi de finances pour 2017, ainsi que la remise par le Gouvernement au Parlement, au plus tard le 30 septembre prochain, d'un rapport présentant les résultats des expérimentations réalisées cet été – entre le mois de juillet et le mois de septembre – et ceux de l'audit conduit par l'inspection générale des finances et un cabinet d'audit extérieur.

Le Sénat a de son côté complété le contenu de ce rapport par deux autres éléments. Ainsi, devront être présentées des propositions destinées, d'une part, à améliorer la prise en compte des réductions et crédits d'impôt dans le calcul du prélèvement et, d'autre part, à réduire la charge pesant sur les tiers collecteurs. Devront également être présentées des analyses sur deux solutions alternatives à celle actuellement prévue, à savoir la collecte directe par l'administration, et la mise en place d'un prélèvement mensualisé, qui avait fait l'objet d'un rapport d'information de la commission des finances du Sénat à l'automne 2016.

Au final, les modifications apportées par le Sénat ont eu pour effet de déplacer la mention des tests, introduite par l'Assemblée nationale, à un alinéa relatif au rapport précédemment évoqué, dont la remise doit intervenir au plus tard le 30 septembre prochain. Ce déplacement, s'il n'était pas corrigé, aurait pour effet de cantonner les tests à quelques semaines.

Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée, Joël Giraud, que je supplée aujourd'hui, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Albéric de Montgolfier, et moi-même, nous sommes mis d'accord sur la proposition de rédaction qui vous est ici soumise.

Cette proposition s'appuie sur la rédaction adoptée par le Sénat, mais replace la mention des tests destinés à éprouver les effets du dispositif au bon endroit, c'est-à-dire au premier alinéa de l'article 9.

La rédaction de cet article 9 qui résulterait de l'adoption de la proposition de rédaction que nous vous soumettons conduirait donc, premièrement, à valider le principe du report d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source ; deuxièmement, à conserver les mesures d'informations du Parlement adoptées par nos deux assemblées ; et enfin à permettre l'exploitation du décalage d'un an par la réalisation de tests.

La proposition de rédaction n° 22 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction issue de ses travaux.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente. - Je tiens à remercier l'ensemble des parlementaires présents, aussi bien titulaires que suppléants. Je vous remercie pour la sagesse et le pragmatisme dont vous avez fait preuve, qui ont permis à cette commission mixte paritaire d'aboutir.

La commission mixte paritaire adopte ensuite l'ensemble des dispositions du projet de loi restant en discussion, dans la rédaction issue de ses travaux.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est close à 17 h 30.

Mardi 1^{er} août 2017

- Présidence de M. Stéphane Mazars, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la confiance dans la vie politique

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 pour la confiance dans la vie politique s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 1^{er} août 2017.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Stéphane Mazars, député, président, et Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente, Mme Yaël Braun-Pivet, députée, étant désignée rapporteure pour l'Assemblée nationale et M. Philippe Bas, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le débat au Sénat s'est déroulé dans un esprit consensuel, permettant de fédérer une large majorité : seuls cinq sénateurs ont voté contre le projet de loi ordinaire et deux contre le projet de loi organique. Le Sénat a adopté 115 amendements en commission et en séance publique. L'ensemble des groupes politiques du Sénat se sont rejoints autour de trois lignes directrices.

La première a été de souscrire aux principaux objectifs de ces deux textes, notamment en ce qui concerne l'institution d'une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité en cas de crime ou de délit traduisant un manquement à la probité, le contrôle des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire et l'interdiction des emplois familiaux, tout en manifestant notre confiance envers les 600 000 élus de France qui œuvrent quotidiennement au bien commun, notamment au niveau local. Le Sénat a également accepté le principe de la délivrance d'une attestation relative à la situation fiscale des parlementaires nationaux et européens, en s'assurant cependant que cette procédure aux conséquences lourdes – l'inéligibilité et la démission d'office – soit précédée d'un temps d'échange avec l'administration fiscale pour permettre une régularisation de bonne foi.

Le Sénat est même allé plus loin que le texte du Gouvernement, en étendant la peine complémentaire d'inéligibilité aux faits de harcèlement, de grande délinquance économique et d'abus de bien social, en consacrant au niveau législatif le travail des collaborateurs parlementaires, en fiscalisant les indemnités de fonction complémentaires versées à certains parlementaires exerçant des fonctions particulières, en rendant plus efficace le droit de communication de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), en renforçant le « droit au compte » des candidats aux élections, une mesure pragmatique beaucoup plus efficace que la « banque de la démocratie » qui reste, à ce stade, un projet bien flou et donc fragile sur le plan constitutionnel, et, enfin, en prévoyant la publication intégrale des comptes des partis politiques en open data.

La deuxième ligne directrice du Sénat a consisté à rendre ces textes plus ambitieux, notamment en demandant autant de transparence au pouvoir exécutif et aux hauts fonctionnaires qu'aux membres du Parlement, dans l'objectif de réguler l'ensemble de la vie publique. C'est ainsi que le Sénat a institué, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, un registre des déports des membres du Gouvernement, y compris en conseil des ministres, et un contrôle de leurs frais de réception et de représentation, comparable à celui des parlementaires. Nous avons également encadré les indemnités des anciens ministres, octroyé une base légale aux contrôles réalisés, avant les nominations au Gouvernement, par la HATVP et l'administration fiscale, et posé l'exigence d'une déclaration d'intérêts et d'activités des candidats à l'élection présidentielle.

La troisième ligne directrice du Sénat a été de soutenir nos territoires ruraux par la création d'un dispositif de substitution à la réserve parlementaire. Issu d'un travail conduit en commun entre les commissions des lois et des finances, ce dispositif était à la fois transparent, encadré sur le plan juridique et équitable.

À l'issue de l'examen des textes par l'Assemblée nationale, Mme la présidente Yaël Braun-Pivet et moi nous sommes réunis durant plusieurs heures en fin de semaine dernière, en présence de Mmes Paula Forteza, députée, et Catherine Troendlé, sénateur. Dans un climat de travail serein, constructif et loyal, nous avons constaté notre volonté commune d'aboutir à un accord sur le projet de loi ordinaire, en respectant la cohérence du texte ainsi que les apports de chaque assemblée, comme le montreront l'examen du tableau comparatif et un certain nombre de propositions de rédactions communes élaborées jusque tard cette nuit. En revanche, en ce qui concerne le projet de loi organique, la question de la suppression ou du remplacement de la réserve parlementaire crée une divergence politique majeure. Je tenterai de convaincre la seconde commission mixte paritaire, qui se réunira à l'issue de celle-ci, de la pertinence du dispositif de compromis que j'ai envisagé pour préserver nos territoires ruraux et nos associations.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les projets de loi qui nous réunissent ce matin ont mobilisé l'Assemblée nationale de façon intense au cours des dernières semaines. Après l'audition d'une vingtaine de personnalités – anciens déontologues, représentants du monde associatif, autorités indépendantes – et plus de dix-sept heures de débat en commission des lois, ces deux textes, essentiels pour rétablir la confiance de nos concitoyens dans la vie politique, ont été étudiés durant près de cinquante heures en séance publique, permettant l'examen de 811 amendements.

Le projet de loi ordinaire a fait l'objet de débats passionnés et intenses, qui ont abouti à l'adoption de nombreuses dispositions, dont certaines sont la reprise des apports du Sénat, moyennant quelques aménagements. D'autres dispositifs sont plus novateurs, comme l'encadrement des emplois familiaux, qui a suscité au sein de l'Assemblée nationale une très large adhésion. Nous nous sommes également retrouvés sur la définition des frais de mandat des parlementaires : si notre rédaction diffère quelque peu de celle du Sénat, elle reste, dans son esprit, dans la continuité du dispositif adopté par celui-ci.

Il existe entre les députés et les sénateurs une divergence sur la « banque de la démocratie », avancée qui nous tient à cœur : nous espérons pouvoir atteindre un compromis sur cette question.

Au terme du processus de rapprochement des points de vue entamé samedi après-midi et achevé il y a quelques heures seulement, un accord nous apparaît possible sur ce projet de loi ordinaire.

M. Stéphane Mazars, député, président. – Je vous propose d’entamer sans plus attendre la discussion des articles restant en discussion, en constatant que les deux rapporteurs se sont accordés pour retenir, comme titre du projet de loi, l’intitulé proposé par l’Assemblée nationale, « pour la confiance dans la vie politique ».

Article 1^{er}

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Nous soumettons à votre approbation une refonte de l’article 1^{er} du projet de loi afin d’élargir le périmètre des infractions couvertes par le dispositif de peine complémentaire obligatoire d’inéligibilité. Cette nouvelle rédaction retient à la fois les apports du Sénat – demeurent visés l’escroquerie, l’abus de bien social et l’association de malfaiteurs – et ceux de l’Assemblée nationale – qui avait notamment étendu la peine complémentaire obligatoire d’inéligibilité aux violences sexuelles, aux discriminations et aux délits d’expression raciste – tout en comblant des manques préjudiciables au bon fonctionnement du dispositif, comme l’abus de confiance, les délits terroristes et les violences les plus graves.

La proposition de rédaction améliore également le caractère opérationnel du dispositif en rendant systématique la mention de l’inéligibilité sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire pendant toute la durée de la mesure, et en insérant dans le code électoral la possibilité pour l’autorité chargée de l’examen des candidatures d’accéder à cette information. Elle opère enfin une coordination pour l’application du dispositif outre-mer.

La proposition de rédaction n° 1, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er} bis A

L’article 1^{er} bis A est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale, sous réserve d’une coordination.

Article 1^{er} bis (supprimé)

L’article 1^{er} bis est supprimé.

Article 1^{er} ter (supprimé)

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – J’observe que les rapporteurs nous proposent d’abandonner la suppression du « verrou de Bercy » votée par le Sénat. Chacun est-il bien prêt à assumer cette décision, alors que notre assemblée est attachée à sa suppression et que celle-ci apparaît comme un élément majeur pour le renforcement de la confiance dans la vie publique ?

M. Stéphane Mazars, député, président. – Je vous confirme que c’est bien la proposition des deux rapporteurs.

Mme Laurence Vichnievsky, députée. – La commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé la création d'une mission d'information sur la mise en œuvre de l'action publique en matière de délinquance fiscale, mission qui permettra d'approfondir la réflexion. Dans l'hémicycle, les députés ont écarté la suppression du « verrou de Bercy » à vingt voix près seulement. Nous serons donc vigilants sur cette question dans les mois à venir.

L'article 1^{er} ter est supprimé.

Article 2

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

Article 2 bis AA

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il vous est proposé de privilégier un dispositif plus souple que la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale : il réserve au bureau de chaque assemblée le soin de fixer les conditions dans lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire peut demander communication, aux membres de cette assemblée, des documents nécessaires à l'exercice de ses missions.

La proposition de rédaction n° 2, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

L'article 2 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis AB

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons d'étendre aux collaborateurs du Président de la République et aux membres de cabinets ministériels l'interdiction de recevoir une rémunération de la part d'un représentant d'intérêts que l'Assemblée nationale a souhaité imposer aux collaborateurs parlementaires. Une entrée en vigueur différée est prévue pour permettre aux personnes concernées de régulariser leur situation dans un délai de trois mois.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Cette proposition de rédaction rend cohérente la version adoptée par l'Assemblée nationale. Je m'interroge toutefois sur son effet global car il y a, parmi les représentants d'intérêts, des institutions telles que le Défenseur des droits, la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou d'autres structures de cette nature, dans lesquelles siègent parfois des parlementaires. Il est pour le moins étrange, voire paradoxal, d'empêcher leurs collaborateurs d'avoir des liens avec ce type d'organes. Si je comprends l'esprit de la démarche, je demeure sceptique sur ses conséquences : certaines structures défendant l'intérêt général relèvent de la catégorie des représentants d'intérêts.

M. Alain Richard, sénateur. – Notre collègue fait erreur. Les organismes qu'il cite sont des institutions publiques, qui n'entrent pas dans le champ des représentants d'intérêts au sens de la loi du 11 octobre 2013. Tout au plus peut-on considérer qu'il y a, parmi les structures visées, des organismes privés à but non lucratif qui représentent des intérêts plus estimables que d'autres. En revanche, je m'interroge sur les moyens de vérifier le

respect de l'obligation « passive » créée par ce texte, car je ne vois nulle part dans cet article ne serait-ce, par exemple, qu'une obligation déclarative pesant sur les collaborateurs.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Quand je parle des représentants d'intérêts, il me semble que ces institutions sont dans cette liste. Je l'ai vérifié.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous inscrivons cette nouvelle règle dans deux régimes qui demeurent bien distincts : le collaborateur ministériel, du fait de la loi de 2013, est déjà assujéti à une obligation de déclaration d'intérêts ; le collaborateur parlementaire ne l'est actuellement pas. Il reviendra aux règles internes propres à chacune des assemblées de faire respecter les prescriptions de la loi.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je précise que l'article 3 *ter* A impose aux parlementaires de déclarer auprès du bureau de leur assemblée les fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein de partis politiques et auprès de représentants d'intérêt. Je pense que cela répond à l'interrogation soulevée.

La proposition de rédaction n° 3, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

L'article 2 bis AB est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis A (supprimé)

L'article 2 bis A est supprimé.

Article 2 bis

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Par parallélisme avec le Parlement, il est proposé de créer un registre des déports pour les membres du Gouvernement et de prévoir sa publication.

La proposition de rédaction n° 4, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 ter A (supprimé)

L'article 2 ter A est supprimé.

La division « Titre II bis A » et l'intitulé « Dispositions relatives à la déontologie des fonctionnaires » sont supprimés.

Article 2 ter B (supprimé)

L'article 2 ter B est supprimé.

Article 2 ter C (supprimé)

L'article 2 ter C est supprimé.

Article 2 ter D (supprimé)

L'article 2 ter D est supprimé.

Article 2 ter E

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il vous est proposé de réintroduire dans le projet de loi la demande d'un rapport gouvernemental sur le « pantouflage », qui avait été supprimée par l'Assemblée nationale. Par rapport à la rédaction du Sénat, nous réduisons le délai de remise du rapport d'un an à six mois afin de le coordonner avec l'agenda de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Compte tenu du nombre de sujets soulevés, nous avons en effet décidé de créer une mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires. Ce rapport sur le « pantouflage » viendra utilement éclairer nos travaux.

La proposition de rédaction n° 5, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

L'article 2 ter E est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 ter

L'article 2 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2 quater

L'article 2 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 quinquies (nouveau)

M. Stéphane Mazars, député, président. – Les rapporteurs nous proposent de créer un article 2 quinquies qui reprendrait le dispositif adopté par l'Assemblée nationale à l'article 13 bis. Le projet de loi gagnera ainsi en cohérence.

L'article 2 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles et de précision.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 3 ter A

L'article 3 ter A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles et de précisions.

Article 3 ter (supprimé)

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – J'aurais souhaité trouver un compromis entre la rédaction du Sénat, qui permettait l'accès des collaborateurs parlementaires aux concours internes de la fonction publique, et la suppression pure et simple de cet article par l'Assemblée nationale. Afin de remédier à l'absence de perspective professionnelle et aux difficultés de reconversion des collaborateurs parlementaires, je propose de créer un troisième concours qui leur serait réservé au sein de la fonction publique de chacune des deux assemblées.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je n'y suis pas favorable. Nos collaborateurs ont déjà accès à l'ensemble des concours externes et de la troisième voie de la fonction publique. Ensuite, je pense que cette question ne relève pas de la loi, mais de règles édictées par les bureaux des assemblées, conformément à l'autonomie dont elles disposent. On pourrait donc y voir une atteinte à la séparation des pouvoirs. Enfin, tout au long de nos travaux, nous avons été attentifs au statut de nos collaborateurs, en inscrivant notamment dans ce texte un cadre d'emploi mieux défini. Il nous faut désormais veiller à ne pas créer de distorsion trop importante pour l'accès à la fonction publique parlementaire, au risque de susciter une inconstitutionnalité.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je souscris totalement aux propos du rapporteur pour le Sénat. J'ajoute qu'un tel dispositif créerait probablement une charge publique, en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution. Enfin, nous avons déjà eu un long débat sur la question des concours. Je crois qu'il serait délicat de créer une voie d'accès spécifique pour nos collaborateurs. Ce texte propose par ailleurs déjà de grandes avancées pour eux.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Je suis sensible à l'argument sur la séparation des pouvoirs et me rallie donc à votre position. Sur le fond, je continue néanmoins à penser qu'il faudra réfléchir aux perspectives de carrière de nos collaborateurs.

La proposition de rédaction n° 6, présentée M. Jean-Yves Leconte, sénateur, est retirée.

L'article 3 ter est supprimé.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles et de précision.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles et de précision.

Article 5 bis

La proposition de rédaction n° 7, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5 ter

La proposition de rédaction n° 8, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

L'article 5 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 6 bis

M. Philippe Gosselin, député. – La cessation du mandat du parlementaire entraîne immédiatement la cessation du contrat de leurs collaborateurs, ce qui signifie une plus grande précarisation de leur situation. Je crois que nous devrions avoir une réflexion à ce sujet.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La rédaction retenue par l'Assemblée nationale reprend la jurisprudence de la Cour de cassation. Néanmoins, je précise que les collaborateurs auront désormais accès aux contrats de sécurisation professionnelle, ce qui constitue l'une des avancées de ce texte

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7

L'article 7 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles et de précisions.

Article 7 bis

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7 ter A

L'article 7 ter A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7 ter B

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons une rédaction de compromis pour la prise en charge des frais de réception et de représentation des membres du Gouvernement, par parallélisme avec les frais de mandat des parlementaires.

La proposition de rédaction n° 9, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

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

Article 7 ter

L'article 7 ter est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

La division « Titre IV ter » et l'intitulé « Modalité de dépôt de candidature aux élections » sont supprimés.

Article 7 quater (supprimé)

L'article 7 quater est supprimé.

Article 8

M. Stéphane Mazars, député, président. – Les dispositions relatives à l'interdiction des prêts à intérêt, votées par l'Assemblée nationale, sont supprimées et déplacées à l'article 9.

L'article 8 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications de coordination et rédactionnelles.

Article 8 bis (supprimé)

L'article 8 bis est supprimé.

Article 9 A (supprimé)

L'article 9 A est supprimé.

Article 9

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

Article 9 bis

L'article 9 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La division « Chapitre II bis » et l'intitulé « Dispositions relatives à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » sont supprimés.

Article 9 ter (supprimé)

L'article 9 ter est supprimé.

Article 10

L'article 10 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 11

L'article 11 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 12

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article 12 est celui sur lequel le Sénat fait la plus grande concession.

Nous jugeons le dispositif proposé par le Gouvernement excessivement flou. À la suite de nos demandes de précisions, la ministre de la justice a indiqué que trois options différentes étaient envisagées et qu'un choix serait effectué après la remise d'un rapport commun de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des finances.

Lorsque le Conseil constitutionnel contrôle une habilitation à légiférer par ordonnance, il vérifie que son contenu est suffisamment précis. Ceci ne me semble pas être le cas. En tout état de cause, il serait souhaitable, si cette disposition devait ne pas être censurée, qu'elle n'entre pas en vigueur avant le dépôt du projet de loi de ratification.

C'est pourquoi nous vous proposons que le Gouvernement soit appelé à publier l'ordonnance dans un délai de neuf mois, et non d'un an comme initialement envisagé. Les nouvelles dispositions pourraient, dès lors, entrer en vigueur avant les élections européennes de 2019 mais pas avant le 1^{er} novembre 2018.

Mme Laurence Vichnievsky, députée. – Le groupe auquel j'appartiens salue la volonté du Sénat de trouver un compromis sur ce sujet. Nous avons dû, nous aussi, faire des concessions sur certains sujets – je pense, au premier chef, au « verrou de Bercy ».

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je précise qu'il s'agit d'une concession et non d'une approbation d'un dispositif dont je continue à douter de la constitutionnalité.

La proposition de rédaction n° 10, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 13

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction qui vous est soumise a fait l'objet d'un consensus entre Mme Braun-Pivet et moi. Un élu peut avoir commis une erreur de bonne foi : par exemple, ne pas avoir réglé une taxe d'habitation pour sa résidence secondaire et dont il n'a pas eu connaissance. Ce dispositif laisse donc un court délai au nouveau parlementaire européen pour mettre de l'ordre dans ses affaires. Si les obligations fiscales ne sont pas honorées le cas échéant, le Conseil d'État sera appelé à se prononcer.

Je précise que l'article 13 porte sur les représentants au Parlement européen dont le statut relève de la loi ordinaire. Les mêmes dispositifs pour les députés et les sénateurs figurent dans la loi organique. J'espère qu'en cas de désaccord entre les deux chambres sur ce second texte, le mécanisme retenu sera comparable à celui-ci.

La proposition de rédaction n° 11, présentée conjointement par les rapporteurs, est adoptée.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Stéphane Mazars, député, président. – Les rapporteurs ont estimé plus pertinent de positionner l'intitulé du titre VII « *Dispositions diverses et transitoires* » après l'article 13 *ter*.

*La division et l'intitulé sont déplacés après l'article 13 *ter*.*

Article 13 bis (supprimé)

M. Stéphane Mazars, député, président. – Je rappelle que la commission a fait le choix de déplacer ce dispositif. Il se trouve dorénavant à l'article 2 *quinquies*.

L'article 13 bis est supprimé.

Article 13 *ter*

*L'article 13 *ter* est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

La commission mixte paritaire insère ici le titre VII du projet de loi.

Article 14

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 15

L'article 15 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.

M. Philippe Gosselin, député. – Avant qu'il soit procédé au vote sur l'ensemble des dispositions qui restent en discussion, je souhaiterais que les rapporteurs puissent préciser les sujets essentiels sur lesquels nos deux assemblées ont obtenu un accord.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons accepté le maintien du « verrou de Bercy » et l'habilitation du Gouvernement pour la création d'une « banque de la démocratie ». Peuvent être citées l'inscription de certaines peines complémentaires obligatoires d'inéligibilité au casier judiciaire, la création d'un registre public des déports pour membres du Gouvernement, y compris en conseil des ministres, les mesures sur les frais de réception et de représentation de l'exécutif, la non-rémunération des

collaborateurs de ministres par des lobbys et la demande d'un rapport sur le pantouflage des hauts-fonctionnaires.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi pour la confiance dans la vie politique.

La réunion est close à 10 h 20.

La réunion est ouverte à 10 h 25.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique

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 organique pour la confiance dans la vie politique s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 1^{er} août 2017.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Stéphane Mazars, député, président, et Mme Catherine Troendlé, sénateur, vice-présidente, Mme Yaël Braun-Pivet, députée, étant désignée rapporteure pour l'Assemblée nationale et M. Philippe Bas, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Stéphane Mazars, député, président. – Je tiens à souligner la qualité des travaux menés sur ce projet de loi organique. Toutefois, je constate que des sujets séparent encore l'Assemblée nationale et le Sénat, en particulier – cela ressort des textes adoptés par les deux assemblées et a été confirmé lors des contacts entre les deux rapporteurs – celui de la réserve parlementaire.

Conformément à une tradition bien établie à l'Assemblée nationale, ce point sera abordé en priorité. Je vais d'abord donner la parole aux deux rapporteurs, en commençant par celui du Sénat, M. Philippe Bas.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La réserve parlementaire représente aujourd'hui une enveloppe de 146 millions d'euros dédiés aux initiatives portées par les collectivités territoriales et les associations, avec un montant moyen de subvention de 7 200 euros par projet.

Par rapport aux dispositifs ordinaires de subvention, que ce soit pour le sport, le tourisme ou les affaires sociales, la réserve parlementaire se caractérise par sa transparence, notamment en ce qui concerne la nature des intervenants. La dépense publique n'est, certes, pas opaque mais rien ne permet aux bénéficiaires de connaître les raisons qui ont conduit à l'attribution de cette aide.

En supprimant la réserve parlementaire, vous supprimez un mécanisme transparent, tout en maintenant un dispositif permettant l'octroi de plusieurs milliards d'euros sans publicité et induisant un fonctionnement potentiellement clientéliste.

Le Gouvernement a évoqué l'idée de réaffecter les 146 millions d'euros de la réserve parlementaire aux collectivités territoriales et aux associations mais il n'a pas formalisé son engagement. Si nous acceptions ces propositions, qui me paraissent bien floues, nous lâcherions la proie pour l'ombre.

J'observe que les dispositifs existants en faveur des collectivités territoriales ne peuvent en aucun cas remplacer le mécanisme de la réserve parlementaire. Malgré tout son intérêt, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) relève d'un fonctionnement bureaucratique et reste centrée sur des projets de plus grande importance, le montant moyen de la subvention s'élevant à 42 000 euros, soit six fois plus que la moyenne de la réserve parlementaire.

L'article 9 *bis* tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, qui vise à supprimer la réserve du ministre de l'intérieur, ne change rien à l'affaire. Tous les ministres, ainsi que le Président de la République, disposent d'une réserve. L'article 9 *bis* ne les évoque pas, donc ne les interdit pas.

Je voudrais enfin souligner que la rédaction des articles 9 et 9 *bis* m'apparaît constitutionnellement fragile. Les réserves parlementaire et ministérielle résultent de la pratique et non de textes de droit. Or, comment une loi organique pourrait-elle supprimer une pratique qui n'a pas de fondement textuel ?

Le dispositif proposé par ces articles peut être interprété de deux façons qui conduisent, dans tous les cas, à une impasse juridique.

On pourrait en conclure, selon une première interprétation, que les articles 9 et 9 *bis* interdisent au Gouvernement de déposer des amendements au projet de loi de finances, ce qui constituerait une violation manifeste de son droit d'amendement. Or, la loi organique ne peut en aucun cas remettre en cause ce droit. Le Conseil constitutionnel a en effet rappelé, notamment dans sa décision du 19 janvier 2006, que « le droit d'amendement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture ; il ne saurait être limité à ce stade de la procédure que par les règles de recevabilité ». La Constitution ne fixant aucune règle de recevabilité sur les réserves parlementaire et ministérielle, les articles 9 et 9 *bis* sont donc inconstitutionnels.

Si, au contraire, on considère, selon une seconde interprétation, que le droit d'amendement du Gouvernement est préservé, cela revient à admettre que les articles 9 et 9 *bis* sont dépourvus de toute portée normative. Or, dans sa décision du 24 avril 2005, confirmée par celle du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a bien souligné « qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "La loi est l'expression de la volonté générale..." » et « qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que [...] la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ». Seules les lois de programmation peuvent être dépourvues d'une portée normative, ce qui n'est pas le cas ici.

Le Gouvernement met donc fin à des aides aux collectivités et aux associations par un dispositif inconstitutionnel. Lorsqu'il examinera la loi organique, et il en sera automatiquement saisi, le Conseil constitutionnel ne manquera pas de déclarer contraires à la Constitution les articles 9 et 9 *bis*.

Pour parer à ces difficultés, je vous propose une rédaction de compromis qui confirme la suppression de la réserve parlementaire – dont j’ai compris qu’il s’agissait d’un sujet politique important pour le Gouvernement – mais crée un dispositif alternatif pour soutenir les petites communes, les associations et les Français établis hors de France.

Ma proposition de rédaction n° 3 reprend l’économie du texte qui a été adopté par le Sénat mais aussi les amendements déposés, puis retirés, par le rapporteur général de la commission des finances de l’Assemblée nationale. Ce nouveau dispositif serait transparent : la liste des projets soutenus serait publiée deux fois et rendue consultable en open data. Il serait équitable entre les collectivités territoriales et les associations, mais aussi entre les parlementaires. Il n’y aurait aucun clientélisme, un parlementaire ne pouvant soutenir le projet d’une commune ou de l’un de ses groupements dès lors qu’il siège dans son organe délibérant. La liste des projets éligibles et leurs finalités serait par ailleurs encadrée. Enfin, la gestion de ce nouveau dispositif serait suffisamment souple, les projets présentés par les parlementaires pouvant être modifiés en cours d’année pour tenir compte de leur évolution.

Si nous nous entendions sur cette proposition, nous pourrions faire aboutir cette commission mixte paritaire, les autres points restant en discussion me semblant moins bloquants. Je souhaite donc que nous puissions voter sur cette proposition de rédaction n° 3 ainsi que sur l’article 9 du projet de loi organique, convaincu qu’un vote positif permettrait de débloquer tous les autres sujets.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Je reconnais la qualité du travail mené par le Sénat sur ce projet de loi organique. Peu de choses séparent les deux assemblées. Toutefois, comme le rapporteur pour le Sénat l’a indiqué lors de la première commission mixte paritaire, nous avons vite constaté que, sur la réserve parlementaire, il existe entre nous « une divergence politique majeure ».

Nous entendons mettre fin à cette pratique. Il s’agit d’un engagement de principe pris devant les Français et la majorité de l’Assemblée nationale ne se dérobera pas. Nous avons consacré à cette question une part importante de nos délibérations, en particulier l’intégralité de la deuxième séance du vendredi 28 juillet. Les nombreux amendements tendant à maintenir cette réserve sous une forme ou sous une autre ont été largement repoussés : je vous renvoie aux résultats des scrutins publics. L’article 9 dans son ensemble a été adopté par 112 voix contre 45. L’ensemble du projet de loi organique a été adopté par 283 voix contre 37.

En effet, nous considérons que l’aide apportée aux collectivités territoriales et aux associations ne doit pas dépendre du choix discrétionnaire de chaque parlementaire – qui, même encadré, sera toujours soupçonné de clientélisme – mais bien du vote par le Parlement des différentes missions budgétaires concernées.

La suppression de la réserve parlementaire est une question de principe, incontournable, non négociable pour la majorité des députés. Nous n’imposons pas aux représentants du Sénat de l’accepter en CMP puisque vous nous dites que ce n’est pas acceptable pour vous : le rapporteur pour le Sénat a annoncé par voie de presse, la semaine dernière, qu’il s’agissait d’une « ligne rouge », et l’a redit aujourd’hui.

Vous nous proposez une solution alternative qui revient, sur le fond, à légaliser le dispositif de la réserve parlementaire tel qu’il existait, sous réserve de modifications marginales. Cette fois, c’est nous qui ne pouvons pas l’accepter.

Dans ces conditions, cela n'aurait pas de sens d'adopter l'une ou l'autre de ces deux solutions. Plus encore, je considère que cela ne serait pas conforme à la procédure de la commission mixte paritaire qui, conformément à l'article 45 de la Constitution, a pour objet de parvenir à élaborer un texte de compromis qui soit susceptible d'être adopté non seulement par ses membres mais ensuite par l'Assemblée nationale et par le Sénat : nous ne pouvons pas aboutir sciemment à un accord en commission mixte paritaire sur un texte dont nous saurions pertinemment qu'il ne serait pas voté par l'Assemblée nationale.

Ce n'est pas acceptable et il y a des précédents, je vous renvoie notamment – et le rapporteur pour le Sénat en est bien conscient, nous nous le sommes dit samedi dernier – au projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte et à la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 2015.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur. – Si le Gouvernement veut supprimer la réserve parlementaire, il n'a pas besoin de l'article 9 du projet de loi organique ; il lui suffit, lors de l'examen du projet de loi de finances, de ne pas déposer l'amendement pour ouvrir ces crédits.

Supprimer une pratique n'entre pas dans le champ de la loi. La rédaction de l'article 9 est d'ailleurs pour le moins étrange ; j'en veux pour preuve les guillemets utilisés pour désigner la « réserve parlementaire ». Je rejoins le président Philippe Bas sur ce point.

Il y a quelques années, nous avons eu ce débat avec le Gouvernement et le Sénat avait fait plusieurs propositions en la matière. Le Gouvernement avait alors indiqué qu'il lui suffirait de ne pas ouvrir les crédits de la réserve parlementaire en loi de finances initiale ; nul besoin d'un dispositif législatif ni organique.

Sur la transparence de la réserve parlementaire, le Sénat y a largement contribué depuis plusieurs années. Désormais, la liste des projets subventionnés est publique et, dans chaque assemblée, des règles encadrent précisément l'usage de la réserve. Comme l'a dit le président Philippe Bas, ce mécanisme est bien plus transparent que les autres systèmes de subvention.

En tant que rapporteur général de la commission des finances du Sénat, j'ai récemment interrogé le Gouvernement sur les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) annulés par le décret d'avance du 20 juillet dernier. Je n'ai pu obtenir aucun détail, le Gouvernement m'indiquant seulement que les besoins exprimés étaient moins importants que prévu. Alors même que je dispose de prérogatives organiques, je n'arrive pas à obtenir d'information plus précise ! Pour la DETR, les préfets décident sans aucune obligation de transparence et de publicité. En quoi les parlementaires seraient-ils moins légitimes que les préfets à faire des propositions en faveur de l'investissement local ?

Je ne peux donc que soutenir la proposition de rédaction n° 3 du président Philippe Bas qui me semble d'ailleurs très proche de celle qui avait été envisagée par la majorité de la commission des finances de l'Assemblée nationale lorsqu'elle avait examiné le texte.

Mme Laurence Vichnievsky, députée. – Je suis très sensible aux arguments juridiques et constitutionnels qui ont été évoqués ; mais ne sont-ils pas également opposables au dispositif alternatif ? Je crois que la rédaction qui nous est proposée prouve, s'il en était besoin, que ce mécanisme a bien sa place dans une loi organique.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, nous avons entendu tous les arguments favorables au maintien de la réserve, notamment pour les petites collectivités et les associations. Je sais à quel point ces aides comptent pour elles. Mais je crois que le vrai sujet est de savoir s'il appartient – ou non – aux parlementaires de porter des projets et, au final, de les financer. Je veux saluer les progrès accomplis ces dernières années en termes de transparence. Mais pour positifs qu'ils soient, ils ne résolvent pas la question de fond que j'évoquais.

Il s'agit ici de nous interroger sur le rôle de l'élu et son rapport à son territoire, sujets dont j'ai longuement débattu avec notre collègue Michel Mercier présent aujourd'hui. La majorité des députés défend une nouvelle approche à laquelle je souscris et nous devons nous y tenir.

J'aime les compromis mais ce point n'est pas négociable pour le Modem. Nous avons fait campagne sur la suppression de la réserve parlementaire ou de tout mécanisme de substitution. La proposition de Philippe Bas conduit à reconstituer cette réserve. Nous ne pouvons y souscrire. Nous resterons fidèles à nos engagements de campagne.

M. Richard Ferrand, député. – Je ne crois pas que le critère de l'opacité soit celui qui doit prévaloir pour examiner la réserve parlementaire. En effet, si nous le retenions, il faudrait, par un raisonnement absurde, également supprimer la DETR. Nous sommes d'abord guidés sur ce dossier par nos engagements électoraux. L'élaboration du projet de loi organique a débuté avant les élections législatives et nos candidats ont pu prendre position sur ce sujet durant la campagne.

Le mécanisme de la réserve parlementaire conduit aujourd'hui, pour reprendre la formule d'un sénateur, à faire « un ingrat et dix aigris ». Les conditions d'attribution ne sont pas comprises par les élus, le mécanisme comportant une part irréductible d'arbitraire. Plus globalement, appartient-il aux parlementaires de préempter des aides publiques ?

Pour brutale que puisse paraître la formule « non négociable », elle reflète bien notre volonté de nous conformer strictement à nos engagements de campagne. Je crois que tout le débat à l'Assemblée nationale et les scrutins publics témoignent de la détermination de la majorité. Elle est intacte.

Il s'agit du seul point de désaccord persistant. Mais il suffit. Il serait déplorable de renoncer à nos engagements pour parvenir à un quelconque compromis.

M. René Vandierendonck, sénateur. – Bien que membre suppléant de cette commission mixte paritaire, je souhaiterais apporter la caution d'un représentant de la commission des lois du Sénat à la thèse soutenue à l'instant par mon collègue Albéric de Montgolfier. J'aimerais que le Conseil constitutionnel statue en droit sur la place d'une telle disposition dans un projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique.

Lorsque j'étais co-rapporteur du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, j'avais proposé à la ministre Marylise Lebranchu un amendement visant à ce que le pouvoir déconcentré du préfet en matière d'attribution de subventions puisse être exercé en associant, au besoin par arrondissement, les parlementaires. J'observe, à cet égard, que l'opacité demeure, qu'il s'agisse du Gouvernement auquel participait Mme Lebranchu ou de celui auquel appartient M. Collomb.

Dans ces conditions, est-il normal, en opportunité, que nous sacrifions la réserve parlementaire alors, d'une part, que le Sénat a procédé à un effort de clarification et d'objectivité dans son attribution et, d'autre part, que le préfet, lorsqu'il répartit les crédits dont il dispose, n'associe pas les sénateurs, dont la mission est pourtant, aux termes de l'article 24 de la Constitution, de représenter les collectivités territoriales ? Il y a quand même là plus qu'une contradiction...

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – J'aimerais que nous en revenions à l'esprit d'une commission mixte paritaire, qui est de tenter de trouver un accord entre les deux assemblées. Pourquoi madame la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale nous a-t-elle fait état du caractère non négociable de ce point ? Nous sommes précisément là pour négocier. Voulez-vous vraiment que nous procédions à une nouvelle lecture à cause de cette question ?

Sur le fond, je rejoins mon collègue René Vandierendonck : si vous estimez qu'il y a une part d'arbitraire dans l'affectation de la réserve parlementaire, dites également qu'il y a de l'arbitraire dans les modalités d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux ou du fonds de soutien à l'investissement local.

Ce qui me choque, c'est que cette affaire arrive à l'occasion de l'examen d'une loi qui concerne la moralisation de la vie publique. Il y a quinze ou vingt ans, il aurait effectivement fallu remettre en cause la réserve parlementaire, qui était alors d'une opacité totale, comme j'ai pu le constater au début de mon mandat de sénateur. Il est loin le temps où peu de parlementaires savaient en quoi consistait la réserve et où le rapporteur général de la commission des finances disposait d'une enveloppe bien supérieure à celle de ses collègues.

Les sommes que nous pouvons proposer – il s'agit bien seulement de propositions – au ministre de l'intérieur et qui sont attribuées par le préfet sont désormais équitablement réparties entre les parlementaires, à quelques exceptions près, dûment justifiées. En pratique, les députés et les sénateurs sont destinataires des dossiers envoyés par les communes dès le mois de janvier et, pour ce qui me concerne, je les examine sans favoritisme d'aucune sorte, dans leur ordre d'arrivée à ma permanence. Je puis vous dire que la suppression proposée de la réserve parlementaire est perçue, en pleine campagne sénatoriale, comme une attaque contre le monde rural et les petites communes !

Madame la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, aussi dramatique et non négociable soit cette question, est-ce vraiment un scandale de distribuer ainsi 146 millions d'euros à des communes demandeuses et qui en ont besoin ? Sont aussi évoquées des compensations mais mon expérience de parlementaire conduit à ne guère y croire. Qui peut dire que la réserve parlementaire, dans son état actuel, est immorale ? Venez l'expliquer aux maires de mon département !

J'observe que le président Philippe Bas a fait beaucoup d'efforts en direction de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, en encadrant davantage les modalités d'attribution de cette réserve, en particulier aux associations et aux Français de l'étranger.

Dans ces conditions, nous devrions pouvoir trouver un accord, car tel est bien l'objet de notre réunion. Je souhaite également que nous procédions à un vote.

J'en termine en souhaitant qu'un dialogue s'instaure avec la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Un accord est possible et le renouveau de la vie politique, cela passe aussi par la discussion et la recherche d'un compromis.

M. Olivier Marleix, député. – Je regrette le départ de M. Richard Ferrand. J'aurais pu ironiser sur le fait que, lorsqu'il était ministre de la cohésion des territoires, il ne s'est pas précipité pour réformer les modalités d'attribution du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, notamment dans sa section nationale, qui est à la totale discrétion du Gouvernement et n'obéit à aucune règle de transparence ou de publicité.

J'aimerais entendre la réponse de notre rapporteure à l'objection soulevée par M. Philippe Bas sur la conformité à la Constitution de cette disposition. La limitation du droit d'amendement du Gouvernement me paraît quelque peu baroque dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale, comme cela a été fort justement relevé.

Et si d'aventure cette disposition n'était pas censurée par le Conseil constitutionnel, je m'inquiète de ce que pourrait être son champ d'application. L'article est en effet rédigé de manière étrange : la « réserve parlementaire » y est définie comme « consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées ». Or, chaque année, nous avons des amendements du Gouvernement qui viennent aussi modifier les titres V et VI de la loi de finances sur des opérations particulières. N'y a-t-il pas un risque que l'interprétation de la notion de « réserve parlementaire » aille au-delà de ce que le législateur souhaite ?

Il s'agit du seul point de désaccord entre nous. Le Gouvernement et la majorité souhaitent-ils prendre le risque de donner le « dernier mot » à l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique, le tout pour que, in fine, le Conseil constitutionnel censure cette disposition ?

M. Philippe Gosselin, député. – Je m'étonne également de la position quelque peu arc-boutée de notre rapporteure alors que les débats, qui ont certes été parfois passionnés, vifs et ponctués de rappels au règlement, se sont conclus de façon positive. Le projet de loi ordinaire a été adopté à une très large majorité, avec seulement quatre voix contre, tandis que le projet de loi organique a été voté dans des conditions presque similaires, avec toutefois davantage d'oppositions. Je fais partie de ceux qui se sont opposés à ce texte parce que la question de la « réserve parlementaire » a été incluse dans un projet de loi qui n'a pas vocation à traiter de cela. La moralisation ou la confiance dans la vie publique n'exigent pas de modifier les règles d'attribution de cette réserve. Il est donc dommage qu'elle constitue un point de désaccord alors qu'il existe un large consensus sur le reste du projet de loi organique, de la part de l'ensemble des groupes politiques.

C'est un risque politique qui est pris par la majorité à l'Assemblée nationale, auquel s'ajoutent les risques juridiques précédemment évoqués. Se posent enfin des questions d'organisation si la navette devait se poursuivre dans l'hypothèse où la commission mixte paritaire ne parviendrait pas à un accord : il ne sera pas facile pour nos collègues d'être présents la semaine prochaine pour examiner ce texte, et donc pour le groupe majoritaire de « mobiliser ses troupes » afin d'obtenir la majorité requise pour l'adoption définitive du projet de loi organique.

Mme Naïma Moutchou, députée. – À titre liminaire, je souhaite saluer la mobilisation et le travail remarquables des rapporteurs qui ont permis de trouver un compromis sur le projet de loi ordinaire.

Le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale considère que l'article 9 du projet de loi organique constitue un point dur de la discussion, qui n'est pas susceptible d'être négocié. Après deux heures en commission et cinq heures dans l'hémicycle, nous avons été suffisamment éclairés sur la question, et notamment les conséquences de la suppression de la « réserve parlementaire ». La majorité ne renoncera pas à cette suppression, dans les termes qu'elle a adoptés vendredi dernier. Toute autre proposition serait pour nous inacceptable et, à supposer qu'elle recueille l'assentiment de la commission mixte paritaire, serait rejetée par l'Assemblée nationale lors de l'examen des conclusions de celle-ci.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – C'est brutal, nous sommes pourtant là pour discuter !

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. – Construire la confiance, c'est faire les choses justes au bon moment.

Ce qu'a dit notre collègue députée Laurence Vichnievsky me va droit au cœur : on peut en effet considérer que ce n'est pas le rôle des parlementaires d'attribuer des crédits, leur mission étant avant tout de les voter. Mais notre rôle est de voter le projet de loi de finances, sur lequel le Gouvernement dépose l'amendement correspondant à la réserve parlementaire.

Dans ces conditions, si l'on est opposé à cette réserve, il suffit au Parlement de ne pas voter l'amendement présenté par le Gouvernement. Le bon moment, c'est donc la discussion de la loi de finances. Notre rôle n'est pas ici de faire de la « poudre de perlimpinpin », selon l'expression du Président de la République, en faisant croire qu'en adoptant l'article 9 du projet de loi organique, on aurait supprimé la réserve parlementaire.

Il est donc proposé de mettre fin à un dispositif inexistant sur le plan juridique et qui ne constitue qu'une simple pratique. Je rejoins mon collègue député Olivier Marleix et m'interroge sur la portée de la définition qui en est donnée par l'article 9 : ne va-t-elle pas au-delà de la réserve parlementaire ? Cela me paraît être une limitation majeure du droit d'amendement du Gouvernement en loi de finances et du rôle du Parlement dans la discussion budgétaire.

Par ailleurs, on a l'impression que vous voulez supprimer une chose telle qu'elle existait il y a quelques années, alors que la situation a considérablement évolué. Et vous oubliez que le maintien du lien entre les élus et les territoires et associations, c'est aussi un élément de confiance dans la vie politique. Il serait paradoxal de l'abandonner.

Enfin, en termes de contrôle budgétaire, je constate que, pour ce qui concerne les Français de l'étranger, que je représente ici aux côtés de ma collègue députée Paula Forteza, la réserve parlementaire est plus transparente que certaines opérations immobilières du ministère des affaires étrangères sur lesquelles il est bien difficile d'obtenir des explications.

Mme Paula Forteza, députée. – Moi qui ai suivi les débats de près, je puis vous dire que nous avons un désaccord de fond. Prenons-en acte !

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Pourquoi ? Vous ne pouvez pas vous contenter de dire : « c'est comme ça parce que c'est comme ça » !

Mme Paula Forteza, députée. – La réserve parlementaire est une pratique inconstitutionnelle et qui est entachée de soupçons de clientélisme. Notre majorité veut renouveler les pratiques. Telles sont les conclusions auxquelles est arrivée l'Assemblée nationale.

M. Alain Richard, sénateur. – Il convient de distinguer deux plans, celui de l'opportunité et celui de la constitutionnalité.

Sur le plan de l'opportunité, le mouvement auquel j'appartiens n'a sans doute pas mesuré l'ensemble des effets de la position politique de principe tendant à la suppression de la réserve parlementaire en termes de compléments financiers nécessaires pour les collectivités territoriales et les associations. Le vote qui va intervenir devant l'Assemblée nationale sera sans aucun doute celui qu'a annoncé la présidente Yaël Braun-Pivet. Ensuite, il faudra peut-être y revenir parce que ce vote procédera d'une erreur de raisonnement... Mais ce vote aura lieu et chaque parlementaire est souverain.

Sur le plan de la constitutionnalité, il est certain qu'il ne peut pas y avoir de disposition organique sans rattachement à la Constitution. Celle-ci doit prévoir l'intervention d'une loi organique. Or, la réserve parlementaire n'est pas mentionnée dans la Constitution. Sa suppression sera donc censurée, si bien que nous arriverons à une situation de vide juridique. Nous savons tous que le Gouvernement, que je soutiens, ne proposera pas de dotation équivalente à la réserve parlementaire dans le projet de loi de finances pour 2018.

S'agissant à présent du vote en commission mixte paritaire, je ne rejoins pas l'analyse du président Philippe Bas. Si la commission mixte arrive à une fin conclusive, plus aucun amendement ne sera possible lors des lectures de conclusions, sauf de la part ou avec l'accord du Gouvernement, et ce quand bien même on aurait constaté une erreur.

Une commission mixte paritaire n'est pas seulement un lieu de négociation et arriver à un accord n'a pas de sens si l'on sait par avance que le texte élaboré sera rejeté par la majorité à l'Assemblée nationale, que celle-ci soit éclairée ou non. Or, nous savons pertinemment que la rédaction proposée par le président Philippe Bas serait rejetée par la majorité des députés et qu'il y aurait ensuite une nouvelle lecture dans chaque chambre. Évitions donc de tomber dans une telle équivoque et respectons l'esprit de nos institutions.

Mme Laetitia Avia, députée. – Je participe aujourd'hui à ma première commission mixte paritaire. Certains d'entre nous, il y a désormais un an, avons annoncé que notre volonté, une fois élus, serait d'agir. La suppression de la réserve parlementaire faisait partie de nos engagements. Nous avons eu de longs débats à l'Assemblée nationale qui ont tranché en faveur de cette suppression. Cela n'aurait pas de sens de revenir devant l'Assemblée nationale avec un texte qui relancerait le débat. Ayons l'honnêteté de reconnaître que nous ne trouverons pas d'accord.

M. Guillaume Vuilletet, député. – J'ai travaillé au ministère de l'intérieur et j'ai pu observer une évolution dans le bon sens s'agissant de la réserve parlementaire. Mais la question n'est pas là et la comparaison avec l'action de l'État et des préfets n'est pas pertinente : nous savons très bien qu'il n'y a pas de parfaite égalité entre les bénéficiaires potentiels de la réserve parlementaire.

Mme Cécile Untermaier, députée. – La réserve parlementaire ne constitue pas l'alpha et l'oméga du travail de député. Le soupçon de clientélisme existe. C'est d'ailleurs

pourquoi certains d'entre nous ont mis en place dans leurs départements des procédures collégiales et des jurys citoyens.

Cela étant dit, il est vrai que, d'un point de vue constitutionnel, on ne peut pas supprimer quelque chose qui n'existe pas. Le débat qui nous occupe aurait davantage sa place dans le cadre du projet de loi de finances. Il ne me paraît pas sain que l'on évoque dans une loi présentée comme une loi de « moralisation » la pratique de la réserve car cela fait injustement apparaître les parlementaires comme ayant failli.

J'ajoute que le débat concernant le rôle en ce domaine des députés et des sénateurs est devant nous. Il conviendrait de réfléchir à un dispositif par lequel les parlementaires pourraient par exemple être associés aux réunions de concertation organisées par le préfet concernant des crédits que nous avons votés en loi de finances et dont nous devons vérifier aussi la bonne application.

M. Michel Mercier, sénateur. – Il faut envisager d'aller au bout d'une commission mixte paritaire. Celle-ci n'est pas la séance publique.

La majorité à l'Assemblée nationale entend mettre fin à une pratique. Nous sommes d'accord mais nous voulons conserver l'aide aux petites communes et aux établissements français à l'étranger. La réserve parlementaire a permis de sauver un grand nombre de ces derniers. Je citerai ce grand foyer de résonance intellectuelle française au Proche-Orient : l'École biblique et archéologique française de Jérusalem. Reconnaissons que la proposition de rédaction n° 3 de Philippe Bas supprime le caractère personnel de la réserve parlementaire.

Je voudrais ajouter un mot concernant la nature de la commission mixte paritaire. Est-elle vraiment l'endroit où l'on doit rechercher ce que veut l'Assemblée nationale ? Si tel était le cas, elle ne devrait logiquement être composée que de députés de la majorité... Bien au contraire, la commission mixte paritaire est en réalité un instrument fondamental du bicamérisme. Je rappelle que, à la suite d'une commission mixte conclusive, le Gouvernement retrouve la main et peut déposer des amendements. Par ailleurs, je ne suis pas sûr que les candidats de la majorité présidentielle aux élections sénatoriales tiendront le même discours que celui que j'entends aujourd'hui...

M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat. – Je propose que nous passions au vote pour voir s'il est possible de faire aboutir cette commission mixte paritaire.

Mme Yaël Braun-Pivet, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Les représentants des groupes La République en marche et Modem ont pu longuement exposer leurs raisons ; vous ne pouvez donc pas considérer que celles-ci n'existent pas. L'Assemblée nationale a fermement voté pour supprimer purement et simplement la réserve parlementaire.

S'agissant du fonctionnement de la CMP, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 45 de la Constitution n'en fixait pas la procédure et a par conséquent refusé de « s'immiscer » dans son fonctionnement. J'approuve la position défendue notamment par M. Alain Richard : la CMP ne consiste pas uniquement en un compromis entre sept députés et sept sénateurs mais doit aboutir à un texte de compromis seulement si ce texte est susceptible d'être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées. Les propos des représentants de la majorité de l'Assemblée nationale tenus à l'instant démontrent qu'une quelconque forme de compromis obtenue ici et qui aboutirait au maintien de la réserve parlementaire serait vouée à

l'échec, sans doute possible. Le compromis qui a pu être trouvé tout à l'heure sur le projet de loi ordinaire ne peut être trouvé sur le présent texte. J'ajoute que la proposition de rédaction soumise par M. Philippe Bas reprend très précisément ce qu'est la réserve parlementaire aujourd'hui et dont nous ne voulons plus. J'indique, au surplus, que, comme je l'ai détaillé dans mon rapport de première lecture, les statistiques disponibles relatives à l'utilisation de la réserve parlementaire démontrent que les principales collectivités territoriales qui en bénéficient ne sont pas des petites communes rurales mais des collectivités ou groupements de collectivités urbaines de taille importante. En tant que rapporteure pour l'Assemblée nationale, je suis défavorable à la mise aux voix d'une solution de compromis qui, si elle était retenue, allongerait d'autant la navette.

M. Philippe Gosselin, député. – C'est un déni de démocratie !

M. Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat. – Notre désaccord est d'abord politique.

Sur le plan juridique, je ne partage pas l'analyse faite par Mme Braun-Pivet de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 2015. Par cette décision, le Conseil a estimé qu'il ne lui appartenait pas de contrôler le fonctionnement d'une commission mixte paritaire, mais seulement dans le cas où il n'était pas possible d'aboutir à un texte commun. Or, un vote nous permettrait d'aboutir à un texte commun. Cela étant, mon propos n'est pas d'avoir ici un débat de procédure. Ce que je recherche, en dépit de cette opposition de points de vue qui est très claire, c'est d'aller au bout de notre discussion.

Notre collègue députée Laetitia Avia a eu raison de souligner que ma proposition de rédaction de l'article 9 reprenait, dans son I, le I du texte de l'Assemblée nationale dont je considère qu'il n'est pas conforme à la Constitution. Mon but était précisément de trouver un compromis en CMP, auquel le Gouvernement se fût rallié, puis d'attendre que le Conseil constitutionnel censurât ce I, en laissant subsister dans le texte les autres dispositions de soutien aux collectivités territoriales, aux associations et aux Français établis hors de France, qui seules m'importent en réalité. Mais je prends acte de la fermeté du refus opposé par Mme Braun-Pivet fondé sur sa propre interprétation de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 2015, que je constate, ainsi que sur le raisonnement développé par notre collègue Alain Richard.

À ce stade, je vous propose donc une ultime proposition de repli, consistant à supprimer purement et simplement les articles 9 et 9 *bis* du projet de loi organique pour aboutir à un compromis entre nous. Vous pouvez le refuser, ce choix vous appartient, mais cela me semblerait une solution préférable au trouble médiatique que ne manquerait pas de provoquer l'inéluctable censure par le Conseil constitutionnel de l'article 9 s'il était maintenu dans la rédaction de l'Assemblée nationale. Nul ne sortirait grandi d'une telle confusion.

Je répète que cet article 9 est un faux-semblant inconstitutionnel et que, comme l'a justement indiqué notre collègue Albéric de Montgolfier, la seule solution juridique permettant de mettre fin à la pratique de la réserve parlementaire consiste pour le Gouvernement à ne pas déposer d'amendement en ce sens au projet de loi de finances de l'année.

M. Alain Richard, sénateur. – L'ultime proposition de M. Philippe Bas est une solution de sagesse. En effet, le Conseil constitutionnel ne pourra que censurer l'article 9 dans la rédaction de l'Assemblée nationale ; le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil

d'État ont d'ailleurs chacun fait valoir qu'une telle disposition ne pouvait figurer dans une loi organique. À l'inverse, la suppression de l'article, proposée à l'instant par le rapporteur pour le Sénat, permet à la fois de faire aboutir cette CMP et de laisser au Gouvernement, s'il le souhaite, la possibilité de proposer une modification de la loi organique relative aux lois de finances, sans risque de censure constitutionnelle.

Mme Laetitia Avia, députée. – Nous ne pouvons présumer de ce que sera la décision du Conseil constitutionnel. C'est à nous, parlementaires, d'agir, politiquement et juridiquement.

Mme Yaël Braun-Pivet, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Dès notre réunion de préparation de cette CMP, nous avons, avec le président Philippe Bas, convenu que nous pourrions parvenir à un accord sur la loi ordinaire mais que sur la loi organique nous avons un désaccord sur la réserve parlementaire qui ne pouvait conduire qu'à l'échec de la CMP. Par conséquent, nous n'avons pas examiné les autres articles de ce texte. Nous avons convenu que nous ouvririons le débat en commission, mais que ce débat serait ensuite clos et que la CMP ne serait pas conclusive. Je remarque que l'argument de la constitutionnalité est fréquemment évoqué pendant nos débats et je pense que nous ne pouvons préjuger des décisions du Conseil constitutionnel à venir. Ce que nous pouvons faire, en revanche, c'est considérer les pratiques ainsi que ses décisions passées, celles que j'ai précédemment évoquées ou, par exemple, celle relative au projet de loi ordinaire de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui n'a pas relevé que l'absence de vote en CMP portait atteinte au droit des parlementaires, alors même que l'échec de la CMP entraînait une nouvelle lecture dans les deux chambres. À nouveau, le texte qui serait issu de cette CMP ne pourrait aboutir à l'Assemblée nationale.

M. Stéphane Mazars, président. – Je conclus ces riches débats et je souhaite saluer le travail effectué par nos deux chambres et nos rapporteurs. Nos désaccords, en réalité, sont profonds et portent sur l'existence même de la réserve parlementaire. Dans le prolongement de la jurisprudence constitutionnelle qui vient d'être rappelée par la rapporteure pour l'Assemblée nationale, et faute d'accord, je constate que la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à s'entendre sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique. Je vous remercie.

La commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pourrait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique.

La réunion est close à 11 h 50.

PROGRAMME DE TRAVAIL

Le Sénat suspend ses travaux en séance publique jusqu'au 2 octobre 2017.