

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du lundi 15 octobre 2012

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



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE

Secrétaires :

MM. François Fortassin, Jacques Gillot.

1. **Procès-verbal** (p. 3766)
2. **Décisions du Conseil constitutionnel sur des questions prioritaires de constitutionnalité** (p. 3766)
3. **Renvois pour avis** (p. 3766)
4. **Ressortissants de nationalités roumaine et bulgare.** – Rejet d'une proposition de résolution (p. 3766)  
 Discussion générale : Mme Aline Archimbaud, auteur de la proposition de résolution.  
 MM. Pierre Hérisson, Jean-Yves Leconte, Michel Billout, Vincent Delahaye, Jacques Mézard, Mme Esther Benbassa, M. Pierre Charon.  
 M. Alain Vidalies, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement.  
 Texte de la proposition de résolution (p. 3766)  
 Rejet, par scrutin public, de la proposition de résolution.  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 3781)
5. **Haute Autorité de l'expertise scientifique.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 3781)  
 Discussion générale : Mme Marie-Christine Blandin, auteur de la proposition de loi ; M. Ronan Dantec, rapporteur de la commission du développement durable.  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 3788)  
 Mme Aline Archimbaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; Raymond Vall, président de la commission du développement durable ; Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.  
 Mme Évelyne Didier, M. Jean-Pierre Placade, Mmes Chantal Jouanno, Laurence Rossignol, M. Jean-Vincent Placé.  
 Clôture de la discussion générale.  
 Rappel au règlement (p. 3798)  
 MM. Jean-Vincent Placé, le président.  
 Renvoi de la suite de la discussion (p. 3798)  
 M. le président.  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 3798)

6. **Transfert des biens sectionaux aux communes.** – Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié (p. 3799)  
 Discussion générale : MM. Jacques Mézard, auteur de la proposition de loi ; Pierre-Yves Collombat, rapporteur de la commission des lois ; Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation.  
 Mme Cécile Cukierman, M. Pierre Jarlier.  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 3806)  
 Mme Hélène Lipietz, MM. Jean-Pierre Vial, Alain Richard, Alain Bertrand.  
 Clôture de la discussion générale.  
 Article 1<sup>er</sup> (*supprimé*) (p. 3810)  
 Amendement n° 6 de Mme Cécile Cukierman. – Mme Cécile Cukierman, M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Rejet.  
 L'article demeure supprimé.  
 Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> (p. 3811)  
 Amendement n° 7 de Mme Cécile Cukierman. – Mme Cécile Cukierman. – Retrait.  
 Article 1<sup>er</sup> bis (*nouveau*) (p. 3811)  
 Amendement n° 15 du Gouvernement. – M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Adoption.  
 MM. Alain Richard, le rapporteur, Jean-Pierre Vial.  
 Adoption de l'article modifié.  
 Articles 1<sup>er</sup> ter et 1<sup>er</sup> quater (*nouveaux*). – Adoption (p. 3813)  
 Article 2 (p. 3813)  
 Amendement n° 1 rectifié de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Adoption.  
 Adoption de l'article modifié.  
 Articles 2 bis et 2 ter (*nouveaux*). – Adoption (p. 3813)  
 Article 2 quater (*nouveau*) (p. 3814)  
 Amendement n° 16 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Adoption.  
 Adoption de l'article modifié.

Article 2 *quinquies* (nouveau) (p. 3814)

Amendement n° 2 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article 3. – Adoption (p. 3814)

Article 4 (p. 3814)

Amendement n° 11 de M. Claude Domeizel. – MM. Alain Richard, le rapporteur. – Retrait.

Amendement n° 10 de M. Claude Domeizel. – M. Alain Richard. – Retrait.

Adoption de l'article.

Articles 4 *bis* à 4 *octies* (nouveaux). – Adoption (p. 3815)

Article 4 *nonies* (nouveau) (p. 3816)

Amendement n° 14 de la commission. – M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Adoption de l'amendement rédigeant l'article.

Article 4 *decies* (nouveau) (p. 3817)

Amendements n°s 3 et 4 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Adoption des deux amendements.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 *undecies* (nouveau). – Adoption (p. 3817)

Article 4 *duodecies* (nouveau) (p. 3817)

Amendement n° 5 de Mme Hélène Lipietz. – Mme Hélène Lipietz, M. le rapporteur, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 5 (p. 3818)

Amendement n° 17 du Gouvernement. – Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée; M. le rapporteur. – Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 3818)

MM. Jean Boyer, Stéphane Mazars, le rapporteur.

Adoption de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 3819)

**7. Recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires.** – Discussion d'une proposition de loi dans le texte de la commission (p. 3820)

Discussion générale : Mme Françoise Laborde, auteur de la proposition de loi; M. Gilbert Barbier, rapporteur de la commission des affaires sociales; Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Mme Muguette Dini, MM. Jean Desessard, Alain Milon, Bernard Cazeau, Guy Fischer, Bruno Retailleau, Michel Berson.

Clôture de la discussion générale.

**8. Ordre du jour** (p. 3835)



# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE

### vice-président

Secrétaires :  
M. François Fortassin,  
M. Jacques Gillot.

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

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

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

### DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR DES QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

**M. le président.** M. le président du Conseil constitutionnel a communiqué au Sénat, par courriers en date du 12 octobre 2012, les décisions du Conseil sur deux questions prioritaires de constitutionnalité portant sur :

- le IV de l'article L. 430-8 du code de commerce, ainsi que du II de l'article L. 461-1, de l'article L. 461-3 et du III de l'article L. 462-5 du même code (n° 2012-280 QPC) ;

- les articles 1<sup>er</sup>-1, 29, 29-1 et 29-2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom et des articles 2 et 8 de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom (n° 2012-281 QPC).

Acte est donné de ces communications.

3

### RENVOIS POUR AVIS

**M. le président.** J'informe le Sénat que le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (n° 43, 2012-

2013), dont la commission des finances est saisie au fond est renvoyé pour avis, à sa demande, à la commission des affaires sociales.

4

### RESSORTISSANTS DE NATIONALITÉS ROUMAINE ET BULGARE

#### Rejet d'une proposition de résolution

**M. le président.** L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de résolution relative aux ressortissants de nationalités roumaine et bulgare, présentée, en application de l'article 34-1 de la Constitution, par Mme Aline Archimbaud et les membres du groupe écologiste (proposition n° 590, 2011-2012).

Dans le débat, la parole est à Mme Aline Archimbaud, auteur de la proposition de résolution.

**Mme Aline Archimbaud, auteur de la proposition de résolution.** Monsieur le président, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, lors de mon arrivée au Sénat, l'année dernière, j'ai souhaité commencer un travail de fond portant sur la situation de certains de nos concitoyens européens, les ressortissants roumains et bulgares, et, parmi eux, ceux qui connaissent les situations les plus précaires économiquement, communément désignés comme « Roms », bien que tous n'appartiennent pas au peuple rom.

Mon expérience d'élue locale m'avait conduite à être témoin des conditions de vie misérables dans lesquelles beaucoup d'entre eux vivent, ou plutôt survivent, et des préjugés dont ils sont victimes dans la société française, qui débouchent sur bon nombre de discriminations et de mauvais traitements.

Cette situation m'a paru indigne de notre République. J'ai donc pris contact avec les acteurs de terrain engagés à leurs côtés : associations et organisations non gouvernementales, élus et simples citoyens, mais également ressortissants roumains et bulgares, car on ne peut agir pour le bien des personnes sans elles. Il s'agissait pour moi de mieux comprendre les difficultés et les obstacles rencontrés au quotidien et d'identifier les leviers à actionner afin de permettre une meilleure intégration de ces populations.

Tous ont répondu présent, et je souhaite les en remercier chaleureusement. Je veux aussi saluer amicalement ceux d'entre eux qui suivent aujourd'hui ce débat dans les tribunes de cet hémicycle. Sans eux, ce travail n'aurait pas été possible.

Nous avons donc organisé, à partir de novembre 2011, des réunions de travail au Sénat et des déplacements dans plusieurs régions, dans les campements illégaux, sur les terrains conventionnés, au sein des dispositifs d'insertion, afin de prendre la pleine mesure de la situation. La direction

de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat a également organisé des auditions; je la remercie pour le travail accompli.

Nous avons donc entendu les responsables nationaux, mais aussi locaux, de la plupart des grandes associations qui interviennent sur le terrain: associations de défense des droits de l'homme, associations de solidarité et de lutte contre la pauvreté, associations de médecins humanitaires. Nous avons également entendu de nombreux élus locaux de toutes couleurs politiques, des responsables administratifs, ainsi que des citoyens roumains et bulgares. Tous soulignent les situations d'errance permanente, qui posent de graves problèmes d'accès aux soins. Les médecins auditionnés ont ainsi martelé les termes d'« urgence sanitaire ». Je vous invite également à lire le rapport de l'Observatoire régional de santé d'Île-de-France, intitulé « Situation sanitaire et sociale des Roms migrants en Île-de-France », qui est, hélas, très clair sur cette question. Bien d'autres difficultés, touchant notamment à la scolarisation, ont été évoquées.

Permettez-moi, mes chers collègues, d'ouvrir une parenthèse historique.

L'histoire des Tsiganes et des Roms est faite depuis de nombreux siècles de réduction en esclavage, de stigmatisation, de persécution allant jusqu'à leur extermination par le régime nazi.

Sur un million de personnes dites « tsiganes » vivant en Europe à la fin des années trente, et plus spécialement en Europe de l'Est, entre 25 % et 50 % furent tuées durant la Seconde Guerre mondiale, et de nombreuses autres déportées à Auschwitz, Jasenovac et Buchenwald.

Aujourd'hui encore, les Roms sont victimes de discrimination dans leur pays d'origine, mais également dans leurs pays de résidence. Les préjugés sont tenaces envers cette population soupçonnée de se livrer à des actes de délinquance, de se complaire dans l'inactivité et de vivre des aides sociales.

Or les Roms présents en France sont le plus souvent des migrants économiques que la très grande précarité a poussés à quitter leur pays d'origine. Les témoignages recueillis lors des auditions qui ont précédé l'élaboration de cette proposition ont fait ressortir de façon très convergente leur volonté de trouver un emploi pour subvenir à leurs besoins et de scolariser leurs enfants, à l'opposé de la vision culturaliste développée par certains, qui postulent que les Roms ne souhaitent ni travailler ni s'intégrer.

Par ailleurs, la méfiance envers ces populations est également confortée par l'idée d'une arrivée massive de Roms en France. Or leur nombre sur le territoire français reste stable. Depuis le début des années 2000, il est comparativement faible: environ 15 000 à 20 000 Roms, au maximum, vivent sur tout le territoire. Toutes les estimations convergent sur ce point.

Très majoritairement de nationalités roumaine et bulgare, les Roms vivant en France doivent surmonter un très grand nombre d'obstacles, au premier rang desquels figurent les mesures transitoires des traités d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne signés en 2007.

En effet, bien que citoyens d'un pays membre de l'Union européenne, ils ne disposent pas aujourd'hui des mêmes droits que les autres ressortissants européens en France en matière d'emploi.

Alors que tous les autres ressortissants européens peuvent avoir accès au marché du travail dans les mêmes conditions que les ressortissants français, les Roumains et les Bulgares restent assujettis, en matière d'accès à l'emploi, aux mêmes obligations que les étrangers non communautaires souhaitant travailler en France: être en possession d'un titre de séjour et obtenir une autorisation de travail. Les textes communautaires autorisent, pour les pays qui le souhaitent, le maintien de telles mesures jusqu'à la fin de 2013.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a critiqué cette situation dans sa délibération n° 2009-372 du 26 octobre 2009, en soulignant que, « depuis l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, les ressortissants de ces États ne sont considérés ni comme les autres communautaires ni comme des migrants non communautaires ».

L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne a permis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 aux ressortissants de ces deux pays, comme à « tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union », de bénéficier du « droit de circuler ou de séjourner librement sur le territoire des États membres ».

La directive européenne 2004/38/CE restreint cette liberté: « Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois [...] s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil ».

Or les délais constatés pour l'obtention d'une carte de séjour et d'une autorisation de travail – nous en avons eu confirmation au cours des auditions que nous avons organisées et dans les témoignages que nous avons pu rassembler – sont très longs et dépassent souvent cinq ou six mois, pouvant aller jusqu'à neuf mois, ce qui ne manque évidemment pas de décourager les employeurs.

Mes chers collègues, depuis quelques mois, le contexte national a beaucoup changé concernant cette question, et je m'en réjouis.

Le 22 août dernier, M. le Premier ministre a présidé une réunion de travail à laquelle neuf ministres ont participé. Il a clairement été rappelé qu'il s'agissait d'une question d'humanité et de respect des principes fondateurs de la République, lesquels appellent à traiter de façon égale et digne toute personne en situation de difficulté sociale.

Un certain nombre de mesures extrêmement positives ont été prises, telles que la suppression de la taxe due par l'employeur à l'OFII, l'Office français de l'immigration et de l'intégration, et la mise en place d'une mission de coordination des différents ministères concernés et d'interface avec le monde associatif auprès du Premier ministre.

En outre, il y a quatre jours – le 11 octobre –, les ministres de l'intérieur et du travail ont annoncé que la liste des métiers accessibles aux Roumains et aux Bulgares en France sans opposabilité allait être élargie, notamment à des secteurs où les employeurs peinent aujourd'hui à recruter. Le nombre de ces métiers passera ainsi de 150 à 291.

La diminution des restrictions va dans le bon sens et, bien sûr, nous nous en félicitons. Mais justement, à quoi bon surcharger des administrations et des services qui ont déjà, on le sait, fort à faire par ailleurs pour contrôler le respect

d'une liste désormais très large ainsi que d'une norme qui, à mon avis, ne présente plus aucun avantage mais en revanche bloque l'accès à un revenu légal ?

Dans ces conditions, il vaudrait mieux, me semble-t-il, aller jusqu'au bout, simplifier la procédure, et sortir ce faisant d'une situation absurde.

Absurde, la situation l'est en effet sur le plan financier. L'aide au retour humanitaire coûte – ce sont les chiffres officiels – 3 millions d'euros par an à notre pays, sans compter les frais de fonctionnement dont je n'ai pas pu trouver le montant mais qui, à mon avis, sont importants. Or c'est une mesure objectivement inefficace : elle ne règle rien puisque les Roumains et les Bulgares, qui sont Européens, peuvent revenir librement sur notre territoire. De plus, si ceux-ci avaient accès sans restriction au marché du travail, ce seraient autant de cotisations sociales qui tomberaient dans les caisses de l'État.

Absurde, la situation l'est également, me semble-t-il, sur le plan économique. Certes, la France est confrontée à une crise grave et à un chômage massif préoccupant, mais nous parlons ici d'environ 5 000 adultes postulant à des emplois dans des corps de métier dont beaucoup manquent actuellement cruellement de main-d'œuvre et qui sont donc non concurrentiels.

On arguera aussi d'un risque d'« appel d'air ». Pour ma part, je n'ai constaté d'appel d'air, ni en Italie, pays qui a suspendu les mesures de restriction sur son territoire à la fin de 2011, voilà donc bientôt un an, ni en Irlande, pays qui les a suspendues il y a environ un mois, ni dans les autres pays – nous ne sommes plus que dix à les maintenir – qui les avaient déjà suspendues.

Je rappelle par ailleurs que la Commission européenne a rendu public, le 18 novembre 2008, un rapport sur les effets de la libre circulation des travailleurs élargie aux nouveaux membres de l'Union européenne, rapport qui ne concluait à aucun impact négatif significatif sur les salaires, sur les emplois locaux, sur les finances publiques non plus que sur les systèmes de protection sociale des pays d'accueil.

Par ailleurs, si nous voulons construire l'Europe, quelles que soient les difficultés, nous ne pouvons pas admettre que subsistent longtemps des citoyens européens de seconde catégorie qui auraient moins de droits que les autres. Ce n'est pas une bonne base pour construire l'Union européenne !

La Roumanie et la Bulgarie sont les deux seuls pays, sur les vingt-quatre autres, dont les ressortissants sont visés en France par des mesures de dérogation, demandées par notre pays, et cela sans qu'il n'y ait réciprocité : un citoyen français en Roumanie ou en Bulgarie n'a pas à demander une autorisation spéciale de travail.

Soyons clairs. Chacun doit assumer ses responsabilités, qui, en l'espèce, sont de trois ordres : celle des gouvernements roumain et bulgare, qui doivent prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les discriminations et les persécutions à l'égard des Roms ; celle de l'Union européenne, qui doit veiller à ce que les fonds européens destinés à financer des projets d'intégration de ces populations dans toute l'Europe – fonds très importants et dont nous avons aussi besoin en France – soient bien utilisés à cette fin et distribués en toute transparence ; celle, aussi, de la France, qui ne peut pas se défausser et qui doit donner un accueil digne à tous nos concitoyens européens sur notre territoire.

Il n'y a aucune particularité ethnique, raciale, génétique qui empêcherait les Roms de s'intégrer. Les auditions et les témoignages de tous les acteurs de terrain que nous avons reçus le confirment tous : dans la majorité des cas, ces populations montrent des formes extraordinaires de solidarité, de courage, de fierté, une farouche volonté de s'intégrer et de réels talents. On compte parmi elles des musiciens célèbres, des artistes et bien d'autres qui ont réussi. Savez-vous, mes chers collègues, que la jeune fille qui a reçu ici-même, au Sénat, en mars 2012, la médaille d'or des meilleurs apprentis de France est une jeune fille rom qui avait été scolarisée un peu moins de cinq ans ?

Comme dans tous les bidonvilles, comme dans toutes les favelas du monde, on trouve aussi chez eux une fraction, très minoritaire, de comportements délinquants, voire criminels, et il n'y a, bien sûr, aucune complaisance à avoir à l'égard des réseaux, mais leur existence ne peut servir de prétexte pour ne pas avancer avec la grande majorité de cette population.

Si les mesures transitoires sont levées, ce sera l'aboutissement du processus engagé par le Gouvernement.

Ce sera la possibilité pour tous les Roumains et Bulgares présents en France de rechercher un travail légal, et donc d'avoir des ressources légales. Ce sera aussi un signal fort pour tous les réseaux, notamment associatifs, qui se battent à leur côté et qui sont prêts à engager une dynamique positive d'intégration.

Ouvrir l'accès à un travail légal, et donc à un revenu légal, sera la base objective pour mettre en œuvre un plan d'intégration qui permette aussi de traiter le problème de l'hébergement et donc de faire disparaître les bidonvilles, sources de tensions sociales et terreau des mafias et des réseaux d'exploitation.

Ce sera la fin en France d'une discrimination entre les pays européens, discrimination inefficace et sans aucun sens aujourd'hui, et l'établissement des mêmes droits pour tous nos concitoyens européens sur notre territoire.

Notre pays, avec 3 millions de chômeurs et 7 millions de précaires, est confronté à de grands défis et à la nécessité d'un immense effort pour relancer l'industrie et pour faire face à une grave crise internationale. Il ne peut se permettre d'être divisé par des tensions inutiles.

Mes chers collègues, en votant cette résolution, en souhaitant la levée immédiate des mesures transitoires, le Sénat peut influencer dans le bon sens sur le débat public : sa voix pèse, vous le savez.

En présentant cette proposition de résolution, je ne suis pas dans l'angélisme. Comme vous, je suis attachée à la disparition des bidonvilles, je suis contre le travail illégal, contre la mendicité agressive et contre la surexploitation des enfants, je suis pour la poursuite et la répression des trafics en tout genre, mais je constate que le système des mesures transitoires empêche l'exercice d'un droit légitime, à savoir le droit à un travail et des revenus légaux.

Ce système bloque aussi réglementairement les postes d'insertion, les postes d'apprentissage, les postes en alternance, l'accès à la formation de droit commun. Il empêche donc la création d'une base objective pour dépasser la situation et, évidemment, pour aborder les autres questions importantes, qui sont notamment celles de l'hébergement, de la santé et de la scolarisation.



Je demande pour les Roumains et pour les Bulgares, les mêmes droits que pour les autres citoyens européens sur le territoire français. Donnons-leur les mêmes droits d'accès à un revenu légal, ni plus ni moins. Nous ne demandons en effet aucun privilège spécial pour eux, mais simplement l'égalité des droits. Le meilleur moyen de lutter contre toutes les pratiques illégales est d'assurer cette égalité.

Je veux évoquer un événement récent qui nous appelle, mes chers collègues, à faire preuve de responsabilité. Les habitants d'un quartier très pauvre de Marseille s'en sont pris à un campement de Rom dont ils ont brûlé les affaires. Ces tensions entre deux groupes d'habitants, qui auraient pu dégénérer encore plus gravement, sont inquiétantes.

On le sait, des tensions du même genre existent dans d'autres villes. Les élus locaux, les parlementaires, les pouvoirs publics ont un devoir absolu face à une telle situation : ne pas jeter de l'huile sur le feu, mais au contraire mettre en place des dispositifs d'apaisement et des décisions structurelles qui permettent d'avancer vers l'intégration, le maintien de la sécurité et la cohésion sociale.

Ces récents événements nous montrent qu'il y a urgence. Voilà pourquoi nous émettons le souhait dans la proposition de résolution que le Gouvernement demande la levée, non pas début 2014, mais dès maintenant des mesures transitoires. Il en a le pouvoir et la démarche est simple, car une nouvelle loi n'est pas nécessaire.

Je soulignerai en conclusion que cette proposition de résolution répond à une préoccupation de bon nombre de nos collègues élus dans des municipalités et des communautés d'agglomération de toutes couleurs politiques. Nous sommes allés à Bordeaux, dans la région nantaise, dans le Nord-Pas-de-Calais, à Strasbourg et en Alsace, dans tous les départements d'Île-de-France... Les démarches des élus qui ont engagé leurs collectivités dans la création de lieux d'accueil, de médiation, d'insertion et qui ont essayé d'avancer en matière de logement, de santé, d'accès à la scolarité sont aujourd'hui bloquées parce que les personnes concernées ont, même lorsqu'elles sont dans le cadre d'un dispositif, d'énormes difficultés à avoir accès au travail pour les raisons que j'ai indiquées.

Il y a là un risque de fragilisation et la mise en danger de dispositifs pourtant financés par de l'argent public, avec souvent, au départ, le soutien du Gouvernement, risque à propos duquel ces élus, interpellés comme nous par cette situation sans issue, nous ont alertés.

Mes chers collègues, cette proposition de résolution appelle donc à l'apaisement sur un sujet dont l'importance a été, avant mai 2012, artificiellement gonflée, par populisme ou par électoralisme – je rappelle que sont au maximum concernées 20 000 personnes, en comptant les enfants et les personnes âgées, sur tout le territoire français.

Elle appelle à en finir avec les préjugés et les discriminations, à rétablir l'égalité des droits entre les citoyens européens présents sur notre territoire, à la mise en place d'un accueil digne des traditions de notre République.

Je terminerai en citant Vaclav Havel : « La façon dont sont traités les Tsiganes représente le vrai test, non seulement pour une démocratie mais d'abord pour une société civile. »

Réussissons ce test ensemble, au nom de l'apaisement, au nom de l'égalité des droits : mes chers collègues, j'ai confiance en vous ! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, la conférence des présidents a décidé que les interventions des orateurs valaient explication de vote.

Dans la suite du débat, la parole est à M. Pierre Hérisson.

**M. Pierre Hérisson.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution relative aux ressortissants de nationalités roumaine et bulgare, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, me permet de m'exprimer à cette tribune à un double titre : tout d'abord, au nom, avec mon Pierre Charon, du groupe de l'UMP ; ensuite, comme représentant pour la France depuis 2011 au CAHROM, le comité *ad hoc* d'experts sur les questions roms au sein du Conseil de l'Europe.

Ce comité, dont on parle malheureusement trop peu à l'échelle nationale, se réunit plusieurs fois par an à Strasbourg et a siégé plus récemment à Istanbul et en Macédoine.

Si les problématiques relatives aux populations roms doivent être abordées sous le prisme de la dignité humaine, il importe avant tout pour nous de répondre à une question précise qui touche au véritable fond du problème : quel avenir pour ces personnes sur le territoire européen dans les conditions actuelles ?

Y répondre ne peut se faire qu'à une seule condition : être à la hauteur du mandat qui est le nôtre, ce qui implique de dépassionner le débat, de l'appréhender loin de la démagogie ambiante et de préciser avec la plus grande rigueur le cadre des problématiques qu'il recouvre.

Il convient dans un premier temps de préciser les termes.

Madame Archimbaud, les populations de nationalités bulgare et roumaine dont vous faites état dans votre proposition de résolution sont communément appelées « Roms ». Dans leurs pays respectifs, elles appartiennent à une minorité ethnique d'origine et y sont constitutionnellement reconnues comme telle. Ce n'est pas le cas en France : notre République, une et indivisible, ne reconnaît pas dans sa Constitution l'existence de minorités ethniques. Dans notre pays, ces populations sont bien souvent considérées comme des gens du voyage. C'est un amalgame qu'il faut absolument éviter, d'autant que les gens du voyage sont citoyens de la République française et bénéficient d'un véritable statut. J'ai d'ailleurs récemment déposé une proposition de loi relative au statut juridique des gens du voyage et à la sauvegarde de leur mode de vie.

Cette précision indispensable établie, je tiens à attirer votre attention sur un constat simple : les Roms passent quotidiennement nos frontières et s'installent là où ils le peuvent, pas toujours là où ils le souhaitent. Ils vivent dans des campements de fortune, faute d'autres solutions. Il s'agit d'un péril humanitaire et social ; sur ce point, nous sommes tous d'accord. Alors, arrêtons de céder aux sirènes de la « bien-pensance » ambiante, selon laquelle il y aurait les vilains persécuteurs de Roms, d'un côté, et les bien-pensants, de l'autre !

Ce sujet complexe, qui mérite plus qu'une seule heure de débat, exige surtout que les élus appréhendent la réalité sans parti pris. Aucun des élus des collectivités que nous sommes et que nous représentons ne peut nier que l'un des premiers problèmes tient au fait que les Roms occupent des campements illégaux. Ce n'est pas le cas des gens du voyage, pour

qui les collectivités s'organisent et aménagent des aires de stationnement, respectant en cela une législation contraignante, même s'il reste encore beaucoup à faire sur ce point.

Madame Archimbaud, si elle a le mérite de permettre à la Haute Assemblée de débattre de ce sujet, votre proposition de résolution laisse accroire que les discriminations en France envers les Roms seraient d'ordre ethnique. Je ne peux souscrire à cette allégation. De même, vous n'abordez ce problème que sous le prisme de l'expulsion et de la reconduite à la frontière. Or ce problème comporte deux aspects : la circulation des Roms et l'illégalité de leurs installations, et ce alors même que ces personnes peuvent circuler librement dans l'espace européen, vous l'avez rappelé tout à l'heure.

Sur ce point, chers collègues, à vous qui avez tant critiqué la politique de la majorité précédente, je tiens à faire observer que, depuis le 6 mai dernier, les expulsions des terrains et les reconduites à la frontière n'ont pas cessé. Voilà qui démontre bien – je le dis sans esprit polémique – la difficulté à régler ce problème.

Cet été, plus de 1 500 Roms ont été évacués à travers la France, dont 550 en moins de deux mois dans l'agglomération lyonnaise, même si, il faut le souligner, 95 personnes ont été régularisées sur l'initiative du préfet de région. Le 9 août décollaient deux charters de l'aéroport Saint-Exupéry en direction de Bucarest, avec à leur bord pas moins de 240 Roms.

Dans votre proposition de résolution, madame Archimbaud, vous demandez la levée anticipée des mesures transitoires, qui limitent l'accès au marché de l'emploi de ces ressortissants roumains et bulgares ; c'est bien de cela qu'il s'agit. Avec tout le respect que je vous dois, je vous pose la question : vraiment, est-ce bien réaliste ?

La libre circulation des biens et des personnes, mais aussi des travailleurs, s'inscrit comme l'un des principes fondamentaux de l'Union européenne. Pourtant, la France, tout comme neuf autres États membres, applique des restrictions à l'égard des travailleurs de Roumanie et de Bulgarie. Cette dérogation temporaire prendra fin le 1<sup>er</sup> janvier 2014, c'est-à-dire dans moins de quinze mois.

Cette période transitoire n'est pas un caprice : elle est nécessaire. Ne pas la considérer comme une période propice à la réflexion risquerait d'aggraver la situation au lieu de la résoudre. En demandant la levée, vous revenez sur un mécanisme européen adopté et appliqué par nos partenaires.

Sur ce point, il ne s'agit pas de Roms de Bulgarie ou de Roumanie. Il s'agit d'un mécanisme applicable à de futurs ressortissants européens qui pourront d'ailleurs s'inscrire sur les listes électorales pour les élections locales dès 2014. C'est bien là un sujet à propos duquel votre majorité est très active, de la même manière qu'elle participe à la création d'amalgames au détriment des ressortissants étrangers en situation régulière ! (*Mme Éliane Assassi s'exclame.*)

Enfin, je souhaite attirer votre attention sur une autre réalité, celle de la mendicité organisée, des vols à la tire, de la délinquance. Ce n'est pas autre chose que l'exploitation de la misère par d'autres sur notre territoire national. Aujourd'hui, appréhender la réalité rom implique de s'attaquer aux réseaux qui les exploitent, réseaux qui vont parfois jusqu'à la prostitution.

Le paradoxe pour les services de l'État français, c'est que ces populations sont à la fois victimes et acteurs de ces réseaux. Ne faudrait-il donc pas mettre à profit cette période transitoire pour trouver des réponses à une situation schizophrénique ?

Vous préconisez des solutions alternatives, qui, de toute évidence, ne sont pas prêtes ou ne le sont que dans une autre dimension.

Les milieux associatifs le constatent chaque jour : contrairement aux promesses d'un certain candidat à la présidence de la République, les vagues d'expulsions n'ont pas été suivies de relogement. Les familles, quand elles n'étaient pas reconduites à la frontière, ont continué d'errer dans les rues, de dormir dans les jardins publics ou dans les friches industrielles. Pourquoi ? Parce que ce n'est pas réalisable dans un tel délai : nous n'en avons pas les moyens, quelle que soit la majorité en place dans notre pays.

C'est la raison pour laquelle cette période transitoire est obligatoire et impérative. Au regard de la complexité de la situation à laquelle nous devons faire face, nous sommes même en droit de nous demander si elle est assez longue. Nous subissons les effets d'une très grave crise économique et n'avons pas les moyens d'une politique de générosité et d'intégration massive.

Beaucoup de gens souffrent en France. S'il n'y a pas de hiérarchie dans la misère, il n'est pas scandaleux de vouloir traiter des questions sociales et économiques nationales préexistantes à l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie au sein de l'Union européenne. Je pense à la situation des gens du voyage, qui sont des citoyens français ; je vous parle de 400 000 personnes. Sur un tel sujet, je pense que vous reconnaîtrez les dix ans de travail – et de travail important ! – qui nous furent nécessaires pour mettre en application la loi Besson de 2000, pierre fondatrice de notre action en faveur de ceux qui ont décidé de vivre en itinérance dans notre pays.

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est vrai, il faut le dire !

**M. Pierre Hérisson.** Je souhaite d'ailleurs que nous puissions prochainement voter un texte pour faire évoluer cette loi.

Ne mettons pas la charrue avant les bœufs. Je vous renvoie à cet égard aux derniers travaux du CAHROM, qui participe à l'élaboration de la position européenne sur le sujet, à savoir la budgétisation d'une véritable politique de développement et d'inclusion de ces populations dans leur pays d'origine, chaque fois que cela est possible. Développer le programme européen destiné à favoriser l'inclusion de ces populations en Roumanie et en Bulgarie doit être notre priorité absolue.

La Roumaine et la Bulgarie doivent respecter leurs engagements et assumer leurs responsabilités. Ces pays doivent mettre en place ces programmes, dans l'application desquels on note pour le moins de grandes lacunes. Lorsque je me suis entretenu à Bucarest avec l'ancien ministre de l'intérieur roumain et le secrétaire d'État chargé de la réinsertion des Roms, j'ai enfin compris la situation : si ces deux membres du gouvernement roumain sont attachés au respect des décisions européennes conditionnant leur future intégration à l'Union européenne, ils ne m'ont jamais répondu quant à l'utilisation des crédits européens dédiés à l'amélioration des conditions de leurs minorités ; cela est proprement inadmissible !

Aussi, malgré les bonnes intentions qui sous-tendent cette proposition de résolution, l'adopter serait véritablement contre-productif. Le signal envoyé aux États bulgare et roumain ne serait autre que celui-ci : « En dépit des millions d'euros que vous percevez grâce aux contribuables européens, ne faites rien pour gérer vos minorités, car la France s'occupe de tout et endosse la responsabilité à votre place. »



Adopter votre proposition de résolution reviendrait à décrédibiliser l'Europe, puisque vous reniez les mécanismes qui ont été mis en place avec nos partenaires européens et qu'il nous faut respecter.

Adopter votre proposition de résolution, c'est avoir la prétention de croire qu'une initiative nationale française peut se substituer au travail mené avec nos partenaires en faveur de ces populations. Je rappelle que l'Espagne vient de réduire les possibilités d'accès au travail. La crise est une évidence, là-bas sans doute plus que chez nous.

Adopter votre proposition de résolution, c'est désacraliser le nécessaire respect des engagements auxquels doivent se conformer les États candidats ou en phase d'intégration. C'est tout simplement décrédibiliser le processus d'adhésion et d'intégration à l'Union européenne, dans ses principes et dans le respect des engagements. Enfin, c'est laisser croire aux associations et à ces populations que nous sommes en capacité de les accueillir dignement et de nous dispenser de solutions qui ne peuvent être qu'européennes et transitoires.

Aussi, madame Archimbaud, si louables que soient vos intentions, vous comprendrez que le groupe UMP vote contre cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Leconte.

**M. Jean-Yves Leconte.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la semaine dernière, l'Union européenne s'est vu attribuer le prix Nobel de la paix. Ainsi, l'une des plus formidables constructions politiques de l'après-guerre était récompensée pour avoir institué en Europe un espace de paix et de sécurité définissant une citoyenneté européenne garantissant des droits fondamentaux comme la liberté de circulation et d'installation.

Force est de constater que cette construction fragile, complexe ne va pas de soi, qu'elle provoque lors de chaque phase d'intégration des moments de crainte et de doute. Ces moments sont encore plus difficiles, voire risqués, lorsque la situation économique et sociale est douloureuse, engendrant d'inévitables tensions. Il était toutefois historiquement symbolique et politiquement nécessaire de ne pas laisser de côté une partie significative de « l'autre Europe », après le grand élargissement de 2004.

Cette conviction a dominé l'ensemble des négociations d'entrée dans l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie. Néanmoins, intégrer ces États, dont le PIB atteint 25 % de la moyenne des PIB des États membres de l'Union européenne, représentait un enjeu économique et administratif important.

Lorsque l'on regarde aujourd'hui les situations politiques en Hongrie et en Roumanie d'une part, en Ukraine de l'autre, on mesure combien ce volontarisme politique était indispensable pour éviter tout retour en arrière sur le plan démocratique.

Comme en 2004, avec les vagues migratoires de Pologne et des pays baltes vers l'Irlande et le Royaume-Uni surtout, la libre circulation a vite engendré une inquiétude : les Roumains et les Bulgares n'allaient-ils pas déferler sur des marchés de l'emploi déjà très tendus et engendrer un mouvement de baisse des salaires ? C'est pour face à cette crainte que des États membres ont souhaité mettre en place des mesures transitoires de protection de leur marché du travail.

C'est encore le cas aujourd'hui pour la France, comme pour l'Allemagne et l'Espagne. Pourtant, un rapport de la Commission européenne au Conseil européen sur le fonctionnement des dispositions transitoires sur la libre circulation des travailleurs en provenance de la Bulgarie et de la Roumanie, remis le 11 novembre 2011, a évalué l'impact de ces mesures transitoires tant pour la Bulgarie et la Roumanie que pour les pays de migration. C'est à cette date la seule étude d'impact de référence sur la question.

Quelles sont les conclusions de cette étude ?

Indépendamment de leur participation au marché du travail, on estime à environ 2,9 millions de personnes le nombre de ressortissants bulgares et roumains installés dans l'un des 25 autres États membres de l'Union européenne, cette mobilité étant antérieure à la date d'adhésion de ces pays, en 2007. L'Italie, l'Espagne et l'Allemagne hébergent plus de 75 % de l'ensemble des travailleurs bulgares et roumains.

Les flux de mobilité suivent bien évidemment les périodes de croissance économique. Ainsi, l'arrivée de travailleurs bulgares et roumains s'est fortement ralentie depuis 2009. Quand l'Espagne a réintroduit des restrictions, le 22 juillet 2011, plus de 50 % des travailleurs migrants provenant de Bulgarie et de Roumanie avaient déjà quitté ce pays, car ils étaient privés d'emploi!

Les profils professionnels des travailleurs migrants sont rarement qualifiés et les métiers qu'ils occupent restent directement liés à la conjoncture économique : construction, services domestiques, hôtellerie, restauration... Pourtant, comme le montrent en France des études réalisées par Pôle emploi, plusieurs de ces métiers font aujourd'hui l'objet de nombreuses offres d'emploi non pourvues.

Au-delà de la simple étude statistique, ce rapport tire des conclusions importantes pour l'analyse de la proposition de résolution qui nous est soumise aujourd'hui : « Toutefois, il est clair que les citoyens mobiles récemment arrivés en provenance [de Bulgarie et de Roumanie] ont joué un rôle très mineur dans la crise du marché du travail des différents pays. Par exemple, en 2010, ils représentaient seulement 1 % de l'ensemble des personnes au chômage (âgées de 15 à 64 ans) dans les pays de l'UE-15, contre 4,1 % pour les ressortissants de pays tiers récemment arrivés.

« La vaste majorité des citoyens mobiles récemment arrivés de Bulgarie et de Roumanie participent au marché du travail dans la même mesure que la population moyenne, voire de manière plus importante. Dans l'ensemble, ils ont joué un rôle positif pour les économies des pays d'accueil... »

Ce sont ces conclusions qui ont incité le Parlement européen à adopter, le 15 décembre 2011, une résolution sur la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne. Cette résolution a été votée aussi bien par le PPE et le PSE que par les Libéraux et les Verts européens. Il en avait été de même de la résolution sur les mesures d'encouragement de la mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne adoptée le 25 octobre 2011.

Il faut souhaiter, mes chers collègues, que notre attachement à la construction européenne nous conduise à faire aujourd'hui un choix similaire. Notre collègue Aline Archimbaud nous demande de voter une proposition de résolution relative aux ressortissants de nationalités roumaine et bulgare.

Beaucoup ont voulu y voir un texte essentiellement destiné à favoriser l'insertion en France des migrants roms ; c'est en partie vrai.

À ce stade, plusieurs remarques doivent être faites. La proportion de migrants d'origine rom est conforme à leur part – plus ou moins 10 % – dans la population de leurs États d'origine. Grâce à la liberté de prestation de service dans l'Union européenne, il est déjà possible de travailler en France en toute légalité quand on vient de Bulgarie ou de Roumanie. Dans ce cas, les cotisations sociales des employés détachés en France ne sont pas payées en France mais dans le pays d'origine de l'entreprise. La CGT ne faisait-elle pas remarquer l'année dernière que Bouygues Construction employait sur le chantier de l'EPR à Flamanville un tiers d'ouvriers roumains par le biais d'entreprises sous-traitantes roumaines ? Notons que cette main-d'œuvre a l'avantage d'être payée neuf euros de l'heure et de n'être pas syndiquée... En outre, les cotisations sociales sont payées en Roumanie.

On retrouve le même type de montage dans certaines de nos entreprises de transport, qui emploient des chauffeurs routiers bulgares sur des cycles de quatorze jours. Donner aux ressortissants roumains et bulgares d'autres possibilités de travailler légalement en France participera au relèvement des droits sociaux des migrants européens et de leurs salaires, comme cela a été le cas pour les États ayant intégré l'Union européenne en 2004.

Il existe en France des filières d'emploi qui fonctionnent de façon clandestine : outre les 15 000 à 20 000 Roms qui vivent dans des conditions indignes, ce sont plusieurs dizaines de milliers de Bulgares et de Roumains qui occupent des emplois dans le BTP, l'hôtellerie ou la restauration. Ce sont ces travailleurs qui font la fortune des marchands de sommeil.

En demandant la suppression des mesures transitoires, les auteurs de cette proposition de résolution formulent une solution alternative au détachement de personnels, système dans lequel aucune cotisation sociale n'est payée en France. Cela ôterait toute justification à ceux qui emploient de manière illégale de la main-d'œuvre bulgare ou roumaine en France, en exploitant leur précarité et leur illégalité.

Il convient aussi de rappeler que la Roumanie et la Bulgarie ont respecté, dans leur processus d'adhésion, l'esprit des traités européens sur la liberté de circulation et d'installation, en n'imposant aucune réciprocité aux mesures transitoires demandées par la France, contrairement à ce qu'avait fait la Pologne en 2004. En effet, ce pays avait estimé que ces mesures transitoires étaient discriminatoires et contraires à l'esprit des traités et avait donc instauré par réciprocité des barrières à l'embauche pour les ressortissants des États ayant mis en œuvre de telles mesures. Ces barrières ont été levées en même temps que les mesures transitoires visant les ressortissants polonais, sans aucun effet négatif pour l'emploi. Du reste, qu'aurait dit la France si Renault avait dû affronter ce type de situation avec l'administration roumaine dans la gestion de ses expatriés travaillant sur le site de l'usine Dacia à Pitesti ?

Quel est l'objet de la proposition de résolution qui nous est présentée ? Elle s'inscrit dans la volonté de la nouvelle majorité de marquer une rupture avec la politique de stigmatisation et de refus d'intégration des migrants dont le discours de Grenoble a constitué le néfaste point d'orgue. Ce discours fut à la fois une justification et une théorisation du refus des valeurs républicaines.

Toutefois, depuis son dépôt en juin dernier, cette proposition de résolution a perdu une partie de son actualité grâce à l'action du Gouvernement. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 marque en effet la volonté du gouvernement de Jean-Marc Ayrault d'avoir une vision intégrée des enjeux liés à l'apparition et au démantèlement de lieux de vie indignes, ainsi qu'à l'insertion des populations y habitant. Cette circulaire souligne que l'intégration se fait par le travail et l'école. Conformément à la demande formulée dans la présente proposition de résolution, cette circulaire supprime la perception de la taxe OFII pour toute délivrance de titre de séjour, ouvre l'accès des ressortissants bulgares et roumains aux services de Pôle Emploi et leur permet d'intégrer des filières de formation professionnelle.

Ce texte fondateur a été complété par trois circulaires visant à garantir la scolarisation de tous les enfants de six à seize ans, quels que soient leur niveau et leurs origines. En outre, la semaine dernière, un arrêté a élargi de façon significative la liste des emplois accessibles aux Bulgares et aux Roumains. La publication de cet arsenal de textes s'est accompagnée de la nomination d'un délégué interministériel, le préfet Alain Régner, en charge de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, la DIHAL, dont la fonction principale est l'appui méthodologique et la coordination des différentes administrations impliquées dans la nouvelle stratégie d'inclusion des Roms. L'objectif est bien l'entrée de toutes ces populations dans le droit commun.

Des difficultés demeurent. Tout d'abord, il est urgent que nous puissions compter sur la mobilisation pleine et entière de nos administrations, préfetures et collectivités territoriales, pour coordonner l'action sur le terrain des acteurs impliqués dans l'éradication des bidonvilles et l'insertion sociale de leurs habitants. Est-il normal que la procédure administrative conduisant à la délivrance d'un titre de séjour prenne de six à huit mois, pas seulement pour les ressortissants roumains ou bulgares, d'ailleurs ? Est-il normal que des mairies refusent d'inscrire des enfants à l'école ou d'accorder la domiciliation qui permet notamment l'accès aux soins ? Toutes les préfetures appliquent-elles la circulaire du 26 août dernier ? Ont-elles seulement les moyens de le faire ?

Est-il normal que, de plus en plus, les pouvoirs publics se dérobent dans leur mission d'intégration sociale et de lutte contre la grande pauvreté, en fermant des lieux de vie indignes sans s'occuper du sort de ceux qui les occupent ? Pourtant, les difficultés d'accès au logement demeurent une réalité qui touche des franges de plus en plus importantes de notre population. Les collectivités territoriales ne sauraient assumer une part toujours plus grande de l'effort demandé à notre communauté nationale envers ses habitants les plus fragilisés.

La plupart des pays de l'Union européenne étant confrontés aux enjeux des migrations et de l'intégration des migrants, il serait légitime de renégocier partiellement la stratégie nationale d'inclusion et de lancer, dans le cadre de la programmation des fonds structurels pour la période 2014-2020, une politique nouvelle à destination des collectivités, afin de soutenir leur politique d'aide à l'intégration. Plus rapidement, les fonds structurels à destination de la Roumanie, qui sont actuellement inutilisés, ne pourraient-ils être réaffectés aux collectivités qui développent des programmes d'intégration ? Avec un peu plus de moyens, il serait plus facile de travailler ensemble à un changement de regard de la population, pour

que les stéréotypes et le racisme ambiant ne deviennent pas une barrière de plus en plus visible, freinant la nécessaire insertion des personnes qui le souhaitent.

Pour conclure, je dirai que le vote de cette résolution est nécessaire, même si nombre des propositions qu'elle contient sont déjà caduques. Il faut surtout ouvrir un autre débat : celui du contrôle des modalités de mise en œuvre des différents textes rédigés par le Gouvernement depuis la fin du mois d'août 2012. Cela pourrait être le rôle d'un groupe de travail sénatorial, dont la mission serait d'évaluer non seulement la mise en œuvre de ces textes mais aussi la stratégie nationale d'insertion, que le Gouvernement s'est engagé à réviser.

Rappelons la promesse qu'avait faite le candidat François Hollande à Romeurope : « Les Roumains et Bulgares, quelle que soit leur origine, sont citoyens européens. Les mesures transitoires qui limitent encore leurs droits feront l'objet d'un examen objectif en accord avec la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2011 et le rapport de la Commission européenne du 11 novembre 2011. »

Grâce à la circulaire du 26 août dernier, les demandes formulées dans la proposition de résolution sont en partie satisfaites. Le reste semble à portée de main. C'est la raison pour laquelle, constatant le chemin parcouru depuis le 6 mai sur cette question, le groupe socialiste votera cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Billout.

**M. Michel Billout.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne prétends pas être un expert sur le sujet qui nous occupe, même si, dans un mois, je déposerai devant la commission des affaires européennes un rapport concernant les populations roms au sein de l'Union européenne, après six mois de travail.

Cette proposition de résolution relative aux ressortissants roumains et bulgares, présentée par nos collègues écologistes, ouvre un débat nécessaire au moment où l'État et les collectivités locales sont confrontés à des situations parfois délicates et souvent mal gérées. Même si cette proposition de résolution ne concerne pas uniquement les populations Roms, les dispositions visées les frappent principalement.

Une vingtaine de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants, de nationalité roumaine – dans la majorité des cas –, bulgare ou provenant d'un pays balkanique, mais ayant la particularité d'être Roms selon la définition retenue par les institutions européennes, résident actuellement en France. Contrairement à une idée reçue, leur nombre est resté stable depuis plusieurs années.

Le nombre de Roms résidant en France est très faible au regard de la population de notre pays, mais la dimension politico-médiatique du sujet est considérable. Cela tient au fait que cette population a été fortement discriminée en Europe depuis de nombreux siècles et que son arrivée en France est très mal supportée. Les Roms sont confondus avec les gens du voyage français, ce qui est une erreur, ou perçus comme des étrangers migrants, ce qui est une autre erreur. Ils sont donc frappés par une double peine, et constituent un « problème », avec tous les guillemets nécessaires.

Le constat est connu : il s'agit d'une immigration économique. La situation des populations roms s'est en effet terriblement dégradée dans les pays d'Europe centrale et des Balkans depuis les années 1990, avec l'abandon ou la privati-

sation de pans entiers de l'industrie. Alors que le plein-emploi était pratiquement assuré aux hommes et en partie aux femmes, le taux de chômage des populations roms avoisine aujourd'hui les 90 %.

La situation dramatique des Roms installés en France provient de leur absence de revenus légaux, qui entraîne une extrême précarité et des conditions de vie indignes, généralement dans des campements de fortune insalubres. À cela s'ajoute une forte hostilité à leur égard. Leur situation d'extrême pauvreté en fait également des proies faciles pour les réseaux criminels. Je tiens à réaffirmer ici que les Roms sont plus souvent victimes qu'auteurs de délits.

Les auteurs de la proposition de résolution considèrent que les Roumains et les Bulgares, déjà stigmatisés en France et en Europe bien qu'ils soient des citoyens européens, sont victimes d'une discrimination supplémentaire de la part de l'État français du fait des dispositions qui freinent considérablement leur accès à un emploi légal. En effet, la France applique aux ressortissants de Bulgarie et de Roumanie le statut transitoire négocié avec ces deux pays lors de leur adhésion à l'Union européenne. La conséquence de ce statut fait que les Roumains et les Bulgares peuvent, comme tous les citoyens européens, se déplacer librement dans l'Union européenne, et donc venir en France, mais n'ont pas pleinement le droit d'y travailler. Citoyens européens de seconde zone, ils ne peuvent être embauchés que dans un nombre restreint de métiers mentionnés dans une liste, à condition que l'employeur paie une taxe supplémentaire et après un long délai – neuf mois, trop souvent – d'instruction de leur dossier administratif.

Reconnaissons que, si ces fameuses mesures transitoires s'appliquent en principe à tous les travailleurs roumains et bulgares, elles touchent plus fortement les populations déjà fragilisées que, par exemple, les médecins roumains, qui sont accueillis plus chaleureusement sur notre sol, ou les entreprises roumaines sous-traitantes, qui sont très prisées du patronat français.

Ce statut dérogatoire au droit commun européen est assez choquant, car il conduit mécaniquement à des situations inextricables. Cet été, l'évacuation et le démantèlement par les forces de police de campements de familles roms occupant illégalement des terrains ont légitimement choqué une grande partie de l'opinion publique et suscité la réprobation des associations qui œuvrent auprès de ces familles, associations que je tiens d'ailleurs à saluer. Il est vrai que la différence entre la méthode de l'actuel gouvernement et celle du précédent a pu ne pas apparaître très clairement.

L'évacuation de ces campements est toujours une réponse brutale à des situations humaines et sociales complexes. Il a souvent été reproché au Gouvernement de décider du démantèlement des camps avant d'avoir recherché des solutions préalables, et même parfois, comme à Évry, de procéder à l'évacuation avant qu'une décision de justice ait été rendue.

La réunion interministérielle du 22 août, qui a abouti à la définition d'une nouvelle politique à l'égard des populations roms, a malheureusement été perçue comme une tentative de faire oublier la vague de démantèlements de camps qui l'avait précédée. La décision du Gouvernement d'assouplir les conditions d'embauche, en élargissant la liste des métiers ouverts aux Roumains et aux Bulgares et en supprimant la taxe due par les employeurs, est un bon signe, mais elle risque de n'avoir que peu d'effet car les dispositifs qu'elle nécessite ne pourront vraisemblablement pas être mis en place avant la



levée des mesures transitoires, prévue dans quinze mois. Cet élargissement de la liste de métiers ouverts a toutefois le mérite d'attirer l'attention sur près de trois cents métiers dans lesquels certains emplois, dont notre société a besoin, ne trouvent pas preneur.

J'estime donc que la demande, formulée dans cette proposition de résolution, d'une levée immédiate de l'intégralité des mesures transitoires limitant l'accès à l'emploi des ressortissants roumains et bulgares, est pleinement justifiée. Les mesures transitoires n'ont servi à rien. Aucune véritable étude d'impact n'a été réalisée pendant ces cinq ans et demi. Il est prévu que ces mesures soient levées dans quinze mois, mais cela n'apporterait rien d'attendre, bien au contraire.

La levée des mesures transitoires serait un élément important, qu'il conviendrait de compléter par d'autres actions afin de résoudre l'ensemble des difficultés rencontrées par les populations concernées. C'est l'intégration de ceux qui sont venus en France, et non leur exclusion ou leur expulsion, qui permettra de trouver une solution durable à ces difficultés. L'accès au travail devra donc être complété par des mesures d'accompagnement, en matière de formation – c'est une des demandes formulées dans la proposition de résolution – mais aussi de logement, d'accès aux soins et d'éducation des enfants. Cet ensemble de dispositifs devrait être piloté par l'État, lequel s'en remet trop souvent aux collectivités locales, qui sont ainsi réduites à gérer une situation d'accueil à laquelle elles ne sont pas préparées, alors même que leurs budgets sont déjà mis à mal par le contexte économique.

J'ajouterai que cette question ne doit pas faire l'objet dans notre pays d'un traitement que je qualifierai d'« ethnique ». Il s'agit simplement d'appliquer le droit commun et de venir en aide à des citoyens européens, des migrants économiques, qui sont victimes de conditions économiques et sociales déplorable.

Enfin, ce problème ne peut être du seul ressort de chaque État membre de l'Union européenne. Les situations visées existent dans de nombreux pays et requièrent un traitement d'ensemble plus cohérent.

Ce n'est qu'après la vague d'expulsions de Roms survenue en France pendant l'été 2010 et qui avait mis notre pays à l'index que l'Union européenne a décidé de coordonner des stratégies nationales. Aujourd'hui, elle se doit de rendre plus efficace son intervention auprès de l'ensemble des États concernés, qu'ils soient qualifiés d'« accueil » ou d'« origine ». Il faudrait notamment qu'elle rende plus opérationnelle l'utilisation des fonds structurels destinés à la lutte contre la pauvreté, à l'insertion par l'emploi, à la scolarisation et qu'elle impulse mieux la lutte contre l'anti-tsiganisme, véritable fonds de commerce des organisations politiques d'extrême droite, dans l'Europe tout entière comme en France.

Je conclus : si elle était adoptée, la proposition de résolution de nos collègues du groupe écologiste permettrait d'engager une dynamique positive contre les discriminations. C'est pourquoi les membres du groupe communiste, républicain et citoyen voteront en sa faveur. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Vincent Delahaye.

**M. Vincent Delahaye.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour bien comprendre le sujet que nous examinons aujourd'hui, il est utile de rappeler le processus qui a conduit à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Cette adhésion s'inscrit dans le prolongement du grand élargissement européen de 2004, qui a entériné celle de pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est.

L'ensemble de ce processus, qui s'est déroulé au cours des années 2000, participe d'une logique d'élargissement, lequel, à mon sens, n'a pas été suffisamment précédé de l'approfondissement nécessaire des relations entre les États fondateurs de l'Union européenne. Dans une certaine mesure, l'élargissement s'est donc fait au détriment de l'approfondissement, fragilisant ainsi la construction européenne. Cet élément important doit être pris en considération dans le débat qui nous réunit ce jour.

En effet, si nous examinons la question des citoyens roumains et bulgares aujourd'hui, c'est justement parce qu'ils sont devenus des ressortissants communautaires en 2007. Et je m'interroge encore sur la pertinence et l'urgence de l'adhésion de pays qui traitaient une partie de leur population de façon notoirement discriminatoire...

Le problème auquel nous devons faire face était donc largement prévisible. D'ailleurs, malheureusement, certains d'entre nous l'avaient anticipé.

S'ajoutant aux problèmes économiques, ces difficultés d'intégration de la communauté rom, en Roumanie notamment, ont favorisé le départ des Roms de leur pays d'origine vers la plupart des autres pays communautaires, dont la France. Bien sûr, ces départs ont été facilités par l'entrée dans un espace de libre circulation où les exigences de visa ont disparu.

Quelle est la situation aujourd'hui ?

La Roumanie et la Bulgarie sont membres de l'Union européenne et, conformément à la faculté offerte par leur acte d'adhésion, la France a décidé d'instaurer une période transitoire de sept ans en matière de libre circulation des travailleurs salariés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ce régime dérogatoire prévoit que, à l'issue d'un délai de trois mois passé sur le sol français, Roumains et Bulgares doivent avoir un emploi, suivre des études ou justifier de ressources suffisantes et bénéficier d'une assurance maladie pour pouvoir rester en France. Jusqu'à cet été, l'emploi qu'ils pouvaient occuper devait figurer dans une liste de cent cinquante métiers connaissant des difficultés de recrutement.

À ce sujet, les auteurs de la proposition de résolution suggèrent d'une part, « que le Gouvernement français mette fin aux mesures transitoires restreignant l'accès à l'emploi » et, d'autre part, « que les ressortissants roumains et bulgares de moins de vingt-six ans aient accès à la formation dans les mêmes conditions que les ressortissants communautaires ».

Sur ces deux points, nous serions prêts à vous suivre, madame Archimbaud, dans la mesure où il ne s'agirait que de réduire d'un an la durée de ces mesures transitoires. En revanche, il en va différemment pour ce qui concerne les autres préconisations de la proposition de résolution.

En effet, vous nous proposez de nous prononcer sur des thématiques complètement différentes au sein d'un texte non amendable.

Quel lien existe-t-il entre, d'une part, les conditions d'accès à l'emploi et, d'autre part, les conditions d'expulsion de camps occupés de façon illicite ? Notons d'ailleurs la subtilité sémantique des auteurs de la proposition de résolution qui parlent de « lieux de vie irréguliers »...

En fait, vous auriez rencontré un plus grand succès, me semble-t-il, si vous vous étiez limitée à des problématiques cohérentes entre elles, comme le sont effectivement celles qui concernent l'accès au travail et à la formation.

En voulant en faire trop, vous perdez cette cohérence et vous en arrivez à associer des problématiques qui, certes, concernent les mêmes personnes, mais n'ont aucun rapport entre elles sur le fond.

Votre dernier souhait relatif aux expulsions de camps occupés de façon illégale – c'est bien ainsi qu'il faut les appeler – sous-entend que « l'ensemble des dispositifs existants relatifs à l'accompagnement social individualisé, au droit au logement et à l'hébergement » ne sont pas mobilisés aujourd'hui.

J'en suis navré, je ne partage pas cette interprétation et je démens toute allégation en ce sens. En tant que maire de Massy, à plusieurs reprises, j'ai connu moi-même de telles situations et je démens que tous les moyens humains et matériels ne soient pas régulièrement mis en œuvre aujourd'hui, notamment par les travailleurs sociaux qui font un travail remarquable.

**M. Pierre Charon.** C'est vrai !

**M. Vincent Delahaye.** La présente proposition de résolution marquée au coin du bon sentiment, à vouloir élargir fortement les droits des Roms omet, dans un mal bien français, de rappeler certains devoirs, particulièrement le devoir des Roms eux-mêmes de ne pas investir de manière illicite des terrains communaux ou autres.

À ce sujet, je salue la fermeté du ministre de l'intérieur qui rappelle que tout n'est pas possible dans notre pays et que la loi s'impose à tous. À juste titre donc et à l'instar de son prédécesseur, Manuel Valls a procédé à l'expulsion de plusieurs camps illicites. Il est à noter un traitement médiatique de la question bien différent... Que n'a-t-on entendu voilà quelque temps, et quel silence aujourd'hui !

Sans doute Manuel Valls a-t-il acquis cette fermeté de l'expérience qu'il a engrangée en tant que maire d'Évry. Pour nourrir un débat qui sera bientôt le nôtre, mes chers collègues, j'en profite pour dire à ceux qui souhaitent absolument imposer le non-cumul d'un mandat de parlementaire et d'un mandat exécutif local que seule la réalité du terrain éprouvée, telle que je la connais et comme Manuel Valls l'a connue, peut nous permettre de prendre en compte dans nos raisonnements et décisions le sens des responsabilités et les motifs d'ordre public qui s'imposent à l'ensemble des exécutifs locaux, qu'ils soient de gauche, de droite ou du centre.

**MM. Jacques Mézard et Jean-Pierre Placade.** Très bien !

**M. Vincent Delahaye.** Mais le sens du devoir doit aussi être rappelé aux pays d'origine des populations roms, pays auxquels l'Union européenne a versé des sommes considérables pour aider à l'intégration de ces communautés. Pour quels résultats ?

Je garde en tête les paroles prononcées en 2010 par Pierre Lellouche, alors secrétaire d'État aux affaires européennes : « Ce serait une bien curieuse interprétation de la lettre des traités [...] que de considérer que certains pays puissent offrir

comme seule perspective à leurs citoyens roms celle d'émigrer vers les pays européens les plus riches, auxquels reviendrait *ipso facto* la charge de les intégrer. [...] Nous comptons sur la Roumanie et la Bulgarie pour qu'elles prennent leurs responsabilités à l'égard de leurs propres citoyens, car, avant la liberté de circuler d'un pays à l'autre de l'Union européenne, il y a le devoir pour chaque État membre d'assurer la protection et l'intégration de ses propres ressortissants ».

Les discussions entamées en son temps par Pierre Lellouche avec la Roumanie et la Bulgarie doivent donc être poursuivies si nous voulons avancer sur cette question.

Pour toutes ces raisons, tant pour son manque de cohérence que pour l'accent qu'elle met sur les droits – ses auteurs les souhaitent toujours plus nombreux – sans jamais insister sur les devoirs à respecter, les membres du groupe UCR ne voteront pas en faveur de la proposition de résolution. (*Applaudissements sur les travées de l'UCR et de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Mézard.

**M. Jacques Mézard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je connais l'implication personnelle de notre collègue Mme Archimbaud dans ce dossier, ainsi que la générosité personnelle et le souci de l'humain qui sont à la base de sa démarche. Non seulement les membres de mon groupe savent cela, mais encore ils le comprennent et le respectent.

Nous ne nous sommes jamais inscrits dans le fil du discours de Grenoble et l'avons combattu fermement. Mais de grâce, aujourd'hui, gardons-nous de toute simplification hâtive et d'anathème ! Heureusement, tous les Roms ne vivent pas dans des bidonvilles, et des milliers d'entre eux s'insèrent normalement dans la société française.

C'est pour deux raisons fondamentales que les membres du RDSE s'abstiendront sur la présente proposition de résolution.

La première, c'est qu'une grande partie des orientations de ce texte, déposé sur le bureau du Sénat le 13 juin dernier, sont satisfaites par la circulaire du Gouvernement en date du 26 août 2012 et par l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre publié – est-ce un hasard ? – hier soir.

La seconde raison découle logiquement de la première : la politique mise en œuvre ces derniers mois par le Gouvernement, auquel nous apportons toute notre confiance, et en particulier par le ministre de l'intérieur, Manuel Valls, nous semble conforme à ce que nous souhaitons, deux objectifs étant visés parallèlement : application de la loi de la République et des décisions de justice ; traitement égal et digne de toute personne en situation de détresse sociale.

Dans ces conditions, quel est aujourd'hui le véritable but de cette proposition de résolution ? Elle ne tend certes pas, à notre avis, à faciliter l'action du Gouvernement dans un dossier dont on connaît la difficulté, l'utilisation médiatique déplorable au profit le plus souvent, hélas, de l'extrême droite.

**M. Jean-Pierre Placade.** Très bien !

**M. Jacques Mézard.** Comporte-t-elle des propositions concrètes en matière de constructions de logements sociaux, de classes adaptées pour la lutte contre l'illettrisme ?

Mes chers collègues, ce qui s'est passé à Marseille le 28 septembre devrait faire réfléchir ceux qui considèrent l'angélisme comme la solution et une politique d'immigration sans aucun filtre comme le meilleur chemin vers un monde en

paix. La destruction d'un camp installé illicitement sur un terrain par des voisins est un fait grave, intolérable, qui doit être dénoncé, sanctionné.

Mais, hélas, cela se reproduira s'il n'est pas mis fin à ces occupations illicites de terrains, dans des conditions inacceptables pour les riverains et, la plupart du temps, pour les occupants eux-mêmes, marginalisés, au contact d'une délinquance contagieuse constituant la seule école de vie pour les enfants, sans parler des conditions de santé déplorables, de l'absence d'école, de formation, d'intégration dans la République quasi impossible...

Pour autant, l'argent circule dans ces zones de non-droit. Au demeurant, je ne ferai aucune comparaison, qui ne déplairait pas à notre collègue Pierre Hérisson, avec certains regroupements de gens du voyage qu'il connaît, où les véhicules de haut de gamme vont de pair avec l'absence de revenus fiscaux. Ce cas de figure est tout à fait différent.

On peut traiter de ce genre de problèmes avec beaucoup de certitudes, d'humanisme ; on peut en discourir dans les restaurants parisiens où se retrouvent politiques et journalistes donneurs de leçons. Mais quand il faut les gérer sur le terrain, c'est une autre affaire, c'est la nôtre, à nous élus locaux, responsables des collectivités locales !

Il n'est pas raisonnable d'augmenter le nombre d'arrivées de Roms sur les territoires nationaux ni de continuer à tolérer les occupations illégales de terrains. Résoudre les problèmes humains, oui ! Faciliter l'accès à l'emploi : oui ! Mais justement, pour ce qui est de ce dernier point, l'arrêté publié hier vise une liste fort complète de 291 métiers, soit tous les métiers qui peuvent faire l'objet de demandes de la part de ce groupe de population.

Les Roms viennent de Roumanie et de Bulgarie, deux pays membres de l'Union européenne depuis 2007 et dont la responsabilité est importante dans la situation actuelle. Cette responsabilité est d'autant plus forte que l'Union européenne a mis à disposition des crédits importants pour l'intégration des Roms dans leur propre pays et que la Roumanie n'a pas hésité à émettre une réserve interprétative sur la Déclaration de Strasbourg du Conseil de l'Europe du 20 octobre 2010 concernant la participation active des Roms à leur insertion sociale. La Roumanie a d'ailleurs osé déclarer que la responsabilité d'intégrer les Roms incombait aux pays d'accueil après trois mois de séjour. Comme c'est facile de se défaire sur les autres alors qu'on est à l'origine d'un problème !

Rappelons que, si Roumains et Bulgares ne sont pas encore membres de l'espace Schengen, c'est en raison de leur retard en matière de lutte contre la corruption et le crime organisé ainsi que de régulations de flux migratoires.

L'action menée par le Gouvernement depuis cet été, la circulaire du 26 août et l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre sont des mesures de bon sens alliant le respect de la loi et celui de la personne humaine.

La circulaire met au préalable l'accent sur la mise en œuvre de solutions d'accompagnement le plus en amont possible des décisions de justice, avec des diagnostics anticipés et individualisés dans les domaines de la scolarisation, de la santé, de l'emploi et de l'hébergement, mais aussi, dans le délai séparant l'installation et l'évacuation, avec une évaluation en coopération entre tous les acteurs.

Cette circulaire prévoit la garantie de la continuité de l'accès aux droits des personnes, en assurant l'application du principe d'obligation scolaire, un accès aux soins et la mobilisation de façon individualisée des solutions d'hébergement d'urgence, en favorisant les parcours d'insertion avec pédagogie, enfin, en supprimant la taxe due à l'OFII ; cette dernière mesure vient d'être mise en œuvre.

Le Gouvernement s'est en outre engagé à allonger la liste des métiers accessibles – cela vient d'être fait – et à étudier la levée des mesures transitoires de restriction d'accès à l'emploi.

Dans ce dossier, nous considérons, monsieur le ministre, mes chers collègues, que le Gouvernement a fait du bon travail. Le ministre de l'intérieur a montré très clairement que la fermeté dans l'application de la loi de la République allait de pair avec le respect des personnes et des droits fondamentaux.

La résolution de nos collègues écologistes, notamment ses derniers paragraphes, qui bloquerait de fait toute possibilité d'expulsion d'installations illégales, procède, au-delà des soucis humanitaires, d'une vision de la République qui n'est pas exactement la nôtre. C'est pourquoi la majorité des membres de notre groupe s'abstiendra. (*Applaudissements sur les travées du RDSE. – M. Vincent Delahaye applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Esther Benbassa.

**Mme Esther Benbassa.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pourquoi les Roms nous font-ils si peur ? Cette peur a une histoire. Permettez-moi de vous en rappeler l'essentiel en quelques phrases.

Au XVII<sup>e</sup> siècle, le destin de la « nation bohémienne » bascule. La montée de l'intolérance s'accompagne de la promulgation de règlements et de l'instauration de sanctions d'une sévérité qui se généralise. Privés de l'accueil des châteaux, où les Égyptiennes et leurs spectacles de danse suscitaient un véritable engouement, exclus des compagnies de gens d'armes, chassés des villes, assimilés à des « errants et vagabonds » et pourchassés à ce titre dans toute l'Europe, interdits de contact, dans l'impossibilité d'exercer une activité itinérante, mais légale, les Tsiganes voient leur situation se dégrader.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'opinion administrative englobe désormais les Bohémiens dans la catégorie des « vagabonds, mendiants et gens sans aveu ». Il y a un siècle presque exactement, le 4 mars 1907, un long article du *Matin* consacré aux « Bohémiens et Romanichels » énumérait encore sans honte les maux nombreux impliqués par le nomadisme des Tsiganes, ce « péril errant ». Pillards, propagateurs d'épidémies, meurtriers, empoisonneurs, insaisissables, hors-la-loi, ainsi sont-ils présentés. Redoutés comme des espions en période de guerre, comme des voleurs le reste du temps : voleurs de poules, ou d'enfants... Quant aux femmes tziganes, on leur reproche leur lubricité éhontée. Vous n'aurez pas oublié, mes chers collègues, la Carmen de Bizet, inspirée de Mérimée.

Au cours de l'histoire, les États européens se sont efforcés de réprimer la mobilité tzigane perçue comme une déviance sociale, d'imposer la sédentarisation aux familles itinérantes, sans pour autant, au fond, les tolérer davantage. Ce qui fait peur, c'est leur nomadisme.

Aujourd'hui, les Roms venus des Balkans réveillent en nous ces peurs ancestrales. Sinon, comment comprendre que, devenus citoyens européens en janvier 2007, et devant



donc jouir en théorie des mêmes droits que les autres citoyens européens, dont la liberté de circulation et d'installation sur le territoire de l'Union, ils soient acculés à envahir nos bouches de métros ou à survivre misérablement dans des campements qui déshonorent notre pays ?

Les Roms ne sont traités en France ni comme les autres citoyens communautaires ni comme des migrants non communautaires, ce qui les place en marge des dispositifs nationaux de politiques sociales. Or, tous les témoignages de terrain concordent, ainsi que l'atteste le rapport de l'ancienne HALDE, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, les Roms roumains et bulgares souhaitent résider chez nous de manière stable et scolariser leurs enfants. Lorsqu'ils sont régularisés, ils accèdent au logement et à l'emploi et sortent de l'extrême pauvreté.

Si, sous l'actuel gouvernement, leurs conditions d'accès au marché du travail ont effectivement été assouplies, nous sommes toujours très loin du compte.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, croyez-vous que les Roms émigrent chez nous parce qu'ils sont heureux chez eux ? Les peuples heureux n'émigrent pas.

**Mme Gisèle Printz.** C'est vrai !

**Mme Esther Benbassa.** J'ai vécu un moment – c'était voilà quelques années – en Europe centrale, et je n'oublierai jamais ces grappes humaines errant de nuit comme de jour, au bord des routes, en haillons. Je ne nierai pas que nous ayons chez nous à faire face à quelques abus avec les Roms, je ne nierai pas la réalité des désagréments causés aux riverains par des campements improvisés. Reste une vérité amère : ces Roms préfèrent la misère chez nous à la persécution chez eux.

Notre tradition humaniste nous oblige à mettre fin à toute politique d'expulsions de groupes ciblés, à toute exclusion spécifique de ces populations de nos dispositifs éducatifs, sanitaires ou sociaux. Elle nous impose, au contraire, l'élaboration d'une politique veillant à leur assurer, ici, un égal accès aux droits, en même temps que d'une politique en amont, là-bas, dans les pays d'origine, pour améliorer leur condition.

L'Europe est notre maison. Comme historienne, comme juive et comme citoyenne de ce pays, je croyais que la construction de l'Union effacerait à jamais de notre vocabulaire les mots de « camps » et de « pogroms ». Hélas, ces termes reviennent avec les Roms ! Ces derniers s'entassent dans des campements de fortune. Des riverains osent organiser contre eux des sortes de battues.

Des milliers de visiteurs se précipiteront à l'exposition la plus courue de ces derniers jours, *Bohèmes, de Léonard de Vinci à Picasso*, au Grand Palais, parce que la bohème et les Bohémiens font partie du fantasme de liberté sans attache des artistes, mais aussi du quidam. Toutefois, on n'hésitera pas à pourchasser sans pitié une pauvre famille de Roms parce que sa pauvreté, sa saleté, sa condition sont une insulte à notre confort mental. Quel décalage, n'est-ce pas !

Quelque 200 000 Tsiganes d'Europe ont été assassinés dans les camps de la mort. À nous d'accomplir notre juste travail de mémoire en tant qu'Européens dignes et de montrer notre courage et notre empathie. Avançons la levée des mesures transitoires ! Ouvrons sans faillir l'indispensable chantier de l'intégration ! Monsieur le ministre, mes chers collègues, répondez sans tarder à l'appel d'un devoir qui est celui du

pays des droits humains, le nôtre, ancien et généreux creuset d'immigration. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Charon.

**M. Pierre Charon.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaiterais commencer mon propos par des regrets : bien que chacune des interventions soit des plus intéressantes, la proposition de résolution que nous examinons cet après-midi ne nous laisse que très peu de marge pour traiter le fond du sujet.

Madame Archimbaud, dans votre texte vous pointez les nombreuses difficultés que rencontrent certains ressortissants bulgares et roumains lorsqu'ils viennent en France, que ce soit pour trouver du travail, pour se loger et même pour se soigner. De même, vous constatez la précarité dans laquelle ils vivent. Cette misère est insupportable pour chacun d'entre nous. Les questions de dignité humaine ne sont l'apanage d'aucun parti politique.

Ma chère collègue, vous mentionnez plus spécifiquement la précarité d'une communauté, celle des Roms. À la lecture du texte que vous nous proposez, en tant que parlementaire et républicain, permettez-moi de m'interroger.

Lorsque vous abordez les difficultés d'accès au marché du travail français, vous parlez de « ressortissants roumains et bulgares ». Mais ces difficultés tiennent au fait que, en tant que futurs citoyens européens, ceux-ci doivent respecter les conditions relatives aux mesures transitoires, inhérentes au processus d'adhésion des pays en phase d'intégration à l'Union européenne.

Ensuite, quand vous abordez les dispositifs de nos missions locales d'insertion, les services des collectivités pour le relogement de ces personnes, vous vous référez à une origine ethnique et les désignez en tant que « Roms ».

Bien entendu, vous nous direz que c'est tout à fait différent dans la mesure où, vous, vous prônez la fin de la stigmatisation, qui ne serait propre qu'à la droite, et que vous, vous exigez de l'État français et des pouvoirs publics qu'ils mettent tout en œuvre pour permettre à ces gens de s'intégrer et de vivre décemment sur notre sol national.

Nous ne pouvons qu'approuver vos propos, à la seule condition que nous abordions ce sujet sans hypocrisie et sans malhonnêteté intellectuelle.

En France, avec le mot « Rom » on parle de ressortissants de pays d'Europe de l'Est. Le Conseil de l'Europe, lui, regroupe dans une même définition « les Roms, les Cyntés, les Gens du voyage et les groupes de populations en Europe ».

Il y a quelques minutes, notre collègue Pierre Hérisson a souligné les dangers que présentent les amalgames et la confusion, notamment, avec les gens du voyage en France.

Pour ma part, en tant que républicain, je ne peux que vous renvoyer à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

C'est à croire que, en France, nous sommes schizophrènes.

**Mme Éliane Assassi.** Cela arrive !

**M. Pierre Charon.** En effet, nous voulons accueillir et intégrer tous ceux qui souhaitent venir s'installer en France, peu importe le coût pour nos finances déjà exsangues et pour nos concitoyens. Nous parlons d'égalité et nous nous battons

tellement contre les discriminations que nous devenons des égalitaristes forcenés, mais nous avons cette manie de vouloir sans cesse préciser l'origine des gens.

Aussi, c'est en tant qu' élu de Paris que je poursuis mon propos, en élu respectueux du droit communautaire et de ses directives, en particulier celle du 29 avril 2004. Celle-ci dispose que, pour les séjours de moins de trois mois, le droit de libre circulation et de séjour est ouvert aux ressortissants des États membres sans autre condition que la possession d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport en cours de validité, mais sous la réserve du respect du droit public.

Ce droit de libre circulation et de séjour n'est cependant maintenu que s'il ne constitue pas « une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ».

Dès lors, quand ces conditions ne sont pas respectées, non, il n'est pas scandaleux de vouloir faire appliquer le droit !

En tant qu' élu d'une ville parmi les plus prestigieuses au monde, visitée chaque jour par des milliers de touristes, pour son histoire, son patrimoine et sa culture, je suis atterré de voir ce que Paris est en train de devenir. Il s'agit maintenant pour les touristes d'un véritable parcours du combattant (*Exclamations sur les traverses du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)...

**Mme Éliane Assassi.** Pauvres touristes !

**M. Gérard Longuet.** Il a raison !

**M. Pierre Charon.** ... entre des groupes de pickpockets organisés et des matelas servant de couches à des familles auxquelles nous ne pouvons pas offrir d'avenir.

**M. Guy Fischer.** Discours réactionnaire !

**M. André Ferrand.** C'est pourtant la vérité !

**M. Pierre Charon.** On ne peut se poser comme défenseur des droits de l'Homme et tolérer ces conditions de vie.

Pour autant, je vous mets au défi d'expliquer à des familles qui travaillent et qui paient des impôts, dont la hausse est exponentielle à Paris, que vous allez attribuer des logements sociaux prioritairement aux ressortissants en situation irrégulière. (*Mêmes mouvements.*)

**Mme Éliane Assassi.** Vous forcez le trait !

**Mme Laurence Rossignol.** Jusqu'à présent, notre débat se tenait. Ce n'est plus le cas !

**M. Pierre Charon.** De même, alors que les services de Pôle emploi sont débordés et qu'ils ne parviennent pas à recevoir les demandeurs d'emploi déjà inscrits...

**Mme Éliane Assassi.** Continuez donc à diviser les gens ! On en voit les conséquences !

**M. Pierre Charon.** ... vous irez leur expliquer que vous souhaitez augmenter les flux des migrations européennes de travail.

**M. Gérard Longuet.** C'est du vécu. C'est un élu parisien qui parle.

**M. Guy Fischer.** La droite de la droite s'exprime...

**M. Pierre Charon.** Parce que c'est cela, aussi, la levée des mesures transitoires ! Même l'Espagne, pourtant exemplaire quant à l'intégration des populations d'Europe de l'Est, qui avait suspendu ces mesures, les a réintroduites le 22 juillet 2011.

**M. Gérard Longuet.** C'est vrai.

**M. Pierre Charon.** Je m'insurge parce que l'on demeure impuissant face aux actes de délinquance, qu'ils soient commis par des ressortissants bulgares ou roumains.

Je suis effaré de la fin de l'arrêté anti-mendicité qui avait été mis en place le 14 septembre 2011. C'est la victoire du sectarisme sur le droit à la sécurité ! (*Exclamations sur les traverses du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. Michel Billout.** Caricature !

**M. Pierre Charon.** En tant que citoyen et élu parisien, je m'insurge de voir que l'on se déchaîne contre les retours aux frontières de personnes qui bafouent la déclaration des droits de l'enfant de 1959, en les contraignant à la mendicité dans la rue ou dans le métro parisien.

**M. Gérard Longuet.** Au profit de chefs de clans !

**M. Pierre Charon.** Ça et là, je constate qu'il est plus facile pour certains de crier à la discrimination lors d'expulsions plutôt que de voir la tragique réalité, qui n'est autre qu'une double instrumentalisation...

**Mme Éliane Assassi.** Ben voyons !

**M. Pierre Charon.** ... celle de la misère et celle d'enfants à qui l'on vole leur innocence. À ce titre, je vous renvoie aux travaux de mes collègues Joëlle Garriaud-Maylam et Isabelle Debré, qui ont rendu des rapports sur les mineurs roumains.

Ma chère collègue, je déplore votre manque de réalisme et de pragmatisme. Le propre du politique est de prévenir, d'anticiper et de sauvegarder un bien précieux : la cohésion nationale.

**Mme Éliane Assassi.** Ce n'est pas de faire peur aux gens !

**M. Pierre Charon.** L'impuissance et le laxisme des autorités publiques quant aux campements illégaux représentent une menace pour la paix sociale.

L'errance de ces ressortissants insupporte nos concitoyens, parce qu'ils ne comprennent pas ce qui s'apparente à un mode de vie et n'acceptent pas de voir se développer en bas de chez eux des bidonvilles.

Cet immobilisme retranché derrière le misérabilisme est la source des pires exactions. Il nourrit les extrêmes et, surtout, conduit nos concitoyens à agir en dehors du droit. C'est la société tout entière qui est en danger.

**Mme Éliane Assassi.** La France ne veut plus de ce genre de discours ! Elle vous l'a signifié, puisque vous avez été battus aux dernières élections !

**M. Pierre Charon.** Mettez-vous à la chanson, madame !

**Mme Éliane Assassi.** Soyez respectueux avec les gens !

**M. Pierre Charon.** L'incendie du campement à Marseille est une double tragédie pour la République française. Peut-être êtes-vous en désaccord avec ce constat ? (*Mme Éliane Assassi proteste.*)

Ce geste n'a pas été condamné à l'unanimité par la classe politique, ce qui est ulcérant et antirépublicain, comme l'a rappelé Jacques Mézard.

Par ailleurs, que des habitants commettent un geste aussi extrême qu'intolérable pour pallier l'inertie des pouvoirs publics doit nous alerter, car force est de constater que nous sommes en présence d'une fracture républicaine, dont nous sommes tous responsables : le peuple a tenté de résoudre par lui-même un problème que nous nous refusons de voir.

Si nous continuons de détourner les yeux de la réalité, préférant le confort hypocrite et les déclarations de bonnes intentions, à l'image de votre proposition de résolution, nous détruirons ce qu'il reste de confiance en la République chez nos concitoyens.

Enfin et surtout, il importe que la France et ses partenaires européens engagent un dialogue ferme et responsable avec les gouvernements de la Bulgarie et de la Roumanie. Ces deux États bénéficient de fonds européens pour la réintégration des Roms. Nous ne pouvons endosser la responsabilité de cette mission à leur place.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'Europe, c'est l'union d'États qui partagent les mêmes valeurs, mais c'est aussi l'union d'États responsables, capables d'offrir un avenir à leurs peuples. Offrons à la Bulgarie et à la Roumanie cette occasion formidable et ne nous substituons pas à leurs devoirs nationaux! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Monsieur le président, madame Archimbaud, mesdames, messieurs les sénateurs, j'observe que le débat a été intéressant, posé, calme, évitant les extrêmes jusqu'à ces derniers instants...

**Mme Éliane Assassi et M. Guy Fischer.** Eh oui!

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Croyez bien que je le regrette, car, d'une certaine façon, on perçoit quelles réponses communes, consensuelles, au moins républicaines, étaient susceptibles de sortir de cette discussion. En effet, en dépit des prises de position ou des conclusions peu rationnelles de certains, le fait que le représentant du groupe UCR reconnaisse que ce qu'avait fait le Gouvernement en matière de travail et de formation professionnelle pouvait faire l'objet d'un consensus, prouve l'utilité de la démarche. Force est de constater que l'on peut – c'est peut-être la bonne nouvelle de l'après-midi! – dépasser les affrontements habituels sur cette question, même si certains ont une autre lecture et essaient de recréer des frontières n'ayant pas lieu d'être.

Le Sénat étudie aujourd'hui la proposition de résolution relative aux ressortissants de nationalités roumaine et bulgare. Je tiens tout d'abord à vous prier d'excuser l'absence de M. le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, qui est en déplacement à Marseille aujourd'hui.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit dans la Constitution l'article 34-1, lequel autorise les assemblées à voter des résolutions. Cette procédure constitue une des voies d'affirmation du Parlement, lui permettant d'avoir une expression distincte de la réponse législative. À mon sens, cette possibilité est positive.

Le texte proposé par le groupe écologiste fait référence à la situation des Bulgares et des Roumains. Pour l'essentiel, ainsi que le débat l'a montré, il s'agit plus précisément de celle des Roms.

Quand l'Europe a souhaité s'acquitter de sa dette historique à l'égard des pays de l'Est et renouer les fils de son histoire défaits par la Seconde Guerre mondiale, puis la Guerre froide, elle l'a fait en posant des conditions, tant les écarts entre nos pays et les derniers entrants dans l'Union européenne, notamment la Roumanie et la Bulgarie, étaient importants.

En matière de travail et d'emploi, une restriction à la libre circulation des travailleurs roumains et bulgares a été décidée de manière transitoire. Les travailleurs de ces deux pays voulant exercer une activité salariée en France sont ainsi soumis à une autorisation de travail délivrée par les services de la main-d'œuvre étrangère, SMDE, dans les conditions de droit commun. L'obtention de cette autorisation est conditionnée, notamment, par la situation de l'emploi qui leur est opposable. Toutefois, à l'origine, une liste de 150 métiers, pour lesquels la situation de l'emploi n'était pas opposable, a été établie.

Aujourd'hui, nous portons cette liste à 291 métiers, par souci de justice et d'efficacité. L'arrêté vient d'être publié au *Journal officiel* du 14 octobre.

Pour éclairer le débat, à la fois sur cet arrêté et les commentaires qui l'ont accompagné, je rappelle que la seule réaction négative à sa publication a été le fait de Marine Le Pen, qui l'a considéré comme parfaitement scandaleux. Que chacun puisse se situer par rapport à cette réaction!

La liste élargie comprend désormais tous les métiers situés au-dessus d'un taux de tension de 0,6, ce qui représente 72 % des offres d'emploi de Pôle emploi, contre 46 % auparavant. Le critère retenu est un critère objectif, correspondant à des secteurs en tension sur le marché de l'emploi. À nos yeux, il place le curseur au bon endroit, entre un chômage de masse, que l'on ne peut prendre la responsabilité d'alimenter, et des tensions sectorielles.

Le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a souhaité consulter les partenaires sociaux, dans le cadre du comité du dialogue social sur les questions européennes et internationales, au sujet de cette liste élargie. Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, les DIRECCTE, ont également été sollicitées pour que cet élargissement de la liste des métiers soit en prise avec la réalité du terrain.

En parallèle, dans un souci de justice, nous n'avons pas voulu ajouter l'entrave à la restriction: la taxe due par l'employeur lors de la délivrance du titre de séjour et de son renouvellement est d'ores et déjà supprimée.

Cette ouverture concerne 33 000 Roumains, dont 26 000 en âge de travailler, et 9 000 Bulgares, dont 7 000 en âge de travailler. Parmi les autres pays de l'Union, dix avaient choisi de n'appliquer aucune mesure de restriction dès 2007 et 5 ont levé leurs restrictions en 2009, rejoints par l'Italie cette année. Le dernier groupe de pays, auquel appartient la France, s'est engagé dans la voie de l'assouplissement des contraintes. La Belgique, notamment, a choisi d'accélérer la délivrance du permis de travail.

Par travailleurs roumains ou bulgares, il ne faudrait pas entendre uniquement les Roms, lesquels constituent une question spécifique sur laquelle je vais revenir. Gardons-nous de représentations trop simplistes! L'image du migrant affamé et dépenaillé ne correspond pas toujours à la réalité de ce que sont aujourd'hui la majorité des migrations, qui vont du cadre supérieur à l'ouvrier désœuvré, de l'ingénieur qualifié au travailleur spécialisé.

L'un d'entre vous a rappelé, tout à l'heure, de manière pertinente, que nombre d'élus locaux ici présents se battent les fins de semaine dans leurs territoires ruraux pour faire venir des médecins roumains, alors qu'ils se battent les autres jours,



dans cette enceinte, pour leur interdire de venir en France. Je résume un peu, mais c'est une réalité partagée. (*Eh oui! sur les travées du groupe CRC.*)

Dans deux rapports publiés le vendredi 5 octobre 2012 par l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE, il est démontré que, globalement, 28 % des migrants sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur contre 24 % pour les « nationaux ». Les migrations sont donc un accélérateur de compétences. Il faut, certes, savoir les réguler, mais aussi avoir pleinement conscience de leurs apports. De plus, pour reprendre une formule qui a eu son succès en France, « la France qui se lève tôt » est aussi largement composée de travailleurs immigrés occupant des emplois peu prisés par les Français.

J'en viens à la question spécifique des Roms, incluse dans la question plus globale des travailleurs roumains et bulgares, car je sais que la représentation nationale attend du Gouvernement une réponse à cette question.

Nous appartenons à une gauche qui marche sur ses deux jambes, qui n'ignore rien des problèmes de sécurité. À ce titre, l'évacuation des campements roms illicites se poursuivra, car la République suppose des règles, à commencer par le respect des décisions de justice. Il y a derrière ce sujet un vrai enjeu de cohésion sociale. La République doit agir et préserver l'ordre public, ou reprendre pied quand elle s'est éclipcée.

Mais nous sommes aussi la gauche du travail, celle qui pense qu'il est le meilleur moyen de s'intégrer dans notre société, d'en partager les valeurs et les aspirations. C'est pourquoi nous en élargissons l'accès, sans pour autant peser sur le chômage.

Nous portons avec nous la République qui ne dévie pas et qui n'est pas hémiplegique, croyant au travail, à l'égalité et à l'insertion, mais qui sait aussi ce que sont l'autorité, l'ordre et la liberté. Si nous sommes les successeurs de Clemenceau, nous sommes aussi ceux de Jaurès et de la République sociale. Ces deux gauches ne vont pas l'une sans l'autre.

Le rapport à la loi, règle de caractère général, est un principe fondateur de la République, qui se veut également protecteur. À cet égard, je voudrais rappeler ici un événement survenu lorsque nous étions dans l'opposition, qui illustre l'application de ce principe dans l'autre sens. Cet épisode, au sujet de la situation des enfants roumains en France, n'a pas été commenté, mais il aurait dû être au cœur de nos débats, à tout le moins rappelé.

Je veux parler de l'accord intervenu entre les gouvernements français et roumain en vue de régler la question des mineurs roumains isolés et les conditions dans lesquelles nous devons les renvoyer dans leur pays d'origine. C'est un cas assez rare d'un accord ratifié, sous l'ancienne majorité, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, qui a tout simplement été annulé par le Conseil constitutionnel, dans une décision en date du 4 novembre 2010.

Pour quelles raisons? Tout simplement parce que la majorité et le Gouvernement en place à l'époque, au nom de l'efficacité, avaient décidé que ces mineurs n'avaient pas droit à la protection de la loi, l'accord ayant prévu que le juge des enfants serait dessaisi de sa compétence habituelle au profit du procureur de la République, qui, sans en référer à personne, pouvait les renvoyer dans leur pays. Tel était l'accord signé par le gouvernement français et ratifié par la majorité de droite de l'époque. Le Conseil constitutionnel a

jugé que, s'il était juste de rappeler aux Roms, ou à d'autres, qu'ils devaient respecter la loi, ceux-ci devaient aussi pouvoir bénéficier de sa protection.

C'est le cadre dans lequel s'inscrit, aujourd'hui, le Gouvernement et qui est, tout simplement, le cadre républicain. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du groupe écologiste et du RDSE.*)

En matière d'hébergement et de logement pour les Roms, l'ensemble des outils existants est à mobiliser, depuis les dispositifs d'urgence, notamment pour les personnes les plus vulnérables, jusqu'à, éventuellement, la mise en place de structures d'accueil provisoires, en liaison avec les collectivités territoriales.

En ce qui concerne les dispositifs sociaux et sanitaires d'accompagnement et de droit commun, ainsi que les questions de scolarisation, une mission interministérielle a été confiée à plusieurs inspections pour procéder à l'état des lieux des dispositifs existants et au recensement des expérimentations en cours et des bonnes pratiques.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je salue la qualité du débat et la manière dont vous avez su ici, au Sénat, parler de ce sujet difficile, sur lequel chacun a pu exprimer ses arguments. Je remercie donc le groupe écologiste d'avoir pris l'initiative de cette proposition de résolution.

**M. Jean Desessard.** Merci, monsieur le ministre.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Le Gouvernement a tenu à vous donner une réponse républicaine, suivant en cela le fil rouge de son action. Sur le fond, il s'en remettra à la sagesse de la Haute Assemblée. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Nous allons procéder au vote sur la proposition de résolution.

#### Proposition de résolution

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 1<sup>er</sup> à 6 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,
- ④ Constatant que les ressortissants roumains et bulgares, et les Roms en particulier, sont victimes de stigmatisation, de discriminations et d'entraves à l'intégration et contestant que la précarité dans laquelle vivent de nombreuses familles résulte de l'existence d'une culture rom réticente au travail et à l'intégration ;
- ⑤ **Sur l'emploi :**
- ⑥ Considérant que l'accès à l'emploi est le facteur essentiel d'une sortie de la grande précarité ainsi que la condition d'une intégration dans la société française, et rappelant que la grande majorité des Roms vivant en France sont de nationalité roumaine ou bulgare, qu'ils sont de ce fait soumis aux mesures transitoires des traités d'adhésion à l'Union européenne restreignant leur accès au marché de l'emploi ;
- ⑦ Constatant que l'employeur d'un ressortissant bulgare ou roumain doit, jusqu'à la levée des mesures transitoires, s'acquitter d'une taxe auprès de l'office français de l'immigration et de l'intégration, dont le montant varie en

fonction de la durée du contrat et du salaire, que de ce fait celle-ci peut avoir un effet dissuasif pour certains employeurs, que les ressortissants bulgares et roumains, à la différence des ressortissants des autres pays membres de l'Union européenne, doivent être en possession d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail pour exercer un emploi salarié en France et que le délai d'obtention de ces documents peut être de plusieurs mois dans certaines préfectures, et considérant que l'ensemble de ces procédures constituent autant de freins à l'emploi pour ces populations ;

⑧ Rappelant enfin que plusieurs États européens ont procédé à la levée de ces mesures sans connaître de dégradations de leur marché du travail ;

⑨ **Sur l'accès à la formation :**

⑩ Rappelant que l'accès aux stages de formation professionnelle est régi par les mêmes règles que celles relatives à l'inscription sur la liste de demandeurs d'emploi, et qu'un ressortissant bulgare ou roumain est soumis aux mêmes restrictions qu'un ressortissant d'un pays non membre de l'Union européenne du fait de l'existence des mesures transitoires, la grande majorité des ressortissants roumains et bulgares ne pouvant en conséquence accéder aux services de pôle emploi que s'ils ont travaillé au minimum un an en France ;

⑪ Rappelant qu'il en est de même pour les outils à la réinsertion professionnelle comme le contrat d'apprentissage ou le contrat d'insertion ;

⑫ Soulignant que de nombreuses missions locales hésitent à accueillir les jeunes Roms de moins de vingt-six ans de nationalité bulgare ou roumaine, du fait du peu d'outils dont elles disposent pour les accompagner, ces derniers n'ayant accès ni à la formation professionnelle, ni à l'alternance, ni aux contrats aidés ;

⑬ **Sur les dispositifs d'insertion :**

⑭ Constatant que les dispositifs d'accompagnement mis en place par les associations les collectivités territoriales, et cofinancés par les pouvoirs publics, ne peuvent atteindre pleinement leurs objectifs que s'ils permettent de conduire à l'obtention d'un emploi ;

⑮ **Sur la santé publique**

⑯ Considérant en outre que les expulsions de terrains occupés illégalement permettent difficilement de mener à leur terme les campagnes de traitement et de vaccination soutenues ou cofinancées par les pouvoirs publics alors même que l'on constate la présence au sein de ces populations de maladies infectieuses graves ;

\*\*\*

⑰ Souhaite que le Gouvernement français mette fin aux mesures transitoires restreignant l'accès à l'emploi pour les ressortissants bulgares et roumains ;

⑱ Et donc :

⑲ - que les employeurs de ressortissants bulgares et roumains soient exemptés, comme les ressortissants des autres pays de l'Union européenne, de la taxe versée à l'office français de l'immigration et de l'intégration ;

⑳ - que les ressortissants roumains et bulgares de moins de vingt-six ans aient accès à la formation dans les mêmes conditions que les ressortissants communautaires et que

tous les ressortissants roumains et bulgares aient accès à la formation lorsqu'ils sont en possession d'une promesse d'embauche ;

㉑ Estime, en outre, que les dispositifs d'insertion soutenus ou cofinancés par les pouvoirs publics, doivent comporter des mesures d'accompagnement en vue de l'obtention d'un emploi ;

㉒ Souhaite que, en cas d'expulsion des lieux de vie irréguliers, l'ensemble des dispositifs existants relatifs à l'accompagnement social individualisé, au droit au logement et à l'hébergement soient mobilisés, en particulier pour les familles avec enfants, en sorte d'éviter la simple délocalisation des problèmes résultant d'une absence de travail à des solutions alternatives.

**M. le président.** Mes chers collègues, je rappelle que la conférence des présidents a décidé que les interventions des orateurs valaient explications de vote.

Je mets aux voix la proposition de résolution.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

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

Le scrutin est ouvert.

*(Le scrutin a lieu.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

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

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

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin n° 4 :

Nombre de votants .....	344
Nombre de suffrages exprimés .....	330
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	166
Pour l'adoption .....	157
Contre .....	173

Le Sénat n'a pas adopté. *(Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.)*

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

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à seize heures vingt-cinq, est reprise à seize heures trente.)*

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

5

## HAUTE AUTORITÉ DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE

### Discussion d'une proposition de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement (proposition n° 747, rapports nos 24 et 32).

La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, auteur de la proposition de loi.

**Mme Marie-Christine Blandin**, *auteur de la proposition de loi*. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, c'est avec beaucoup de plaisir que, après la discussion de la proposition de résolution d'Aline Archimbaud, je vous présente la première proposition de loi du groupe écologiste.

Ce texte est le fruit de plusieurs années de travail, en lien avec les acteurs associatifs, que je tiens à saluer pour la qualité de leurs propositions : fondation Sciences citoyennes, réseau Environnement Santé, Écologie sans frontière...

Je tiens également à remercier mes collègues rapporteurs de ce texte, Ronan Dantec et Aline Archimbaud, pour la qualité du travail qu'ils ont effectué en lien avec les services des commissions.

Présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, je n'oublie pas un sujet qui me tient à cœur, l'expertise et son indépendance, ainsi que la lutte contre les conflits d'intérêts. Mon but est aussi de donner un débouché aux nombreux rapports du Sénat sur ce thème.

Chaque scandale sanitaire et environnemental fait resurgir la question de l'indépendance de l'expertise scientifique et montre l'existence d'alertes non entendues. Les mécanismes sont si semblables qu'on retrouve les mêmes mots pour dire les dysfonctionnements. Ainsi peut-on lire, s'agissant de l'amiante, sous la plume des rapporteurs Dériot et Godefroy, que « l'État a été anesthésié par le lobby de l'amiante » ou encore, au sujet du Médiateur, sous la plume d'Aquilino Morelle, que « les laboratoires Servier avaient anesthésié les acteurs publics ».

Eh bien, ces acteurs publics, le Parlement va les réveiller !

L'étude des scandales sanitaires montre qu'ils relèvent de la même typologie. Ils ne sont pas dus à des concours de circonstance ; ils sont la conséquence d'un système, système qu'il est urgent de réformer afin d'éviter de nouveaux drames.

En matière de santé, l'exemple du bisphénol A, dont l'interdiction a enfin été votée, est saisissant.

Après le polycarbonate et ses usages alimentaires, inaugurés en 1953, les résines polyépoxy sont utilisées comme revêtement à l'intérieur des boîtes de conserve dès 1970. Les bienfaits annoncés de cette innovation justifient, pour certains, l'urgence de son autorisation. Il s'ensuit une mauvaise évaluation des risques.

Dès le début des années 1990, les premières alertes sont lancées – cancérogénicité, perturbation endocrinienne – et les premières sanctions sont prises... contre les lanceurs de ces alertes. Ainsi, l'industrie chimique entreprend, en 1997, une campagne de calomnie contre le professeur Frederick Vom Saal, qui dénonçait la dangerosité du bisphénol A.

Face à ces expertises scientifiques faisant état d'un danger pour la santé, les industriels ont gagné du temps en finançant et en publiant un petit nombre d'études dont le seul message était que les chercheurs n'avaient rien trouvé !

Il aura fallu attendre près de dix ans pour que le législateur finisse par se saisir du problème. Pour commencer, un texte sur les biberons fut proposé en 2010 par le sénateur Yvon Collin et ses collègues du groupe RDSE. Vint ensuite, en 2011, le rapport Barbier, *Perturbateurs endocriniens, le temps*

*de la précaution*. Enfin, ce fut, tout récemment, en octobre 2012, grâce au combat de Gérard Bapt, l'interdiction du bisphénol A dans les contenants alimentaires.

Ainsi, près de vingt ans se seront écoulés entre les premières alertes et le retrait de la substance. Vingt ans durant lesquels les manquements dans l'évaluation des risques sanitaires et l'absence de protection des scientifiques alertant sur les dangers pour la santé ont laissé l'industrie chimique jouer avec la santé de nos concitoyens, malgré 700 études concordantes sur la dangerosité du bisphénol A.

Avoir identifié et dénoncé des éthers de glycol dangereux au sein de l'institut national de la recherche scientifique, l'INRS, vaudra au professeur André Cicoella un licenciement en 1994. Il sera définitivement rétabli dans ses droits en 2000, grâce à un arrêt de la Cour de cassation.

Pour avoir alerté sur des approvisionnements d'intestins de porcs venant de Chine aux fins de fabriquer un anticoagulant, Jacques Poirier, immunobiologiste, fut licencié en 2003 par Sanofi.

Pour avoir alerté sur les dangers du sel dans l'alimentation, Pierre Méneton, chercheur de l'institut national de la santé et de la recherche scientifique, l'INSERM, a été traîné en justice. Sans avoir été aidé par l'organisme qui l'employait, il a néanmoins été acquitté.

Dernier exemple : la courageuse Denise Schneider, habitante de Bourg-Fidèle, qui a alerté sur la contamination de son village par le plomb de l'usine Métal Blanc. Le dossier ne sortit que grâce à France 3. Les victimes endurèrent ainsi dix ans de souffrances avant qu'un arrêt favorable soit rendu en cassation et que le versement de dommages et intérêts soit ordonné.

Nous ne devons pas nous résigner à ce que les défenseurs de la santé publique ou de la protection de l'environnement, quand il y a apparition d'un risque, ne trouvent d'écoute, au début, qu'auprès des médias et, à la fin de l'histoire, en justice !

Ce qui touche à l'environnement est tout aussi saisissant ; j'évoquerai ici le cas du Régent et du Gaucho.

Quand, dès 1994, les firmes enrobent les semences de pesticides systémiques afin, disent-elles, de réduire les quantités de produits utilisés, l'évaluation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, l'AFSSA, conclut de manière très étonnante à l'absence de changement sur le comportement des abeilles et à l'absence d'augmentation du taux de mortalité des abeilles.

Les premières alertes ne tardèrent pas. Ce furent, tout d'abord, celles provenant des apiculteurs, dont Maurice Coudouin. Ce fut, ensuite, le chercheur Jean-Marc Bonmatin qui démontra la nocivité du pesticide, puis vit ses crédits de recherche réduits...

Marc-Edouard Colin, chercheur de l'institut national de la recherche agronomique, l'INRA, montrera les effets sur la mortalité des abeilles en présence de taux plus de 1 500 fois inférieurs à ceux qui étaient annoncés par les laboratoires Bayer. On lui ordonnera d'abandonner ses travaux.

En 1999, le ministère de l'agriculture interdit l'utilisation du Gaucho sur le tournesol.

En 2003, le groupe d'experts mis en place par le ministère de l'agriculture conclut dans son rapport que « l'enrobage de semences de tournesol Gaucho conduit à un risque significatif



pour les abeilles de différents âges ». Mais la direction générale de l'alimentation niera tout effet possible sur la santé humaine et contestera le rapport !

Le toxicologue Jean-François Narbonne rendra un rapport d'expertise sur le Régent dans lequel seront démontrés les effets neurotoxiques, hépatotoxiques et néphrotoxiques du fipronil. Il évoquera même un effet possible sur le développement cérébral du fœtus.

Le Régent sera à son tour interdit en 2004.

En 2005, un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques commentera tous ces dysfonctionnements en écrivant : « L'atmosphère particulièrement lourde dans laquelle ces affaires se sont développées mérite d'être relevée, notamment les comportements de l'administration en cause [...]. Une proportion importante des chercheurs travaillant sur ces problèmes ont rencontré des difficultés ou ont été l'objet de pressions. »

Enfin, que dire du manque criant d'outil public quand on voit la situation créée par l'étude dite « secrète » de Gilles-Éric Séralini sur la toxicité du maïs modifié NK 603 et de l'herbicide Roundup ? Cent vingt-huit ONG signent un appel commun au Gouvernement, tandis que le consommateur découvre, médusé, que l'EFSA, c'est-à-dire l'autorité européenne de sécurité des aliments, émet des doutes, elle dont la présidente, Diana Banati, a dû démissionner en raison de sa proximité avec BASF, Syngenta et... Monsanto.

Tout le monde est conscient de ces dérives, et je crois que le rôle du législateur est désormais de renforcer le droit de la santé publique et le droit de l'environnement afin de limiter ou d'éviter des dommages en cours de réalisation.

Le Sénat, que ce soit par le biais de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ou dans le cadre de diverses missions d'information et de commissions d'enquête, a utilisé sa fonction de contrôle et rendu des rapports qui, bien souvent, dressent les mêmes constats, relèvent les mêmes failles, déplorent les mêmes dégâts et élaborent les mêmes propositions.

On constate que, dans telle ou telle agence, des arbitrages d'expertise publique sont influencés par un ou plusieurs membres ayant des liens d'intérêts avec une firme à l'origine du produit ou du médicament incriminé.

On constate par ailleurs que des citoyens, des ouvriers, des chercheurs ou des praticiens ont tiré la sonnette d'alarme bien avant que les pouvoirs publics n'agissent et que, parfois, ces « lanceurs d'alerte » se sont trouvés intimidés, calomniés, placardisés, voire licenciés.

Au final, pour quelques dysfonctionnements, il y a des malades, des décès, une perte de confiance entre société et science et des milliards d'euros de coûts de réparation.

En 2005, le rapport de l'Office parlementaire intitulé *Risques chimiques au quotidien : quelle expertise pour notre santé ?* et adopté à l'unanimité préconisait d'élaborer un projet de loi sur l'alerte et l'expertise afin de garantir l'écoute et la protection des lanceurs d'alerte le plus en amont possible, l'indépendance et la transparence des expertises, la qualité des relations entre le système de sécurité sanitaire et environnementale et les usagers.

En 2011, le rapport de Marie-Thérèse Hermange consacré au Mediator, fait au nom de la mission commune d'information présidée par François Autain, proposait la mise en place d'une procédure protégeant les lanceurs d'alerte « qui [les]

garantisse contre les pressions éventuelles exercées par l'industrie, sans pour autant permettre que le lancement d'alerte soit instrumentalisé pour nuire à une entreprise ».

En outre, ce rapport proposait de « confier le contrôle de l'expertise de santé publique à l'Autorité de la déontologie de la vie publique », pour reprendre les termes du rapport Sauvé. La formule « Autorité de la déontologie » est intéressante, mais le champ d'une telle instance dépasse la santé et l'environnement.

Pendant la discussion du volet « gouvernance » du Grenelle 1, un vote unanime, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, encouragé par l'avis « très favorable » du Gouvernement, a permis d'inscrire dans la loi les phrases suivantes : « La création d'une instance propre à assurer la protection de l'alerte et de l'expertise afin de garantir la transparence, la méthodologie, la déontologie des expertises sera mise à l'étude. Elle pourra constituer une "instance d'appel" en cas d'expertises contradictoires et pourra être garante de l'instruction des situations d'alerte. » Voilà donc ce qui fut voté. Mais il n'y eut pas de suite !

À la clôture de la Conférence environnementale dont vous avez pris l'initiative, madame la ministre, le Premier ministre s'est engagé à transformer ces vœux en actes, déclarant notamment : « L'indépendance des experts sera plus sûrement garantie. »

Eh bien, avec ce texte, nous proposons de mettre en application l'ensemble de ces préconisations sur les lanceurs d'alerte et en matière d'expertise !

Aujourd'hui, il est urgent de restaurer la confiance entre la société et les experts. Les conflits d'intérêts ne sont repérés que par les déclarations des chercheurs. Ainsi, pendant la pandémie grippale de 2009, les doutes croissants des citoyens se sont nourris des négligences médiatisées de nombreuses instances – dont le Haut Conseil de la santé publique – sur la vérification des liens d'intérêts, malgré les règles qui s'imposent à elles.

Le drame de l'amiante, avec ses milliers de morts, de malades en souffrance et de contaminés en sursis, repose sur une dangerosité vite identifiée par les acteurs de terrain : inspecteur du travail en 1906, ouvriers de Condé-sur-Noireau dès 1955, ouvrières d'Amisol dès 1970, enseignants de Jussieu dès 1974. Mais, là aussi, la présence de chercheurs non indépendants au sein du Comité permanent amiante, mélangeant autorités publiques et industriels soucieux de protéger leurs intérêts, a différé les bonnes décisions.

Je sais le contexte exceptionnel de crise. Je sais la parcimonie avec laquelle doit être engagé l'argent public. Mais c'est précisément pour économiser non seulement des vies, mais aussi les milliards que nous coûtent les drames sanitaires que je vous propose de créer cette autorité indépendante.

Ah, bien sûr, si, demain, le Gouvernement nous propose une solution témoignant d'une égale exigence, invente une cellule de déontologie scientifique auprès du Défenseur des droits ou remanie très profondément la Haute Autorité de santé, l'étendant au champ environnemental, et rendant la commission de transparence à l'Agence du médicament, pourquoi pas ?

Envisager un dispositif à faible coût regroupant diverses personnes détachées partiellement est aussi imaginable. Mais il ne faut rien céder sur l'indépendance !

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi prévoit la création d'une Haute Autorité, ou du moins d'une entité crédible et indépendante. C'est le plus souvent à la suite d'une impasse de l'évaluation institutionnelle qu'une personne devient lanceur d'alerte: il faut donc prévoir qu'une instance puisse donner suite à cette alerte. Parce qu'elle ne mènera pas elle-même d'expertise et parce qu'elle ne sera pas spécialiste du sujet, une telle instance disposera du recul nécessaire pour s'attacher aux méthodes plutôt qu'aux positions déjà structurées.

Les membres de cette autorité seront compétents en matière de déontologie, de méthodologie et quant aux principes directeurs de l'expertise. Elle pourra s'autosaisir d'office, mais les saisines les plus fréquentes viendront de l'extérieur: associations, syndicats, personnes impliquées dans une alerte...

Cette future instance sera composée de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation, de parlementaires membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, ainsi que des responsables des missions d'expertise collective des grands organismes de recherche, qui contribuent à améliorer la technique des expertises collectives et la mise au point des principes directeurs.

La présence des représentants des agences est également importante: il convient en effet d'intégrer des personnes ayant travaillé sur la déontologie de l'expertise plutôt que des personnes qui sont en charge de dossiers spécifiques.

De surcroît, la présence des représentants d'associations ouvrira la procédure à la société civile, tout comme celle des syndicats assurera la représentation des premiers concernés.

Par ailleurs, le texte prévoit l'exercice d'un droit d'alerte en matière sanitaire et environnementale.

Avant tout, précisons que le lanceur d'alerte n'est pas un professionnel identifié dans son entreprise ou dans son laboratoire, qui serait spécifiquement investi de cette mission; c'est une personne – chercheur ou salarié – qui, au hasard de sa vie professionnelle, est soudain confrontée à un risque qu'elle identifie comme sérieux et dont elle ne parvient pas à faire valoir la prise en compte.

Le statut de lanceur d'alerte protège à la fois le message – pour que les institutions l'entendent – et celui qui l'a émis – pour que ce dernier ne soit pas inquiété. Loin d'ouvrir la boîte de Pandore des vocations d'alerteur, ce texte définit un protocole raisonné, sanctionne les communications malveillantes ou non fondées et éloigne l'alerte des aléas médiatiques. À l'émotion, nous préférons la raison.

Ce texte distingue les personnes salariées, qui encourent des mesures discriminatoires de la part de leur employeur, notamment un licenciement, comme dans le cas d'André Cicoletta, et les personnes non salariées qui, elles, s'exposent à des actions en justice sur le terrain de la diffamation; je songe notamment à Véronique Lapidès, attaquée après avoir mis au jour un nombre élevé de cancers parmi les enfants fréquentant une école maternelle de Vincennes, construite pour partie sur le site d'une ancienne usine chimique.

Je ne dis pas que se valent le niveau de connaissances de nos chercheurs et le niveau moyen des savoirs et savoir-faire de la population en matière d'expertise. Mais j'affirme que les salariés qui lancent une alerte après avoir repéré une anomalie, une pathologie induite ou une toxicité ne

peuvent qu'enrichir les hypothèses du chercheur par leur connaissance du terrain et, surtout, la permanence de leurs observations.

Du reste, les salariés sont demandeurs de ce droit. J'apprécie les propositions formulées en ce sens par les syndicats, qui conjuguent la légitimité du comité d'hygiène et de sécurité et la mission d'écoute et de transmission de l'alerte.

Avant de conclure, je répondrai, à cette tribune, à certaines questions persistant au sujet du présent texte.

Voulons-nous créer une agence de plus? Non! Cette Haute Autorité n'exercera aucune mission de recherche ou d'expertise. Elle ne se substituera pas aux laboratoires ou aux agences. Par sa veille, elle garantira le bon fonctionnement, l'indépendance et l'efficacité de l'expertise. À cet égard, elle pourrait être comparée à la CNIL, qui n'a pas pour mission de produire des fichiers, mais qui veille à ce que les fichiers existants ne contreviennent pas aux libertés individuelles.

N'aurions-nous pas confiance en nos chercheurs? Je l'affirme solennellement, la quasi-totalité de ces derniers allie la compétence à l'éthique. Néanmoins, tous les rapports parlementaires relatifs aux scandales sanitaires l'attestent, certains arbitrages ont été modifiés par la présence de certains chercheurs liés par des intérêts financiers aux produits qu'ils expertisaient.

Sommes-nous inspirés par un manque de confiance dans nos agences? Celles-ci représentent un réel progrès dans la mesure où elles ont permis de séparer l'évaluation du risque et la gestion du risque. Au surplus, elles ne cessent de s'améliorer, notamment en constituant en leur sein des comités d'éthique. Néanmoins, il est toujours préférable de ne pas être juge et partie. Cette proposition de loi fournira donc au Gouvernement l'occasion d'engager une réforme et une refonte de toutes nos agences, que je crois trop nombreuses: dans le seul domaine des produits chimiques, j'en ai moi-même recensé cinquante!

Enfin, cette Haute Autorité ne va-t-elle pas susciter de nouvelles dépenses? Au contraire, elle engendrera surtout des économies! Certes, il faudra dépenser un peu pour la faire fonctionner, mais on me permettra de rappeler ce qu'aurait coûté aux comptes publics les drames qu'une telle instance aurait permis d'éviter: 2 milliards d'euros au titre des compensations versées par le FIVA, le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante; 1,8 milliard d'euros pour le désamiantage de Jussieu; pour le désamiantage de nos lycées... la facture n'est pas connue; 1,2 milliard d'euros pour les victimes du Mediator, en plus des 800 millions de francs versés par la sécurité sociale pour les remboursements de ce médicament.

Je pourrais également évoquer la réparation des dégâts cardiaques causés par le Mediator, ou encore le coût à venir de l'ablation des prothèses PIP et de la chirurgie réparatrice qui sera ensuite nécessaire, le coût du traitement des victimes des hormones de croissance ou des irradiés d'Épinal, sans même parler des soins induits, demain, par des produits encore autorisés.

Allons-nous, chaque année, créer de la douleur, présenter un rapport au Parlement et dépenser, en réparation, des milliers de fois plus qu'en prévention?

Madame la ministre, mes chers collègues, les sénatrices et les sénateurs du groupe écologiste ont choisi de présenter cette proposition de loi en raison de l'urgence à agir.

Il peut être amélioré, et je ne veux pas croire que la conclusion du travail en commission, qui a été difficile, trahit une volonté de faire échouer cette initiative pour des raisons purement politiques.

**M. Roland Courteau.** Nous non plus, nous ne voulons pas le croire !

**Mme Marie-Christine Blandin.** Nous agissons non seulement avec conviction, mais aussi dans le respect du travail parlementaire accumulé depuis des années sur ce sujet. Nous sommes des lanceurs d'alertes législatives, soucieux de garantir aux citoyens une sécurité sanitaire et environnementale hors de tout soupçon.

Je ne doute pas que vous saurez nous entendre. Si nous réussissons, nous dédierons cette avancée législative à Irène Frachon. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC. – M. Jean-Pierre Plancade applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Ronan Dantec, rapporteur de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi de Mme Blandin, déposée par le groupe écologiste dans le cadre de l'ordre du jour qui lui est réservé, marque un moment important pour la Haute Assemblée. En effet, au terme d'un travail collectif, fondé sur un diagnostic partagé des lacunes actuelles de nos systèmes d'expertise et d'alerte, il s'agit de parvenir, en lien avec le Gouvernement, à une loi claire, efficace et à la hauteur des enjeux.

L'ambition du rapporteur de la commission du développement durable, saisie au fond sur le présent texte, est donc de contribuer à établir cette vision partagée.

En matière d'alerte, les enjeux actuels sont reflétés par les chiffres de l'INSEE. Depuis une demi-douzaine d'années, en France, l'espérance de vie en bonne santé diminue : alors qu'elle s'élevait à 64,3 ans pour les femmes en 2005, dernière année au terme de laquelle cet indicateur a progressé, elle n'est plus aujourd'hui que de 63,2 ans. Ainsi, nous sommes revenus dix ans en arrière, à l'espérance de vie en bonne santé telle qu'elle était à la fin des années quatre-vingt-dix.

Les causes de ce recul sont globalement connues, même s'il est évidemment difficile de les hiérarchiser, entre facteurs environnementaux – pollution de l'air, perturbateurs endocriniens, produits cancérigènes – et facteurs liés au mode de vie – sédentarité, mauvaise alimentation, tabagisme, ou encore, ne l'oublions pas, montée de l'exclusion sociale.

Ce n'est donc pas par peur irrationnelle de dangers imaginaires que la population française s'alarme et demande aux élus qui la représentent d'ériger l'enjeu de la santé et de l'environnement en nouvelle priorité de l'action publique nationale, mais bien par conscience lucide des problèmes qui pèsent sur son avenir.

De plus, cette diminution de l'espérance de vie en bonne santé constitue un paramètre essentiel de l'équilibre des comptes de la Nation. Car, ne l'oublions pas non plus, perdre un an de vie en bonne santé à l'échelle d'une population qui, grâce aux progrès de la médecine, vit de plus en plus longtemps, c'est perdre parallèlement des dizaines de milliards d'euros de dépenses de santé,...

**M. Roland Courteau.** Eh oui !

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** ... soit un gaspillage insensé au regard des économies que dégageraient des politiques de prévention plus résolues, à la définition desquelles la présente proposition de loi a vocation à contribuer.

Si une seule affaire devait illustrer nos dysfonctionnements en matière d'alerte et de prise de conscience, je citerais le traitement accordé à la prise de position publique de Pierre Meneton, chargé de recherche au sein du département santé publique de l'INSERM : après avoir alerté ses concitoyens sur la surconsommation de sel en France, tout en dénonçant le lobbying des producteurs de sel et du secteur agroalimentaire, il fit l'objet d'une plainte en diffamation déposée par les Salines de France, avant de gagner son procès.

L'ensemble des tracasseries – c'est un euphémisme ! – dont Pierre Meneton a été victime après le lancement de cette alerte donne l'image d'un pays où il ne fait pas si bon alerter sur les dangers ignorés ou cachés. Pourtant, en France, une centaine de décès peuvent être attribués chaque jour à l'excès de consommation de sel. C'est donc un enjeu majeur de santé publique, qui appelle expertise, débat contradictoire et décision finale du pouvoir politique.

Bref, notre chaîne d'alerte et d'expertise est notoirement insuffisante. Le présent texte ambitionne d'engager une forte modernisation de nos procédures pour garantir plus d'efficacité et de transparence.

Je vais rappeler à présent les principaux points du rapport, en détaillant les améliorations proposées à la suite des auditions et des débats de notre commission.

Tout d'abord, la proposition de loi prévoit la création d'une Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

Cette idée n'est pas nouvelle : de fait, à plusieurs reprises, le Sénat a examiné l'opportunité de créer une haute autorité chargée de garantir l'expertise et l'alerte. Dès 2005, une proposition de loi de Claude Saunier visait à la création d'une Haute Autorité de l'expertise publique, ayant pour mission d'harmoniser les procédures d'expertise dans le but de revaloriser cette dernière.

Cette réflexion a également été engagée lors de l'examen de la loi Grenelle 1, dont l'article 52 – soutenu avec force dans cet hémicycle par le ministre d'alors, Jean-Louis Borloo – prévoyait un rapport sur l'opportunité de créer une instance garantissant la transparence, la méthodologie et la déontologie des expertises, ainsi que l'instruction des situations d'alerte. Ce document n'a jamais été fourni par le gouvernement de l'époque.

L'idée est donc assez répandue selon laquelle il est nécessaire, premièrement, de se doter d'une instance indépendante pour s'assurer que les alertes ne se perdent pas et, deuxièmement, de mener les expertises dans les règles de l'art. Elle aurait même pu être considérée comme consensuelle : tel est notamment le sentiment qu'a exprimé, lors de la Conférence environnementale qui s'est tenue il y a quelques semaines, notre collègue Chantal Jouanno que je me permets de citer : « Je suis très déçue que la Haute Autorité sur l'expertise, pourtant consensuelle, n'ait pas été évoquée. » Voilà une omission qui est corrigée ! (*Les sénateurs du groupe écologiste applaudissent en se tournant vers Mme Chantal Jouanno.*)

**M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable.** Quel succès !



**M. Ronan Dantec, rapporteur.** Au demeurant, les auditions que j'ai pu mener en vue de la rédaction de ce rapport n'ont pas effacé ce sentiment. Les agences de sécurité sanitaire elles-mêmes ne sont pas hostiles à ce principe : elles sont conscientes de l'intérêt d'un avis indépendant et respecté, extérieur à elles et garantissant, en définitive, la qualité de leur travail.

La discussion de cette proposition loi, qui ne se conclura que dans les prochaines semaines puisque nous ne pourrions pas la prolonger aujourd'hui, devrait nous donner l'occasion d'améliorer cette articulation entre les lanceurs d'alertes, les agences et la Haute Autorité de l'expertise, afin d'accroître l'efficacité et la lisibilité des dispositifs. En tant que rapporteur, j'ai d'ailleurs déposé en commission de nombreux amendements allant dans ce sens. J'ai notamment proposé, à l'article 1<sup>er</sup>, une modification rédactionnelle destinée à gommer une légère ambiguïté du texte initial, concernant la capacité de la Haute Autorité à mener elle-même des travaux d'expertise.

Comme vient de le rappeler clairement Marie-Christine Blandin – et ce point ne doit pas faire débat entre nous – cette Haute Autorité ne doit être ni une assemblée de super-experts ni une nouvelle agence chargée de mener ses propres travaux d'expertise : sa mission est de définir des règles déontologiques et d'émettre des avis quant au respect de ces règles ; ce n'est pas la même chose !

Si la commission du développement durable a adopté la totalité des amendements qu'elle a eu à examiner, le vote négatif de l'opposition sur l'ensemble de la proposition de loi n'a pas permis d'intégrer ces modifications, ce que je regrette profondément pour la lisibilité du débat. J'espère néanmoins que nous ne nous égarerons pas dans de faux débats.

Je ne crois pas trahir les échanges que nous avons eus en commission – je parle sous le contrôle de son président – en signalant que ce rejet s'est notamment appuyé sur l'argument : « une structure supplémentaire, donc des dépenses supplémentaires et des processus administratifs supplémentaires ». La création de la Haute Autorité irait donc à l'encontre de l'efficacité de l'action publique et de la nécessaire maîtrise des dépenses publiques.

L'existence de nombreuses agences de sécurité sanitaire et leur coordination constituent, certes, un vrai sujet, qu'Yves Bur, ancien vice-président UMP de l'Assemblée nationale et auteur d'un rapport en 2010, avait déjà étudié. Je le cite : « La multiplication des organismes, le chevauchement de leurs compétences, et l'insuffisance de coordination, contribuent au manque de lisibilité du dispositif des agences. » Il était son propos d'une citation de Thierry Tuot, conseiller d'État : « Le paysage des agences n'a pas été pensé dans sa globalité selon un schéma d'ensemble structuré mais résulte d'un empilement d'institutions créées au gré des crises, d'où cette impression de dispositif manquant de lisibilité. »

Yves Bur soulignait la présence de « zones grises » : des domaines de santé publique où l'on ne savait pas très clairement quelle agence devait intervenir. Il constatait aussi la multiplication des missions d'inspection, pouvant être diligentées par plusieurs ministères à la fois, mobilisant du temps et de l'énergie au sein des agences.

On peut rejoindre Yves Bur dans son constat, examiner avec intérêt les propositions de fusion et de rapprochement d'agences qu'il a préconisées, mais ce n'est pas, en tout état de

cause, le sujet qui nous intéresse aujourd'hui puisque nous créons non une nouvelle agence d'expertise mais une Haute Autorité unique, qui a sans doute vocation à s'adosser à la remise à plat de l'architecture globale des agences.

Néanmoins, notre proposition va dans le sens du rapport Bur sur au moins trois points.

En premier lieu, nous entendons éviter la multiplication des processus de contrôle interne, car on voit bien que les agences elles-mêmes sont en train de se doter de comités de déontologie sans aucune harmonisation des règles entre agences sur le rôle de ces comités, leur intervention dans le processus de décision ou encore la transparence de leurs débats.

La présence d'une Haute Autorité unique va être ici obligatoirement facteur de cohérence, et donc d'économie de moyens publics, ainsi que de moyens associatifs ou syndicaux, car on demande de plus en plus aux acteurs de la société dite « civile » de rejoindre ces comités, suscitant ainsi, là encore, la multiplication des réunions et des sollicitations.

La Haute Autorité de l'expertise est, par conséquent, un élément de rationalisation des procédés et donc une source d'économies substantielles pour l'État. Comme, par ailleurs, il subsiste, au sein de l'État, un certain nombre de petites structures de prévention et d'évaluation sans grand impact, nous pouvons, me semble-t-il, sans nul doute créer cette Haute Autorité, dont les effectifs administratifs seront modestes, à moyens constants pour l'État et avec la promesse de réelles économies d'échelle.

En deuxième lieu, il s'agit d'éviter le maintien de ces « zones grises » où l'alerte peut échapper à la vigilance de l'État. Ce point est essentiel. À partir du constat du rapport Bur sur l'existence de ces zones grises, dès lors qu'existe une Haute Autorité qui assure le suivi des alertes qu'elle reçoit, il devient quasi impossible que ces alertes ne soient pas traitées.

En troisième lieu, il faut absolument garantir l'indépendance des décisions de l'expertise par rapport à l'État, et donc au pouvoir politique en place, de manière que ses conclusions soient totalement admises par la société.

À cet égard, le rapport Bur est tout aussi explicite, parlant d'autonomie artificielle des agences : « L'autonomie dont bénéficient les agences est relative, tant la tutelle est présente dans les instances de gouvernance et conditionne leurs ressources financières. » Ou encore : « L'élaboration du budget de chaque agence avec le ministère du budget ne laisse que peu de marge de négociation aux responsables des agences. » Enfin : « Un autre inconvénient tient à la compétition entre administrations centrales dans la commande d'études ou d'avis, la principale contributrice budgétaire faisant valoir sa prééminence dans le traitement des demandes. »

La Haute Autorité de l'expertise renforcera donc l'autonomie des agences, gage de leur efficacité, d'obligation de réponse aux alertes essentielles et d'acceptabilité des conclusions de l'expertise.

J'insiste tout particulièrement sur ce dernier point : l'acceptation, dans la société, des résultats de l'expertise.

Il y a sans doute, dans les raisons de l'opposition à ce texte – je note au passage que l'opposition est peu présente aujourd'hui –, l'idée selon laquelle il va ajouter encore de l'« émotionnel » dans le traitement de l'alerte et du risque

en France, qu'il s'agira d'un appel d'air pour les polémiques, peut-être l'irrationnel, dans le débat public sur les enjeux de santé publique.

Je tiens à dire que c'est exactement à l'inverse que nous entendons aboutir avec cette proposition de loi, et je vais à nouveau partir d'un exemple concret, celui des OGM.

Je ne me prononcerai pas au fond sur l'étude du professeur Gilles-Éric Séralini, ni sur ses choix méthodologiques, ni sur ses choix en termes de communication. Mais il ne fait aucun doute que le débat médiatique n'aurait pas été ce qu'il a été si nous avions eu à notre disposition une Haute Autorité de l'expertise.

Celle-ci aurait, par exemple, depuis longtemps, interpellé l'État pour qu'il demande à une de ses agences de mener elle-même les études nécessaires à la clarification du débat. La Haute Autorité se serait alors saisie de l'avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, l'ANSES, sur les maïs ou les colzas OGM; de nombreux avis sont disponibles sur le site de l'ANSES. La Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte serait partie de ce simple avis de l'ANSES que je cite : « Pour 55 % des OGM étudiés, l'Agence estime que les données fournies par l'industriel ne sont pas suffisantes pour conclure sur la sécurité sanitaire liée à la consommation de l'OGM. » Elle aurait aussi pu reprendre des avis plus détaillés comme celui qui concerne le colza MON 88302. J'en citerai deux, portant sur les interactions avec les herbicides.

« Étant donné que ce colza MON 88302 a été développé pour résister à un traitement glyphosate tardif, il aurait été nécessaire de réaliser une analyse de composition sur du colza MON 88302 traité tardivement et de fournir les teneurs résiduelles en glyphosate et ses métabolites dans les graines et les huiles. » Je précise que le glyphosate est l'herbicide.

Voici maintenant ce que dit l'ANSES sur les durées des études de toxicité, thème très débattu aujourd'hui dans les médias : « L'objectif de l'étude de toxicité subchimique de 90 jours n'étant pas de démontrer uniquement l'absence de toxicité de la protéine CP4EPSPS, mais surtout d'écarter le risque d'effets inattendus liés à l'insertion du transgène dans la matrice végétale, la seule documentation de la sécurité de la protéine est considérée par le comité d'experts spécialisé comme insuffisante. »

Logiquement, avec ces conclusions, qui ont amené l'ANSES à émettre un avis négatif sur ces produits, y compris quant à la sécurité sanitaire liée à leur consommation, la Haute Autorité aurait pu se saisir de la question.

Aujourd'hui, les études du professeur Séralini répondent donc clairement à une absence d'action publique de recherche – je répète que je ne me prononce pas ici sur les méthodologies retenues, l'ANSES étant saisie par l'État pour émettre un avis avant la fin du mois –, et une Haute Autorité aurait certainement permis d'éviter cette situation, en demandant à l'État de diligenter lui-même, à partir des conclusions de l'ANSES, les études nécessaires. La création même d'une Haute Autorité indépendante irait donc dans le sens d'un débat apaisé et de décisions de l'État mieux acceptées par la société, car adossées à des expertises dont la validité serait garantie, précisément, par les représentants légitimes de la société – haute instance administrative, associations agréées, syndicats –, dans le cadre d'un processus délibératif transparent.

Bien sûr, cette Haute Autorité répond à des enjeux de santé publique, face à des risques non encore parfaitement identifiés ou insuffisamment pris en compte, mais elle répond aussi aux difficultés de l'État à développer ces actions, à autoriser des aménagements, à assumer ces décisions, car on conteste aujourd'hui et on contestera de plus en plus, dans le nécessaire débat public, la légitimité d'expertises considérées comme non indépendantes de lui-même.

La Haute Autorité de l'expertise peut ainsi permettre à l'État de mieux défendre certains de ses choix, y compris, parfois – j'espère que vous allez savourer la phrase! –, contre des contestations dites « écologistes ». (*Sourires.*)

Dans la même logique, l'amendement adopté en commission à l'article 8, mais non intégré au texte pour les raisons déjà exposées, soulignait l'intérêt de la création d'une chaîne d'alerte complète associée à un principe de confidentialité. Il s'agit là – et ce dispositif est complété par l'article 21 de la proposition de Marie-Christine Blandin, relatif à la condamnation de la diffamation – de protéger aussi l'entreprise, pour éviter que le battage médiatique ne soit la seule possibilité de créer une alerte. Pour les entreprises également, la création d'une Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement serait donc, sans nul doute, un vrai progrès.

Je ne reviendrai pas ici sur le titre II, sur lequel nous avons entendu les remarques des syndicats : simplifications de procédure possibles; disparition de la cellule d'alerte au profit du renforcement du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et de la protection solide du salarié lanceur d'alerte, tout simplement par extension de la loi Bertrand relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, qui avait suivi le scandale du Mediator. Ces amendements vont être détaillés par ma collègue Aline Archimbaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, qui reviendra sur l'intérêt que les syndicats ont manifesté à l'égard de cette proposition de loi.

Cet exemple montre bien la place laissée, dans le processus engagé, à un dialogue constructif avec les parlementaires, le Gouvernement et les acteurs de la société. Nous voulons arriver à un texte partagé, compris par tous, que nous avons le temps de mettre au point.

Chers collègues, nous sommes confrontés à des enjeux majeurs de santé publique, que nous ne pouvons régler au coup par coup, comme c'est aujourd'hui le cas : initiatives parlementaires se traduisant par des amendements de séance trop peu discutés en amont, comme on l'a vu encore la semaine dernière à propos du texte sur le bisphénol A; création d'agences; vote de nouvelles lois censées répondre au dernier scandale en date. Eu égard aux enjeux, nous ne pouvons plus fonctionner ainsi!

Cette loi est une loi de modernisation démocratique, qui doit permettre à l'État et à la société d'avoir une approche rigoureuse des risques émergents, de se doter de nouvelles capacités de décision, autant pour mieux se protéger que pour mieux assumer l'ensemble de ses propres décisions.

J'espère, chers collègues, que nous aurons entre nous, à partir d'aujourd'hui – cette discussion générale n'est qu'un début –, un temps de débat et de travail commun, sans posture politicienne, pour aboutir à une loi qui soit à la

hauteur de ces enjeux majeurs. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste. – M. Jean-Pierre Plancade applaudit également.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

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

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

La parole est à Mme la rapporteur pour avis.

**Mme Aline Archimbaud, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la commission des affaires sociales, bien que compétente pour les questions d'expertise sanitaire, s'est saisie pour avis des seuls articles relatifs à l'alerte sanitaire et environnementale qui concernent l'entreprise.

L'entreprise est d'ores et déjà un acteur de la santé et de l'équilibre environnemental. Les institutions représentatives du personnel, les IRP, sont, aux côtés de la médecine du travail, les premiers acteurs de la protection de la santé au travail. Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, le CHSCT, créé par la quatrième loi Auroux en 1982, a élargi le champ de compétences de l'ancien comité d'hygiène et de sécurité pour prendre en compte l'impact des conditions de travail sur la santé des salariés.

Les pouvoirs de cette instance, notamment celui de mener des enquêtes sur les accidents du travail et de faire appel à un expert, en ont fait un outil de prévention des risques professionnels indispensable. Toutefois, à l'heure actuelle, ses compétences en matière de prévention des risques sanitaires et environnementaux que fait peser l'entreprise sont très limitées, voire inexistantes.

En effet, la réponse à une situation de risque sanitaire et environnemental relève avant tout de l'État et des autorités publiques locales, en vertu de pouvoirs de police administrative généraux ou spécifiques.

Le maire est chargé de la police municipale, qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Il peut donc, en cas de danger grave ou imminent, prescrire l'exécution de toute mesure exigée par les circonstances.

Le préfet est, quant à lui, compétent dès lors que le champ d'application des mesures à prendre excède le territoire d'une seule commune. Surtout, ses pouvoirs sont étendus en cas d'urgence.

Plusieurs agences et organismes publics, ainsi que les services déconcentrés de l'État, ont pour mission de réaliser une veille sanitaire et environnementale, de répondre aux situations de danger grave et imminent et d'examiner les signalements et alertes dont ils sont destinataires.

Les agences régionales de santé, les ARS, comptent, parmi leurs attributions, l'organisation de la veille sanitaire et le traitement des signalements d'événements sanitaires. Pour ce faire, elles concentrent les moyens de l'État dans les régions, notamment grâce à leur cellule de veille, d'alerte et de gestion sanitaires, la CVAGS.

Il existe un véritable chaînage dans la réponse aux événements sanitaires, selon la gravité et le caractère imminent ou non de ceux-ci, qui implique tous les échelons de l'organisation administrative de l'État et les professions concernées.

La prévention et la réparation des dommages causés à l'environnement correspondent à une logique différente et reposent sur le principe général du pollueur-payeur.

Il appartient à l'exploitant d'une activité économique de prendre, en amont, toutes les mesures nécessaires pour limiter les effets potentiels d'une menace imminente de dommage sur l'environnement et de tenir l'autorité administrative informée de ses initiatives et de leurs conséquences. En cas d'atteinte avérée à l'environnement, les mesures de réparation doivent supprimer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine et, éventuellement, rétablir les espaces naturels dans leur état initial. Elles sont à la charge de l'exploitant.

En cas d'urgence ou de danger grave, le préfet dispose d'un pouvoir très large : il peut, à tout moment, prendre ou faire prendre, aux frais de l'exploitant défaillant, les mesures de prévention ou de réparation nécessaires.

Le régime des installations classées constitue le seul lien qui existe entre les deux logiques, l'une interne à l'entreprise, l'autre reposant sur l'intervention de la puissance publique, que je viens de vous exposer.

La loi Bachelot de 2003, votée à la suite du terrible accident industriel de l'usine AZF, a élargi le champ d'action du CHSCT dans les structures qui présentent de graves dangers pour la santé publique ou l'environnement. C'est une nécessité dans des territoires tels que la « vallée de la chimie » lyonnaise chère à notre collègue Guy Fischer ou bien d'autres encore, où sont concentrées, sur quelques kilomètres, des dizaines d'installations classées. Le CHSCT y dispose d'une information renforcée en matière de prévention des risques écologiques liés à l'activité de l'entreprise, au-delà de la simple protection de la santé et de la sécurité du travailleur, et il émet un avis, transmis au préfet, sur la demande d'autorisation faite par l'entreprise.

Toutefois, je viens de vous décrire un régime dérogatoire au droit commun. Alors que les dangers pesant sur l'environnement et la santé publique – pas seulement la santé au travail – du fait des activités économiques se font, malgré le cadre réglementaire existant, de plus en plus nombreux, les employés et leurs représentants n'ont, dans la grande majorité des entreprises, aucun moyen d'agir en la matière.

Le constat de l'insuffisance des dispositions existantes n'est pourtant pas nouveau.

Ainsi, l'article 53 de la loi Grenelle 1 de 2009 invitait déjà les partenaires sociaux à négocier sur « la possibilité d'ajouter aux attributions des institutions représentatives du personnel une mission en matière de développement durable, d'étendre la procédure d'alerte professionnelle interne à l'entreprise aux risques d'atteinte à l'environnement et à la santé publique ».

Auparavant, un document d'orientation, qui avait été transmis aux partenaires sociaux à la suite de la conférence tripartite sur l'amélioration des conditions de travail du 4 octobre 2007, prévoyait de soumettre à la négociation la définition des risques qui seraient concernés par la mise en place d'un dispositif d'alerte et les conditions dans lesquelles celui-ci serait déclenché, ainsi que la question de l'auteur de l'alerte et de la protection de ce dernier.

Malheureusement, vous vous en doutez, aucune suite n'a été donnée à ces initiatives encourageantes, que ce soit du fait de la mauvaise volonté des acteurs concernés ou de l'apparition d'autres priorités politiques.



Dans ce contexte, nos travaux ont été principalement orientés sur l'articulation entre la proposition de loi de Marie-Christine Blandin et les dispositions du code du travail existantes.

Dans le cadre du protocole organisant la concertation avec les partenaires sociaux, la présidente de la commission des affaires sociales et le président de la commission du développement durable ont saisi les partenaires sociaux sur le texte de la proposition de loi afin de recueillir leurs avis. Les réponses écrites des organisations ont été publiées en annexe du rapport de la commission des affaires sociales. J'ai souhaité compléter ces réponses par l'audition des partenaires sociaux, et j'ai ainsi pu entendre le MEDEF, la CFDT, la CFTC et la CGT, les autres syndicats n'ayant pas souhaité ou pas pu répondre à ma demande dans les délais d'examen fixés.

La question de l'expertise sanitaire relevant également du champ de compétence de la commission des affaires sociales, j'ai entendu, sur l'ensemble des dispositions de la proposition de loi, le point de vue d'un acteur indépendant particulièrement impliqué sur cette question, à savoir la revue *Prescrire*.

Concernant la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique, les partenaires sociaux m'ont fait part de deux objectifs principaux : l'efficacité et l'absence de redondance avec les compétences des agences existantes, en particulier l'ANSES, dont ils sont partie prenante.

S'ils considèrent que la mise en place de normes centralisées pour définir les conditions d'indépendance de l'expertise ainsi que le contrôle des déclarations d'intérêt leur paraissent nécessaires, ils sont opposés à l'idée que la nouvelle instance dispose de pouvoirs d'expertise propres, dont la constitution leur paraît difficile et la mise en œuvre, peu efficace. La revue *Prescrire* rejoint cette analyse, mais estime utile la possibilité accordée à la Haute Autorité de saisir directement le ministre d'une alerte, afin de surmonter l'éventuelle inertie d'une agence.

Concernant la mise en place d'une procédure de recueil des alertes dans l'entreprise et le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte, mesures qui, du fait de leur incidence sur le droit du travail, relèvent du champ de la négociation nationale interprofessionnelle, les organisations consultées m'ont informée qu'elles n'envisageaient pas d'ouvrir une négociation à ce sujet.

Elles ont toutefois formulé plusieurs remarques qui, malgré des points de vue parfois éloignés, laissent apparaître un consensus.

Les organisations patronales – le MEDEF, l'UPA et la CGPME – se sont montrées réticentes à l'idée de créer une cellule d'alerte dans chaque entreprise. Le MEDEF a, malgré tout, souligné la nécessité d'assurer une meilleure cohérence en matière de veille et d'alerte.

Pour les représentants des employeurs, la création d'une nouvelle institution représentative du personnel n'est pas opportune au moment où de nombreuses entreprises sont victimes d'une situation économique peu favorable. De plus, le MEDEF a, lors de son audition, fait valoir que la négociation sur la modernisation du dialogue social, qui a débuté en 2009, est toujours en cours et porte notamment sur la réforme des IRP.

Les organisations représentatives des salariés – la CFDT, la CFTC et la CGT – ont, quant à elles, estimé que la solution la plus pertinente serait de confier les missions qui sont données, dans la proposition de loi, à la cellule d'alerte au

CHSCT ou, en son absence, aux délégués du personnel, car le lien entre les conditions de travail, la santé publique et l'environnement est désormais avéré. Pour expliquer leurs doutes sur la nécessité de créer une cellule d'alerte dans chaque entreprise, elles ont mis en avant le caractère concurrent de la structure envisagée par la proposition de loi par rapport aux IRP existantes et le besoin de renforcer celles-ci.

De fait, les questions que la proposition de loi laisse sans réponse sont relatives à la composition et aux modalités de désignation de la cellule ainsi qu'à son indépendance vis-à-vis de l'employeur. Les dispositions applicables au CHSCT et à ses membres garantissent d'ores et déjà l'indépendance et la protection de ces derniers contre un licenciement abusif. Cette IRP pourrait donc jouer le rôle de filtre des alertes dont les salariés la saisiraient, ce qui permettrait d'écarter les signalements infondés ou de mauvaise foi.

La CFDT a rappelé l'existence d'un certain nombre de dispositions en matière d'association des IRP aux questions environnementales, ainsi que les avancées contenues dans la loi Bachelot de 2003, qui n'ont, jusqu'à présent, jamais été mises en œuvre. Cela s'explique par le manque de formation des membres des CHSCT dans les domaines très techniques que sont les risques sanitaires et environnementaux. Le représentant de la CFDT, tout comme celui de la CGT, a beaucoup insisté sur la nécessité de renforcer le droit à la formation des membres des CHSCT.

Toutes les organisations syndicales ont souligné l'autocensure dont font preuve les salariés, ainsi que les pressions plus ou moins explicites qu'ils subissent lorsqu'ils cherchent à révéler un risque lié à l'activité de leur entreprise. Dans la période actuelle de chômage élevé, le chantage à l'emploi dont ils peuvent être les victimes est souvent dissuasif.

C'est la raison pour laquelle elles prônent avant tout une extension du droit de retrait reconnu au salarié et du droit d'alerte du CHSCT aux conséquences sur la santé publique et sur l'environnement des méthodes de production de l'entreprise.

Enfin, la CFTC a considéré que la difficulté majeure, pour les salariés, consiste à accéder à la connaissance scientifique nécessaire pour démontrer les risques dont ils soupçonnent l'existence. Celle-ci est souvent fragmentée dans l'entreprise, ce qui ne permet pas forcément à une personne isolée et non experte de reconnaître une situation de danger et de lancer une alerte.

C'est pourquoi il a été suggéré de s'appuyer sur les réseaux de vigilance existants, en particulier les groupes d'alerte en santé travail, les GAST, qui sont en cours de déploiement auprès des agences régionales de santé, sous l'égide de l'Institut de veille sanitaire, l'InVS.

La commission des affaires sociales a adopté onze amendements tendant à supprimer les cellules d'alerte dans les entreprises telles qu'elles sont proposées dans le texte initial et à intégrer la mission de veille sanitaire aux compétences du CHSCT ou, à défaut, à celles des délégués du personnel.

Il s'agit : d'élargir les missions du CHSCT en y ajoutant l'examen des alertes de santé publique ou d'environnement transmises par les salariés ou identifiées par ses membres ; de renforcer le pouvoir d'enquête de cette instance, pour lui permettre d'enquêter sur les alertes qu'elle reçoit dans les domaines que je viens de citer ; de prévoir que le CHSCT est consulté avant tout changement des produits ou des procédés de fabrication utilisés dans l'établissement qui sont

susceptibles de faire peser un risque sur la santé publique ou l'environnement; de rendre obligatoire la réunion du CHSCT lorsqu'un événement lié à l'activité de l'établissement a porté atteinte ou a pu porter atteinte à la santé publique ou à l'environnement; de permettre au CHSCT de faire appel à un expert pour ce qui concerne les risques sanitaires ou environnementaux qui peuvent être posés par l'activité de l'entreprise.

Il est également nécessaire d'élargir le droit d'alerte et de retrait reconnu à tout salarié par le code du travail et le droit d'alerte dont disposent les représentants du personnel au CHSCT, afin d'inclure les risques en matière de santé publique et d'environnement.

Pour garantir la meilleure protection possible des lanceurs d'alerte contre les représailles qu'ils pourraient subir dans le monde du travail, il est également apparu nécessaire de modifier l'article du code qui pose le principe général de non-discrimination, en incluant dans la liste des personnes ne pouvant être écartées d'un recrutement, sanctionnées ou licenciées celles qui, de bonne foi, ont été à l'origine d'une alerte.

Il faut également garantir à tout citoyen ou à tout salarié d'une entreprise de moins de onze salariés la possibilité de lancer une alerte. Pour cela, il est nécessaire de prévoir dans le code de la santé publique, d'une part, dans le code de l'environnement, d'autre part, que ce citoyen ou ce salarié pourra saisir, selon le cas, le directeur général de l'ARS ou le préfet de département s'il a connaissance d'un risque grave en matière de santé publique ou d'environnement.

En outre, afin de garantir l'information des IRP compétentes sur les questions environnementales, l'obligation de consultation du comité d'entreprise sur le rapport de développement durable des entreprises cotées doit être rétablie.

Cette obligation, créée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, avait été supprimée moins de six mois plus tard par un cavalier législatif introduit dans la loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

Au moment où nous examinons la possibilité d'élargir la compétence des CHSCT aux alertes environnementales, il nous apparaît tout à fait pertinent de restaurer un droit de regard des IRP en matière de responsabilité sociale, environnementale et sociétale des entreprises.

Mes chers collègues, les propositions de modification que je viens de vous présenter sont empreintes d'un souci de pragmatisme et d'efficacité. Elles sont destinées à garantir que le dispositif proposé, s'il est voté, s'intégrera à la vie des entreprises et contribuera à renforcer la sécurité sanitaire et environnementale de notre pays.

Si des dispositions similaires avaient existé il y a dix ou vingt ans, la collectivité publique n'aurait pas à dépenser des millions d'euros pour assurer la dépollution de sites industriels laissés à l'abandon par un propriétaire qui s'est soustrait à ses responsabilités.

Les désastres des plans sociaux cachent souvent, comme ce fut le cas pour celui de Metaleurop à Noyelles-Godault, des drames sanitaires et environnementaux: pollution des sols, des eaux, de l'atmosphère et, inévitablement, dégradation de la santé des populations alentour.

Faisons en sorte que ceux qui en sont les témoins et les victimes puissent agir efficacement pour y mettre un terme! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC. – M. Jean-Pierre Plancade applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, madame la rapporteur pour avis, mes chers collègues, je me réjouis que nous puissions consacrer du temps à l'examen de la question noble et sérieuse qui nous réunit aujourd'hui.

L'occasion nous en est offerte par la proposition de loi de notre collègue Marie-Christine Blandin, dont l'engagement sur ce sujet est ancien et constant.

**M. Jean Desessard.** On peut le dire!

**M. Guy Fischer.** Il est légendaire!

**M. Raymond Vall.** Aux bonnes questions que pose Mme Blandin nous devons, ensemble, tenter de répondre avec une sincérité et une détermination égales à la sienne, mais aussi, comme elle l'a souligné, sans arrière-pensées politiques.

Qui, en effet, n'a pas été interpellé, touché, choqué, voire scandalisé, au cours des dernières années, par les affaires de l'amiante, du sang contaminé ou du Mediator? Et, bien sûr, qui ne serait pas prêt à tout faire pour que de tels drames ne se reproduisent pas?

Le cas de l'amiante est à mes yeux le plus désastreux, puisque les premières traces de l'alerte datent de 1906!

Qui ne souhaiterait réduire autant que possible le délai entre l'apparition d'un problème sanitaire ou environnemental et son traitement par des mesures appropriées?

Nous-mêmes, parlementaires, sommes parfois alertés; mais nous nous trouvons bien souvent démunis devant les situations qui nous sont signalées car il nous est difficile d'en mesurer l'ampleur et d'apprécier la réalité de leur gravité.

C'est pourquoi toute mesure propre à réduire les risques et à améliorer le traitement des alertes en matière de santé et d'environnement est la bienvenue et mérite tout notre intérêt.

Loin de moi l'idée de nier la justesse des propos qui ont été tenus. Pour autant, il me semble qu'il ne convient pas d'adopter trop vite des décisions dont, sur le moment, nous ne mesurerions pas toutes les conséquences.

Je veux dire qu'on ne peut pas remettre en cause le sérieux et l'éthique des experts de grande qualité qui travaillent dans les très nombreuses structures que compte déjà notre pays. Dans leur immense majorité, ces chercheurs et ces experts font leur métier loyalement; ils y consacrent, avec beaucoup de dévouement, un temps considérable. Ils travaillent en lien avec d'autres chercheurs dans le monde entier, avec toutes sortes d'instituts de recherche, avec des laboratoires universitaires. Leurs travaux sont publiés, critiqués, évalués, décortiqués par d'autres spécialistes.

En outre, il ne me semble pas qu'on ait pu les prendre en défaut, à de très rares exceptions près.

On ne peut donc pas leur reprocher un manque de sérieux ou de méthode dans leurs recherches.

J'ajoute que la mobilisation des réseaux sociaux est une autre forme de garantie dont ces experts doivent tenir compte.

J'en conclus qu'il nous faut réfléchir avant de remettre en cause leurs méthodes ou leurs choix. Il n'est donc sans doute pas opportun de mettre en place une expertise de l'expertise dans la précipitation.

Le rapporteur de notre commission a bien résumé la situation : ce dispositif sera partagé ou il ne sera pas. Nous ne pouvons pas imposer une Haute Autorité du jour au lendemain, sans qu'il y ait eu une concertation, un bilan de ce qui existe et une analyse des failles, s'il y en a.

Pourquoi les experts de la Haute Autorité qu'il est proposé de créer seraient-ils plus exemplaires que les autres ?

N'oublions pas, enfin, que les scandales sanitaires dont nous parlons ici n'ont pas seulement une dimension nationale. Je doute que nous puissions, à nous seuls, trouver le moyen d'en prévenir d'autres à l'avenir ; nous devons donc, là aussi, prendre en compte la dimension européenne.

Un sujet mérite aussi une vraie réflexion : celui du lanceur d'alerte et de son statut. Je souhaite d'ailleurs que la commission du développement durable profite des semaines à venir pour approfondir son analyse sur ce point, pour se mettre en état de reprendre à son compte et de compléter les dispositions de la proposition de loi touchant à cette question.

Oui, il faut créer un statut du lanceur d'alerte. Il faut soutenir et protéger les démarches d'alerte et même, s'il est nécessaire, dédommager ceux qui ont le courage de faire état de leurs doutes, de leurs interrogations ou de leurs constats.

Je pense en particulier aux docteurs Irène Frachon et Georges Chiche, pour le Mediator, ou à Suzanne de Bégon, qui a dénoncé l'utilisation de l'oxyde d'éthylène pour stériliser les biberons : tous ont subi des préjudices inacceptables.

**M. Jean-Pierre Placade.** Il faut aussi responsabiliser l'État, qui est coupable par ses silences !

**M. Raymond Vall,** *président de la commission du développement durable.* Si un statut de lanceur d'alerte avait existé lorsque ces personnes ont entamé leurs démarches et envoyé leurs premiers signaux d'alarme, elles auraient probablement été mieux entendues et leurs alertes, mieux traitées.

Définir un statut pour le lanceur d'alerte doit donc, à mon sens, être la priorité.

Le dossier n'est pas clos puisque nous n'aurons pas le temps d'achever cette après-midi l'examen de la proposition de loi. Je souhaite que nous mettions à profit le temps qui nous sépare de la reprise de la discussion pour mieux garantir la protection des lanceurs d'alerte et pour faire de cette proposition un projet partagé ! (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur plusieurs travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. Jean-Pierre Placade.** Bravo !

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

**Mme Delphine Batho,** *ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement accueille avec bienveillance cette proposition de loi, qui montre l'utilité de l'initiative parlementaire pour faire avancer les sujets les plus difficiles.

L'indépendance de l'expertise et la prise en compte des alertes faisant état des conséquences sur la santé publique de telle ou telle substance ont été au centre de plusieurs scandales sanitaires et environnementaux ces dernières années. Plusieurs avancées législatives notables en ont résulté.

Mais on observe des risques émergents et un doute subsiste encore : tout a-t-il été fait pour garantir la déontologie et l'indépendance de l'expertise ? Toute l'attention nécessaire a-t-elle été accordée aux alertes ? Peut-on affirmer avec certitude que la protection de la santé publique et de l'environnement passe avant tout, lorsqu'elle contrarie de puissants intérêts financiers ? Et lorsque les incidences sanitaires ont été connues, les pouvoirs publics en ont-ils tiré toutes les conséquences ?

La décision publique doit pouvoir s'appuyer sur la science. La confiance des citoyens dans les autorités et les procédures scientifiques d'évaluation des risques est indispensable.

Convaincue de l'importance majeure de ces enjeux, j'ai souhaité que, pour la première fois, la question de la prévention des risques sanitaires environnementaux soit appréhendée globalement et inscrite à l'ordre du jour du dialogue environnemental lancé par le Gouvernement, lors de la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre dernier ; je salue d'ailleurs les sénatrices et sénateurs qui y ont participé.

L'impact sur la santé des pollutions, des ondes et des produits chimiques est désormais la première préoccupation déclarée par les Français lorsqu'on les interroge sur l'environnement ; la qualité de l'air que nous respirons, de l'eau que nous buvons et des aliments que nous mangeons est devenue une préoccupation quotidienne.

En particulier, la santé des enfants, dont l'organisme est plus exposé aux polluants et les absorbe davantage, doit être la priorité absolue.

C'est le devoir du Gouvernement de répondre à ces préoccupations en veillant à la meilleure prévention, à l'information et à la protection.

En ouvrant la Conférence environnementale, le Président de la République a affirmé avec force la nécessité d'agir face aux « conséquences de la dégradation de notre environnement sur l'augmentation d'un certain nombre de pathologies chroniques ».

Dans cette perspective, le Gouvernement a d'ores et déjà pris plusieurs initiatives.

D'abord, j'ai annoncé récemment devant le Sénat la poursuite des expérimentations d'abaissement de fréquence pour les antennes relais de téléphonie mobile et la mise à jour des travaux de l'ANSES, dont le Gouvernement tirera les conclusions d'ici au mois de juin 2013.

Nous nous mobilisons également, en collaboration avec les grandes villes, pour traiter les points noirs de la qualité de l'air extérieur, en particulier les concentrations de particules fines qui, selon l'OMS, sont responsables de 40 000 décès prématurés chaque année en France.

En outre, à la suite de la position exprimée par le Premier ministre lors de la Conférence environnementale, le Sénat a voté la proposition de loi visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A.



À ce propos, je vous rappelle que le Gouvernement s'est engagé, à l'issue de la Conférence environnementale, à présenter d'ici à juin 2013 une stratégie nationale concernant les perturbateurs endocriniens.

Avant la fin de l'année, nous prendrons aussi un arrêté renforçant les interdictions d'utilisation du perchloréthylène dans les pressings, jusqu'à une interdiction totale de ce produit sur plusieurs années.

Enfin, la Conférence environnementale a entériné la fin des dérogations à l'interdiction de l'épandage aérien de produits phytosanitaires ; un bilan de ces dérogations, autorisées par le précédent gouvernement, sera dressé d'ici à la fin de l'année et nous allons organiser leur extinction.

Il est urgent de mobiliser et d'orienter l'action publique vers la santé environnementale. C'est une question de sécurité sanitaire, mais aussi de justice sociale car l'exposition aux pollutions n'est pas la même selon les catégories sociales.

Nous ne pouvons pas nous contenter de lutter contre les risques connus et expliqués. En effet, de nouvelles pollutions apparaissent, liées aux évolutions des modes de vie et des techniques.

**M. Jean Desessard.** Tout à fait !

**Mme Delphine Batho, ministre.** Comme je l'ai dit mercredi dernier devant l'Assemblée nationale, des études épidémiologiques font apparaître, depuis le début des années 2000, des corrélations entre l'exposition aux champs magnétiques de très basses fréquences et certaines pathologies comme la leucémie chez l'enfant. Bien qu'aucune étude n'ait permis de mettre en évidence un mécanisme scientifique de causalité, le principe de précaution doit s'appliquer.

Un protocole conclu entre l'État et Réseau de transport d'électricité, RTE, prévoit déjà des actions pour les bâtiments installés dans une bande de 100 mètres autour des lignes à haute tension. Mais nous avons demandé à l'ANSES d'actualiser son expertise au sujet des conséquences de ces expositions sur la santé humaine et animale, afin de proposer de nouvelles règles.

De la même façon, les débats sur la proposition de loi relative au bisphénol A ont été l'occasion de rappeler, en s'appuyant notamment sur les résultats des travaux de l'ANSES et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, que plusieurs études remettent en cause la pertinence de l'approche toxicologique classique : on ne peut raisonner seulement par rapport à des doses quand on sait que les perturbateurs endocriniens, par exemple, peuvent avoir des effets à faibles, voire à très faibles doses.

Nous devons aussi être très attentifs au fait que des molécules différentes peuvent, lorsqu'elles sont associées, exercer sur l'organisme un « effet cocktail » ; des recherches ont d'ailleurs été lancées sur ce phénomène pour ce qui est des pesticides.

Les risques émergents ne se manifestent souvent que par des signaux diffus, isolés ou faibles, ce qui les rend difficiles à identifier.

Les controverses qu'ils soulèvent peuvent aussi être liées à des difficultés réelles et objectives rencontrées pour mesurer des effets sur la santé ou à l'insuffisance des dispositifs susceptibles de repérer d'éventuels risques.

L'étude du professeur Seralini publiée il y a quelques semaines sur les OGM illustre le poids de l'expertise dans les décisions publiques.

Les polémiques sur la durée des tests toxicologiques pratiqués sur les rats, le poids de l'évaluation des risques dans les décisions d'autorisation de mise sur le marché et, plus récemment, les suspicions de conflits d'intérêts au sein de l'Autorité européenne de sécurité des aliments – suspicions suffisamment sérieuses pour que le Médiateur européen juge une plainte recevable – démontrent l'importance de pouvoir disposer d'une capacité d'expertise fiable, indépendante, transparente et contradictoire. (*M. Jean-Pierre Plancade acquiesce.*)

**M. Ronan Dantec, rapporteur.** Très bien !

**Mme Delphine Batho, ministre.** C'est pourquoi la France envisage de proposer à ses partenaires européens un changement radical de la politique d'expertise pour ce qui concerne les OGM.

Nous considérons qu'il faut rendre contraignantes des lignes directrices renforcées d'évaluation des risques et tenir compte des conséquences socio-économiques.

Selon nous, il faut aussi que les agences d'évaluation disposent de moyens suffisants pour réaliser leurs propres études, alors que ce sont actuellement les industriels qui fournissent les études et les données qui déterminent les autorisations de mise sur le marché.

À l'instar de ce qui a été prévu par le législateur pour garantir l'indépendance en matière de mesure des ondes électromagnétiques, nous devons réfléchir à la création d'un fonds qui aurait vocation à financer directement des études toxicologiques publiques d'évaluation des risques. Ces études pourraient notamment porter sur des périodes longues d'exposition et s'intéresser plus spécialement aux effets sur les personnes vulnérables, en particulier les femmes enceintes et les enfants.

La proposition de loi qui vous est soumise aujourd'hui est donc utile. Elle porte sur deux questions majeures : les conditions de l'indépendance de l'expertise et la prise en compte des alertes. Elle s'inscrit ainsi directement dans la perspective ouverte par les travaux de la table ronde santé-environnement de la Conférence environnementale, dont la feuille de route contient les engagements selon lesquels « le statut de l'expert fera l'objet d'une réflexion plus poussée » et « les conditions permettant de repérer et de confirmer une alerte seront également étudiées ».

Le Gouvernement soutient donc la démarche du Sénat. Les dispositions précises du texte font débat et ont été discutées, je le sais, de façon approfondie en commission du développement durable, en s'appuyant sur le travail de qualité mené par M. le rapporteur Ronan Dantec, ainsi qu'en commission des affaires sociales, grâce à l'implication de Mme Aline Archimbaud.

Concernant les conditions de l'indépendance et de la déontologie de l'expertise, les défis posés par les risques émergents demandent une structuration adaptée, fiable et transparente de la recherche et de l'expertise, afin de les traiter selon une procédure traçable et de leur apporter une réponse satisfaisante.

Des progrès incontestables ont été accomplis ces dernières années.

L'ANSES s'est ainsi dotée, en avril 2011, d'un comité de déontologie et de prévention des conflits, d'un code de déontologie de l'expertise et d'une cellule d'audit interne.

L'INERIS, l'institut national de l'environnement industriel et des risques, dispose depuis 2004 d'une charte de déontologie et d'un comité de déontologie.

Une charte nationale de l'expertise scientifique, élaborée en mars 2010 par le ministère de la recherche, assure un premier niveau de traitement de l'alerte au sein des organismes de recherche. En mai 2012, elle avait été adoptée par treize établissements d'enseignement supérieur et de recherche et quarante universités.

Par ailleurs, la loi du 29 décembre 2011 a renforcé les dispositions en matière de déontologie de l'expertise sanitaire pour l'ANSES, l'InVS, l'IRSN – institut de radioprotection et de sûreté nucléaire – et l'ASN – autorité de sûreté nucléaire –, et prévoit une protection des lanceurs d'alerte dans le domaine de la pharmacovigilance.

Ces avancées récentes, qui pourront être complétées par une nouvelle étape, doivent être soulignées. Pour autant, la création d'une nouvelle structure fait débat. En tant que ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, je suis favorable à ce qu'une instance soit spécifiquement chargée d'une mission transversale de suivi des garanties déontologiques que je viens de citer. Celle-ci aurait vocation, j'y insiste, non pas à se substituer aux instituts et agences existants, mais à s'assurer de la prise en compte des enjeux déontologiques et des bonnes pratiques de l'expertise.

Elle pourrait veiller à la mise en place des comités et chartes de déontologie ainsi que des cellules d'audit interne au sein de l'ensemble des agences et organismes qui produisent nos expertises, sans les décharger pour autant de leurs responsabilités. Sur ce dernier point, très important à nos yeux, il convient d'améliorer le texte.

Il ne peut s'agir d'instituer un échelon supplémentaire et unique d'instruction d'expertise technique, comme le débat a d'ailleurs permis de le préciser. L'expertise scientifique ne peut être concentrée en un lieu unique, ce qui serait contre-productif par rapport aux buts recherchés, à savoir le pluralisme, l'évaluation contradictoire par les pairs, la transparence et la fiabilité de l'expertise.

De plus, l'ouverture à la société civile, telle qu'elle est pratiquée notamment à l'ANSES, l'INERIS et l'IRSN, dont mon ministère partage les tutelles, me semble devoir être généralisée.

Il s'agit de procédures de consultation et d'audition ouvertes aux parties prenantes, notamment aux ONG, de mise en place de comités de dialogues thématiques et de comités d'orientation. Ouvrir l'expertise à la société est à la fois un facteur d'indépendance et de prise en compte des signaux faibles.

L'alerte environnementale et sanitaire et la bonne manière de l'entendre et d'y donner suite ont été beaucoup discutées ces dernières années. Toutefois, ces sujets demeurent en chantier, car nous devons encore travailler sur les difficultés liées à leur mise en œuvre opérationnelle et juridique.

Nul ne doit pouvoir être inquiet parce qu'il aurait révélé un danger sanitaire ou environnemental. Vous avez eu raison, madame Blandin, de rappeler le nom de ceux qui ont eu le courage de dénoncer de véritables scandales.

Concernant la protection du lanceur d'alerte, il me paraît cependant important de préciser que la structuration actuelle des institutions représentatives du personnel, au sein desquelles figure le CHSCT, fait l'objet d'une négociation

au niveau national interprofessionnel entre les partenaires sociaux dans le cadre de la Conférence sociale. La question de la place du CHSCT et de ses missions, notamment environnementales, est au cœur de ces négociations. Nous devons respecter le dialogue social, qui doit apporter une solution négociée, conformément à ce qu'ont demandé les organisations de salariés et d'employeurs.

À cet égard, je rappelle que le droit d'alerte existant à l'heure actuelle ne vaut qu'en cas de danger grave et imminent et n'est donc pas applicable au sujet qui nous préoccupe, à savoir les risques pour la santé ou environnementaux.

Pour ce qui concerne la prise en compte des signaux faibles, la création d'un « registre national des alertes » doit être envisagée. Nous devons effectivement nous assurer qu'à chaque alerte plausible correspond bien une expertise scientifique indépendante menée par une ou plusieurs des agences compétentes. Des structures existantes pourraient tenir ce registre : elles s'assureraient que chaque question peut être traitée par un organisme d'expertise à même de l'analyser.

Je pense notamment au Comité de la prévention et de la précaution ou au Haut Conseil de la science et de la technologie. Ces instances pourraient également identifier, sans instruction technique directe, je le répète, d'éventuels « sujets orphelins » et s'en saisir. Ces sujets seraient ensuite répartis entre les agences compétentes. Une mission de réflexion sur la captation de l'alerte et des signaux faibles est actuellement menée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le CGEDD, et le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, le CGEJET, dont le Gouvernement attend le rapport d'ici à la fin de l'année.

Il est également souhaitable, parallèlement au suivi des conditions déontologiques d'exercice, de veiller à la méthodologie de prise en compte de ces signaux faibles à l'intérieur même des agences, là encore en généralisant les bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans certaines d'entre elles.

Afin d'améliorer les dispositions de cette proposition de loi, je me tiens, mesdames, messieurs les sénateurs, à votre entière disposition. Conformément au cap fixé par le Président de la République et le Premier ministre lors de la Conférence environnementale, le Gouvernement entend améliorer la prise en compte des enjeux de santé environnementale dans l'ensemble des politiques publiques. Pour cela, il a besoin de la force d'initiative du Parlement.

Nous nous engageons donc à travailler sérieusement et rapidement, sur la base de vos propositions, en renforçant les cadres existants, pour faire progresser les garanties de l'indépendance de l'expertise. Les débats en témoignent, votre initiative est la bienvenue. Elle mérite d'être précisée et améliorée, pour pouvoir rassembler. Le Gouvernement reste à votre disposition pour qu'elle puisse aboutir. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Évelyne Didier.

**Mme Évelyne Didier.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, sachant que nous reprendrons la discussion de ce texte ultérieurement, je vais écarter au maximum mon intervention. Cela me permettra, de surcroît, d'épargner à mes cordes vocales un effort que leur état actuel rendrait périlleux. (*Sourires.*)

Nous examinons aujourd'hui une proposition de loi déposée par notre collègue Marie-Christine Blandin, qui vise à inscrire dans la loi la protection des « lanceurs d'alerte », l'assurance d'un suivi de cette alerte et le traitement honnête du message.

Nous avons été un certain nombre, lors des débats de la loi Grenelle 1, à soulever la question spécifique des lanceurs d'alerte, convaincus que nous sommes de son importance. Le ministère de l'époque avait simplement consenti à prévoir, à l'article 52 du texte, la remise d'un rapport au Parlement sur ce sujet. Aujourd'hui, le scandale du Mediator nous éclaire assez sur la capacité de firmes sans scrupules à nuire à ceux qui tentent d'alerter l'opinion publique!

Nous partageons donc les objectifs de cette proposition de loi, qui offre un cadre légal sécurisé à une pratique citoyenne et organise parallèlement la procédure d'instruction des alertes.

Cependant, sa rédaction initiale suscitait un certain nombre d'interrogations, auxquelles M. le rapporteur a tenté d'apporter des réponses en commission. Il a proposé notamment de redéfinir l'architecture globale de la procédure d'alerte, en précisant les rôles de chacun des acteurs, pour la rendre plus efficace et plus respectueuse de l'existant.

C'est pourquoi nous regrettons vivement que cette proposition de loi, ainsi amendée, n'ait finalement pas été adoptée par la commission. Les amendements déposés ont pour objet de repenser le rôle de la Haute Autorité ici envisagée, en la considérant comme un trait d'union entre les agences existantes, le ministère, les entreprises et les lanceurs d'alerte, afin qu'elle soit garante, tout au long de la procédure de l'alerte, que celle-ci sera bien menée à son terme. Un tel dispositif nous semble bien plus pertinent et nous voterons les amendements allant dans ce sens.

Pourtant, nous avons encore des remarques à formuler.

Si le rapporteur a proposé à juste raison de donner un pouvoir de saisine aux organisations syndicales, nous estimons que cette saisine devrait être élargie aux CHSCT, au regard des nouvelles missions qui leur sont confiées.

Plus globalement, considérant ses faibles moyens d'investigation et une absence de pouvoirs de contrainte, nous craignons que cette Haute Autorité ne puisse remplir ses missions de manière efficace.

De plus, au regard des financements prévus, son action dépendra très concrètement de la volonté de l'État d'accorder, ou non, les subsides nécessaires à son fonctionnement.

Plus largement, sur le fond, nous pensons que le vrai problème réside dans une conjonction d'intérêts des acteurs politiques, industriels et de la recherche, intérêts qui ne correspondent pas toujours à l'intérêt général. Le législateur devra s'atteler à ce problème et fixer, à l'instar de ce qui a été fait pour le médicament, des règles strictes.

Parallèlement, l'ouverture de plus en plus importante de la recherche au financement privé et la force des lobbies conduisent à faire prévaloir, y compris au niveau de l'expertise, les considérations commerciales sur les conséquences en matière de santé ou d'environnement. Nous maintenons donc notre exigence d'un renforcement des moyens de la recherche publique et d'une redéfinition du champ et du périmètre du secret industriel, véritable frein à la réalisation d'expertises fiables et transparentes.

**M. Jean-Pierre Placade.** Absolument!

**Mme Évelyne Didier.** Sur la déclinaison à l'échelle de l'entreprise, nous estimons donc qu'il est plus pertinent de confier cette mission au CHSCT. D'une part, les CHSCT disposent de véritables moyens – en termes de connaissances sur la santé au travail – et, d'autre part, l'unité d'action résultant d'une seule et même structure permet d'éviter la distinction entre le champ social et le champ environnemental dans l'action des salariés.

Pour ce qui concerne la garantie d'un statut protecteur des lanceurs d'alerte, nous considérons que les propositions formulées vont dans le bon sens, même si nous gardons à l'esprit que les salariés dits « protégés » continuent d'être malmenés par leurs directions et sont encore souvent les premiers à être licenciés ou mis au placard, malgré les protections légales. Nous devons donc être particulièrement vigilants sur ce point.

Pour finir, mes chers collègues, j'attire votre attention sur le fait que, par la place que nous attribuerions ainsi au CHSCT, nous redonnerions très symboliquement une dimension collective à cet exercice. C'est le gage de véritables constructions partagées, qui, précisément parce qu'elles sont partagées, permettent d'enregistrer des avancées sociales dans notre pays.

Parce qu'il est urgent de permettre une meilleure prise en compte des risques sanitaires et environnementaux au sein des entreprises et qu'il est nécessaire de promouvoir un véritable statut pour les lanceurs d'alerte, nous apporterons notre soutien aux amendements déposés et, s'ils sont adoptés, à l'ensemble du texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur la plupart des travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Placade.

**M. Jean-Pierre Placade.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement, déposée par notre collègue Marie-Christine Blandin. Ce texte a le mérite de rouvrir le débat sur ce sujet. En effet, depuis dix ans, et depuis cinq ans encore plus intensément, la même préoccupation est régulièrement évoquée.

Le RDSE, que je représente aujourd'hui, n'a pas été franchement convaincu par ce texte. Plus que sur le fond, notre groupe s'interroge sur sa forme. Cette remarque ayant été formulée par les orateurs qui m'ont précédé, je m'efforcerai d'être bref.

Pourquoi créer une Haute Autorité supplémentaire d'experts, alors qu'il en existe déjà un certain nombre? Ne serait-il pas préférable de mieux gérer, dans la transparence et l'indépendance, ce qui existe déjà?

D'ailleurs, comme l'a fait remarquer tout à l'heure mon collègue Raymond Vall, pourquoi certains experts seraient-ils « plus experts » que d'autres? À les écouter, il apparaît qu'ils sont souvent sûrs de la qualité de leurs travaux; mais force est d'admettre qu'ils ne sont pas indemnes de tout conformisme.

Notre groupe n'est pas favorable à la création de cette haute autorité supplémentaire telle qu'elle nous est présentée aujourd'hui. Pour autant, le statut du lanceur d'alerte a, bien sûr, retenu toute notre attention. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut poursuivre la réflexion et retravailler le texte qui nous est soumis.



Je ne reviendrai pas sur la trop longue histoire des silences meurtriers des industriels, des institutions et de l'État. Madame Blandin, vous avez rappelé que c'est en 1906 que fut identifiée la dangerosité de l'amiante. J'ajoute que, dès 1918, aux États-Unis, les assurances ne couvraient plus les travailleurs de l'amiante. Chez nous, il a fallu attendre 1997 pour qu'une décision soit prise!

Je ne reviendrai pas sur le cas du Mediator. S'agissant de l'oxyde d'éthylène, vingt ans auront passé avant que celui-ci soit interdit, et je pense en ce moment à Mme de Bégon, ancienne salariée de Blédina, qui est aujourd'hui ruinée.

Il faut aussi envisager plus précisément que ne le fait la loi de décembre 2011 la question de la responsabilité de l'État lorsque celui-ci reste sourd, ainsi que le problème des conflits d'intérêts. Sur ce dernier point, comme vous l'avez dit, madame Blandin, on ne peut se contenter d'une simple déclaration.

Il faut également rendre systématique le couplage des expertises et des contre-expertises, imposer aux industriels de communiquer l'intégralité de leurs données de recherches et d'études, obligation à laquelle ils ne sont pas soumis à ce jour. Comme cela a été dit, les secrets industriels tiennent trop souvent lieu d'excuse pour ne pas rendre plus transparent ce qui devrait l'être, surtout en matière de santé publique.

Chère collègue Marie-Christine Blandin, permettez-moi de vous dire que la cause que vous défendez avec cette proposition de loi est noble et mérite qu'on l'examine de près. Cependant, le dispositif que vous préconisez ne nous paraît pas satisfaisant. Nous pensons qu'il faut continuer à y travailler, élargir le champ de cette Haute Autorité. Lorsque ce sera chose faite, mon groupe étudiera de nouveau ce dossier afin d'arrêter une nouvelle position.

**M. le président.** La parole est à Mme Chantal Jouanno.

**Mme Chantal Jouanno.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous devons reconnaître que ce texte pose une question fondamentale : celle de notre capacité à détecter et à traiter des signaux faibles d'alertes sanitaires ou environnementales.

Le sujet est redoutable, mais il est urgent de le traiter. Les exemples de nos propres doutes abondent. Nous avons récemment débattu de la question du bisphénol A, qui nous renvoie à notre incapacité d'identifier les effets à long terme de faibles doses de pollution.

Nous avons également débattu à maintes occasions des nanomatériaux, des champs électromagnétiques, des ondes radiofréquences et de la téléphonie mobile, des OGM ou encore de l'impact des pesticides, et je pense que nous serrons amenés à en débattre encore très souvent. Ce furent des points majeurs du Grenelle de l'environnement, et le doute l'emportait généralement sur les certitudes.

D'ailleurs, les exemples qui sont pris dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi ne sont peut-être pas les bons : pour l'amiante comme pour le Mediator, les pouvoirs publics ne pouvaient pas ignorer. Vous le rappelez en introduction, vingt et un ans se sont écoulés entre la reconnaissance de la cancérogénicité de l'amiante et son interdiction. Autrement dit, ce n'est pas l'expertise qui était défaillante, ce sont les pouvoirs publics qui l'ont été.

Lors du Grenelle de l'environnement, la proposition de créer une haute autorité visait justement à appréhender ces autres risques que sont les risques émergents caractérisés par

les effets à long terme des faibles doses, les effets cocktails ou encore les « effets fenêtres », autant de phénomènes qui nous plongent très souvent dans l'incertitude car nous ne disposons que très rarement des expertises concluant clairement à l'innocuité ou la nocivité des produits en cause. Et nous devons décider avec cette marge d'incertitude!

L'enjeu de la Haute Autorité est bien de réduire autant que possible cette marge d'incertitude.

Quelles que soient nos convictions politiques, nous nous efforçons toujours, au sein de cet hémicycle, d'éviter deux écueils : d'une part, la renonciation frileuse au progrès – vous connaissez les arguments, souvent avancés de manière très véhémement, contre l'obscurantisme ou le principe de précaution – et, d'autre part, l'émergence de maladies ou de risques que je qualifierai de planétaires et sur lesquels nous fermerions les yeux ; ce dernier écueil est, à mon avis, particulièrement redoutable.

Je conserve un préjugé positif face aux progrès. Pour autant, celui-ci n'est pas linéaire. Des innovations ont pu engendrer le meilleur comme le pire. Au xxi<sup>e</sup> siècle est apparue une réalité inédite : jamais l'humanité n'aura autant partagé les mêmes biens et les mêmes aspirations. Par exemple, le téléphone portable, notamment celui d'une marque bien connue, est devenu planétaire. Dès lors, ne pas identifier aujourd'hui des signaux faibles de pathologies naissantes reviendrait à prendre le risque d'une épidémie planétaire.

Nous avons donc l'obligation morale de détecter ces signaux faibles.

Notre deuxième défi, et il en a été amplement question cet après-midi, est de fiabiliser l'expertise.

Nous aimerions tous pouvoir nous abriter derrière les certitudes de l'expertise, mais elles n'existent pas. Au demeurant, cette dictature de l'expert serait contraire aux principes démocratiques.

La science est d'autant plus mise en doute aujourd'hui que ces risques émergents remettent en question tous les protocoles traditionnels de l'expertise.

Comme l'un des orateurs qui m'ont précédée, je prendrai l'exemple, risqué, du débat ultramédiatisé autour des travaux du professeur Séralini sur l'OGM NK 603.

Je ne me prononcerai pas sur le fond, mais ce débat pose clairement la question des protocoles d'expertise. Est-il pertinent d'évaluer l'impact d'un produit sur 90 jours et non sur une durée de vie ? À l'évidence, la réponse est négative.

Je me permets d'observer au passage, madame la ministre, qu'on s'inscrit toujours dans la continuité de ses prédécesseurs. Avec Jean-Louis Borloo, dès 2009, nous avions demandé à l'ensemble de nos partenaires européens la révision des conditions de l'expertise de l'EFSA. La Commission européenne devait d'ailleurs nous faire des propositions. Probablement attend-elle le bon moment pour formuler celles-ci... C'est regrettable!

Je ne comprends d'ailleurs pas, madame la ministre, que la France se soit abstenue lors du dernier Conseil européen sur le vote portant autorisation du maïs NK 603. Nous aurions beaucoup gagné à voter contre cette autorisation.

La deuxième question posée par l'étude du professeur Séralini est celle de l'indépendance des expertises.

Il n'existe pas d'expertise indépendante en soi. Certes, les lobbies exercent sans doute des pressions, mais certains experts ont aussi parfois des convictions très affirmées. La meilleure garantie d'indépendance, c'est le caractère pluraliste, contradictoire et transparent des expertises ; du reste, le professeur Séralini le souligne lui-même.

La troisième question posée par cette étude est la prise en compte des enjeux sociétaux. Elle est fondamentale. L'expertise ne peut pas être uniquement scientifique.

Ainsi, un OGM peut présenter un risque environnemental et, en même temps, répondre à une urgence humaine. Certes, nous attendons toujours cet OGM miracle, mais peut-être apparaîtra-t-il un jour...

Aussi, je veux affirmer – sans doute plus à titre personnel qu'au nom de mon groupe – que cette proposition de loi part d'un constat que je fais mien et pose des principes que je partage. Pour autant, elle n'est pas acceptable en l'état.

Je vous renvoie aux débats du Grenelle de l'environnement, qui n'ont pas abouti à un consensus sur ce sujet. Le groupe 5 du Grenelle a bien conclu à la nécessité de créer une haute autorité indépendante de médiation des conflits sur l'expertise et l'alerte, mais il n'y a eu consensus ni sur le rôle de cette autorité ni sur l'encadrement de l'alerte, deux points qui sont au cœur de notre débat d'aujourd'hui.

S'agissant du rôle de cette autorité, nous avons tous souligné la nécessité que cette instance ne soit pas une agence d'expertise supplémentaire qui se superposerait aux autres. Même si je sais que telle n'est pas l'intention des auteurs de la proposition de loi, une certaine confusion subsiste.

L'autre point d'interrogation porte sur l'alerte.

Fort heureusement, l'idée d'une structure nouvelle au sein des entreprises a été écartée, mais les débats en commission ont souligné la difficulté de prévenir les alertes abusives et la capacité même de cette future Haute Autorité à traiter toutes les alertes. Ce point reste obscur dans la mesure où, faute d'étude d'impact, on ignore le volume potentiel de dossiers à traiter, le nombre de personnes qui pourraient y être affectées et le montant précis de son budget.

Un autre point mérite d'être encore clarifié : la confidentialité de l'alerte. Nous en avons longuement débattu, mais le droit doit poser clairement le principe que l'alerte est donnée dans la plus stricte confidentialité et que rendre publique une alerte n'est pas le meilleur moyen d'en garantir la bonne fin.

Ces deux réserves ont interdit le consensus sur la haute autorité lors du Grenelle. Elles l'interdisent encore.

Vous comprenez donc que le choix du législateur fut à l'époque de demander un rapport au Gouvernement – le fameux article 52, déjà mentionné – afin de mieux tracer les contours de cette haute autorité. Il est effectivement regrettable que ce rapport n'ait jamais été produit parce que les questions demeurent.

Le Gouvernement a fait part de son intention de reprendre l'initiative d'un tel rapport. À cet égard, il me semblerait opportun que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques puisse, lui aussi, expertiser cette haute autorité, les conditions de la prise en compte de l'alerte. Son président, Bruno Sido, y est d'ailleurs très favorable.

Pour toutes ces raisons, et compte tenu des exigences budgétaires, mon groupe votera contre cette proposition de loi. Il a exprimé sa grande préoccupation face aux risques de dérives du droit d'alerte et du recours abusif au principe de précaution.

Pour ma part, monsieur Dantec, je ne renierai ni ce que j'ai dit, ni ce que j'ai fait voter, ni ce en quoi je crois. Néanmoins, je suis réservée sur la forme. Cette proposition de loi laisse trop de questions en suspens, même si je partage l'objectif de ses auteurs.

Nous avons besoin d'une instance qui définisse clairement les protocoles d'expertise face aux risques émergents. Les protocoles existants ne sont plus adaptés et nous ne disposons toujours pas de solutions de remplacement. Nous avons besoin d'une instance qui harmonise les exigences des comités déontologiques des différentes agences et il ne serait pas aberrant – je sais que les présidents de ces agences n'y sont pas opposés – de regrouper ces comités afin qu'ils se prononcent sur l'indépendance des expertises et, surtout, qu'ils finalisent la charte de l'expertise.

Nous avons besoin d'un encadrement du droit d'alerte. Un premier pas a été franchi avec la loi sur le médicament de décembre dernier. Nous devons encore clarifier la loi afin d'interdire les alertes médiatiques abusives. Je reprendrai la formule de Mme Blandin : « À l'émotion, nous devons préférer la raison. »

C'est un bon débat de fond qui est posé, un débat qui ne doit pas tomber sur une opposition inutile entre l'accusation de pression des lobbies, d'une part, et l'accusation d'obscurantisme, d'autre part. Nous devons approfondir cette initiative pour en clarifier les contours. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP. – Mme Esther Benbassa applaudit également.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Rossignol.

**Mme Laurence Rossignol.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je veux d'abord remercier Marie Blandin du travail qu'elle a conduit, de son opiniâtreté à faire inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour et de sa détermination à susciter dans notre assemblée un débat sur l'expertise scientifique.

Débattre de l'expertise scientifique pourrait presque passer pour un oxymore tant les mots « expert » et « scientifique » sont souvent mis en avant justement pour clore le débat. Le rappel des nombreux cas, évoqués par les orateurs précédents, où l'expertise a été aussi défailante qu'arrogante est fort instructif.

Par présomption, l'expertise est toujours scientifique, donc objective, et sa critique, toujours par présomption, serait idéologique, donc subjective.

Le débat en commission et les oppositions qui s'y sont manifestées se sont concentrés sur la question de la création d'une nouvelle autorité indépendante. Cet aspect formel a été l'abcès de fixation, et je regrette que le rapport ait été rejeté par la majorité UMP. Du reste, madame Jouanno, en vous écoutant à l'instant, je me disais combien il serait heureux que vous rejoigniez un jour la commission du développement durable : vous vous y trouveriez tout à fait à votre place, et nous pourrions échanger de manière fructueuse et améliorer ensemble les textes que nous examinons.

Le Conseil d'État a compté 103 autorités indépendantes. C'est effectivement beaucoup ! Il a aussi indiqué que, depuis 2007, soit durant le quinquennat précédent, leur budget avait

augmenté de 15 % et leurs effectifs, de 6 %. Donc, le problème des agences ne date pas de la proposition de loi de Marie Blandin et provient plutôt d'une inflation de ces structures, particulièrement au cours des cinq dernières années.

Mais la vraie question n'est pas tant celle-là que celle de la place de l'expertise scientifique dans notre prise de décision.

Les attendus de la proposition de loi sont-ils fondés ? Le but visé est-il légitime ? À ces deux questions, nous considérons que la réponse est oui. Nous sommes, législateur comme Gouvernement, de plus en plus souvent sommés d'arbitrer des débats d'une grande technicité, débats d'ailleurs moins scientifiques que technologiques, autrement dit portant plutôt sur l'utilisation faite par l'homme et pour l'homme de la science.

Pour arbitrer conformément à l'intérêt général, nous nous tournons souvent vers des experts et nous nous demandons souvent, durant les processus de réflexion, si leur expertise est aussi indépendante qu'il est confortable de le croire.

Mme Blandin, M. le rapporteur et Mme la rapporteur pour avis ont évoqué plusieurs exemples et nous avons eu maintes fois l'occasion de découvrir que tel ou tel scientifique ou expert n'était pas sans liens tantôt avec l'industrie agroalimentaire, tantôt avec celle du pétrole, voire avec celle du tabac. La qualité d'expert scientifique n'est donc pas incompatible avec les conflits d'intérêts économiques.

Et puis les experts scientifiques ont, eux aussi, des convictions et des partis pris idéologiques ; après tout, c'est bien leur droit ! Nous connaissons ce courant de pensée selon lequel toute innovation est toujours bénéfique pour les populations et tout artifice éternellement supportable pour la planète.

Quant aux médias, qui popularisent ou dénigrent telle ou telle expertise, ils ne sont pas non plus exempts de connivences économiques et de présupposés idéologiques.

Nous voilà, législateur, Gouvernement, fort perplexes et sommés de choisir entre l'aveuglement et l'obscurantisme.

D'autres experts seraient-ils plus indépendants ? La question a été posée. Si l'on parle d'indépendance intellectuelle ou économique, nous ne pouvons en être certains. La seule façon de résoudre ce problème est d'organiser une expertise contradictoire et pluraliste, comme le prévoit la proposition de loi, et de veiller à la protection des lanceurs d'alerte.

Les lanceurs d'alerte ne sont pas des gêneurs ; ce sont des vigies que la complexité et la technicité de notre monde rendent indispensables. Ils peuvent se tromper, nous objectera-t-on ; sans doute, mais pas plus que des experts : parmi ces derniers, certains se sont trompés, rétractés et parfois disqualifiés.

Aucune procédure ou institution ne nous mettra totalement et durablement à l'abri des expertises erronées ou biaisées, mais nous pouvons organiser l'expertise pour éviter qu'une décision soit prise dans l'ignorance ou la dissimulation d'autres points de vue.

À l'issue de ce débat, nous souhaitons, à l'instar de Mme la ministre, qu'il soit pris acte de plusieurs points.

Premièrement, l'expertise scientifique souffre d'un déficit d'indépendance et de pluralisme qui peut être réduit grâce à davantage de transparence, de pluralité et de déontologie.

Deuxièmement, les lanceurs d'alerte sont utiles, et leur expertise, qui n'est pas toujours sanctionnée par des diplômes universitaires et provient de leur observation, doit pouvoir être recueillie.

Troisièmement, nous avons besoin d'un peu de temps pour ajuster et évaluer le meilleur dispositif pour atteindre les objectifs que je viens d'évoquer, et recueillir l'avis de quelques experts indépendants.

En concluant ainsi notre séance, nous n'aurons pas achevé notre travail, mais nous aurons posé les jalons d'une belle évolution au service de la démocratie et du progrès scientifique, en garantissant qu'il se forge aussi hors de la sphère des producteurs et des acteurs économiques du progrès.

J'espère que ceux de nos collègues qui n'ont trouvé dans ce texte aucun problème de fond et ont décelé seulement des inconvénients de forme seront satisfaits par les propositions qui naîtront de la concertation entre tous ceux qui y travailleront à partir de maintenant. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Vincent Placé.

**M. Jean-Vincent Placé.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, à l'heure de la controverse qui a suivi la publication de l'étude de Gilles-Éric Séralini sur la toxicité d'un maïs OGM, la nécessité d'encadrer la déontologie de l'expertise et de protéger les lanceurs d'alerte devient indispensable.

Je me réjouis très vivement que cette proposition de loi du groupe écologiste soit la première à être discutée dans un Sénat où la gauche est majoritaire. C'est tout à la fois un symbole fort pour l'écologie politique et un élément important de la vitalité démocratique de notre institution.

En effet, cette proposition de loi écologiste constitue une belle opportunité pour valoriser le rôle du Parlement. Force est de le reconnaître, sous l'ancienne mandature, nous n'en avions pas l'habitude, mais je ne tiens pas à entamer une polémique sur ce point.

**Mme Chantal Jouanno et M. Jean-Claude Gaudin.** Sous l'ancienne mandature, vous n'étiez pas ici !

**M. Jean-Vincent Placé.** Mes chers collègues, je constate que vous m'écoutez et je vous en sais gré ! (*Sourires.*)

Ce texte présenté par Marie-Christine Blandin est le fruit d'un travail de réflexion et de dialogue de longue haleine. On y reconnaît la marque de fabrique des écologistes, d'abord par le souci constant d'impliquer les acteurs de la société civile concernés, mais aussi par la volonté d'associer l'ensemble des parlementaires à la coproduction de la loi afin d'aboutir au meilleur résultat possible. Cette phase de discussion au sein de nos deux commissions a été très importante et je rends hommage à M. le rapporteur, à Mme la rapporteur pour avis, ainsi qu'à M. le président de la commission pour le travail qu'ils ont effectué.

Cette confrontation, sans attaques idéologiques stériles, a permis d'engager une discussion très approfondie avec le Gouvernement, en particulier avec Delphine Batho, qui a longuement travaillé avec ses collaborateurs sur cette proposition de loi dans un grand esprit d'ouverture, tranchant avec la réticence devant les textes d'origine parlementaire qui prévalait jusque récemment sous la V<sup>e</sup> République. Cela augure bien de la suite de notre travail.



Je tiens à remercier les parlementaires de toutes tendances politiques, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, notamment Chantal Jouanno, dont l'intervention fut, comme toujours, très argumentée, sérieuse et solide, en un mot : « écologiste » ! (*Murmures amusés sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*) Il est important, pour l'image des parlementaires, de nouer un échange réellement constructif et de trouver des points d'accords sur un tel thème.

Nous touchons là à un vrai sujet de fond. La proposition de loi que nous espérons avoir la possibilité de voter lors d'une future séance est, en fait, la transposition des préconisations contenues dans de nombreux rapports parlementaires, mais aussi la traduction de la volonté du Gouvernement pour que l'indépendance des experts soit plus sûrement garantie.

En effet, face aux pressions, menaces de licenciements et écoutes téléphoniques, les experts, hauts fonctionnaires ou salariés qui osent alerter quand tout le monde se tait sont trop souvent victimes de leur courage.

Les écologistes souhaitent créer la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement afin qu'elle élabore des règles déontologiques propres à l'expertise scientifique, établisse des procédures d'évaluation des pratiques d'expertise, donne suite aux alertes qui lui sont soumises, assure le respect des dispositions protégeant les lanceurs d'alerte, tienne un registre des alertes consignnant toutes les procédures en cours.

D'ailleurs, je le dis à celles et ceux qui, comme nous, sont attentifs à la maîtrise des finances publiques, une telle proposition, loin d'engendrer des coûts supplémentaires, permettra au contraire de faire des économies. En effet, lorsqu'il est question de santé environnementale, de sécurité de nos enfants, de respect des personnes qui nous alertent sur les risques sanitaires, il n'y a pas de coûts inutiles. C'est d'abord de la prévention : prévention des dangers, bien sûr, mais aussi prévention de dépenses futures. On oublie trop souvent que les alertes non entendues en leur temps nous coûtent aujourd'hui extrêmement cher en remboursements et indemnisations des dommages causés aux victimes.

C'est pourquoi la création d'une instance indépendante est, avant tout, une proposition de bon sens et extrêmement économe de nos deniers.

Cette proposition de loi illustre bien ce qu'est véritablement l'écologie : la responsabilité, la protection et l'écoute. Cette écologie se fait avec et pour les citoyens, dans un but commun : mieux vivre au sein d'une société durable.

Pour conclure, chers collègues de tous horizons politiques, je vous invite à prendre la mesure de l'importance de ce sujet : nous sommes face à un enjeu démocratique majeur. Samedi, j'étais à Laval avec des manifestants qui s'inquiètent des dangers possibles des lignes à très haute tension. Leurs effets supposés doivent-ils être mis à l'étude sérieusement, avec des protocoles débattus ? Tel est l'enjeu de ce débat : après des discussions, des expertises, des études partagées, on peut convaincre les populations ; avant, notre vision est parfois très technocratique et autoritaire.

Les opinions sont très partagées, mais nos concitoyens ne veulent plus entendre parler de scandales comme ceux du Mediator, du bisphénol A, des dangers des pesticides ou des risques induits par les OGM. Nous avons besoin, en France, d'une expertise indépendante, hors de tout soupçon de conflit d'intérêts.

Nous faisons confiance au Président de la République et au Gouvernement, particulièrement à vous, madame la ministre, chère Delphine Batho, pour promouvoir au sein de la majorité présidentielle les progrès nécessaires. Nous pensons apporter notre pierre à l'édifice avec cette proposition de loi, qui dépasse les clivages politiques pour servir l'intérêt commun auquel nous sommes tous très attachés. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

#### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Vincent Placé, pour un rappel au règlement.

**M. Jean-Vincent Placé.** Mes chers collègues, étant à la fois jeune parlementaire et nouveau président de groupe, j'ai cru comprendre que le temps imparti pour les espaces réservés aux groupes était de quatre heures. Nous ne voulons pas contrevenir au règlement du Sénat, mais, dans le même temps, vous l'aurez compris, nous souhaitons que, sur cette proposition de loi, le dialogue avec nos collègues et avec le Gouvernement puisse se poursuivre. Nous proposons donc de reprendre cette discussion, qui a d'ailleurs été aujourd'hui d'une grande qualité, lors d'un espace réservé à notre groupe et que cela soit précisé lors d'une prochaine conférence des présidents.

**M. le président.** Monsieur Placé, acte vous est donné de votre rappel au règlement.

#### Renvoi de la suite de la discussion

**M. le président.** Mes chers collègues, ainsi que vient de vous l'indiquer M. Placé, la conférence des présidents avait prévu, conformément aux règles que nous nous sommes fixées, un espace réservé de quatre heures pour le groupe écologiste. En tenant compte des petites suspensions de séance qui ont eu lieu, je constate que nous sommes arrivés au terme de cet espace réservé.

À ce stade, et avec l'accord du groupe écologiste, je vous propose d'en prendre acte et de suspendre l'examen de ce texte, qui sera repris à une date ultérieure, étant entendu que, par la voix de son président, ce groupe nous a fait à l'instant savoir que tel était son souhait. La conférence des présidents pourra examiner cette question lors de sa prochaine réunion, c'est-à-dire après-demain, mercredi 17 octobre. (*Assentiment.*)

Avant d'aborder la suite de l'ordre du jour, nous allons interrompre nos travaux quelques instants.

La séance est suspendue.

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

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

## TRANSFERT DES BIENS SECTIONNAUX AUX COMMUNES

### Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié

**M. le président.** L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe du RDSE, la discussion de la proposition de loi visant à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes (proposition n° 564 [2011-2012], texte de la commission n° 14, rapport n° 13).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Jacques Mézard, auteur de la proposition de loi.

**M. Jacques Mézard, auteur de la proposition de loi.** Monsieur le président, madame la ministre déléguée, mes chers collègues, vue de Paris, notre si belle capitale, la question des biens sectionaux peut paraître aussi incongrue que celle du désenclavement de nos départements.

Et pourtant, il existe encore en France environ 27 000 sections dans plusieurs dizaines de départements, en particulier dans une dizaine où leur fonctionnement provoque de multiples litiges et de graves conflits dans beaucoup de communes. L'exaspération de nombre de maires s'explique facilement et à juste titre. Pour certains d'entre eux, c'est l'exercice même de leur mandat qui est constamment troublé.

Heureusement, il existe encore des parlementaires, des sénateurs, dont mon collègue et ami Pierre Jarlier, pour connaître et relayer les problèmes de ces nombreux collègues maires, ce qui démontre encore une fois l'utilité du cumul d'un mandat local exécutif avec un mandat parlementaire.

Cet objectif de facilitation du transfert des biens sectionaux aux communes, nous le poursuivons depuis plusieurs années. J'avais ainsi déposé et soutenu à deux reprises un amendement allant dans le même sens lors des débats sur la réforme des collectivités territoriales. J'avais retiré le premier lorsque le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, Alain Marleix, s'était engagé à faire travailler dans les meilleurs délais une commission sur ce sujet pour proposer un texte, engagement repris par le président de la commission des lois de l'époque.

Je sais qu'un travail a été réalisé au sein de la Direction générale des collectivités locales, la DGCL, et qu'il a été utile lors de la concertation ayant permis à la commission des lois d'œuvrer à son tour. Pour faire avancer le dossier, il convenait cependant de l'amener en séance publique au Sénat. C'est ce que le groupe RDSE fait aujourd'hui.

Je tiens à remercier le rapporteur, notre collègue Pierre-Yves Collombat, qui a beaucoup et bien travaillé sur un sujet qui ne concerne pas son département, ainsi que nos collègues de la commission des lois et son président, qui ont apporté leur pierre à l'édifice. Je remercie aussi de leur concours la DGCL, son directeur, et, bien sûr, notre ministre Anne-Marie Escoffier, que je salue.

Les sections de commune sont une survivance du droit d'Ancien régime, qui permettait l'utilisation des communaux par les habitants des villages. Ces biens se rattachaient alors directement à la notion féodale de « feu », que l'on retrouve encore aujourd'hui dans certaines décisions de nos tribunaux administratifs.

La notion de section de commune telle que nous la connaissons aujourd'hui a été fixée par le décret des 10 et 11 juin 1793 assignant aux sections la finalité d'un usage collectif des biens exploités. Le but était à l'époque d'assurer aux habitants modestes ou indigents des moyens de subsistance par l'exploitation directe de terres ou de forêts dont ils partageaient la jouissance.

Cette finalité historiquement datée s'est aujourd'hui totalement renversée. Les sections de commune, initialement destinées à un usage collectif, sont aujourd'hui l'enjeu de luttes entre intérêts particuliers, marquées par les égoïsmes locaux, souvent par un certain conservatisme, avec en toile de fond des querelles qui sont devenues personnelles.

La réalité est que ces différends empoisonnent la vie locale durant des années, et parfois, comme nous l'indiquent nombre d'élus municipaux, sur toute la longueur d'un mandat de maire, voire de plusieurs. J'en connais au moins un, élu depuis quatre mandats, qui a toujours affaire aux mêmes difficultés, mettant en cause les mêmes personnes...

Le contentieux qui en résulte est aussi abondant que complexe dans la dizaine de départements particulièrement concernés par les sections. Certains tribunaux administratifs sont devenus, de fait, des spécialistes de la question, et l'un des meilleurs ouvrages sur les sections a été rédigé par un ancien président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

L'ancienneté de l'institution de la section et la complexité de son régime juridique expliquent en grande partie les difficultés rencontrées quotidiennement sur le terrain.

L'existence d'une section ne résulte pas d'une création *ex nihilo*, mais d'un constat de faits : elle est reconnue lorsque des habitants d'une partie déterminée de la commune possèdent des biens ou des droits à titre permanent et exclusif prouvés par un titre, souvent remontant à l'Ancien régime, par une décision de justice ou une sentence arbitrale, ou par un usage public paisible, continu et non équivoque. Le constat de cet usage est en lui-même déjà source de contentieux, étant donné leur ancienneté.

Par ailleurs, le nombre de sections et leur délimitation exacte ne sont pas connus avec précision. L'excellent rapport Lemoine de 2003 relevait qu'il existait quelque 27 000 sections, qui se concentraient principalement dans le Massif central.

L'absence courante de délimitation précise des périmètres entraîne des difficultés pour déterminer la commune de rattachement, lorsque la section n'est pas rattachée à plusieurs communes ou est à cheval sur plusieurs départements, ce qui est souvent le cas. Les cadastres sont de peu d'utilité puisqu'ils ne valent qu'en matière fiscale et ne constituent pas un titre de propriété. Il est en effet jugé de façon constante que le cadastre ne saurait faire preuve du droit de propriété.

Le nombre de sections est pourtant en diminution. De plus en plus de biens de sections ne sont plus exploités, en particulier dans les régions de chasse, et les revenus tirés des biens sont globalement en baisse.

À l'inverse, les difficultés ne disparaissent pas ; elles se sont au contraire maintenues, et se sont même multipliées dans certains cas.

Ces difficultés tiennent d'abord au mode de gestion des sections. Seules 200 commissions syndicales ont été constituées sur 27 000 sections. La répartition des compétences entre le conseil municipal et la commission est très

complexe. Même en l'absence de commission syndicale, le conseil municipal n'est pas pleinement décisionnaire et doit s'en référer aux électeurs de la section. Voilà un bel exemple d'usine à gaz !

La jouissance des biens et la distribution des revenus qui en sont tirés ont été détournées de l'esprit initial de la loi, ce qui est grave. Nombre d'ayants droit considèrent les biens comme une propriété privée et n'hésitent pas à redistribuer en espèces les revenus tirés des biens, alors que la loi l'interdit ; tous ceux ici qui sont confrontés à ce type de situation le savent bien.

L'articulation entre les finances communales et les finances sectionales est inextricable. Il arrive souvent que des sections soient plus riches que leur commune de rattachement, mais qu'elles refusent d'engager leurs revenus à l'aménagement de leur territoire, préférant s'adresser à la commune pour qu'elle engage ses crédits.

Les sections sans commission syndicale sont encore plus complexes à gérer. Ainsi, l'absence de dispositions relatives à leur représentation en justice conduit à ce que la commune supporte les frais de justice lorsqu'elle engage une action contre une section, et ce y compris lorsque la commune gagne contre la section. C'est tout de même un paradoxe !

Les sections constituent, dans de nombreux cas, un frein au développement des territoires ruraux, notamment pour l'aménagement du territoire des communes. L'aspect de démocratie locale s'estompe derrière des considérations, le plus souvent, de défense d'intérêts particuliers. Le rapport Lemoine avait souligné certaines de ces contraintes.

Ainsi, pour préserver leurs revenus, les habitants des sections n'admettent que difficilement l'arrivée de nouveaux habitants, au risque dans certains cas d'empêcher, par exemple, l'installation de jeunes agriculteurs.

Les sections de communes cristallisent le morcellement des territoires et privilégient des arbitrages financiers de court terme.

Le poids d'une section peut être détourné et utilisé pour bloquer un projet municipal intéressant l'ensemble de la commune. Le cas s'est produit plusieurs fois dans des communes de montagne qui n'ont pu développer leur domaine skiable en raison de l'opposition des habitants d'une section qui se sont constitués en commission syndicale pour l'occasion.

L'expropriation d'une parcelle par des procédures de droit commun est toujours possible, mais à la condition qu'existe un projet d'intérêt général. De plus, elle doit être réalisée parcelle par parcelle.

L'exercice par le maire de ses pouvoirs de police administrative peut être limité à l'intérieur de la section.

Le législateur a tenté de simplifier et de rationaliser le régime, en 2004 et en 2005, mais ses tentatives n'ont pas eu les effets attendus. La procédure de transfert simplifié, introduite en 2004, n'est ainsi que peu utilisée.

Le débat engagé en 2010 sur notre amendement n'a pas non plus porté ses fruits.

En revanche, élément nouveau qui permet d'avancer aujourd'hui et qui est même fondamental, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 8 avril 2011, a clarifié la nature de la section de commune et tracé une nouvelle voie : il a jugé que les électeurs ne disposaient pas d'un véritable droit de

propriété sur les biens ou droits concernés, mais d'un simple droit de jouissance sur les biens dont les fruits sont perçus en nature.

Cette décision constitue un tournant positif dans le droit des biens sectionaux et nous met dans la bonne voie.

La réflexion sur la suppression pure et simple des sections peut être engagée, mais nous savons qu'elle ne peut déboucher, en l'état actuel, que sur un dispositif complexe, coûteux pour les communes et propice à un très abondant contentieux. Nous nous passerons donc d'un tel dispositif.

C'est dans ce cadre qu'a été rédigée la présente proposition de loi, en partant de l'idée tranchée qu'il fallait faciliter la suppression des sections au profit de la communalisation des biens et, surtout, remettre la question des biens de section au cœur du débat en vue de faciliter la vie des maires ruraux.

Il convenait de réfléchir à la création d'un nouveau dispositif de communalisation des biens permettant de s'affranchir, pour des objectifs d'intérêt général, de l'accord des commissions syndicales ou des électeurs. En l'occurrence, les motifs d'intérêt général que nous mettons en avant sont la fin des blocages et des dysfonctionnements administratifs et financiers.

Comme je l'ai indiqué, le Conseil constitutionnel a tracé le cadre dans sa décision de 2011 : aucune disposition constitutionnelle ne s'oppose au transfert gratuit de biens entre personnes publiques dès lors qu'est poursuivi un objectif d'intérêt général.

S'agissant de la garantie des droits légalement acquis, en l'espèce le droit de jouissance des ayants droit, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur ne pouvait y porter atteinte que si celle-ci était justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. C'est bien le cas ici.

À la suite du dépôt de la présente proposition de loi, nous avons bien volontiers assoupli notre position initiale en préférant, pour une fois, à une solution...radicale une solution de compromis. (*Sourires.*)

**M. Jean-Pierre Sueur**, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Radicalisme et compromis ne sont pas incompatibles ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Jacques Mézard**, auteur de la proposition de loi. J'étais sûr, monsieur le président de la commission des lois, que vous feriez cette réflexion, et vous n'avez pas tout à fait tort !

Comme l'a expliqué le rapporteur, toutes les sections ne sont pas problématiques. Dès lors, s'il est opportun de faciliter et de rationaliser le fonctionnement des sections, il faut corrélativement tout faire pour faciliter la suppression de celles qui ne fonctionnent que peu ou plus en assouplissant le régime de transfert des biens.

C'est sur la base de ce diptyque que la commission des lois a fort opportunément choisi de prolonger l'objet initial de la proposition de loi pour impulser une modernisation de l'ensemble du régime des biens de section.

L'intégration de la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour définir la section et ses membres est pertinente. La section est une personne morale de droit public, qui s'acquitte à ce titre des impôts fonciers. Quant aux membres de la section, ce sont les personnes qui ont leur domicile réel et fixe sur le territoire de la section, disposition qui simplifiera l'actuelle différenciation entre électeurs et ayants droit.



Cette clarification permettra, par exemple, de faciliter le transfert aux communes des biens des sections dans lesquelles les impôts sont payés depuis des années sur le budget communal ou même admis en non-valeur. En effet, dans la pratique, le juge administratif exige que la commune apporte la preuve qu'elle a bien émis pendant au moins cinq ans – six ans dans les faits – un rôle de répartition des impôts fonciers à destination des ayants droit, et non de la section. Or les biens ne sont pas la propriété des ayants droit.

Dans le même registre, nous considérons que plusieurs dispositions vont dans le bon sens : le règlement de la question récurrente de la représentation en justice des sections dépourvues de commission – il reviendra au maire d'agir, sauf en cas d'intérêts concurrents ; l'assouplissement de la procédure de transfert simplifié des biens à la commune, procédure qu'il est possible de mettre en œuvre quand une section n'a plus de membre ; l'affirmation expresse du principe de l'interdiction de la distribution de revenus en espèces entre membres de la section ; l'affirmation expresse du principe de l'interdiction du partage des biens entre membres ; la clarification de la règle selon laquelle les revenus issus de la vente des biens ne peuvent être utilisés que dans le seul intérêt de la section, avec un tempérament, à savoir la possibilité pour la commune de financer certaines dépenses communales sur le budget sectionnel, sous réserve que les besoins de la section aient été satisfaits, disposition judiciaire qui résulte d'un amendement de M. Jarlier et qui facilitera le règlement de ces questions.

Il est donc parfaitement logique que la commission ait choisi de définitivement interdire la constitution de nouvelles sections.

La diminution progressive du nombre des sections simplifiera la vie quotidienne de milliers de maires : ces élus de la République ont suffisamment à faire pour ne pas avoir à être confrontés à des litiges fondés sur des dispositions qui se rattachent à une histoire et à un passé certes intéressants, mais qui appellent aujourd'hui la véritable modernisation proposée dans le texte de la commission. Nous souhaitons donc que celui-ci soit adopté. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur certaines travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Institution peu connue et pour beaucoup mystérieuse, la section de commune s'enracine, comme l'a rappelé Jacques Mézard, dans les droits ancestraux des villageois sur les « communaux ».

Nécessaires à la survie des plus pauvres, ces communaux ont fait l'objet non seulement d'âpres disputes entre seigneurs et villageois, mais aussi de critiques sévères de la part des « réformateurs » des Lumières, qui y voyaient une forme dépassée de mise en valeur de la terre. C'est par le partage des communaux que ces derniers entendaient régler le problème, et il est significatif que le décret des 10 et 11 juin 1793 de la Convention, qui signe l'entrée des « communaux » – institution aussi ancienne que contestée – dans la modernité, soit appelé « décret de partage ».

Après débats auxquels fait écho le célèbre passage du *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes* de Rousseau : « Le premier qui, ayant enclos un terrain s'avisait de dire : Ceci est à moi, et trouva des gens assez simples pour le croire fut le vrai fondateur de la société civile. Que de

crimes, de guerres, de meurtres, que de misères et d'horreur n'eût point épargnés au genre humain celui qui, arrachant les pieux ou comblant le fossé, eût crié à ses semblables : Gardez-vous d'écouter cet imposteur ; vous êtes perdus si vous oubliez que les fruits sont à tous, et que la terre n'est à personne. »

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Très bien !

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Patrimoine collectif, et non propriété privée indivise comme on l'interprète trop souvent, la section de commune confère à ses habitants uniquement un droit de jouissance sur les biens communs. On ne saurait donc la réduire au statut de survivance anachronique dont le destin serait de disparaître, oubliant ainsi son originalité.

Ce n'est pas, en tout cas, la position de la commission des lois, qui entend bien laisser vivre les sections de commune encore vivantes et qui fonctionnent selon leur logique originelle, ce qui ne va pas de soi.

Jusqu'à la loi municipale du 5 avril 1884, qui consacre définitivement les sections de commune en fixant les conditions d'élection des commissions syndicales, la distinction est d'ailleurs flottante entre « biens communaux » et « biens sectionaux ». Le code civil, par exemple, ne la fait pas dans sa version de 1804.

Surtout, par un de ces retournements dont l'histoire a le secret, nombre d'ayants droit vont donner aux biens sectionaux un sens inverse de leur sens originel : non plus un patrimoine collectif, mais une propriété privée, certes indivise, mais privée, dont ils peuvent se partager les revenus, y compris pécuniaires, ce qui est parfaitement illégal.

Il en est résulté de nombreux conflits, opposant les ayants droit sectionnaires et les municipalités auxquelles se rattachent les sections qu'elles gèrent, directement ou concurremment, avec une commission syndicale, opposant aussi intérêts particuliers et intérêt général. Bref, de la chicane picrocholine ou personnelle au cas des petites communes pauvres gestionnaires de sections riches dont les revenus sont redistribués illégalement entre les membres ou ne peuvent être intégralement réinvestis – les besoins des sections sont souvent relativement limités –, les situations auxquelles on assiste sont abracadabrantesques.

Les sections de commune se concentrant en plus grand nombre sur une poignée de départements, du Massif central en particulier, l'importance du contentieux varie, évidemment, selon les lieux. Constatons en tout cas que le seul tribunal administratif de Clermont-Ferrand traite annuellement de quarante à cinquante affaires de sections de commune, ce qui n'est tout de même pas rien.

Cette réalité a conduit le législateur – particulièrement le Sénat – à retoucher à plusieurs reprises le régime juridique des sections de commune, espérant le rationaliser mais, constatons-le, aboutissant plutôt à le complexifier. Comme en témoigne une surabondante jurisprudence, rien qui ne puisse être objet de chicane !

Comme le partage avant 1884, le transfert des biens sectionaux aux communes est longtemps apparu comme l'unique moyen de sortir réellement de l'imbroglio. C'est cependant une solution difficile à mettre en œuvre. Surtout, elle était souvent hors de portée financière des communes tant que ce transfert était assimilé plus ou moins clairement à une expropriation, ce qu'il n'est absolument pas.

Heureusement, par sa décision du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a « remis les pendules à l'heure ».

« Une section de commune est une personne morale de droit public », a-t-il ainsi statué, précisant par ailleurs que « les membres de la section ont [...] la jouissance de ceux des biens des sections dont les fruits sont perçus en nature ; [...] ainsi, ils ne sont pas titulaires d'un droit de propriété sur ces biens ou droits » et que « le droit au respect des biens [...] ne s'oppose pas à ce que le législateur, poursuivant un motif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques ».

Autrement dit, le seul droit des membres de la section en cas de transfert des biens de la section peut porter sur l'indemnisation, non pas de la propriété, mais de la perte d'usufruit, ce qui est tout différent.

C'est cette voie qu'a empruntée Jacques Mézard pour élaborer sa proposition de loi et que la commission des lois a suivie à sa suite.

Prolongeant la proposition de loi, elle a voulu saisir cette occasion pour tirer toutes les conséquences de la décision rendue le 8 avril 2011 par le Conseil constitutionnel, pour rappeler ce que sont les sections de commune et pour clarifier le cadre juridique les régissant.

L'esprit du texte est de simplifier la gestion des sections de commune quand elles sont vivantes et authentiques, notamment en améliorant l'articulation entre communes et sections, mais de « faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes » – pour reprendre le titre de la proposition de loi – lorsque les sections dépérissent, qu'il y a des conflits ou pour des motifs d'intérêt général.

Cet objet initial de la proposition de loi figure dans les articles 4 et 4 *bis* nouveau, de même que dans les articles 2, 3 et 5 du texte de la commission.

Pour le reste, ce dernier comprend trois types d'articles.

Certains, tout d'abord, sont essentiellement rédactionnels : ils suppriment des redondances, unifient la terminologie, etc. En un mot, ils clarifient des dispositions particulièrement obscures du code général des collectivités territoriales. Je ne les énumère pas...

Quatre articles rendent ensuite plus lisibles les conditions d'attribution des terres à vocation agricole ou forestière ou intègrent leurs nouvelles formes juridiques d'exploitation. Ils sont pour la plupart issus d'une proposition de loi dont Pierre Jarlier était le premier signataire.

Enfin, certains articles, que je qualifierais de « substantiels », procèdent, sans changer l'état du droit et de la jurisprudence, à un « décapage » qui mérite quelques explications.

Je précise au préalable que l'article 1<sup>er</sup>, qui prévoyait un inventaire préliminaire des sections de commune, a été supprimé, avec l'accord de l'auteur de la proposition de loi et de la Direction générale des collectivités locales, et ce pour deux raisons. D'une part, la commission doute que les services préfectoraux aient les moyens matériels et humains de mener à bien une opération aussi complexe. D'autre part – et c'est une raison de fond –, elle a préféré éviter de multiplier les difficultés en inscrivant d'emblée dans la loi la délimitation d'une section de commune, alors même qu'a déjà été introduite une détermination de ses membres. Lorsqu'un maire voudra mettre un peu d'ordre et clarifier la situation, si des conflits surgissent, le tribunal administratif tranchera.

Parmi les dispositions substantielles, les articles 1<sup>er</sup> *bis* nouveau et 1<sup>er</sup> *quater* nouveau sont essentiels. Suivant la décision du Conseil constitutionnel, ils précisent que la section de commune est une personne morale de droit public. Ils unifient quatre notions qui ne se recouvrent pas exactement, ce qui est source d'extraordinaires complications et parfois d'absurdités : les notions d'habitant, d'électeur à la commission syndicale, d'éligible à la commission syndicale et d'ayant droit. Exemple d'absurdité : les membres de la commission syndicale ne sont pas obligatoirement des ayants droit.

Nous sommes partis du principe que l'origine des biens sectionaux tenait au fait qu'ils étaient indispensables à la vie, voire à la survie, d'une collectivité paysanne, et que ce qui se rapprochait le plus aujourd'hui de la collectivité originelle, c'était l'ensemble des habitants de la section. Nous avons posé que les membres de la section de commune, les ayants droit à l'usage de ses biens et ceux qui pouvaient être habilités à les gérer quand le conseil municipal ne s'en chargeait pas, ceux qui avaient la capacité de les désigner et de donner leur avis en l'absence de commission syndicale étaient les « habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire », ainsi que le précise l'alinéa 3 de l'article 1<sup>er</sup> *bis* nouveau.

Ce faisant, la commission a souhaité revenir à l'esprit de la section de commune : non pas des propriétaires indivis, mais des biens nécessaires à la vie d'une collectivité. Or ce qui aujourd'hui se rapproche le plus de la collectivité ancienne, ce sont encore les habitants.

La commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'aller plus avant et de définir la notion d'« habitant ayant leur domicile réel et fixe ». Celle-ci existe déjà dans la législation actuelle et est connue de la jurisprudence. Si des problèmes se font jour, la jurisprudence les réglera, comme elle le fait déjà actuellement.

Lier la qualité de membre de la section à la résidence a le mérite de la clarté et permet de revenir aux fondamentaux : à l'origine, les biens sectionaux étaient nécessaires à la vie d'une collectivité et, Jacques Mézard l'a rappelé, leur usage était réservé aux « feux », c'est-à-dire à ceux dont la cheminée fumante attestait qu'ils vivaient là.

Notons aussi que le droit actuel ne définit pas l'ayant droit indépendamment de la qualité de membre de la section : il n'a pas pris ce risque ! (*Sourires.*) C'est le fait d'être membre de la section qui fait l'ayant droit et non la détention d'un droit personnel à la jouissance de certains biens qui ferait le membre de la section. Il ne faut pas inverser l'ordre des priorités et celui de la preuve.

Ce droit de jouissance, aux termes de la loi et comme l'atteste la pratique notariale, n'est ni cessible ni transmissible, à la différence d'un droit patrimonial classique. Il ne peut pas être cédé définitivement ou temporairement – on ne peut, par exemple, donner son droit de jouissance pendant que l'on part en vacances ! Par conséquent, en matière de biens sectionaux, on ne peut parler de droit patrimonial acquis : il s'agit d'un droit lié à l'appartenance à une collectivité. Le fait que la Cour européenne des droits de l'homme puisse qualifier ce droit de jouissance de « bien », ce qu'il est effectivement et que nous ne contestons pas, est sans influence sur la qualification qui lui est donnée en droit interne. Ce point me paraît essentiel.

Les articles 4 *sexies* nouveau et 4 *septies* nouveau sont tout aussi importants, mais je les décrirai plus rapidement.

L'article 4 *sexies* permet de sortir de l'impasse née du refus d'un conseil municipal de voter le budget proposé par une section. Dans le vide des textes et en l'état de la jurisprudence, il ne peut que l'accepter ou le refuser. Nous proposons qu'il puisse modifier ce projet de budget.

L'article 4 *septies* autorise, une fois les besoins de la section satisfaits, et non ceux de ses membres – c'est interdit –, l'affectation du surplus de revenus au financement d'opérations d'intérêt général, au bénéfice non exclusif de la section.

Jacques Mézard l'a souligné : cette disposition met un terme à un objet de scandale pour les élus et les habitants de communes pauvres sur le territoire desquelles prospèrent des sections riches, qui, faute de pouvoir répartir leurs excédents entre membres sous forme pécuniaire, doivent les laisser dormir dans les comptes, alors que la commune doit emprunter pour investir. Si, en plus, un conflit oppose le maire et la section de commune, la situation devient intenable.

Ce pouvoir du conseil municipal est cependant strictement encadré. Seul le surplus budgétaire de la section de commune peut être utilisé, les besoins de la section devant d'abord être satisfaits. Par ailleurs, seules des dépenses pour la réalisation de travaux d'investissement ou d'entretien pourront être ainsi financées : les dépenses de personnel sont donc exclues, pour ne prendre que cet exemple. Enfin, le conseil municipal devra motiver sa délibération.

Quelle que soit notre volonté de conserver les sections de commune bien vivantes, nous proposons qu'il ne puisse plus en être créé d'autres. Je ne m'y attarde pas. Lorsque des communes prennent la décision de fusionner, aux termes des dispositions prévues par le code général des collectivités territoriales, c'est qu'elles entendent constituer une seule commune. Or, maintenant que le développement de l'intercommunalité offre des modalités d'associations très fines, laisser se créer de nouvelles sections de commune, c'est aller au-devant de difficultés inutiles !

Mes chers collègues, telles sont les propositions que la commission des lois vous soumet. Elle a poursuivi un double objectif. D'une part, il s'agit de faciliter et de pacifier les relations trop souvent conflictuelles entre les communes, leurs conseils municipaux et les sections de commune. D'autre part, lorsque ces sections se contentent de survivre ou constituent, à l'évidence, un obstacle au développement communal, il convient de donner les moyens aux conseils municipaux qui le souhaitent – j'insiste sur ce point – d'en sortir, au terme d'une procédure strictement encadrée et respectueuse des droits de chacun. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur certaines travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la ministre déléguée.

**Mme Anne-Marie Escoffier**, *ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation.* Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, monsieur Mézard, mesdames, messieurs les sénateurs, « on n'hérite pas de ses parents, on emprunte à ses enfants ». Il est des moments où cette phrase de Saint-Exupéry, si juste dans notre société d'aujourd'hui confrontée à l'instantanéité et au tout urgent, a quelque chose de paradoxal au regard de ce dispositif particulier que sont les biens de section.

Je ne reviendrai pas sur l'histoire de cette survivance, héritée d'un temps où les seigneurs concédaient gratuitement à la communauté des habitants des biens, sous réserve de percevoir une partie du revenu qui en était tiré. Les orateurs qui m'ont précédée ont repris l'évolution de cet avatar, mieux que je ne pourrais le faire. Il n'est qu'à lire l'excellent rapport de Pierre-Yves Collombat, qui nous a transportés de l'époque médiévale jusqu'à nos jours, en nous faisant traverser les différents épisodes juridiques qui ont accompagné cette évolution.

**M. Jacques Mézard.** Oui !

**Mme Anne-Marie Escoffier**, *ministre déléguée.* Comment alors ne pas remercier les auteurs de cette proposition de loi et ceux qui, comme eux, s'étaient intéressés à cette situation, d'avoir voulu trouver des solutions de bon sens à des problèmes souvent inextricables ?

Mes remerciements s'adressent en particulier à Jacques Mézard, à qui je sais gré d'avoir cent fois sur le métier remis son ouvrage et de l'avoir déposé, dans une forme presque parfaite, sur le bureau de la commission des lois. L'expérience qui est la vôtre, monsieur le sénateur, dans ce domaine aussi, justifie à elle seule que vous vous soyez saisi de cet épineux problème. Le département du Cantal compte à lui seul 2 227 biens de section, sur un total de 26 792, selon le recensement de 1999, soit presque un dixième de tous les biens sectionaux concentrés majoritairement dans quelques départements : la Haute-Loire, le Puy-de-Dôme, l'Aveyron, la Creuse, la Lozère et le Lot.

Rien d'étonnant non plus à ce que les parlementaires et les élus de ces départements soient particulièrement sensibles aux problèmes soulevés.

Les problèmes sont nombreux. Ils concernent prioritairement les élus locaux, les communes, les conseils municipaux et ceux que l'on nomme jusqu'à présent les ayants droit – lorsqu'il y en a encore – et qui viennent directement impacter l'aménagement et le développement de l'espace rural. Cadre juridique complexe, imbroglio sans fin en matière de transfert des biens au profit des communes : autant de raisons qui rendaient souhaitable une révision législative.

La décision récente du Conseil constitutionnel que vous avez relevée, messieurs Mézard et Collombat, a été l'élément déterminant pour provoquer la nouvelle réflexion devenue aujourd'hui proposition de loi. « Tournant décisif », avez-vous dit à juste titre à son propos. En effet, aujourd'hui, les membres de la section de commune ne sont pas titulaires d'un droit de propriété sur les biens et droits de la section. Le droit de propriété garanti par la Déclaration de 1789 ne s'oppose pas à ce que le législateur, se fixant un objectif d'intérêt général, autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques. Le transfert à titre gratuit des biens de section n'est autorisé que pour des motifs imputables aux membres de la section ou à leurs représentants.

Aussi la proposition de loi entend-elle permettre le transfert de biens sectionaux aux communes, soit la communalisation de ces biens, avec une indemnisation des ayants droit pour la perte de jouissance sur les biens concernés.

Actuellement, des dispositions de communalisation existent et permettent d'ores et déjà d'organiser ce transfert, sur demande du conseil municipal et de la commission syndicale ou, si la commission syndicale n'existe pas, sur demande du conseil municipal et de la moitié des électeurs de la section.



Les ayants droit reçoivent une indemnité dès lors qu'ils en font la demande. On mesure la difficulté du dispositif, qui prévoit également la possibilité pour la commune d'obtenir le transfert des biens d'une section sans indemnisation des ayants droit lorsque les habitants de la section ne manifestent plus d'intérêt pour le fonctionnement de celle-ci. Or il existe aujourd'hui des ayants droit dont on ignore l'identité.

La présente proposition de loi permet de résoudre, ou du moins d'atténuer l'ensemble de ces problèmes.

Je ne manquerai pas de relever que, durant la précédente législature, M. Jarlier, sénateur du Cantal, avait également déposé une proposition de loi visant à assouplir la gestion des biens sectionaux. Cette proposition de loi visait essentiellement à renforcer les prérogatives des maires et de la commune en la matière. Elle prévoyait notamment d'accorder à la commune un droit d'initiative pour lancer une procédure de délimitation de la section, de renforcer les possibilités pour le conseil municipal de procéder à la vente des biens de section, et d'instaurer une procédure allégée pour communaliser les biens.

Je veux également souligner que plusieurs propositions d'évolution du régime juridique des biens de section ont été élaborées par un groupe de travail composé de représentants du ministère de l'intérieur, des préfetures de six départements – Aveyron, Cantal, Haute-Loire, Lozère, Puy-de-Dôme et Tarn –, du ministère de l'agriculture et de l'Office national des forêts, avec la collaboration d'un conseiller d'État. Le groupe de travail a émis plusieurs propositions, fondées notamment sur le rapport, déjà évoqué, qu'a remis M. Lemoine, inspecteur général de l'administration, en 2003, sur les travaux de l'association des maires du Cantal et sur l'expérience des préfetures concernées. Ces propositions visaient essentiellement à équilibrer les prérogatives entre les différentes autorités compétentes, en favorisant notamment la création d'une commission *ad hoc* pour gérer la section ou en confiant au préfet le soin de faciliter la communalisation dans un but d'intérêt général.

La proposition de loi qui nous est présentée aujourd'hui est la synthèse de ces différents travaux, auxquels votre commission des lois a souhaité ajouter des éléments de modernisation, de rationalisation et de simplification du fonctionnement des sections de commune. La nouvelle définition de la section de commune, entendue comme une personne morale de droit public jouissant du droit de propriété des biens, opère une clarification, comme M. le rapporteur l'a expliqué. Il en va de même de la suppression de la distinction, difficile à établir, entre électeurs et ayants droit, au profit de la seule notion de membres de la section, qui désigne « les habitants ayant leur domicile réel et fixe » sur le territoire de la section.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble des autres dispositions, que nous évoquerons au cours du débat. Je n'ignore pas le travail fin accompli par la commission des lois sur ces sujets.

Je salue le résultat équilibré de toutes ces réflexions. Cette proposition de loi doit permettre, demain, le transfert de biens sectionaux aux communes par la communalisation de ces biens, dans un objectif d'intérêt général, avec une indemnisation des ayants droit pour la perte de jouissance des biens concernés, tout en renforçant les garanties encadrant ce transfert. S'y ajoute l'interdiction de la création de nouvelles sections de commune – comme cela a déjà été souligné, il s'agit d'un point important.

Je ne peux que formuler un vœu : que cette proposition de loi apporte les meilleures réponses à tous ceux, élus ou ayants droit, qui ont été confrontés à des procédures complexes ayant entravé le développement de leurs territoires. Je forme le vœu que, loin de cet abracadabra évoqué par M. le rapporteur, les biens de section deviennent un jour la section dorée, celle qui s'apparente au Beau, à l'harmonie, à la divine proportion. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Monsieur le président, madame la ministre déléguée, mes chers collègues, le législateur s'y est repris à plusieurs fois pour tenter de rationaliser le régime juridique des sections de commune, de faciliter la gestion de ces biens et de favoriser leur transfert vers le patrimoine communal. Il fallait ces quelques interventions pour dénouer ce régime complexe et ainsi répondre au souhait des élus locaux.

La proposition de loi de notre collègue Jacques Mézard, qui vise à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes, poursuit le même objectif de rationalisation et de simplification, dans un souci d'intérêt général. La commission des lois a poursuivi ce travail en intégrant diverses dispositions susceptibles de faciliter la gestion des biens sectionaux, tout en prenant soin de distinguer les cas où les sections de commune s'apparentent à des coquilles vides, inutiles, et ceux où elles sont un facteur de dynamisation de la gestion de ces biens.

Nous approuvons ce travail réfléchi, car il était important de distinguer ces situations et de recadrer un système qui – cela a été rappelé – a été progressivement dévoyé. Avec le temps, en effet, de nombreux ayants droit ont donné aux biens sectionaux un sens inverse de leur sens premier. À l'origine, les sections de commune représentaient des moyens de subsistance pour des personnes ne pouvant être propriétaires. Toutefois, petit à petit, la situation a évolué : comme l'a souligné M. le rapporteur, une part importante de ces biens ont cessé d'être des patrimoines collectifs pour devenir des patrimoines privés dont les ayants droit peuvent se partager les revenus.

Les biens sectionaux sont des propriétés publiques, même si la quasi-totalité d'entre eux relèvent du domaine privé de la section de commune. Cet état de fait nourrit de nombreux conflits opposant les ayants droit et les communes, soit des intérêts particuliers à l'intérêt général. La jurisprudence, abondante et ancienne, ne suffisait plus à dénouer ces situations, d'autant que cette jurisprudence – ce point est mentionné à juste titre dans le rapport – s'entremêle avec des dispositions législatives mal coordonnées. Ces conflits récurrents entraînent des blocages et des dysfonctionnements administratifs qui entravent la vie communale. Pire encore, ils créent des inégalités entre habitants d'une même commune.

Il fallait donc agir. C'est ce qu'a fait notre collègue en déposant cette proposition de loi, que nous voterons pour toutes les raisons que je viens d'exposer.

Néanmoins, nous regrettons la suppression de l'article 1<sup>er</sup> par la commission. Plusieurs raisons ont été avancées pour justifier cette suppression, notamment la difficulté pour l'État d'honorer l'engagement que prévoyait cet article, compte tenu des conséquences de la révision générale des politiques publiques, la RGPP. Nous faisons donc encore une fois les frais du désengagement de l'État. L'article 1<sup>er</sup> confiait aux préfets la

responsabilité d'établir dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la loi, après enquête publique, l'inventaire des sections de commune et de leurs biens, droits et obligations.

Un tel inventaire serait utile aux élus, qui, pour pouvoir décider des transferts, ont besoin de savoir exactement ce qu'il en est sur leur territoire communal. De nombreux maires nous interpellent encore aujourd'hui à ce sujet, et nous disent que cet article 1<sup>er</sup> était important pour eux. C'est pourquoi nous vous proposerons tout à l'heure un amendement visant à le rétablir partiellement. C'est le rôle de l'État d'assurer l'égalité entre toutes les communes sur l'ensemble de notre territoire, et de les accompagner dans leurs démarches, quels que soient leur taille, leurs moyens et leurs services. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Jarlier.

**M. Pierre Jarlier.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la question des biens de section est enfin soumise au Sénat : un texte spécifique leur est dédié. C'est une excellente chose, car les élus locaux de plus de 2 500 communes de notre pays concernés par ce droit, qui a résisté à la Révolution française, attendent une modification de la législation avec une certaine impatience.

En effet, on ne compte plus les situations de blocage, les conflits liés au mode d'attribution comme au mode de gestion actuel de ces biens, ou encore les contentieux résultant de l'application d'un droit d'un autre temps et d'une complexité rare sur laquelle même les meilleurs juristes s'interrogent.

L'initiative de notre collègue Jacques Mézard, élu du Cantal, et des membres du groupe RDSE est donc la bienvenue, d'autant qu'elle rejoint la démarche que j'ai engagée avec quinze collègues, dont treize sénateurs appartenant à l'Union centriste et républicaine, qui nous avait conduits à déposer, l'an dernier sur le bureau du Sénat, la proposition de loi relative à la clarification et à l'assouplissement de la gestion des biens sectionaux.

Ce texte déposé l'an dernier est le fruit d'un travail collectif de deux ans mené en collaboration avec les maires d'un département particulièrement touché par le sujet – je veux parler du Cantal, dont 235 communes sur 260 sont concernées par les biens de section – qui nous ont fait part de leur expérience, des représentants des communes forestières, de la chambre d'agriculture et des services de l'État. Cette concertation nous a permis de rédiger un texte dont les quatorze articles visent aussi à faciliter la gestion quotidienne des sections.

Les auteurs de la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui se sont largement appuyés sur cet important travail, ce dont je tiens à les remercier.

À cet égard, la convergence de nos travaux est révélatrice des préoccupations fortes des élus : à l'heure où nous évoquons l'intercommunalité et les métropoles dans cet hémicycle, sur le terrain, les maires sont confrontés à des blocages importants nés d'un régime ancestral issu du droit féodal. Il est donc temps d'évoluer dans ce domaine.

Comme Jacques Mézard précédemment, je vais citer l'inspecteur général Lemoine, qui a parfaitement résumé la situation dans son rapport de 2003 : « Ces sections de commune, dont la vie démocratique est des plus réduites, obéissent à un régime juridique suranné. Elles sont à la fois une source de contraintes pour les maires, qui en réclament la suppression, et un frein à l'aménagement et au développe-

ment de l'espace rural. Tout en n'étant plus des outils de subsistance, elles constituent néanmoins un enjeu particulièrement sensible dès lors que les ayants droit en tirent [...] quelques revenus ou avantages ».

Autrement dit, ces biens à usage collectif sont parfois considérés par certains ayants droit comme des propriétés privées sources de revenus personnels. Et il s'agit bien là de l'un des problèmes majeurs. Je peux vous assurer que la gestion des biens sectionaux s'avère autrement plus difficile dans le cas, par exemple, d'un terrain accueillant des éoliennes ou planté d'une forêt que dans celui d'un terrain nu, pentu et inculte.

Comme l'a très justement souligné M. le rapporteur, considérer comme privés des biens à usage collectif constitue un dévoiement complet de l'esprit et de la vocation originels de la section.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel, dans une décision de 2011, a opportunément rappelé aux ayants droit qu'ils bénéficient non pas d'un droit de propriété, mais seulement d'un droit de jouissance.

Malgré cette récente clarification, la gestion des biens sectionaux constitue toujours un vrai « casse-tête » pour les maires et peut parfois remettre en cause le potentiel de développement de leur commune, voire parfois leur mandat même.

Aussi manque-t-il maintenant un dispositif législatif clair qui s'appuie sur la décision du Conseil constitutionnel et qui pourrait donner plus de marge de manœuvre aux communes et faciliter leur intervention, tout en respectant, bien entendu, les intérêts de la section et de ses ayants droit.

C'est le sens de la présente proposition de loi enrichie par plusieurs amendements que nous avons déposés et que la commission a bien voulu retenir.

Je relève d'ailleurs que sur les cinq articles de la proposition de loi initiale de notre collègue Jacques Mézard, trois correspondent à l'esprit des dispositions que j'ai proposées avec plusieurs de mes collègues. Nous sommes donc parfaitement en phase sur ce sujet, qui dépasse largement les clivages partisans.

Madame la ministre, mes chers collègues, vous comprendrez aisément que les membres du groupe de l'Union centriste et républicaine soutiennent la démarche de leurs amis radicaux.

Je souhaite maintenant revenir un instant sur le contenu du présent texte.

Pour ce qui concerne la clarification du régime juridique, le texte de la commission apporte des précisions qui permettront de limiter les contentieux. Il procède à d'utiles rappels, parmi lesquels l'exclusion de tout revenu en espèces au bénéfice des ayants droit. En effet, la distribution entre ayants droit des revenus tirés de la coupe de bois, par exemple, est une pratique courante, alors même qu'elle est prohibée implicitement par la loi et expressément par la jurisprudence. Ce point, qui était d'ailleurs rappelé dans notre proposition de loi, est essentiel à la transparence de la gestion des biens de section.

Quant à la rationalisation du régime des biens sectionaux, je souhaite attirer votre attention, mes chers collègues, sur deux articles introduits par la commission qui devraient permettre de lever des obstacles majeurs auxquels sont confrontés certains maires pour réaliser des investissements structurants.

Des dispositions semblables figuraient aussi dans notre proposition de loi. J'avais particulièrement insisté sur ces points lors de mon audition par M. le rapporteur, tant ils me paraissent extrêmement importants.

Il s'agit, d'abord, de la possibilité pour le maire de représenter les intérêts de la section devant le juge en l'absence de commission syndicale, puis de la faculté pour la commune de financer certaines dépenses communales sur le budget de la section si les besoins de celle-ci sont satisfaits. Cette disposition est fondamentale : aujourd'hui, l'argent de la section ne peut être utilisé que dans l'intérêt exclusif de celle-ci. Or ce régime conduit à des situations aberrantes.

À titre d'illustration, je prendrai l'exemple d'une petite commune, dont je tairai le nom, qui souhaite réaliser un lourd investissement. Mais faute de financements suffisants, la réalisation du projet est remise en cause. Tel est le quotidien de nombre de petites communes, me direz-vous. Toutefois, il faut savoir que, parallèlement, la section située sur le territoire communal et sur les terres de laquelle sont implantées des éoliennes dispose d'un budget excédentaire et n'utilise pas les sommes importantes qui lui sont reversées chaque année. L'argent « dort » donc sur un compte... Certes, le Trésor public est ravi ! Mais où est le bon sens ?

S'agissant du transfert des biens sectionaux « au libre choix de la commune », cette procédure, qui s'accompagne de garanties au bénéfice des membres de la section, répond pleinement aux attentes des élus. En effet, il arrive souvent que, faute d'être levés, les blocages avec les ayants droit empêchent la réalisation de projets structurants. À titre d'exemple, je citerai le cas d'une commune qui souffre d'un problème technique : un seul emplacement a été identifié pour l'implantation de sa future station d'épuration. Or le terrain est un bien sectionnaire et les ayants droit refusent tout transfert à la commune. De surcroît, la commune ne peut pas non plus utiliser les ressources de la section pour cet investissement alors que les ayants droit sont susceptibles de bénéficier du service. Vous le constatez, mes chers collègues, le régime actuel aboutit parfois à des situations ubuesques...

Enfin, pour ce qui concerne les modalités d'attribution des terres à vocation agricole et pastorale, sur ce point aussi le rapporteur a bien voulu reprendre un amendement que mes collègues et moi-même avons déposé. Cette disposition, élaborée en lien avec la chambre d'agriculture du Cantal, est extrêmement importante pour nos agriculteurs.

Le régime actuel d'attribution suscite de nombreuses situations conflictuelles, car, vous le savez, les biens sectionnaires sont souvent situés en zones de montagne, secteurs dans lesquels les primes à l'hectare sont très convoitées et, par voie de conséquence, les biens de section.

En conclusion, madame la ministre, mes chers collègues, nous sommes satisfaits du travail de coproduction efficace qui a été réalisé avec Jacques Mézard, l'un des auteurs de la présente proposition de loi, le rapporteur et les services de la commission, que j'ai eu plaisir à retrouver et dont j'apprécie toujours l'excellence. À cet égard, je tiens à vous remercier, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, ainsi que vos administrateurs, d'avoir prêté une oreille attentive à ce sujet délicat et à nos propositions. Je veux saluer ce travail de qualité.

Les biens de section donnent lieu à des rendez-vous législatifs fort rares. Celui de ce jour, très attendu, est une occasion précieuse pour faire évoluer le dispositif et améliorer le quoti-

dien des maires ruraux, quelle que soit leur sensibilité. Ces derniers comptent sur la solidarité du Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'UCR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures trente, est reprise à vingt et une heures trente.*)

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

Nous poursuivons la discussion de la proposition de loi visant à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, il y a toujours quelque chose d'émouvant à toucher à une survivance des siècles passés et à essayer de la préparer à affronter le XXI<sup>e</sup> siècle. Héritage sans doute de modes de gestion médiévaux, banalités et autres alleux, les biens sectionaux nous interrogent, nous législateur, sur notre responsabilité face à l'avenir.

Pendant des siècles, la propriété seigneuriale était quelque peu limitée, afin de garantir un usage collectif, un usufruit aux habitants du lieu.

La Révolution française, consciente que cet usage était nécessaire pour permettre aux plus pauvres d'être non plus des serfs, mais des citoyens avec un minimum vital à exploiter, n'y a pas mis fin. Sans doute parce que d'autres modes de régulation sociale de la solidarité sont apparus, comme les allocations, ce mode de gestion s'est progressivement dévoyé, si bien que quelques-uns de ces biens sont utilisés de façon privative à l'usage exclusif de certains descendants des habitants originels, qui n'ont plus de lien « viscéral » avec eux.

Plusieurs fois réformée au cours des trois dernières décennies, la gestion des biens sectionaux est un véritable sujet politique, c'est-à-dire d'organisation de la cité. Certains maires subissent tellement de déboires avec ces territoires qu'ils finissent par rendre leur tablier... Lorsque l'on connaît le sacerdoce des élus de ces petites communes, on ne peut qu'espérer une simplification du régime juridique de ces biens, ce qui permettrait peut-être d'aplanir les conflits.

Toutefois, ce régime particulier, qui ne s'adresse qu'à une fraction de la population d'une commune, constitue une rupture d'égalité, ces biens produisant des richesses qui peuvent être utilisées seulement dans l'intérêt du territoire de la section, alors même qu'ils appartiennent à la commune dans son entier. Ce point a déjà été souligné.

Cette proposition de loi essaye de rendre plus simple, plus « juridique » et, je l'espère, plus judicieux le régime des biens sectionaux. Toutefois, nous partons de très loin.

Je me réjouis notamment que la proposition de loi reconnaisse la nature publique de la section de commune et définisse clairement la qualité de membre de la section, qui était pour le moins floue jusqu'à présent. On en vient à se demander comment des régimes aussi archaïques et aussi mal définis ont pu perdurer aussi longtemps dans notre droit, alors que la proposition de notre éminent collègue était si simple !



Il semble aussi évident que, par cette réforme, non seulement nous interdisons la création de nouvelles sections, mais nous signons la disparition de l'écrasante majorité des sections de commune, celles qui ne sont plus qu'une coquille vide sans habitants et sans ayants droit. La plupart des 27 000 sections ne fonctionnent pas !

Certes, les sections ne disparaîtront pas totalement, ni tout de suite. Nos successeurs auront certainement à revenir sur ce régime, afin de le mettre de nouveau en cohérence avec les évolutions de notre population et les modes d'habitation des villages.

Plus généralement, nous devrions nous intéresser à la notion de bien public, chère aux écologistes, comme vous le savez, mes chers collègues, ainsi qu'à la manière d'associer les citoyens à cette gestion, à l'exploitation et à l'entretien des biens de la commune.

Il existe aujourd'hui un besoin réel de retisser les liens qui devraient unir toutes les communautés humaines. L'individualisme et l'égoïsme ne sont pas des valeurs qui permettent au citoyen de relever la tête en temps de crise. En revanche, l'entraide, la solidarité et le partage sont les axes de réflexion que nous devons suivre en cette période difficile.

De nombreuses initiatives illustrent mes propos : on voit émerger un peu partout en France les « jardins partagés », des sortes de jardins ouvriers à la dimension collective bien plus marquée.

Si nous associons les usagers à la gestion de ces biens collectifs que sont les aménagements urbains, les locaux collectifs des HLM et les équipements sportifs, nous renforcerons le sentiment de confiance dans la gestion des propriétés publiques, nous donnerons aux citoyens la possibilité de comprendre le fonctionnement des espaces publics et de prendre leurs responsabilités dans l'exercice de cette propriété commune. Et peut-être s'investiront-ils un jour dans la gestion de leur commune, devenant à leur tour des élus.

C'est là d'ailleurs l'un des axes de réflexion du Centre d'analyse stratégique, dont j'ai reçu les conclusions aujourd'hui – vous ne pourrez donc pas me dire que je les ai copiées !

Lors de la réforme de la démocratie territoriale, j'espère que nous aurons l'occasion d'évoquer de nouvelles formes d'association et de responsabilisation des citoyens s'agissant de la gestion des propriétés des communes, qui sont justement des propriétés communes.

Les sections de commune nous auront ainsi mis en appétit pour réinventer l'une des modalités du « vivre ensemble ». Il faut des règles simples, autour d'un projet commun, sans que personne puisse en tirer plus de bénéfice que d'autres. Bref, il s'agit d'une belle utopie, d'un beau rêve pour cette heure tardive. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste et du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Vial.

**M. Jean-Pierre Vial.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la présente proposition de loi visant à faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes peut interpeller autant nos concitoyens que de nombreux élus, tant ce régime porte aussi bien à l'émerveillement qu'à l'interrogation.

À l'émerveillement, car il suffit de rappeler que la survivance de ces droits trouve souvent son origine sous l'Ancien régime, voire le Moyen Âge, pour donner à ceux-ci un côté sympathique.

À l'interrogation, aussi, car expliquer la survivance d'un droit qui n'a pas été touché par la Révolution et qui conjugue aujourd'hui un quasi-principe de droit privé des ayants droit et le droit public des communes – ce dernier, d'ailleurs, n'existait guère à l'époque de l'ouverture des droits – satisfait souvent plus à une construction juridique élaborée *a posteriori* qu'à la réalité et à la nécessité du terrain, pour ne pas dire, tout simplement, à l'équité.

Si cette particularité des biens sectionaux est peu connue d'une grande majorité d'élus, elle constitue souvent, malheureusement, une source de difficultés, de complexités, voire de conflits pour les communes qui y sont soumises – cela a été largement rappelé –, au point d'épuiser injustement et inutilement les élus, tout particulièrement les maires, qui s'y trouvent confrontés.

Je reconnais volontiers que c'est par reconnaissance à l'égard de plusieurs maires confrontés à ces difficultés que j'apporte à ce texte mon soutien en forme de témoignage.

Si les tentatives pour faire évoluer ce droit ont été nombreuses sous l'Ancien régime déjà – même Turgot s'y était employé –, elles l'ont été davantage encore ces dernières décennies.

Depuis la loi d'orientation agricole de 1999, ce ne sont pas moins de cinq textes législatifs qui ont apporté leur contribution, jusqu'à la récente décision du Conseil constitutionnel du 8 avril 2011.

Permettez-moi de prendre en exemple une commune de Chartreuse. Celle-ci, en effet, me paraît résumer parfaitement la contradiction que présente aujourd'hui une situation de droit ne répondant pas davantage au fondement historique de ce régime qu'à la nécessité de satisfaire aux exigences d'une commune du XXI<sup>e</sup> siècle.

Saint-Christophe-sur-Guiers est une commune rurale du massif de Chartreuse d'un peu plus de 800 habitants, répartis sur trois sections d'altitudes très différentes.

Alors que cette commune ne dispose que d'une modeste forêt, dont le revenu varie de zéro à 10 000 euros, selon qu'il y a ou non coupe de bois, une forêt bien plus considérable bénéficie à deux sections : celle des Sermes et Planey, de six ayants droit, et celle de La Ruchère, plus importante, d'une vingtaine de foyers.

Il s'agit d'un clin d'œil de l'histoire, car ces biens proviennent pour une part importante des libéralités faites par Béatrice de Savoie au profit d'habitants pauvres d'un village de montagne situé en Dauphiné, dans cette France que la Savoie ne rejoindra qu'en 1860. L'histoire nous montre qu'il a fallu bien des étapes pour arriver au texte que nous examinons ce soir !

Cette évocation permet déjà de souligner cette dualité entre le droit privé et les règles du droit public des communes. Elle nous rappelle que, en matière de libéralité, la cause, c'est-à-dire l'intention d'origine, devrait marquer davantage l'évolution législative. Je souscris tout à fait aux propos de Jacques Mézard, qui rappelait, dans son intervention liminaire, la nécessité d'en revenir à l'esprit d'origine de ce régime. C'est d'autant plus vrai depuis les décisions qui sont venues préciser

la nature de l'usufruit, c'est-à-dire mettre un terme aux revenus qui étaient souvent perçus ; je pense, notamment, à la décision du Conseil constitutionnel de 2011.

Ainsi, pour la section des Sermes et Planey, les contraintes du relief de la forêt nécessitent des investissements qui seraient hors de proportion des capacités financières de la section.

Aussi, cette forêt devient, de fait, improductive pour tous. Or, au même moment, la commune se voit mise en demeure de réaliser des travaux d'adduction d'eau au profit des habitants de cette section, pour un total de 600 000 euros, un investissement insupportable pour elle, dont le budget est d'un montant équivalent à cette dépense.

L'autre section, en revanche, présente une situation très différente, avec un village d'une vingtaine de foyers, qui a capacité à grandir et une forêt dont l'exploitation relativement productive relève d'un engagement fort de certains habitants et permet de susciter des recettes considérables.

Si l'on se rapporte à l'origine des avantages octroyés aux habitants, il faut faire évoluer le régime pour permettre, tant dans l'usage du droit que dans l'organisation et la gestion de celui-ci, une mise en œuvre qui réponde à la bonne et juste administration des communes.

Si la suppression des sections de commune est régulièrement évoquée, je me rends aux arguments de ceux qui considèrent avec pragmatisme que cette disparition ne doit pas être trop « abrupte », pour reprendre les termes de notre collègue René Garrec.

Cette proposition de loi vise le bon objectif. Elle s'inscrit d'ailleurs dans la continuité du dispositif que nous avons souhaité mettre en place au travers, notamment, des lois d'orientation agricole successives, ou encore de la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui facilitait déjà les transferts des biens sectionaux à la commune. Espérons que cette nouvelle initiative accélérera le processus que nous avons entamé.

Ainsi, à défaut de supprimer toutes les sections de commune, cette proposition de loi aura au moins l'effet bénéfique de faire disparaître toutes celles qui n'ont plus de raison d'être.

Avant de conclure, je voudrais saluer l'initiative de notre collègue Jacques Mézard sur un sujet qui, pour peu connu qu'il soit, n'en demeure pas moins difficile pour les maires qui s'y trouvent confrontés, et remercier notre rapporteur Pierre-Yves Collombat d'avoir apporté son pragmatisme à une évolution juridique que nous devons avoir pour objectif de poursuivre.

Mes chers collègues, vous l'avez compris, le groupe UMP votera donc cette proposition de loi, en faisant le vœu pieux qu'elle permette de régler au mieux certains conflits juridiques persistants. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard.

**M. Alain Richard.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je mets fin immédiatement à un suspense insoutenable : après la série des ralliements qu'a déjà obtenus Jacques Mézard, il serait évidemment de mauvais goût que le groupe socialiste mesure son soutien ! (*Sourires.*) J'indique donc tout de suite que nous approuvons cette proposition de loi et essaierons d'aider nos collègues à la faire aboutir.

Je ne reviendrai pas sur les antécédents historiques de ce régime, malgré leur intérêt. Je souhaite commencer mon intervention en évoquant la divergence, pour ne pas dire le conflit d'intérêts intrinsèque qui existe entre la section et la commune.

Telle est l'origine de la situation à laquelle nous sommes confrontés : la section est structurée pour gérer des intérêts distincts de ceux de la commune, et généralement à l'intérieur du territoire de cette dernière. Il s'agit d'une réelle difficulté, comme l'ont souligné tout à fait justement plusieurs collègues quand ils ont évoqué les raisons pour lesquelles la section avait été, sinon instaurée, en tout cas consacrée.

Il y a un fait historique qui, me semble-t-il, n'a pas encore été rappelé ce soir et que je voudrais souligner : il s'agit de la loi de 1884, qui a organisé la commune républicaine et consacré l'existence de la section comme une particularité à l'intérieur de la commune.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Je l'ai rappelée !

**M. Alain Richard.** L'évolution de ces dernières décennies est donc double : d'une part, on note une tendance, que le rapporteur a bien décrite, à une certaine privatisation, en tout cas à un esprit d'appropriation privative des biens de la section ; d'autre part, il existe une contradiction entre l'existence des sections, qui sont tout de même des unités géographiques toutes petites et qui n'ont pas nécessairement de stratégie de long terme, et les nécessités de l'aménagement rural et de la gestion modernisée du territoire.

Au fond, si j'ai bien compris cette proposition de loi, je la résumerai en disant qu'elle introduit trois objectifs distincts dans notre droit : favoriser la gestion au nom de la section, mais par les organes de la commune, le maire et le conseil municipal ; faire obstacle à la captation de ressources par la section et ses ayants droit, au détriment de la commune ; encourager la reprise de la propriété des biens de section par la commune, auquel cas les biens entrent dans le domaine privé de la commune, sans changer l'ensemble des droits et obligations qui s'y attachent.

Sur le premier point, ce texte marque sans doute un progrès, mais, comme j'ai eu l'occasion de le dire en commission, il me semble que c'est un progrès partiel, dans la mesure où les différences d'intérêt subsistent. La gestion est donc conduite par la municipalité, mais pour le compte de la section, y compris si les intérêts de la section s'opposent à ceux de la commune. À cet égard, j'ai eu connaissance d'un arrêt récent du Conseil d'État faisant apparaître que si une erreur lézant des tiers est commise par le conseil municipal dans la gestion des biens de la section, c'est cette dernière qui encourt la responsabilité, ce qui peut d'ailleurs donner lieu à des actions récursoires intéressantes.

À mon sens, les mesures tendant à faciliter la reprise de la gestion par les autorités municipales, ce qui est déjà le cas pour la grande majorité des sections, représentent un progrès. La proposition de loi tend donc à prévoir, de façon judicieuse, les moyens adéquats pour atteindre cet objectif en réservant le recours à une commission syndicale aux cas où la section présente une réalité humaine et économique palpable, ce qui explique le nouveau seuil de vingt membres et le niveau d'activité économique supérieur à 2 000 euros. Dans les autres cas, c'est la commune qui gère.

Je voudrais toutefois appeler l'attention du Sénat sur un autre point, la question clé de la qualité d'ayant droit sur les droits sectionaux.

La propriété n'est pas douteuse, c'est la personne publique de la section. Encore que celle-ci représente un territoire global et pas simplement un ensemble de biens, ce qui fait qu'il y a des biens privés sur le territoire de la section. C'est même la condition pour l'application de la nouvelle définition de la qualité de membre : en effet, s'il faut être résident à l'intérieur de la section, c'est donc qu'il peut y avoir des biens privés qui ne sont pas des biens sectionaux. Toujours est-il, donc, que la propriété ne fait pas de doute, c'est la personne publique de la section. Il s'agit d'ailleurs de son domaine privé et elle en a la pleine propriété, au sens du code civil.

En revanche, les droits de jouissance, eux, ont un caractère privatif et ils sont assez imprécisément définis. Leur définition varie même d'une section à l'autre, d'une commune à l'autre. Simplement, je le répète, ces droits ont un caractère privatif et ils constituent un élément patrimonial susceptible d'acquérir une valeur monétaire. Le Conseil d'État l'a d'ailleurs reconnu dans une décision de 2002, *Commune de Saint-Martin-d'Arrossa*.

La reconnaissance de la notion nouvelle de membre de la section de commune, qui est unifiante, marque un grand progrès. S'agit-il pour autant d'une simplification et d'une clarification de la notion d'ayant droit ? À mon sens, c'est l'intention du rapporteur et de l'auteur de la proposition de loi, mais il me semble que nos travaux parlementaires préparatoires seront utiles pour l'établir. Pour ma part, je comprends que la nouvelle notion de membre de la section, telle qu'elle se dégage du texte proposé, remplace la notion d'ayant droit. Ne pourront être ayants droit que les membres de la section.

S'agissant de la gestion budgétaire, les mesures prévues me semblent tout à fait judicieuses. Le texte donne formellement aux municipalités la possibilité de modifier le budget de section préparé par une commission syndicale, alors que, jusqu'à présent, la loi le leur refusait. Il leur donne également le droit de financer des dépenses communales sur le budget de la section, à la condition, qui donnera parfois lieu à quelques disputes, que les besoins de la section aient été satisfaits, ce qui suscite, philosophiquement, des interrogations d'une grande profondeur : à partir de quand des besoins sont-ils totalement satisfaits ? Néanmoins, il est évident que cette mesure s'inspire du bon sens.

Par ailleurs, cette proposition de loi recèle une autre nouveauté tout à fait opportune et judicieuse, à savoir que c'est bien la section, en tant que propriétaire, qui est assujettie au paiement de l'impôt foncier. En effet, puisque la fin d'activité de la section peut se caractériser par le constat qu'elle ne paie plus le foncier, il est nécessaire de préciser que c'est bien elle qui en est débitrice.

En outre, le texte tend à faciliter le transfert d'une section à la commune, novation qui est de nature à permettre un règlement définitif de la situation de conflit d'intérêt, mais seulement, évidemment, si ce transfert est souhaité par la commune et si des garanties suffisantes ont été données aux membres de la section pour défendre leurs intérêts. À mon avis, les mesures réduisant les obstacles ou les conditions préalables à l'engagement de la procédure de transfert sont bienvenues. Il en est ainsi de l'exigence accrue de représentation des membres de la section et de la durée moindre de non-paiement de la taxe foncière.

Je souligne au passage la curiosité qui subsistera après l'adoption éventuelle de la proposition. Au fond, l'extinction des droits d'usage par le transfert reste entièrement implicite

dans ce texte : il n'est dit nulle part que le transfert met fin au droit d'usage. Il entraîne le transfert des droits et obligations de la section à la commune. Or, dans les obligations de la section, figurait le respect des droits d'usage des ayants droit ou des membres, selon la nouvelle définition. Je comprends que la pratique, en réalité, est contraire et que, de façon coutumière, on considère que le transfert met fin au droit d'usage – c'est d'ailleurs pour cette raison qu'un système d'indemnisation est instauré par la loi –, mais, assez curieusement, la loi ne le précise pas. C'est sans doute un signe de pudeur au regard du ressentiment et des mécontentements subjectifs que peut entraîner ce transfert.

Enfin, le texte prévoit la possibilité de vendre les biens. Si l'on veut rétablir une certaine fluidité, une certaine mobilité dans l'usage de ces biens, en général agricoles ou forestiers, il faut bien sûr que la vente soit possible. En principe, elle reste une compétence de la section, mais, dans la pratique, il s'agira de la commune, au nom de la section. Si le transfert a eu lieu, la commune, seule, décidera du transfert, une fois que les membres de la section auront pu faire valoir leurs droits.

Madame la ministre déléguée, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous n'avons aucune peine à reconnaître les avancées importantes de cette proposition de loi, qui vont, non seulement simplifier la vie quotidienne administrative des communes, mais également favoriser une mobilisation des territoires et des espaces fonciers dans des régions menacées par la déprise et l'affaiblissement du potentiel d'exploitation, en donnant aux communes une possibilité de mieux affecter les biens de leur territoire. Je remercie et félicite les auteurs de la proposition de loi, ainsi que leurs prédécesseurs ayant travaillé sur ce sujet, pour avoir fait avancer la réflexion. Au regard des modifications, sans doute trop ponctuelles, qui avaient été adoptées ces dernières années, nous aurons, cette fois-ci, fait un véritable pas en avant. Il faut, je crois, s'en réjouir. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Bertrand.

**M. Alain Bertrand.** Monsieur le président, madame la ministre déléguée, mes chers collègues, oserai-je dire que jusqu'à l'initiative des sénateurs du groupe du RDSE (*Sourires.*), emmenés par leur président, Jacques Mézard, la question des sections de commune n'a jamais suscité d'enthousiasme dans les administrations et les ministères à Paris ? Le changement est en marche.

En revanche, il est certain que cette question est au cœur des préoccupations de milliers de maires ruraux et hyper-ruraux, confrontés quotidiennement aux tensions et aux contentieux que génère la vie des sectionaux.

Comme cela a été rappelé, autrefois destinées à assurer aux plus démunis des moyens de subsistance par l'usage collectif d'un patrimoine mis en commun, de trop nombreuses sections de communes sont aujourd'hui devenues un instrument dévoyé, destiné à satisfaire les intérêts financiers des particuliers, sous couvert de protéger l'intérêt général. En d'autres termes, comme le regrette M. le rapporteur, toute la philosophie qui sous-tendait le décret de la Convention de 1793 s'est perdue en route, par un malheureux retournement de l'Histoire, ou plutôt à cause de la cupidité de nos compatriotes.

Sur le terrain, la situation des quelque 27 000 sections de commune recensées en 1999 s'avère extrêmement complexe et différenciée. En Lozère, par exemple, 1 455 sections – elles sont encore plus nombreuses dans le Cantal, me semble-t-il – occupent 70 000 hectares. Pour vous donner un ordre d'idée,



certaines communes en Lozère ont des sectionaux de 400, 500, 800 voire 1 000 hectares. Pensez que, en matière agricole, ces terres sont mises à disposition de preneurs qui sont fermiers. La question est donc d'importance.

À côté de cette espèce de mêlée ouverte des sections, il y a 200 commissions syndicales, nous dit-on, qui fonctionneraient correctement.

Le président Mézard l'a rappelé, ces biens sont l'objet de nombreux contentieux, à la source desquels on trouve des problèmes familiaux ou des litiges anciens, à propos d'un chien qui aurait divagué sur un territoire ou d'une nièce qui n'aurait pas épousé le bon mari... En réalité, le sectionnement encourage ces règlements de compte.

Si la situation semble à ce point inextricable, c'est aussi parce que le droit applicable est dépassé. En sortant de séance tout à l'heure, M. le rapporteur, avec brio, nous expliquait qu'il fallait encore, en 2012, se référer à la notion féodale de « feu » pour déterminer qui est ayant droit. Il a eu raison de se replier sur la notion d'« habitants de la section », mais c'est quand même une notion passéiste. De même, la délimitation de la section demeure incertaine.

La lecture du chapitre du code général des collectivités territoriales consacré au sujet s'apparente davantage à un empilement désordonné de normes qui se sont stratifiées au fil du temps, faisant le bonheur des avocats, qu'à un bel ordonnancement juridique permettant à la loi d'être efficiente. Les difficultés d'application sont telles que, comme certains collègues l'ont souligné, les contentieux durent, s'aggravent et justifient tous les règlements de compte.

Si le constat des dysfonctionnements est unanimement partagé, les réformes votées en 2004 et 2005 n'ont pas permis d'atteindre l'objectif affiché. En déposant une proposition de loi, notre collègue Pierre Jarlier a fait, l'an dernier, un premier pas. Aujourd'hui, l'initiative du président Mézard est relayée par la commission des lois, dont je salue le président et le rapporteur. Confortés par la confiance que nous plaçons en Mme la ministre – de par ses origines aveyronnaises, elle connaît bien le problème des sections –, nous pensons que la présente proposition de loi va restructurer complètement la gestion et l'avenir de ces biens de section.

Il s'agit d'offrir aux maires un outil juridique simple et rapide. Peut-être, dans un premier temps, ne sera-t-il pas complètement simple, ni rapide, ni exhaustif... Néanmoins, il représentera une avancée importante. Les solutions s'imposent petit à petit, en marchant. J'aurais dit qu'il suffit d'améliorer micrométriquement les choses chaque jour pour bien faire son travail.

Nous nous réjouissons donc que la commission des lois ait approuvé cet objectif et l'ait même dépassé, puisqu'elle a considérablement modifié la proposition de loi. Je le répète, le travail de M. le rapporteur a été remarquable.

Dans l'hypothèse où, comme je le souhaite, cette proposition passe le filtre de l'Assemblée nationale, il faudra veiller, dans le cadre des textes d'application, à protéger les intérêts des communes tout en garantissant la bonne gestion, l'équité et la simplification administrative. L'objectif est de permettre d'éviter les blocages liés à l'existence même des biens sectionaux.

Je reprendrai l'exemple, cité précédemment, de cette station d'épuration qui n'a pu être construite car se trouvant sur le territoire d'un bien sectional. Ailleurs, ce sont des terrains à bâtir qui ne pourront pas l'être, et ce pour la même raison. Et n'oublions pas la situation des agriculteurs!

Dans mon département, nous voyons arriver des gens qui se disent agriculteurs mais ne le sont pas. Ils s'immatriculent à la MSA, alors même qu'ils ne respectent pas le cadre d'une installation classique, au regard, notamment, de la dotation jeune agriculteur ou des diplômés requis, dans le seul but de pouvoir accéder aux biens sectionaux.

Imaginez le tableau. J'arrive dans une commune qui me plaît. J'achète une ruche, je la pose au fond de mon jardin. J'ai la chance de pouvoir acheter 5 000 mètres carrés appartenant à ma propriété. Je vais me déclarer à la MSA et me fais passer pour un agriculteur. Après enquête, je découvre que la commune compte 400 hectares de biens sectionaux et que la section compte 8 habitants. Eh bien, j'en réclame 50 hectares! Voilà un cas de figure que nous rencontrons régulièrement en Lozère.

Il faudra donc veiller à ce que l'attribution des biens sectionaux, laquelle relève aujourd'hui le plus souvent des sections et des syndicats ou, en cas de défaillance, des communes elles-mêmes, bénéficie, en priorité, aux véritables agriculteurs. À mon sens, la qualité d'agriculteur se définit par le fait non seulement que l'installation est accréditée par la commission départementale d'orientation agricole, notamment dans le cadre de la dotation jeune agriculteur, mais aussi par le fait que le professionnel tire l'essentiel de son revenu de l'agriculture. Il faudra donc être vigilants sur la rédaction des textes d'application, qui devront aller dans ce sens.

En tout état de cause, monsieur le président, madame la ministre déléguée, mes chers collègues, il s'agit d'une bonne proposition de loi. Plus conforme au droit général, elle met fin à certains passe-droits, qui n'étaient pas compatibles avec notre bonne République! (*Applaudissements.*)

**MM. Jean-Pierre Plancade et Jean-Jacques Mirassou.** Très bien!

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

#### **Article 1<sup>er</sup>** **(supprimé)**

**M. le président.** L'amendement n° 6, présenté par Mmes Cukierman et Assasi, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé:

Rétablir cet article dans la rédaction suivante:

Afin de faciliter le transfert des biens sectionaux aux communes, un ou plusieurs maires des communes intéressées peuvent demander au représentant de l'État dans le département, d'établir après enquête publique, un inventaire des sections de communes et de leurs biens, droits et obligations. Cet inventaire est communiqué, pour la partie les concernant, aux maires des communes intéressées.

La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Cet amendement a pour objet de rétablir partiellement l'article 1<sup>er</sup>, dont la suppression a été actée en commission.

Il nous semble cependant important de permettre aux maires qui en feront la demande de bénéficier de l'aide de l'État pour établir, après enquête publique, un inventaire des sections de commune et de leurs biens, droits et obligations. Ceux-ci seraient alors à même de surmonter un certain nombre de problèmes, que plusieurs d'entre nous ont évoqués à l'occasion de la discussion générale et sur lesquels nous sommes d'ailleurs régulièrement interpellés. Il est effectivement des communes où la situation n'a malheureusement pas évolué depuis longtemps.

L'un des atouts de cette proposition de loi, qu'avaient en tout cas décelé les élus locaux, figurait justement dans la rédaction initiale de cet article 1<sup>er</sup>. C'est la raison pour laquelle nous proposons de le rétablir, mais seulement en partie, puisque l'inventaire ne pourrait être établi qu'à la demande des élus concernés.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** C'est une question dont nous avons longuement débattu. Madame Cukierman, si vous avez la logique pour vous, permettez-moi de vous rappeler les termes de l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales : « Constitue une section de commune toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. »

Dès lors, quelle est la partie de commune à considérer ? Que faut-il entendre par ces biens dont l'usage est exclusif ? Que recouvre l'expression « droits distincts » ? À l'évidence, quand on commence à gratter pour savoir exactement ce qu'il y a derrière ces notions générales, les difficultés apparaissent.

De notre point de vue, toute généralisation de la mesure, même si telle n'est plus votre intention, risquerait d'encombrer, sans plus de résultat, les différents services concernés. S'il ne s'agissait que de ceux des préfetures, à la limite, cela pourrait être amusant...

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Ne soyez pas sadique, monsieur le rapporteur !

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Les difficultés perdureraient et la question resterait entière. La seule façon d'en sortir, c'est d'aller au contentieux pour demander au tribunal de trancher les conflits.

Nous faisons un effort de clarification. En posant le principe que, finalement, tout se résume à savoir qui est habitant de la section, nous facilitons tout de même grandement la résolution du problème.

Par conséquent, madame Cukierman, si vous aviez l'amabilité de retirer votre amendement, cela m'éviterait d'émettre un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** Sur cet amendement, dont chacun a bien compris la logique, je reprendrai les arguments que vient de développer M. le rapporteur. Il est vrai que, aujourd'hui, le fait de prolonger une telle activité, dont on ne mesure pas tout à fait l'intérêt, ne ferait qu'alourdir le dispositif. À mon tour, je sollicite le retrait de cet amendement.

**M. le président.** Madame Cukierman, l'amendement n° 6 est-il maintenu ?

**Mme Cécile Cukierman.** La logique étant avec moi, je le maintiens, monsieur le président ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> demeure supprimé.

#### Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** L'amendement n° 7, présenté par Mmes Cukierman et Assassi, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Afin de permettre l'évolution des biens sectionaux, les communes concernées établissent une délimitation du territoire de la section de commune, de leur propre initiative ou à l'initiative de la seule section de commune.

La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Dans la mesure où nos arguments respectifs sur cet amendement seront les mêmes que ceux qui viennent d'être avancés, pour le bien-être de chacun, nous le retirons !

**M. le président.** L'amendement n° 7 est retiré.

#### Article 1<sup>er</sup> bis (*nouveau*)

① I. – Le second alinéa de l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

② « La section de commune est une personne morale de droit public.

③ « Sont membres de la section de commune les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire. »

④ II. – L'article L. 2411-11 du même code est ainsi modifié :

⑤ 1° Au premier alinéa, le mot : « électeurs » est remplacé par le mot : « membres » ;

⑥ 2° Au troisième alinéa, les mots : « ayants droit » sont remplacés par les mots : « membres de la section ».

⑦ III. – Au dernier alinéa de l'article 1401 du code général des impôts, les mots : « ces habitants » sont remplacés par les mots : « la section de commune ».

**M. le président.** L'amendement n° 15, présenté par M. Collombat, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéas 4 à 6

Remplacer ces alinéas par six alinéas ainsi rédigés :

II. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° À la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 2411-3, les mots : « la moitié des électeurs » sont remplacés par les mots : « la moitié des membres » ;

2° Au septième alinéa (5°) de l'article L. 2411-4, le mot : « électeurs » est remplacé par le mot : « membres » ;

3° L'article L. 2411-11 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, le mot : « électeurs » est remplacé par le mot : « membres » ;

b) Au troisième alinéa, les mots : « ayants droit » sont remplacés par les mots : « membres de la section ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Madame la ministre déléguée, mes chers collègues, dans notre souci d'unifier un certain nombre de notions telles que « habitants », « ayants droit » et « électeurs », qui étaient à peu près semblables, mais pas partout, nous avons été amenés à harmoniser la terminologie dans l'ensemble du code général des collectivités territoriales. Vous voici proposée, par cet amendement, la liste des différents changements de dénomination prévus dans ce cadre.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** Le Gouvernement ne peut être que favorable à cette harmonisation.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 15.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Alain Richard, pour explication de vote sur l'article.

**M. Alain Richard.** Alors que le Sénat s'apprête à adopter une nouvelle définition de « membres de la section de commune », il est une petite question de droit qui reste pendante, puisque, dans l'esprit de tous ceux qui, comme moi, l'ont adoptée en commission, cette définition établit, me semble-t-il, une nouvelle notion d'ayants droit.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> bis, seuls les résidents de la section peuvent en être ayants droit, c'est-à-dire avoir accès au droit d'usage s'attachant à cette qualité. Voilà qui devrait beaucoup simplifier le règlement des disputes au sujet de la qualité d'ayant droit, étant donné que, dans nombre de situations, celle-ci devenait difficile à justifier.

Même si je fais toute confiance à l'auteur de la proposition de loi et au rapporteur pour trouver la bonne solution, je rappellerai que, dans les autres cas, lorsque des personnes perdent la qualité d'ayant droit à la suite d'un transfert, la loi prévoit une indemnisation. Cette dernière est logiquement à la charge de la commune, laquelle récupère les droits sur la section et se trouve ainsi libre d'en disposer.

Du fait de la nouvelle définition légale, un certain nombre d'ayants droit, du moins s'ils peuvent justifier de leur titre, perdent cette qualité. Si aucune précision n'est apportée, il conviendra de se référer à ce qu'a précisé le Conseil constitutionnel dans la décision qu'il a rendue l'année dernière : auraient droit à une indemnisation à la suite de la perte de ce bien immobilier particulier qu'est le droit d'usage ceux qui peuvent justifier de leur qualité antérieure d'ayants droit, mais seulement dans les conditions habituelles de la responsabilité du fait des lois, c'est-à-dire s'ils subissent un préjudice anormal et spécial. Or l'existence d'un tel préjudice ne peut être constatée que par une juridiction : autrement dit, on en arriverait à fabriquer du contentieux.

Selon moi, un autre système pourrait être envisagé, dans lequel la qualité d'ayant droit ne serait perdue qu'à terme. Ce ne serait qu'au moment des transferts auxquels procéderaient les communes que pourrait être mise en route une demande d'indemnisation.

En tout cas, il convient de trancher explicitement la question par la loi, ce que j'avais imaginé de faire au travers d'un amendement, qui a été, à bon droit, déclaré irrecevable. À défaut, on se retrouverait dans un cas de figure délicat, où la responsabilité de l'État serait engagée. J'espère donc qu'il sera possible, d'ici à la lecture du texte à l'Assemblée nationale, de trouver une solution à cette petite difficulté.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Monsieur Richard, je ne fais pas du tout la même lecture que vous du texte. Non, aucune nouvelle définition de la notion d'ayant droit n'est donnée au travers de l'article 1<sup>er</sup> bis. Relisez-le bien ! Je peux vous l'assurer car je me suis moi aussi posé la question, au point même d'en avoir quelques sueurs froides !

C'est l'appartenance à la section qui fait l'ayant droit, et non l'inverse. (*M. Jean-Pierre Vial acquiesce.*) Cela peut paraître bizarre, c'est ainsi, il suffit de lire ce qui est écrit.

Vous évoquez par ailleurs le cas où les ayants droit feraient état d'un titre. En réalité, le titre appartient à la collectivité, et non à ses membres pris individuellement. C'est donc le fait d'appartenir à la collectivité qui confère la qualité d'ayant droit.

Notre cheminement a été très simple, nous avons raisonné par défaut. En l'absence de définition, je le souligne une nouvelle fois, c'est l'appartenance à la collectivité qui fait l'ayant droit, et non l'inverse. À partir de là, cherchant ce qui se rapprochait le plus de la collectivité originelle, nous en sommes arrivés à la notion d'« habitants ayant leur domicile réel » sur le territoire concerné.

Ce raisonnement est peut-être un peu troublant si l'on continue à s'appuyer sur le concept, moderne, d'un droit personnel que l'on tiendrait d'un héritage, mais une telle interprétation n'a strictement rien à voir avec la notion d'ayant droit d'une section de commune.

En tout cas, après moult hésitations, voilà la solution à laquelle nous sommes parvenus. C'est non seulement la plus simple, la plus pragmatique et la moins susceptible d'engendrer des contentieux, mais aussi la plus proche à la fois de la logique originelle et de la logique profonde de ce que recouvrent les notions de section et d'ayant droit.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Vial, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Vial.** J'apporterai à mon tour une précision à l'appui de la démonstration de M. le rapporteur. Le fait de prévoir une telle définition dans la loi ne ferait qu'aggraver le problème, perturber complètement le système et fausser la réalité, puisque serait remis en cause le fondement même de la notion d'ayant droit.

Selon les sections, on n'est pas ayant droit dans les mêmes conditions. Ce sont la tradition et les usages qui fondent les droits applicables à tel ou tel. Ainsi, dans une même section, on peut perdre la qualité d'ayant droit faute de remplir les conditions requises ou la gagner dès lors qu'on vient habiter sur le territoire considéré.

L'instauration d'une définition juridique de la qualité d'ayant droit aurait pour corollaire la création, par la loi, d'une nouvelle catégorie d'ayants droit forcément d'application générale. Cela aboutirait à dénaturer la qualité d'ayant droit liée à chaque section.



J'évoquais précédemment le cas d'une commune comptant deux sections. Les conditions d'accès à la qualité d'ayant droit n'y sont pas les mêmes. Dans l'une, les habitants vont disparaître, donc les ayants droit aussi. Dans l'autre, si quelqu'un achète une ruine ou y construit son habitation, il deviendra ayant droit, avec les mêmes droits que ceux qui le sont depuis des générations.

**M. Jean Desessard.** Les ayants droit, ils ont droit à quoi? (*Sourires.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup> bis, modifié.

(*L'article 1er bis est adopté.*)

#### Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)

- ① L'article L. 2411-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 2411-2. – La gestion des biens et droits de la section est assurée par le conseil municipal et par le maire.
- ③ « Dans les cas prévus aux articles L. 2411-6 à L. 2411-8, L. 2411-11, L. 2411-15, L. 2411-18 et L. 2412-1, la gestion est assurée, si elle est constituée, par la commission syndicale et par son président. » – (*Adopté.*)

#### Article 1<sup>er</sup> quater (nouveau)

- ① L'article L. 2411-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1<sup>o</sup> À la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « les personnes éligibles au conseil municipal de la commune de rattachement » sont remplacés par les mots : « les membres de la section » ;
- ③ 2<sup>o</sup> Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :
- ④ « Sont électeurs, lorsqu'ils sont inscrits sur les listes électorales de la commune, les membres de la section. » – (*Adopté.*)

#### Article 2

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 2411-5 du code général des collectivités territoriales est ainsi remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ② « La commission syndicale n'est pas constituée et ses prérogatives sont exercées par le conseil municipal, sous réserve de l'article L. 2411-16, lorsque :
- ③ « - le nombre des électeurs appelés à désigner ses membres est inférieur à vingt ;
- ④ « - la moitié au moins des électeurs n'a pas répondu à deux convocations successives du représentant de l'État dans le département faites à un intervalle de deux mois ;
- ⑤ « - les revenus ou produits des biens de la section sont inférieurs à 2 000 € de revenu cadastral annuel, à l'exclusion de tout revenu réel. »
- ⑥ II. – L'article L. 2411-8 du même code est ainsi modifié :
- ⑦ 1<sup>o</sup> Le quatrième alinéa est complété par les mots : « dès lors qu'il ne dispose pas d'un intérêt à agir en son nom propre » ;
- ⑧ 2<sup>o</sup> Le neuvième alinéa est supprimé ;
- ⑨ 3<sup>o</sup> Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

⑩ « En l'absence de commission syndicale, le maire peut être habilité par le conseil municipal à représenter la section en justice, sauf si les intérêts de la commune se trouvent en opposition avec ceux de la section. Dans ce dernier cas, une commission syndicale est instituée par le représentant de l'État dans le département uniquement pour exercer l'action en justice contre la commune. Cette commission est dissoute lorsque le jugement est définitif. Les conditions de création de cette commission et ses modalités de fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'État.

⑪ « Dans le cas où le maire de la commune est personnellement intéressé à l'affaire, le représentant de l'État dans le département peut autoriser un autre membre du conseil municipal à exercer l'action en justice. »

**M. le président.** L'amendement n° 1 rectifié, présenté par Mme Lipietz, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ce montant peut être révisé par décret.

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Il s'agit simplement de préciser que la somme de 2 000 euros sera éventuellement amendée ou modifiée par décret en Conseil d'État. Notre objectif est de ne pas figer le système sur l'année 2012. Si, à l'avenir, le Gouvernement juge bon d'augmenter cette somme par décret, il pourra ainsi le faire.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Avis favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** Le Gouvernement émet un avis favorable, sous réserve qu'il s'agisse bien d'un décret simple et non pas d'un décret en Conseil d'État.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(*L'article 2 est adopté.*)

#### Article 2 bis (nouveau)

- ① L'article L. 2411-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1<sup>o</sup> À la première phrase du onzième alinéa, le mot : « électeurs » est remplacé par le mot : « membres » ;
- ③ 2<sup>o</sup> Le dernier alinéa est ainsi rédigé :
- ④ « Lorsque la vente de biens sectionaux a pour but la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation de lotissements ou à l'exécution d'opérations d'intérêt public, seul le conseil municipal a compétence pour autoriser cette vente. » – (*Adopté.*)

#### Article 2 ter (nouveau)

À l'article L. 2411-9 du même code, les mots : « de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, sont convoqués par le représentant de l'État dans le département à l'effet d'élire ceux d'entre eux » sont remplacés par les mots : « des membres de la section, sont convoqués par le

représentant de l'État dans le département à l'effet de tirer au sort, parmi les personnes inscrites sur les listes électorales de la commune, ceux ». – (*Adopté.*)

#### Article 2 quater (nouveau)

- ① L'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « à l'exclusion de tout revenu en espèces » ;
- ③ 2° Au cinquième alinéa, les mots : « ayants droit » sont remplacés par les mots : « membres de la section » et les mots : « , dans le respect de la multifonctionnalité de l'espace rural » sont supprimés ;
- ④ 3° Le sixième alinéa est supprimé ;
- ⑤ 4° À la première phrase du dernier alinéa, les mots : « des membres » sont supprimés.

**M. le président.** L'amendement n° 16, présenté par M. Collombat, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Remplacer les mots :

dans le respect

par les mots :

notamment dans le respect

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Cet amendement rédactionnel vise à réparer une erreur. À vouloir faire sauter un membre de phrase qui n'avait pas d'intérêt, nous avons, en mauvais chirurgiens, laissé une compresse. L'objet de cet amendement est de l'enlever! (*Sourires.*)

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** Même si je n'ai pas d'affection particulière pour le mot « notamment », l'avis ne sera pas défavorable! (*Sourires.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 16.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 2 quater, modifié.

(*L'article 2 quater est adopté.*)

#### Article 2 quinquies (nouveau)

- ① Le dernier alinéa de l'article L. 2411-12 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11. »

**M. le président.** L'amendement n° 2, présenté par Mme Lipietz, est ainsi libellé :

Alinéa 2

Après le mot :

section

insérer les mots :

qui se sont fait connaître à la mairie de la commune de rattachement dans les six mois suivant l'arrêté de transfert

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Je le retire, monsieur le président!

**M. le président.** L'amendement n° 2 est retiré.

Je mets aux voix l'article 2 quinquies.

(*L'article 2 quinquies est adopté.*)

#### Article 3

- ① L'article L. 2411-12-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « trois » ;
- ③ 2° Au dernier alinéa, les mots : « d'un tiers » sont remplacés par les mots : « de la moitié » ;
- ④ 3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « - lorsqu'il n'existe plus de membres de la section de commune. » – (*Adopté.*)

#### Article 4

- ① Après l'article L. 2411-12-1 du même code, il est inséré un article L. 2411-12-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2411-12-2.* – I. – À la demande du conseil municipal, le représentant de l'État dans le département engage une procédure de transfert de tout ou partie des biens, droits et obligations d'une ou plusieurs sections de commune situées sur le territoire de la commune dans un objectif d'intérêt général.
- ③ « Dans un délai d'un mois suivant la délibération du conseil municipal, le maire consulte la commission syndicale sur le projet de transfert ainsi que sur ses modalités.
- ④ « La commission syndicale dispose d'un délai de deux mois à compter de sa saisine pour présenter ses observations. En l'absence de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. Par dérogation à l'article L. 2411-4, son président peut convoquer une réunion extraordinaire dans un délai de quinze jours pour émettre un avis sur le projet communiqué par le maire.
- ⑤ « Si aucune commission syndicale n'est constituée, le maire, dans le délai d'un mois suivant la délibération du conseil municipal, informe les membres de la section dudit projet par voie d'affiche à la mairie durant deux mois. Ce projet est également publié dans un journal local diffusé dans le département concerné. Les membres de la section disposent d'un délai de deux mois à compter de l'affichage pour présenter leurs observations.
- ⑥ « II. – À l'issue des procédures visées au I, le représentant de l'État peut, par un arrêté motivé, prononcer ou non le transfert à la commune des biens, droits et obligations de la section de commune.
- ⑦ « Dans un délai de deux mois à compter de l'arrêté de transfert, le représentant de l'État dans le département porte à la connaissance du public le transfert des biens de la section.
- ⑧ « Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11. »

**M. le président.** L'amendement n° 13, présenté par M. Domeizel, est ainsi libellé :

Alinéa 4, deuxième phrase

Après le mot :

avis

insérer le mot :

consultatif

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 11, présenté par MM. Domeizel, Richard et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Alinéa 4, deuxième phrase

Compléter cette phrase par les mots :

au projet de transfert ainsi qu'à ses modalités

La parole est à M. Alain Richard.

**M. Alain Richard.** Dans la procédure qui est décrite par l'article, il est prévu de demander l'avis des membres de la section sur un projet de délibération. Je crois qu'il faut préciser sur quoi porte le projet de délibération, c'est-à-dire le projet de transfert.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Il me semble que, sur ce point, la rédaction du texte de la commission est suffisamment claire.

Dans tous les cas, qu'il y ait ou non réponse de la commission syndicale, il apparaît clairement qu'il s'agit d'un avis portant sur le projet de transfert et ses modalités.

Cela ressort en effet de la rédaction de l'alinéa 3, qui dispose : « Dans un délai d'un mois suivant la délibération du conseil municipal, le maire consulte la commission syndicale sur le projet de transfert ainsi que sur ses modalités. »

En conséquence, je demanderai à notre collègue de bien vouloir retirer cet amendement.

**M. le président.** Monsieur Richard, l'amendement n° 11 est-il maintenu ?

**M. Alain Richard.** Non, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 11 est retiré.

L'amendement n° 12, présenté par M. Domeizel, est ainsi libellé :

Alinéa 5, première phrase

Remplacer les mots :

voie d'affiche à la mairie

par les mots :

affichage sur les panneaux d'informations habituels de la commune

Cet amendement n'est pas soutenu.

L'amendement n° 10, présenté par MM. Domeizel, Richard et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Alinéa 5, deuxième phrase

Remplacer les mots :

un journal local diffusé

par les mots :

deux médias dont au moins un journal diffusé

La parole est à M. Alain Richard.

**M. Alain Richard.** Je retire également cet amendement, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 10 est retiré.

L'amendement n° 9, présenté par M. Domeizel, est ainsi libellé :

Alinéa 5, dernière phrase

Remplacer les mots :

deux mois à compter de l'affichage

par les mots :

trois mois à compter de la date de la délibération

Cet amendement n'est pas soutenu.

Je mets aux voix l'article 4.

*(L'article 4 est adopté.)*

#### Article 4 bis (nouveau)

① Après l'article L. 2411-12-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2411-12-3 ainsi rédigé :

② « Art. L. 2411-12-3. – À compter du transfert définitif de propriété, la commune est substituée de plein droit à la section de commune dans ses droits et obligations.

③ « La commune qui souhaite revendre tout ou partie des biens transférés, dans le délai de cinq ans à compter de l'arrêté de transfert, en informe les anciens membres de la section, dans la limite des parcelles concernées, qui peuvent s'en porter acquéreurs en priorité. » – *(Adopté.)*

#### Article 4 ter (nouveau)

① L'article L. 2411-14 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

② « Art. L. 2411-14. – Les biens de la section ne peuvent donner lieu à partage entre ses membres. » – *(Adopté.)*

#### Article 4 quater (nouveau)

① I. – L'article L. 2411-15 du même code est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa est supprimé ;

③ 2° Au début du deuxième alinéa, sont insérés les mots : « Sous réserve de l'article L. 2411-6, » ;

④ 3° Le dernier alinéa est supprimé.

⑤ II. – L'article L. 2411-16 du même code est ainsi modifié :

⑥ 1° Au premier alinéa, les mots : « Dans le cas où, en application du deuxième alinéa de l'article L. 2411-3 et de l'article L. 2411-5 » sont remplacés par les mots : « Sous réserve de l'article L. 2411-6 et si » et le mot : « électeurs » est remplacé par le mot : « membres » et les mots : « représentant de l'État dans le département » sont remplacés par le mot : « maire » ;

⑦ 2° Au troisième alinéa, le mot : « électeurs » est remplacé par le mot : « membres » ;

⑧ 3° Le dernier alinéa est supprimé. – *(Adopté.)*



**Article 4 quinquies (nouveau)**

- ① L'article L. 2411-17 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Avant le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Le produit de la vente de biens de la section ne peut être employé que dans l'intérêt de la section. » ;
- ④ 2° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑤ « Les membres de la section peuvent prétendre à une indemnité dans les conditions prévues à l'article L. 2411-11. » – *(Adopté.)*

**Article 4 sexies (nouveau)**

- ① L'article L. 2412-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « Le budget de la section est proposé par la commission syndicale et voté par le conseil municipal qui peut le modifier. » ;
- ④ 2° Au troisième alinéa, les mots : « lorsque, en application du deuxième alinéa de l'article L. 2411-3 et de l'article L. 2411-5, » sont remplacés par le mot : « si » ;
- ⑤ 3° Le dernier alinéa est supprimé. – *(Adopté.)*

**Article 4 septies (nouveau)**

- ① I. – L'article L. 2411-17-1 du code général des collectivités territoriales est abrogé.
- ② II. – Le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre IV de la deuxième partie du même code est complété par un article L. 2412-2 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 2412-2.* – Par dérogation aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 2411-10, lorsque les besoins de la section sont satisfaits, le conseil municipal peut, par délibération motivée, financer la réalisation de travaux d'investissement ou d'opérations d'entretien relevant de la compétence de la commune au bénéfice non exclusif de la section de commune, par une contribution du budget de la section. » – *(Adopté.)*

**Article 4 octies (nouveau)**

- ① I. – L'article L. 2411-19 du code général des collectivités territoriales est abrogé.
- ② II. – L'article L. 2573-58 du même code est ainsi modifié :
- ③ 1° Au I, la référence : « L. 2411-19 » est remplacée par la référence : « L. 2411-18 » et les mots : « l'article L. 2412-1 » sont remplacés par les mots : « les articles L. 2412-1 et L. 2412-2 » ;
- ④ 2° Les V et VI sont supprimés. – *(Adopté.)*

**Article 4 nonies (nouveau)**

- ① À compter de la publication de la présente loi, aucune section de commune ne peut être constituée.
- ② Le présent article est applicable en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

**M. le président.** L'amendement n° 14, présenté par M. Collombat, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

I. - À compter de la publication de la présente loi, aucune section de commune ne peut être constituée.

II. - Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 2112-7 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2112-7.* - Les biens meubles et immeubles situés sur la portion de territoire faisant l'objet d'un rattachement à une autre commune ou ceux appartenant à une commune réunie à une autre commune deviennent la propriété de cette commune.

« S'ils se trouvent sur une portion de territoire érigée en commune distincte, ils deviennent la propriété de cette nouvelle commune. » ;

2° Les articles L. 2112-8 et L. 2112-9 sont abrogés ;

3° L'article L. 2242-2 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2242-2.* - Lorsqu'un don ou un legs est fait à un hameau ou à un quartier qui ne constitue pas une section de commune, le conseil municipal statue sur l'acceptation de cette libéralité dans les conditions prévues à l'article L. 2242-1.

« En cas d'acceptation, la commune gère le bien dans l'intérêt des habitants bénéficiaires du don ou du legs. »

III. - Le I est applicable en Nouvelle-Calédonie.

IV. - La présente loi est applicable en Polynésie française.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** J'ai déjà évoqué ce problème tout à l'heure. Nous ne souhaitons pas que puissent se constituer de nouvelles sections de commune. Nous avons considéré deux cas, celui des fusions de communes et celui des legs faits à une partie d'une commune, chacun appelant un traitement différent.

Dans l'hypothèse de fusions de communes, cet amendement vise à rendre impossible le départ dans l'autre commune de certains habitants, qui garderaient quand même quelques privilèges, quelques particularités. Si les deux communes veulent fusionner, elles fusionnent, et les biens collectifs deviennent des biens de la nouvelle commune, d'autant qu'avec le développement de l'intercommunalité, les modalités d'association sont beaucoup plus souples et subtiles que par le passé.

Dans l'hypothèse d'un legs, notre objectif n'est pas de léser les bénéficiaires de cette libéralité, mais de confier la gestion du bien à la commune dans l'intérêt des bénéficiaires. Là encore, on ne créera pas de sections de commune, ce qui simplifie les choses.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** J'émet, au nom du Gouvernement, un avis de sagesse. Même si le Gouvernement ne voit aucune opposition de principe à cette proposition, nous n'avons pas été à même d'en mesurer l'impact. C'est notre seule réserve.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 14.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 4 *nonies* est ainsi rédigé.

#### Article 4 *decies* (nouveau)

- ① Le deuxième alinéa est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Les terres à vocation agricole ou pastorale propriétés de la section sont attribuées par bail rural ou par convention pluriannuelle d'exploitation ou de pâturage conclue dans les conditions prévues à l'article L. 481-1 du code rural et de la pêche maritime ou par convention de mise à disposition d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural :
- ④ « 1° Au profit des exploitants agricoles ayant leur domicile réel et fixe, leurs bâtiments d'exploitation et le siège de leur exploitation sur le territoire de la section et exploitant des biens agricoles sur celui-ci et, si la commission syndicale ou, dans le cas prévu à l'article L. 2411-5, le conseil municipal en décide, au profit d'exploitants agricoles ayant un bâtiment d'exploitation hébergeant, pendant la période hivernale, leurs animaux sur le territoire de la section conformément aux dispositions prévues par le règlement d'attribution et exploitant des biens agricoles sur ledit territoire ;
- ⑤ « 2° À défaut, au profit des exploitants agricoles utilisant des biens sur le territoire de la section et ayant un domicile réel et fixe sur le territoire de la commune ;
- ⑥ « 3° À titre subsidiaire, au profit des exploitants agricoles utilisant des biens sur le territoire de la section. »
- ⑦ 2° Après le deuxième alinéa est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Si l'exploitation est mise en valeur sous forme de société civile à objet agricole, les biens de section sont attribués par la commission syndicale ou, dans le cas prévu à l'article L. 2411-5, le conseil municipal, soit à chacun des associés exploitants dès lors qu'ils remplissent les conditions définies par l'autorité compétente, soit à la société elle-même. » ;
- ⑨ 3° A la fin du troisième alinéa, les mots : « l'autorité municipale » sont remplacés par les mots : « la commission syndicale ou, dans le cas prévu à l'article L. 2411-5, le conseil municipal » ;
- ⑩ 4° Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑪ « Le fait de ne plus remplir les conditions retenues par l'autorité compétente au moment de l'attribution entraîne la résiliation des contrats. Cette résiliation est notifiée par lettre recommandée avec demande d'acté de réception par l'autorité compétente et prend effet à l'expiration d'un délai de préavis d'au minimum six mois à compter de la notification de la résiliation. »

Je suis saisi de deux amendements, présentés par Mme Lipietz.

L'amendement n° 3 est ainsi libellé :

Alinéa 5

Après le mot :

biens

insérer le mot :

agricoles

L'amendement n° 4 est ainsi libellé :

Alinéa 6

Après le mot :

biens

insérer le mot :

agricoles

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Il s'agit d'harmoniser la rédaction de cet article en mentionnant les termes « biens agricoles » dans tous les alinéas de celui-ci, et non dans les deux premiers seulement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 3 et 4 ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** La commission émet un avis favorable sur ces deux amendements.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** Sans opposition !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 4 *decies*, modifié.

(L'article 4 *decies* est adopté.)

#### Article 4 *undecies* (nouveau)

- ① Après le 3° de l'article L. 411-31 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un 4° ainsi rédigé :
- ② « 4° Le non-respect par l'exploitant des conditions définies par l'autorité compétente pour l'attribution des biens de section en application de l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales. » – (Adopté.)

#### Article 4 *duodecies* (nouveau)

- ① I. – Le 6° de l'article L. 2411-6 du code général des collectivités territoriales est abrogé.
- ② II. – L'article L. 2411-7 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « La commission syndicale ou à défaut les électeurs de la section rendent aussi un avis consultatif sur la constitution ou l'adhésion à une association syndicale ou à toute autre structure de regroupement de gestion forestière. En cas de désaccord entre la commission syndicale et le conseil municipal ou à défaut les électeurs de la section, le maire sollicite une nouvelle délibération du conseil municipal. »

**M. le président.** L'amendement n° 5, présenté par Mme Lipietz, est ainsi libellé :

Alinéa 3, première et seconde phrases

Remplacer le mot :

électeurs

par le mot :

membres

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Il s'agit de finir de peigner la girafe en remplaçant le mot « électeurs » par le mot « membres ».

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** La commission est favorable à cet amendement dans la mesure où cette nuance nous avait échappé !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** Avis favorable, bien entendu !

**M. Jean Desessard.** Il ne faut pas laisser échapper les électeurs, monsieur le rapporteur ! *(Sourires.)*

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Surtout pas les girafes ! *(Nouveaux sourires.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 5.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 4 *duodecies*, modifié.

*(L'article 4 duodecies est adopté.)*

#### Article 5 (Non modifié)

① Les conséquences financières pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

② Les conséquences financières pour l'État de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**M. le président.** L'amendement n° 17, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme la ministre déléguée.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** Cet amendement vise à lever le gage, ce à quoi nous sommes évidemment fort attachés.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** La commission n'a pas eu connaissance de cette bonne nouvelle mais, à titre personnel, je ne me vois pas la refuser ! *(Sourires.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 17.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 5 est supprimé.

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Jean Boyer, pour explication de vote.

**M. Jean Boyer.** Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, permettez d'abord que l'élu de Haute-Loire, l'un des départements du Massif central, se félicite que

l'ancienne sénatrice de l'Aveyron soit restée égale à elle-même. Elle a gardé sa classe, dans une compétence discrète et naturelle. *(M. Gilbert Barbier applaudit.)* Madame la ministre, je voulais très simplement vous le dire.

Il n'est pas nécessaire d'enfoncer des portes lorsqu'elles sont ouvertes. Je tenais simplement à apporter, au nom de mon groupe, au nom de Pierre Jarlier et de tous ceux qui ne sont pas là, les mots qui alimentent une conclusion positive plutôt qu'une interrogation.

Permettez-moi, ensuite, de saluer les deux Cantalous, les deux Cantaliens. Je connaissais le premier, prénommé Pierre. Il n'habite pas très loin de la Haute-Loire, dont le Cantal est séparé par la chaîne de la Margeride. Je le connaissais pour l'avoir vu ici, il y a deux ans de cela, nous sensibiliser sur ce sujet lors de la discussion d'une proposition de loi analogue à celle que nous examinons aujourd'hui. D'ailleurs, nous avons pu le constater, la plupart des amendements alors déposés ont été repris.

Pour aborder les biens de section, il faut, à mon sens, avoir une conviction. Il faut, d'abord, vivre les problèmes dans son pays. Je le redis, madame la ministre, je suis du département de la Haute-Loire, qui compte 2 825 sections. *(Exclamations.)* C'est un record ! Mais en Lozère, les biens sectionaux représentent 72 000 hectares. Si je cite ces chiffres, ce n'est pas pour me livrer à une surenchère ! Je veux, surtout, féliciter Jacques Mézard d'avoir pris cette initiative et d'avoir trouvé en Pierre Jarlier un complice constructif.

Je m'écarte du texte que j'avais rédigé pour m'en tenir à l'essentiel. Pendant trente-six ans, j'ai été maire d'une commune qui comptait tout l'éventail des biens de section, productifs et non productifs. Et je sais qu'il suffit d'en parler pour allumer la mèche ! Quand on ne parle pas des biens de section, les ayants droit ne se réveillent pas. Mais si vous y touchez, vous verrez qu'ils portent tous dans le dos un panneau avec l'inscription « Touche pas à mon pote ! »

Pour faire avancer nos communes, pour qu'il y ait une cohérence dans les équipements et une vision sur l'avenir, il faut aller dans le sens que vous avez indiqué, cher monsieur Mézard, avec cette proposition de loi.

Nous ne sommes pas cinq siècles en arrière. Nous sommes en 2012 et nous devons regarder de l'avant.

Dans nos zones de montagne, il y a des obstacles constitués par la topographie et le climat. Mais il y a des obstacles administratifs contre lesquels les hommes de bonne volonté que nous sommes devons trouver des solutions dans le respect du passé et dans la perspective de l'avenir.

Vous l'avez deviné, monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le groupe auquel nous appartenons, Pierre et moi, votera, sans hésitation, cette proposition de loi. *(Bravo ! et applaudissements.)*

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Mazars.

**M. Stéphane Mazars.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, faciliter la gestion des communes et la mission de leurs maires en mettant fin aux dysfonctionnements qui frappent la majorité des sections de commune, tel est l'objet de cette proposition de loi que le groupe du RDSE soumet, ce soir, à l'examen du Sénat.

Cela a été dit tout au long de ces débats, les sections de commune sont une institution qui peut trouver toute sa place dans le paysage de nos territoires ruraux à partir du moment où leur fonctionnement et leur gestion ne viennent pas perturber la vie communale.



Malheureusement, trop souvent, des différends personnels ou la crispation sur des intérêts particuliers viennent grever les relations entre les sections ou leurs ayants droit et les communes.

Les blocages constatés n'ont d'autre source que le conservatisme d'une minorité qui, par exemple, ne veut pas partager ses revenus avec de nouveaux et jeunes agriculteurs ou qui préfère s'arc-bouter sur des droits particuliers au détriment de l'intérêt de l'ensemble de la commune et de ses habitants.

Il est clair que, lorsque la section met un frein au développement de nos territoires ruraux ou devient un facteur de morcellement des terres, tout doit être mis en œuvre pour favoriser l'intérêt général. C'est ce que nous avons souhaité faire en mettant à la disposition des maires un nouvel outil plus simple, plus rapide et plus sécurisé, de communalisation des biens sectionaux. C'est ce qu'a également fait notre rapporteur Pierre-Yves Collombat, en s'appuyant sur ce texte pour proposer une modernisation et une rationalisation du régime même des sections de commune.

Ce soir, il me semble que nous avons indéniablement fait œuvre utile pour l'ensemble de nos communes, en accomplissant un travail législatif de profondeur, appuyé sur la réalité du terrain et sur l'expérience de ses représentants.

Mes chers collègues, je ne peux donc que vous inviter à voter en faveur de la présente proposition de loi, déposée par plusieurs membres de mon groupe. Ce texte facilitera la gestion de nos communes et notamment d'un certain nombre d'entre elles que je connais parfaitement, étant donné qu'elles sont situées dans mon département, l'Aveyron.

Pour ces mêmes raisons, ainsi que pour d'autres, évoquées par plusieurs orateurs avant moi, nous avons la certitude de pouvoir compter sur le soutien actif de Mme le ministre, pour assurer une inscription rapide du présent texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. *(Mme la ministre déléguée acquiesce.)*

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Oui!

**M. Stéphane Mazars.** En effet, madame le ministre, vous partagez avec la très grande majorité d'entre nous cette parfaite et nécessaire connaissance des territoires ruraux. Aussi, j'espère qu'à compter de ce soir, comme vous l'avez appelé de vos vœux, ces territoires seront désormais plus dorés. *(Applaudissements sur certaines travées du RDSE. – M. Jean Boyer applaudit également.)*

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Avant tout, je tiens à remercier Jacques Mézard de m'avoir conduit à m'initier aux mystères des sections de communes,...

**Mme Michèle André.** Heureux homme que vous êtes! *(Sourires.)*

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** ... je connaissais certes l'existence de ce statut juridique mais, sauf erreur de ma part, mon département ne compte pas de biens sectionaux.

Quoi qu'il en soit, les sections de commune constituent un sujet extrêmement intéressant sur le plan intellectuel.

**Mme Cécile Cukierman.** Sur le terrain aussi, c'est intéressant!

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** Ensuite, je tiens à remercier l'ensemble de nos collègues qui nous ont permis d'accomplir ce travail collectif: nous nous sommes efforcés, ensemble, d'améliorer la situation.

Enfin, pour éviter toute ambiguïté, je dresserai ce constat: certes, nous l'avons souligné, ce texte a pour but d'éradiquer un certain nombre de déviances, en évitant que certains intérêts particuliers n'entravent l'existence des communes. Toutefois, parallèlement, nous nous sommes efforcés de perpétuer cette longue tradition des sections de commune, qui se perd dans le fond de notre histoire, avec tout ce qu'elle peut avoir de vivant et d'un peu étonnant pour des juristes d'aujourd'hui: de fait, il n'y a aucune raison d'empêcher ces structures de vivre, dès lors qu'elles fonctionnent bien et qu'elles donnent satisfaction. Lorsque tel n'est pas le cas, ou lorsqu'elles n'ont même plus d'existence réelle, il faut évidemment passer à autre chose.

Tel est, mes chers collègues, l'esprit général dans lequel nous avons essayé de travailler.

**M. Alain Néri.** Dans un esprit consensuel et constructif!

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** À observer vos réactions, je constate que nous ne nous sommes pas trompés! *(M. Alain Bertrand et Mme Gisèle Printz applaudissent.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

*(La proposition de loi est adoptée.) – (Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste, et sur certaines travées de l'UCR. – Mme Marie-Annick Duchêne applaudit également.)*

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Tout a été dit, et bien dit!

**M. le président.** Je constate que cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité des présents.

La parole est à Mme la ministre déléguée.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à vous dire combien je me réjouis que cette proposition de loi ait été adoptée, qui plus est dans les conditions que vous avez relevées les uns et les autres, à savoir dans une belle harmonie.

Cette coproduction, ce travail collectif ne pourra que faciliter sur le terrain l'action de tous ceux qui, jusqu'à présent, restaient confrontés à l'ensemble des difficultés que chacun d'entre nous a successivement énumérées.

À mes yeux, ce texte ne présente qu'un seul défaut, que je tiens malgré tout à mentionner: demain, nos avocats vont être au chômage! *(Sourires. – Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées de l'UCR. – MM. Alain Néri et Bruno Retailleau applaudissent également.)*

**Mme Françoise Laborde.** Bravo!

**M. le président.** Mes chers collègues, en attendant l'arrivée de Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, il convient d'interrompre nos travaux quelques instants.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à vingt-deux heures trente-cinq, est reprise à vingt-deux heures quarante.)*

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

7

## RECHERCHE SUR L'EMBRYON ET LES CELLULES SOUCHES EMBRYONNAIRES

### Discussion d'une proposition de loi dans le texte de la commission

**M. le président.** L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe du RDSE, la discussion de la proposition de loi tendant à modifier la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique en autorisant sous certaines conditions la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires (proposition n° 576 [2011-2012], texte de la commission n° 11, rapport n° 10).

Dans la discussion générale, la parole est à Mme Françoise Laborde, auteur de la proposition de loi.

**Mme Françoise Laborde, auteur de la proposition de loi.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, en juin 2011, le Parlement avait eu à débattre de la révision des lois de bioéthique. L'un des points fondamentaux du texte qui nous était alors soumis concernait la recherche sur les cellules souches embryonnaires : fallait-il l'autoriser ou continuer de l'interdire ? Le débat est récurrent depuis les premières lois de bioéthique.

En 1994, le législateur avait édicté un principe d'interdiction absolue, estimant que de semblables recherches portaient atteinte à une personne humaine potentielle. En 2004, il avait maintenu ce principe d'interdiction, tout en en atténuant la rigueur. Des recherches sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires pouvaient être menées à titre exceptionnel pour une durée de cinq ans sur les embryons surnuméraires, à deux conditions : d'une part, elles devaient permettre des progrès thérapeutiques majeurs et, d'autre part, elles ne pouvaient pas être poursuivies par une méthode alternative d'efficacité comparable. En d'autres termes, la recherche était interdite sauf dans les cas dérogatoires où elle était autorisée !

En juin 2011, lorsque nous avons eu à débattre de la question, nous étions assez nombreux dans cet hémicycle à souhaiter passer d'un régime d'interdiction avec dérogations à un régime d'autorisation encadrée.

Au demeurant, je tiens à saluer le courage du rapporteur Alain Milon, qui, à l'époque, a défendu cette position avec force. Il s'agissait avant tout de mettre fin à une certaine hypocrisie. Au terme d'une longue discussion, le Sénat a malheureusement capitulé en deuxième lecture.

**Mme Michèle André.** C'est vrai !

**Mme Françoise Laborde, auteur de la proposition de loi.** Au nom de quoi ? Au nom d'une conception philosophique ou religieuse du statut de l'embryon.

Ceux qui prônent l'interdiction estiment que l'embryon est un être en devenir, et qu'à ce titre la recherche sur les cellules souches embryonnaires porte atteinte à la dignité humaine. Toutefois, dans ce cas, il fallait interdire complètement ces recherches : pourquoi les avoir assorties de dérogations ? Il y a là une logique qui m'échappe !

Par ailleurs, si l'embryon est une personne humaine potentielle, la seule potentialité ne suffit pas à constituer une personne humaine. Comme le rappelle notre collègue Gilbert Barbier dans son rapport, « [le] potentiel de vie [de

l'embryon] n'existe pas en soi [...] [Il] dépend de la nature et du projet du couple qui l'a conçu ou pour lequel il a été conçu. »

Qui plus est, les embryons concernés par la recherche sont conçus *in vitro* dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation et ne font plus l'objet d'un projet parental. Autrement dit, ils seront détruits.

À l'époque, on nous a également objecté qu'il existait une solution alternative plus respectueuse de l'embryon : les cellules souches pluripotentes induites, les IPS, découvertes par le professeur Yamanaka, qui vient d'ailleurs de recevoir le prix Nobel de physiologie et de médecine 2012. Ces cellules souches sont obtenues à partir de cellules adultes génétiquement reprogrammées pour se comporter comme une cellule souche embryonnaire. Si ces travaux ont indéniablement constitué une extraordinaire avancée scientifique, il est encore nécessaire de travailler en parallèle sur ces deux types de cellules, qui sont complémentaires.

En 2004, le manque de recul dont nous disposions pouvait expliquer le choix d'un régime d'interdiction avec dérogation. À l'époque, c'était surtout le moyen pour le législateur de surmonter un dilemme moral.

En revanche, je ne comprends pas la position choisie il y a un peu plus d'un an, d'autant que la disposition adoptée est bien plus restrictive que celle de 2004.

**M. Jean Desessard.** Oui !

**Mme Françoise Laborde, auteur de la proposition de loi.** Ainsi, la nouvelle rédaction de l'article L. 2151-5 du code de la santé publique prévoit que les chercheurs doivent expressément apporter la preuve qu'il leur est impossible de parvenir autrement au résultat escompté.

En d'autres termes, les scientifiques devront explorer toutes les hypothèses alternatives, même les moins vraisemblables, pour obtenir une autorisation. Ce nouveau dispositif est particulièrement ambigu et, surtout, impossible à mettre en œuvre. (*M. Jean-Pierre Plancade acquiesce.*)

Nous avons cautionné l'immobilisme souhaité par le gouvernement d'alors : ignorant les propositions suggérées par la plupart des instances consultatives et les chercheurs eux-mêmes, nous avons opté pour une révision *a minima*. Nous n'avons pas été à la hauteur des enjeux !

Pourtant depuis quelques années déjà, de nombreux rapports nous invitaient à modifier la législation pour faciliter le progrès de la science et de la médecine, tout en garantissant le respect des principes éthiques fondamentaux.

Ainsi, dans son bilan de l'application des lois de bioéthique remis au ministre chargé de la santé en octobre 2008, l'Agence de la biomédecine craignait que le régime d'interdiction ne bloque des projets fondamentaux permettant des avancées thérapeutiques et préconisait un régime d'autorisation pérenne.

Dans son rapport sur la révision des lois de bioéthique de mai 2009, le Conseil d'État proposait également de substituer au régime actuel d'interdiction assorti de dérogations, un régime permanent d'autorisation encadré par des conditions strictes.

C'est également la position de l'Académie nationale de médecine, qui estime depuis très longtemps qu'il serait inadéquat et même dangereux qu'une interdiction de principe soit maintenue au nom d'un antagonisme entre recherche et protection de la vie.

Plus récemment, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'OPECST, a rappelé qu'un tel régime était nuisible à la recherche en France et qu'il stigmatisait les chercheurs. Il a largement plaidé pour la levée du moratoire et la suppression de l'interdiction au profit d'un régime d'autorisation encadrée, plus adapté à la réalité scientifique et tout aussi protecteur de l'embryon.

Pourquoi avoir refusé de prendre en compte les avis de ces différentes instances ?

Le maintien d'un régime d'interdiction fragilise la position de la France au sein de la communauté internationale. Notre législation est, en effet, l'une des plus restrictives au monde. Elle handicape sérieusement les scientifiques et décourage les investisseurs étrangers. Pendant ce temps, dans plusieurs pays européens, aux États-Unis, au Japon, en Israël, au Canada, en Australie, la recherche progresse à grands pas. Face à cette concurrence, nous prenons beaucoup de retard et le risque est grand de ne jamais le rattraper.

Pourtant, sur le plan scientifique, il ne fait guère de doute que les recherches sur les cellules souches embryonnaires sont porteuses de grands espoirs. Ces cellules, dites « pluripotentes » proviennent de l'embryon humain au tout premier stade de son développement. Elles peuvent se répliquer indéfiniment et se différencier en plusieurs types de tissus. Au cours du développement, elles ont vocation à former tous les tissus de l'organisme. Contrairement aux cellules souches adultes, dont l'efficacité s'est révélée limitée, le potentiel thérapeutique des cellules souches embryonnaires est immense.

Un des enjeux majeurs de ces cellules est la thérapie cellulaire, que l'on appelle aussi médecine régénératrice. Cette perspective consiste à remplacer des cellules endommagées du fait d'une maladie ou d'un accident. Elle pourrait intervenir dans le traitement des grands brûlés, des leucémies ou des maladies génétiques et neurodégénératives comme la maladie d'Alzheimer ou de Parkinson. Il n'est pas exclu, à terme, que ces cellules puissent un jour se substituer à certaines greffes d'organes.

Les cellules souches embryonnaires devraient également permettre aux chercheurs de connaître des progrès majeurs dans la connaissance et le traitement des maladies génétiques et révolutionner la toxicologie prédictive.

La recherche doit progresser et faciliter le développement de nouvelles thérapeutiques. Nous ne devons pas empêcher les équipes scientifiques et les malades de mettre leurs espoirs dans cette voie nouvelle de la science. Ils ont déjà perdu beaucoup de temps et attendent un signal fort.

C'est l'objectif que cherche à atteindre notre proposition de loi. Nous voulons mettre un terme à l'insécurité juridique et à l'ambiguïté de la loi de 2011, fondée sur une décision absurde, et offrir une meilleure lisibilité de notre législation dans l'intérêt de tous. Je me félicite à ce titre de la position du Président de la République et de celle de Mme la ministre des affaires sociales et de la santé sur le sujet.

En matière de recherche sur l'embryon, on ne peut pas faire n'importe quoi. C'est là le sens même du mot « éthique ». C'est pourquoi la nouvelle rédaction que nous vous proposons pour l'article L. 2151-5 du code de la santé publique substitue au régime actuel d'interdiction assorti de dérogations, un régime d'autorisation particulièrement encadré. Pour être autorisées, les recherches devront remplir quatre conditions sans lesquelles il ne sera pas possible de mener de recherche. Je rappelle d'ailleurs qu'à partir du moment où d'autres recher-

ches offriront des capacités similaires à celles que présentent des cellules souches embryonnaires, la recherche sur celles-ci sera interdite.

Je tiens enfin à saluer l'excellent travail de notre rapporteur Gilbert Barbier, que je remercie pour les améliorations qu'il a apportées.

Le texte que nous vous proposons d'adopter n'est en aucun cas la remise en cause de la dignité humaine. Il s'agit avant tout de donner à nos scientifiques la possibilité de faire progresser la recherche médicale et de sauver des vies. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC. – Mme Muguette Dini et MM. Alain Milon et René-Paul Savary applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gilbert Barbier, rapporteur de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission des affaires sociales, mes chers collègues, il y a une semaine, le prix Nobel de physiologie et de médecine 2012 a été attribué à John Gurdon et à Shinya Yamanaka qui, à quarante-cinq ans de distance, ont démontré, d'abord chez l'animal puis chez l'homme, qu'il est possible de faire régresser des cellules adultes jusqu'au stade de la pluripotence.

**M. Jean Desessard.** Oui !

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** L'importance de cette découverte scientifique majeure, aujourd'hui consacrée par l'Académie Nobel, n'a échappé ni aux scientifiques, ni à l'opinion publique. Depuis la publication des travaux du professeur Yamanaka en 2006, plusieurs équipes se sont lancées dans les recherches sur les cellules souches pluripotentes induites, les IPS. On entend souvent que ces recherches rendraient caduques celles qui sont menées sur les cellules souches embryonnaires humaines car ces IPS et les cellules embryonnaires auraient les mêmes caractéristiques. Les scientifiques que j'ai auditionnés me disent que pour l'instant tel n'est pas le cas.

**M. Jean Desessard.** Il y en a effectivement qui le disent !

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** Peut-être se trompent-ils, mais si demain l'équivalence est possible, alors la recherche à partir de cellules souches embryonnaires humaines ne sera plus autorisée en France. C'est expressément ce que prévoit la proposition de loi que nous examinons ce soir.

Cette proposition de loi modifie le texte de l'article L. 2151-5 du code de la santé publique qui a fait, vous vous en souvenez tous sans doute, l'objet de débats approfondis dans cet hémicycle, débats intenses et parfois passionnés entre partisans de l'autorisation de ces recherches et tenants de leur interdiction. Dans un contexte préélectoral qui n'a pas été sans peser sur ses choix (*M. Jacques Mézard opine.*), le gouvernement de l'époque soutenait ce qu'il présentait comme une voie moyenne. En 2004, le principe de l'interdiction avait été posé et assorti de dérogations pour cinq ans. Le ministre de la santé proposait, à l'instar des états généraux de la bioéthique, de maintenir l'interdiction de principe de ces recherches mais de l'assortir de dérogations permanentes. À une très courte majorité, cette vision était finalement celle qui a prévalu au Sénat.

La commission des affaires sociales, saisie au fond, avait pour sa part suivi les conclusions de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, du Conseil d'État et du rapporteur du projet de loi, Alain



Milon. La commission s'était engagée résolument, et de manière transpartisane, dans la voie de l'autorisation encadrée des recherches.

Les auteurs de la présente proposition de loi estiment que ce choix était le bon et nous proposent d'adopter un texte issu des travaux de l'Office parlementaire et très largement similaire à celui que nous avons adopté en première et, de nouveau, en deuxième lecture du projet de loi relatif à la bioéthique.

La commission des affaires sociales a examiné ce texte tant du point de vue éthique que du point de vue juridique. Je note qu'un an après ce texte la mobilisation des chercheurs et de ceux qui s'opposent aux recherches sur l'embryon n'a pas faibli. La question éthique s'analyse sous deux aspects : faut-il interdire par principe la recherche sur l'embryon ? Un régime d'autorisation encadrée est-il la voie ouverte à toutes les dérives ?

La nécessité d'un « interdit symbolique fort » a été souvent invoquée pour justifier le maintien de dispositions contradictoires au sein de l'article L. 2151-5. Le groupe de travail du Conseil d'État, que présidait notre collègue Philippe Bas, avait étudié cet interdit avant de l'écarter. En effet, l'interdiction de principe de la recherche sur l'embryon n'est pas une garantie éthique pertinente et ce n'est pas elle qui offre la meilleure protection contre les dérives potentielles de la science.

Pourquoi interdire la recherche sur l'embryon ? Parce qu'il est une vie humaine potentielle. Toutefois, ce potentiel de vie n'existe pas en soi, comme l'a rappelé Françoise Laborde. Il dépend de la nature et du projet du couple qui l'a conçu ou pour lequel il a été conçu. S'agissant des embryons conçus dans le cadre de l'assistance médicale à la procréation, l'AMP, qui sont les seuls visés par l'article L. 2151-5, les embryons dont un couple peut faire don à la recherche sont ceux qui sont voués à la destruction. En effet, soit ils ne sont pas implantables en raison d'un problème affectant leur qualité, soit ils sont porteurs d'une anomalie détectée à la suite d'un diagnostic préimplantatoire, soit, enfin, ils ne font plus l'objet d'un projet parental et, à moins d'être donnés à un autre couple, l'article L. 2141-4 du code de la santé publique prévoit qu'ils doivent être détruits au bout de cinq ans de conservation.

**M. Jean Desessard.** Exactement !

**M. Gilbert Barbier,** *rapporteur.* Il s'agit de faire de la recherche sur des embryons dont la vocation est la destruction.

L'alternative entre destruction et recherche à des fins de progrès de la médecine est la seule ouverte pour décider du devenir de ces embryons. Il me semble que la possibilité pour les parents de faire don d'un embryon sain ou porteur d'un défaut ou d'une pathologie pour l'amélioration du bien-être collectif, plutôt que de le laisser simplement détruire, est un choix éthique de la part de ce couple. Le texte de la proposition de loi prévoit la nécessité de confirmer le don après un délai de réflexion pour le don des embryons sains et, dans tous les cas, la possibilité de révoquer le don sans motif tant que les recherches n'ont pas commencé.

Plusieurs de nos collègues ont pourtant soutenu que la destruction était de toute façon préférable afin de limiter la tentation démiurgique de l'homme qui souhaite « créer la vie » et la modeler selon ses désirs. Il s'agit, bien sûr, d'éviter les dérives de la science ; cet objectif, nous le partageons tous et il est garanti par le texte de la proposition de loi.

En effet, le régime d'autorisation encadré n'est nullement un droit pour toute équipe de recherche de mener sans contrôle des expériences sur l'embryon humain et les cellules souches embryonnaires. Les équipes de pointe qui élaborent des protocoles de recherche nécessitant l'étude de ces embryons ou de ces cellules doivent déposer une demande auprès de l'Agence de la biomédecine et obtenir le droit de mener leurs expériences. Tel n'est pas le cas pour les recherches sur les cellules souches dites « adultes » qui se trouvent dans les tissus humains ou pour les cellules orientées vers un retour aux cellules souches. Les équipes qui les utilisent n'ont de compte à rendre à aucune autorité publique.

Je rappelle que l'autorisation de l'Agence de la biomédecine ne peut être accordée que si quatre conditions cumulatives sont réunies.

Premièrement, le projet doit être scientifiquement pertinent. Le texte prévoit par ailleurs l'interdiction d'implanter à des fins de gestation les embryons sur lesquels une recherche a été effectuée, et je rappelle que la création de chimères ou d'embryons transgéniques est interdite en France.

Deuxièmement, le projet doit avoir une finalité médicale, ce qui exclut notamment les projets à visée purement esthétique.

Troisièmement, le projet ne doit pouvoir être conduit qu'avec des embryons humains ou des cellules souches embryonnaires humaines.

Quatrièmement, enfin, il doit respecter des garanties éthiques, ce qui signifie notamment que l'Agence exerce un contrôle sur la manière dont ont été conçues les lignées de cellules souches embryonnaires, notamment les cellules importées de l'étranger.

De ces quatre conditions cumulatives, la plus contraignante en pratique est la troisième. Elle a pour conséquence que les recherches sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires n'auront jamais qu'un caractère subsidiaire.

Je l'ai dit, s'il devient possible, demain, de mener, à partir des cellules souches induites, le même type d'expériences que celles qui peuvent être conduites avec les embryons humains et les cellules souches embryonnaires, ces recherches seront interdites. C'est l'état de la science et l'évaluation par un comité scientifique qui permettent à l'Agence de se prononcer sur cette question chaque fois qu'un protocole lui est soumis.

Cette disposition garantit la « protection adéquate de l'embryon » telle qu'elle est prévue par la convention d'Oviedo sur les droits de l'homme et la biomédecine, que la France a ratifiée.

Les chercheurs que j'ai auditionnés soulignent qu'en pratique les différents types de recherche sont menés en parallèle et que les équipes ne prennent pas le parti de privilégier la recherche sur l'embryon humain. Je pense que nous pouvons accrédiéter cette assertion, mais cette condition est liée à la nature particulière de l'embryon humain et, interprétée à la lumière du progrès des connaissances scientifiques, il convient de la conserver.

Il me semble néanmoins important de souligner que les recherches sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires sont aujourd'hui, et sans doute pour plusieurs années encore, primordiales pour faire progresser les connaissances sur le développement de la vie, comme vient de l'indiquer notre collègue Françoise Laborde, ainsi que pour la modélisation des maladies génétiques.

Comme le soulignent les chercheurs, de nombreuses questions de génétique, mais aussi d'épigénétique, sont posées, qui impliquent, sans alternative crédible, le recours aux embryons humains et aux cellules souches embryonnaires qui en sont issues.

L'Agence de la biomédecine ne se fonde pas uniquement sur des avis scientifiques pour prendre ses décisions. Son comité d'orientation, qui réunit des scientifiques et des représentants de la société civile, et au sein duquel siègent désormais quatre sénateurs, dont moi-même, est appelé à se prononcer sur chaque dossier. Les considérations éthiques sont donc présentes pendant l'instruction même du dossier.

Par ailleurs, les avis de l'Agence sont susceptibles de faire l'objet d'un réexamen à la demande conjointe des ministres chargés de la recherche et de la santé.

Enfin, l'Agence reçoit des rapports annuels sur le progrès des recherches et conduit des inspections. Un amendement adopté en commission vise d'ailleurs à renforcer ces pouvoirs d'inspection.

J'en viens aux questions de droit.

Le Gouvernement soutenait à l'époque que l'interdiction de principe assortie de dérogations et l'autorisation encadrée étaient, de ce point de vue, équivalentes. Le juge administratif n'en a pas décidé ainsi.

La cour administrative d'appel de Paris a déduit de l'existence de l'interdiction de principe qu'il appartenait à l'Agence de la biomédecine de faire la preuve que des recherches employant des moyens alternatifs ne pouvaient parvenir au résultat escompté. Elle a, en conséquence, annulé l'autorisation accordée trois ans auparavant à un protocole de recherche.

En cas d'annulation, les scientifiques sont tenus d'arrêter immédiatement leurs travaux sous peine de sanctions pénales. Cinq recours en annulation, dont quatre concernent les travaux d'équipes de l'INSERM, sont actuellement en cours d'instruction par le tribunal administratif de Paris.

L'insécurité juridique à laquelle sont confrontés les chercheurs résulte des ambiguïtés de la loi de 2004, lesquelles ont été accentuées par le texte voté en 2011, qui consacre une ambiguïté morale et juridique.

En effet, l'actuel article L. 2151-5 du code de la santé publique porte la marque de ceux qui, à l'Assemblée nationale, à défaut de pouvoir obtenir l'interdiction des recherches, cherchaient à rendre quasiment impossible leur autorisation à force de conditions en pratique irréalisables : ainsi, la nécessité d'établir « explicitement qu'il est impossible de parvenir au résultat escompté » autrement, ou celle d'informer le couple donateur de la nature des recherches projetées.

Il n'y a en réalité que deux possibilités : interdire complètement cette recherche, une position respectable aux yeux de certains, ou l'autoriser de manière encadrée. Dès lors que, en l'état de la science, la recherche sur l'embryon humain et les cellules embryonnaires est nécessaire, elle doit être autorisée, tout en prenant les précautions indispensables afin de garantir l'absence de dérives.

La commission des affaires sociales, en adoptant la proposition de loi, amendée pour préciser que les recherches fondamentales sont possibles et pour renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Agence, a clairement fait le choix de la clarté et de la responsabilité. J'espère que la Haute Assemblée fera de même. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi*

*que sur les travées du groupe écologiste et sur plusieurs travées de l'UCR. – Mme Catherine Deroche, ainsi que MM. Guy Fischer, Alain Milon et René-Paul Savary applaudissent également.)*

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

**Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.** Monsieur le président, madame la présidente de la commission des affaires sociales, monsieur le rapporteur, madame la sénatrice Françoise Laborde, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis heureuse d'être parmi vous ce soir pour discuter de cette proposition de loi relative à la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires humaines.

Nous sommes aujourd'hui à un tournant important, non seulement pour la recherche et la communauté scientifique, mais aussi pour les patients et l'ensemble des citoyens.

Il nous revient de traiter ce sujet avec le sérieux, la rigueur et toute la probité intellectuelle et morale qu'il mérite. Aussi, permettez-moi, après la présentation de la proposition de loi et de votre rapport, de replacer ce texte dans une perspective historique et scientifique.

J'aborderai tout d'abord le contexte historique.

Les avancées de la recherche dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle ont rendu possible avec la fécondation *in vitro*, la FIV, développée dans le cadre de l'assistance médicale à la procréation, l'AMP, pour pallier la stérilité d'un couple, de produire un embryon commençant à se développer, pendant quelques jours, dans un tube à essai, *in vitro*, en dehors du corps de sa mère, et avant son implantation dans le corps de sa mère.

Cette dissociation, à la fois dans l'espace et dans le temps, allait conduire, en 1978, en Grande-Bretagne, à la naissance de Louise Brown, puis, en 1982, en France, à la naissance d'Amandine. Ce sont les interrogations qui ont suivi ce bouleversement dû aux avancées de l'AMP dans notre pays qui ont conduit, au début de l'année 1983, à la création du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.

La deuxième avancée est la capacité « technique » de suspendre le cours du développement *in vitro* au bout de quelques jours par le processus de congélation, ou cryopréservation, faisant aussi disparaître toute notion de limite de temps *a priori* entre le moment de la fécondation et le moment du début de la grossesse.

Il existe trois cas où ces embryons créés *in vitro* par AMP ne seront pas transférés dans le corps de la mère.

Il en sera ainsi lorsqu'une anomalie majeure ou une interruption du développement d'un embryon est manifeste *in vitro* avant l'implantation. Il en sera également ainsi lorsqu'un embryon se révèle porteur, au cours du diagnostic préimplantatoire, le DPI, de la séquence génétique dont la recherche a motivé la réalisation du DPI.

Dans ces deux cas, l'embryon humain est détruit.

Le troisième cas, très différent, qui conduit à ne pas transférer des embryons créés *in vitro* est la décision de les conserver par cryopréservation, en vue d'un transfert ultérieur. Toutefois si, ultérieurement, ces embryons cessent d'être inscrits dans le projet parental du couple qui a été à l'origine de leur création, se pose la question de l'arrêt de leur conservation, autrement dit la question de leur destruction.

C'est dans cette situation, c'est-à-dire en cas d'abandon du projet parental ou si le projet ne peut être satisfait pour des raisons médicales liées à l'embryon produit *in vitro*, que la question de la mise à la disposition de cet embryon pour la recherche est possible. La proposition de loi que nous discutons ce soir s'inscrit totalement dans ce contexte. De plus, la mise à la disposition de l'embryon pour la recherche n'est possible qu'après information du couple et obtention du consentement de celui-ci.

Venons-en au contexte scientifique.

L'embryon humain apparaît tout d'abord sous la forme d'une seule cellule, née de la fusion de deux cellules, un ovocyte et un spermatozoïde. Puis, cette cellule va donner naissance à de nouvelles cellules, et chacune des premières générations de cellules dites « totipotentes », qui constituent l'embryon, vont conserver une capacité, si on les isole de leurs voisines, de donner, à elles seules, naissance à un nouvel embryon. À mesure qu'elles vont donner naissance à de nouvelles cellules, elles vont perdre cette potentialité, et une frontière apparaîtra entre l'embryon en tant que tel et chacune des cellules qui le composent.

C'est en 1998, vingt ans après la naissance de Louise Brown, que sera posée de manière toute nouvelle la question de la possibilité et de l'intérêt scientifique de réaliser des recherches sur des cellules souches issues d'embryons humains qui seraient autrement destinés à être détruits.

Des travaux de recherche indiquaient alors que les cellules souches embryonnaires humaines pouvaient être isolées et cultivées *in vitro*, se renouveler *in vitro*, et donner naissance *in vitro*, en fonction de l'environnement qu'on leur fournit, à la quasi-totalité, voire à la totalité, des plus de deux cents familles différentes de cellules qui composent le corps humain adulte.

Ainsi, de manière schématique, une cellule souche est une cellule dotée à la fois d'une grande capacité de renouvellement d'elle-même et d'une grande plasticité, c'est-à-dire une capacité de donner naissance à des cellules différentes.

Pourquoi alors la question de la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires reste-t-elle d'actualité et pourquoi devient-il urgent de passer d'un régime d'interdiction avec dérogation à une disposition d'autorisation encadrée ?

Tout d'abord, la proposition de loi que nous examinons ce soir a pour objet de modifier une disposition de la loi de bioéthique de 2011 et vise à autoriser, sous certaines conditions, la recherche sur l'embryon et les cellules souches.

Cette disposition concerne essentiellement la recherche et ne remet pas en cause la philosophie générale de la loi de bioéthique. Il n'est pas dans l'intention du Gouvernement d'aborder ici de manière plus générale les autres dispositions de la loi précitée, ce qui pourrait justifier un débat public auquel le Gouvernement n'aurait évidemment pas l'intention de s'opposer.

Toutefois, le changement prévu dans cette proposition de loi est significatif quant à ses implications pour la recherche et ses retombées potentielles, sur lesquelles je reviendrai. En ce sens, le Gouvernement souhaite que le débat puisse avoir lieu de manière approfondie, et le temps nécessaire devra y être consacré.

**M. Charles Revet.** Très bien ! Voilà le bon sens !

**Mme Geneviève Fioraso, ministre.** Nous avons le temps !

**M. Charles Revet.** Il faut prendre le temps de la recherche !

**Mme Geneviève Fioraso, ministre.** La proposition de loi mentionne la nécessité pour les chercheurs de montrer que la recherche nécessite de recourir à ces cellules souches embryonnaires. Les avancées les plus récentes montrent que nous n'avons pas de réelles alternatives à l'utilisation de ces cellules souches pour faire avancer la science.

Avant de discuter des alternatives potentielles aux cellules souches embryonnaires, j'aimerais ici préciser que les règles habituelles de la recherche scientifique conduisent un chercheur à établir, dans son protocole expérimental, les alternatives qui constitueraient une voie plus efficace et pertinente permettant de parvenir au résultat escompté. L'exposé des motifs, si j'ose décrire ainsi le protocole expérimental, fait partie intégrante de l'analyse de la pertinence scientifique et éthique d'un projet de recherche quel qu'il soit.

Le respect de ces règles est assuré par l'autorité compétente, en l'occurrence l'Agence de la biomédecine, à qui je veux rendre hommage pour le travail difficile et admirable accompli ces dernières années.

Depuis 1998, à plusieurs reprises, des chercheurs ont cru pouvoir trouver une alternative aux cellules embryonnaires.

Ce fut d'abord la découverte de cellules souches adultes. Des chercheurs ont rapporté l'existence de ces cellules dans la plupart des tissus de l'organisme : la peau, la moelle osseuse, le foie... Ainsi, nous pouvons disposer de cellules souches sans recourir à des gamètes. Cependant, pour tester leurs propriétés, il a néanmoins fallu les comparer aux cellules embryonnaires, et leur potentiel a ainsi été revu à la baisse. Elles sont pluripotentes, certes, mais leur prolifération réduite et leur différenciation limitée ne leur permettent pas de rivaliser avec les cellules souches embryonnaires.

En 2006 et en 2007, une nouvelle avancée a de nouveau pu laisser croire que la question des cellules souches embryonnaires était dépassée avec la découverte des IPS, les cellules pluripotentes induites.

En réalité, – et c'est presque une règle en matière de découvertes scientifiques – ce progrès a soulevé de nouvelles questions éthiques, auxquelles il était plus difficile encore de répondre.

Deux généticiens ont découvert que les cellules spécialisées d'un organisme adulte pouvaient être reprogrammées pour recréer tous les types cellulaires de l'organisme, à l'instar des cellules souches de l'embryon. Cette découverte a valu à Sir John B. Gurdon et à Shinya Yamanaka de se voir attribué, la semaine dernière, le prix Nobel de physiologie et de médecine 2012.

Les IPS pourraient permettre de produire des modèles cellulaires jusqu'alors impossibles à créer pour des maladies génétiques. Elles offrent la possibilité de produire n'importe quelle cellule à partir d'une cellule prélevée sur un patient, ce qui laisse envisager de nombreuses applications en médecine personnalisée, car elles sont proches de la réalité physiologique du patient.

Pour autant, ces cellules IPS nous dispensent-elles de recourir aux cellules souches embryonnaires ?



La première difficulté est purement scientifique : les IPS ne sont pas complètement identiques aux cellules souches embryonnaires. L'expression non contrôlée des modifications génétiques induites dans ces IPS pourrait entraîner des cellules cancéreuses IPS. Ce type de phénomène s'est déjà produit.

La seconde difficulté se situe sur le plan éthique : dans la mesure où les cellules IPS conserveraient la mémoire de leurs tissus d'origine, on conçoit quels problèmes vertigineux se poseraient si certaines d'entre elles, issues de donneurs vivants, étaient utilisées en thérapie humaine, sans parler de leur capacité éventuelle à être clonées.

Ainsi, sur le plan scientifique, nous avons la confirmation que la recherche a besoin de cette fertilité croisée : elle doit reposer sur l'utilisation à la fois des cellules souches embryonnaires, des cellules souches adultes et des cellules IPS.

Pour l'ensemble de ces raisons, les cellules souches embryonnaires demeurent aujourd'hui le standard scientifique de référence.

Par ailleurs, les autres catégories de cellules souches ne permettraient pas les recherches sur l'embryon *in toto*, c'est-à-dire sur les premiers jours de la formation de l'embryon.

J'évoquerai maintenant la façon dont le contexte législatif a évolué en France et à l'étranger.

Vous connaissez comme moi l'histoire de la législation française dans ce domaine.

En 1994, la loi a interdit totalement la recherche sur les cellules souches embryonnaires.

En 2004, alors qu'une libéralisation était attendue, l'interdiction a été maintenue, assortie d'un régime dérogatoire d'une durée de cinq ans. Chaque dérogation est obtenue après autorisation de l'Agence de la biomédecine pour des recherches susceptibles de permettre des progrès thérapeutiques majeurs, faute d'une méthode alternative d'efficacité comparable.

En 2011, la révision des lois de bioéthique françaises a maintenu le statu quo décidé en 2004 : interdiction de réaliser des recherches sur l'embryon ou les cellules embryonnaires, tout en permettant à l'Agence de la biomédecine d'accorder des dérogations, qui ne sont toutefois plus assorties d'une durée.

Comme vous le savez, de nombreux pays ont, au contraire, autorisé la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires humaines : c'est notamment le cas des États-Unis, du Canada, de l'Australie, de la Chine, du Japon et de Singapour, ainsi que de la majorité des pays européens comme le Royaume-Uni, l'Espagne et la Suède. L'Allemagne constitue l'une des exceptions notables.

Dans ce contexte législatif, les équipes françaises ont cependant fait la preuve de leur sérieux et de leur exigence, sur le plan éthique comme sur le plan scientifique.

En effet, sur les projets de recherche présentés depuis la loi du 6 août 2004, seuls quatre ont été rejetés par l'Agence de la biomédecine, qui en a autorisé soixante-quatre à ce jour.

La plupart des recherches autorisées depuis 2004 ont fait l'objet de publications, parfois dans des revues scientifiques aussi prestigieuses que *Nature*, le *Journal of Clinical Investigation* ou *Molecular and Cellular Biology*.

Deux projets français touchent à l'horizon des protocoles d'essais cliniques : l'un porte sur l'insuffisance cardiaque, grâce à la production de cellules musculaires du cœur, les cardiomyocytes ; l'autre, sur les ulcères de peau chroniques, grâce à la production de cellules de peau à partir de cellules souches embryonnaires. Cela prouve le continuum de la recherche la plus fondamentale jusqu'au lit du malade. Je prendrai à titre d'exemple le cas de l'essai clinique sur le traitement de l'insuffisance cardiaque. L'équipe en est venue à utiliser des cellules souches embryonnaires après l'échec démontré de l'utilisation des cellules souches adultes et dix ans d'expérimentations.

La recherche se poursuit donc en France, mais son potentiel est évidemment freiné, en matière de structuration interne et de coopération internationale.

Les restrictions apportées par la loi en 2004 comme en 2011 ont, de toute évidence, freiné les échanges de savoir et la coopération scientifique internationale au détriment de notre pays.

Aujourd'hui, la France occupe seulement la huitième place en Europe et la quinzième dans le monde en matière de publications. C'est le résultat de sept années de retard par rapport à la concurrence : sept années sans formation de chercheurs et sans financement de travaux, alors que la Grande-Bretagne en est à son quatrième plan de développement.

Dès lors, devons-nous demeurer isolés dans notre position ? Pouvons-nous nous contenter d'être spectateurs des progrès de nos partenaires ?

Nous sommes une puissance scientifique motrice en Europe, dans bien des domaines. Le Président de la République a souhaité que l'enseignement supérieur et la recherche soient des leviers décisifs dans le redressement de notre pays et dans la mise en place d'une compétitivité guidée par la qualité. Nous avons un rôle à jouer dans la construction d'une Europe de la recherche.

Or, depuis le sixième programme cadre de recherche et de développement technologique de l'Union européenne, la Commission européenne ne nous a pas attendus pour se mettre en ordre de marche, en soutenant les projets de recherche sur les cellules souches, qu'elles soient adultes, embryonnaires, fœtales ou IPS.

Elle s'est fixé pour objectif de soutenir les actions et les initiatives qui contribueront à la coordination et à la rationalisation des lignées de cellules souches embryonnaires humaines en Europe.

Elle a aussi créé un « répertoire banque » de cellules souches embryonnaires pour optimiser l'exploitation des lignées existantes et faire en sorte qu'il soit moins utile d'en dériver de nouvelles par destruction d'embryons.

Elle a, de surcroît, élaboré un code de bonne conduite fondé sur des principes éthiques, pour définir très strictement ce qui est permis et ce qui ne l'est pas.

La France doit-elle demeurer en retrait ? Notre position est peu lisible à l'étranger alors que la coopération internationale est essentielle dans ce domaine. Nos chercheurs doivent pouvoir collaborer avec nos partenaires étrangers pour profiter de l'expérience de pays plus avancés et bénéficier d'un effet de levier.

Après huit années de pratique de la recherche et soixante-quatre autorisations délivrées, notre position d'interdiction de principe assortie de dérogations, qui est isolée, est-elle encore justifiée ?

La recherche sur les cellules souches et l'embryon est une question très précise à laquelle nous devons apporter des réponses mûrement réfléchies ; elle engage, plus généralement, notre vision de la place de la science dans la société.

Pour ma part, c'est après une profonde réflexion que je me suis forgé une opinion sur cette proposition de loi : j'ai interrogé les associations de malades et les chercheurs, vérifié son applicabilité en liaison avec l'Agence de la biomédecine et discuté des aspects éthiques avec des membres du Comité consultatif national d'éthique.

Je suis parvenue à la conclusion que la proposition de loi présentée par le groupe RDSE permet, en clarifiant le régime juridique de la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires, de concilier l'éthique et la liberté de la recherche.

Nous devons, bien entendu, examiner nous-mêmes les enjeux éthiques, avec toute la vigilance nécessaire : c'est l'objet du débat de ce soir, que nous devons nourrir de nos réflexions respectives.

Par ailleurs, les auteurs de la proposition de loi ont su, tout au long de son élaboration, tenir compte de la réalité de la recherche, de ses contraintes, de ses objectifs, de sa démarche, de son rythme et de ses exigences : mesdames, messieurs les sénateurs, votre compréhension de ces enjeux donne un sens à vos propositions.

Cette proposition de loi nous paraît aller dans le bon sens en fixant un certain nombre de principes destinés à régir la recherche sur l'embryon.

D'abord, vous avez apporté une attention particulière à la nécessité de clarifier l'objectif de la recherche autorisée, qui doit s'inscrire dans une finalité médicale.

Vous avez également eu le souci de redonner à la recherche fondamentale toute sa place, puisque la finalité médicale peut être poursuivie par la recherche fondamentale ou par la recherche appliquée.

Les progrès de la connaissance, que l'on pourrait considérer comme la véritable finalité de la recherche, et la possibilité d'essayer de développer des applications éventuellement bénéfiques, que l'on pourrait considérer comme l'une de ses utilités, se déploient dans des espaces temporels différents.

Il est prioritaire d'essayer de développer les applications utiles, quand elles deviennent possibles ; mais il est illusoire et dangereux de penser que les applications futures ne viendront pas d'un mouvement de fond d'exploration de l'inconnu et de remise en cause permanente de nos concepts, qui est l'essence même de la recherche.

Ensuite, la recherche ne peut être menée que sur des embryons ne faisant plus l'objet d'un projet parental et le couple qui fait don des embryons à la recherche doit être informé et donner son accord.

En outre, un encadrement des règles assurant la pertinence scientifique et le respect des règles éthiques doit être assuré par une agence ayant la capacité de diligenter à tout moment un contrôle de l'avancée de la recherche et des équipes qui la mènent.

Enfin, la proposition de loi prévoit que les embryons sur lesquels une recherche a été conduite ne peuvent être transférés à des fins de gestation.

La proposition de loi fait référence, dans son alinéa 4, à des principes supérieurs à ceux-là : les principes fondamentaux du code civil que sont la non-rémunération, le respect du corps humain et la traçabilité des lignées de cellules souches garantissant l'information du respect des règles éthiques.

J'ajoute que la proposition de loi ne revient pas sur les règles de transfert : le transfert est permis uniquement entre des laboratoires ayant une autorisation d'effectuer des recherches sur les cellules souches embryonnaires. Elle ne revient pas non plus sur la nécessité d'obtenir des autorisations respectives pour l'importation des cellules souches, la conservation de celles-ci et la recherche.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la proposition de loi soumise à votre examen permet de modifier plusieurs dispositions de la loi du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique, qui placent les chercheurs et les institutions dans une hypocrisie qu'il convient de lever.

Il faut passer d'une recherche interdite par principe et nécessitant une dérogation à une recherche autorisée, mais contrôlée.

En supprimant le principe de l'interdiction, vous adresseriez un signe fort à la communauté scientifique, sur le plan de la liberté académique, mais aussi aux malades et à la société.

En outre, la loi du 7 juillet 2011 impose une sorte d'obligation de résultat au chercheur pour que celui-ci soit autorisé à commencer ses travaux : elle prévoit en effet que « la recherche est susceptible de permettre des progrès médicaux majeurs ».

Or aucun chercheur ne peut ainsi s'engager sur l'avenir. Serge Haroche, notre tout récent prix Nobel de physique, va peut-être permettre à la France de produire les premiers ordinateurs quantiques ; mais il ne l'aurait jamais promis en engageant ses recherches fondamentales sur les atomes de Rydberg et, aujourd'hui encore, il se garderait bien de faire une telle promesse.

Il était scientifiquement illusoire, et par conséquent intellectuellement malhonnête, d'une certaine façon, de laisser croire à des progrès thérapeutiques majeurs lorsqu'une recherche située bien en amont recevait une autorisation.

Si donc la finalité médicale doit être mise en avant, la garantie de progrès thérapeutiques majeurs reste difficile à apporter *a priori*.

Mesdames, messieurs les sénateurs, les recherches sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires suscitent d'immenses espoirs chez des patients atteints de pathologies graves ; nous n'avons pas le droit de susciter de faux espoirs.

Cette proposition de loi a le mérite de renforcer les décisions de l'Agence de la biomédecine, d'améliorer la qualité juridique de la législation, d'afficher une position claire de la France dans ce domaine, de replacer la recherche française dans le réseau international des chercheurs et de placer les chercheurs dans une position juridique moins inconfortable.

Il est maintenant fondamental qu'un débat puisse avoir lieu.

**M. Christian Cambon.** Il est temps !

**Mme Geneviève Fioraso, ministre.** Le sujet est suffisamment important et sensible pour que nous lui consacrons un temps approprié! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE et au banc des commissions. – M. Guy Fischer applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Muguette Dini.

**Mme Muguette Dini.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, comme beaucoup d'entre vous, je déplore – c'est un euphémisme – que cette proposition de loi soit examinée un lundi à vingt-deux heures quarante-cinq... (*Applaudissements sur les travées de l'UCR et sur plusieurs travées de l'UMP. – Mme Patricia Schillinger applaudit également.*)

**M. Christian Cambon.** Très bien!

**Mme Muguette Dini.** Tous ceux qui étaient présents dans cet hémicycle en juillet 2011, lors de l'examen du projet de loi relatif à la bioéthique, savent avec quelle gravité et avec quel sérieux la question de la recherche sur l'embryon avait été débattue.

Seulement, pour débattre gravement et sérieusement, il faut du temps. Nous n'en aurons pas assez ce soir.

**M. Charles Revet.** C'est vrai!

**Mme Muguette Dini.** Nos collègues du groupe RDSE le savent, mais ils ont préféré prendre ce risque plutôt que de ne rien faire, ce dont je les remercie malgré tout.

En effet, je considère que la confusion dans laquelle nous traitons ce sujet ne peut plus durer.

Je commencerai par quelques brefs rappels historiques.

En 1994, la première loi de bioéthique a interdit la recherche sur l'embryon.

En 2004, la deuxième loi de bioéthique a maintenu cette interdiction tout en autorisant des dérogations accordées par l'Agence de la biomédecine.

En 2011, cette interdiction a été maintenue et la dérogation, de plus, soumise à l'accord des parents donateurs.

Autant dire qu'on a essayé de revenir à l'interdiction absolue et, par conséquent, d'empêcher toute recherche sur l'embryon en France.

**M. Guy Fischer.** C'est tout à fait vrai!

**Mme Muguette Dini.** Entre 2004 et 2012, pourtant, comme Mme la ministre l'a rappelé, soixante-quatre protocoles de recherche sur l'embryon ont été autorisés par l'Agence de la biomédecine et mis en œuvre.

Aujourd'hui, on nous propose d'autoriser la recherche sur l'embryon en l'encadrant très strictement.

Quelle différence cela ferait-il par rapport au fait qu'actuellement, en France, des recherches sont menées sur l'embryon? Aucune.

Quelle différence cela ferait-il sur les protocoles de recherche? Une grande différence.

En effet, si les protocoles de recherche ne seraient pas automatiquement autorisés plus facilement par l'Agence de la biomédecine, les délais d'obtention de l'autorisation seraient considérablement raccourcis et les chercheurs français pourraient enfin travailler dans les mêmes conditions que les autres chercheurs, en particulier européens. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE.*)

**MM. Jean-Pierre Placade et Guy Fischer.** Enfin!

**Mme Muguette Dini.** Pourquoi ce sujet est-il aussi sensible? Bien sûr, parce qu'il touche à l'humain et à la question toujours posée: un embryon est-il un être humain dès sa conception?

La réponse à cette question est totalement personnelle; elle dépend, pour chacun de nous, de ses conceptions éthiques, religieuses, philosophiques.

Les embryons sur lesquels les recherches sont conduites se définissent comme des « amas de seize cellules indifférenciées ayant au maximum cinq jours d'existence ».

Une autre question se pose: d'où viennent ces embryons? La réponse, simple, mérite d'être une nouvelle fois rappelée: la recherche se pratique sur quelques embryons non réimplantés dans le cadre des procréations médicalement assistées.

Actuellement, en France, 160 000 embryons surnuméraires ne font plus l'objet d'un projet parental et ne seront pas réimplantés.

Au bout de cinq ans, on demande aux parents biologiques de décider du sort de leurs embryons. Ils ont le choix entre une nouvelle implantation, le don d'embryons à un ou des couples stériles, la destruction ou le don à la recherche.

Cela a été dit, ce sont donc des embryons destinés de toute façon à la destruction qui seront utilisés pour la recherche.

Il vaut mieux, d'ailleurs, ne pas savoir comment sont détruits les embryons abandonnés par les parents. L'une de nos collègues ayant eu recours à la procréation médicalement assistée pour la naissance de ses enfants a été horrifiée quand elle a constaté que ses embryons avaient été, au bout de cinq ans, sortis du cryocongélateur, posés sur un coin de paille en attendant la décongélation et jetés dans l'évacuation de l'évier du laboratoire.

La recherche sur l'embryon est-elle nécessaire?

Oui, car les recherches sur les cellules pluripotentes ne permettent pas encore d'apporter toutes les réponses aux questions médicales concernant le développement de la vie et les modélisations des maladies génétiques.

Je peux comprendre, et je respecte, nos collègues et concitoyens qui considèrent qu'on ne peut pas toucher à la vie humaine, même à son stade le plus élémentaire, celui de l'embryon.

C'est d'ailleurs la position de nombreux membres de mon groupe. Mais si l'on suit leur logique, il faut interdire de nouveau totalement la recherche sur l'embryon. Cessons donc l'hypocrisie et la supercherie qui consistent à dire: oui, la recherche sur l'embryon est interdite en France, mais des chercheurs sont tout de même autorisés à la mener.

**Mme Michèle André.** Absolument!

**Mme Muguette Dini.** Pour ma part, je souhaite que les choses soient claires: autorisons la recherche en étant d'une extrême vigilance sur les conditions de sa mise en œuvre, comme le prévoit le texte qui nous est soumis ce soir.

Le résultat sera le même, mais le dispositif aura le bénéfice de la clarté et permettra à nos chercheurs de travailler enfin à armes égales avec leurs collègues étrangers sur des sujets aussi douloureux et urgents que les maladies génétiques et les maladies rares.

**M. Jean-Pierre Placade.** Très bien!



**Mme Muguette Dini.** Comme je vous l'ai dit, certains collègues de mon groupe voteront cette proposition de loi. Ceux qui s'opposeront à ce texte s'exprimeront soit avant l'examen de son article unique, soit au moment des explications de vote sur l'ensemble. (*Applaudissements sur certaines travées de l'UCR et du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste. – Mme Catherine Deroche et MM. Alain Milon, René-Paul Savary et Guy Fischer applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Desessard.

**M. Jean Desessard.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission des affaires sociales, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est présentée ce soir relance un débat, particulièrement sensible, que nous avons déjà eu plusieurs fois dans cet hémicycle.

Le Sénat a voté à plusieurs reprises en faveur d'une modification des lois sur la bioéthique pour autoriser, avec encadrement, les recherches sur l'embryon et les cellules embryonnaires humaines.

De quoi s'agit-il quand on parle de recherches sur des embryons humains? D'embryons surnuméraires issus de fécondations *in vitro* mais n'entrant pas dans un projet parental. Les recherches sont réalisées après consentement des parents, dûment informés de la procédure. De quoi s'agit-il quand on parle de recherches sur des cellules souches embryonnaires humaines? De cellules issues d'un embryon non destiné à un projet parental, à un stade de développement très peu avancé. Levons ainsi toute ambiguïté: on ne crée pas des embryons exprès; on n'attend à la vie de personne.

Les conditions actuelles de la législation permettent-elles de mener à bien les recherches?

**Mme Michèle André.** Non!

**M. Jean Desessard.** La réponse est clairement « non ». Le fait que cette question soit débattue de manière récurrente témoigne de nos atermoiements: plutôt que de trancher positivement, on en arrive à la situation actuelle, qui est bancal, incompréhensible et illisible, pour ne pas dire ridicule.

Pourquoi vouloir travailler sur des embryons ou des cellules souches embryonnaires humaines? Pour certaines recherches à finalité thérapeutique, les cellules souches adultes disposent d'un potentiel limité, leur degré de différenciation étant trop important.

Surtout, les embryons sont un support de la recherche fondamentale. Il est heureux que la révision de 2011 ait permis la recherche à finalité médicale, c'est-à-dire la recherche fondamentale, laquelle, justement, ne possède pas de finalité économique au moment du lancement des travaux. Par essence, la recherche fondamentale n'a ni finalités ni applications immédiates. Elle vise à mieux comprendre le fonctionnement de tel organe, tissu ou cellule. Les finalités, les bénéfices éventuels sont souvent insoupçonnés au démarrage du projet de recherche, soit parce qu'on envisageait éventuellement autre chose, soit parce que, parallèlement, d'autres avancées scientifiques et/ou industrielles ont permis de voir une finalité à des recherches qui n'étaient pas destinées à cela. Comme le dit François Jacob, « on mesure l'importance d'une découverte au degré de surprise qu'elle cause. »

À ce propos, je souligne que, pour se garder de dérives mercantilistes, il conviendrait sans doute de circonscrire la recherche sur embryon à la recherche fondamentale.

Quoi qu'il en soit, dans notre cas, la recherche sur l'embryon a permis de développer trois types de recherche: celles qui visent à comprendre la manière dont les cellules embryonnaires se transforment pour se spécialiser, celles qui ont pour objet de comprendre les mécanismes de survenue des maladies et celles qui tendent à tester l'efficacité ou la toxicité de certains médicaments.

Dans le même temps, le texte adopté en 2011 a maintenu l'interdiction de la recherche sur l'embryon, en l'assortissant de dérogations et a cadenassé les possibilités d'accéder à ces dernières, en adossant à la demande de recherche la contrainte dite de non-comparabilité: il s'agit de démontrer qu'il n'existe aucune alternative de recherche. Or il est très difficile financièrement et techniquement de conduire des études préalables sur toutes les populations cellulaires alternatives dans le seul but d'obtenir un résultat négatif justifiant secondairement une demande de dérogation pour des recherches sur des cellules souches embryonnaires.

Outre la difficulté pratique de démontrer une telle assertion, cette exigence méconnaît les fondements mêmes de la recherche fondamentale. Bref, on ouvre une porte d'un côté pour la refermer de l'autre, si bien que, dans la pratique, le dispositif est tout simplement inopérant.

De fait, la procédure d'obtention de la dérogation est un parcours du combattant en elle-même. Comme vous le savez, c'est l'Agence de la biomédecine qui est chargée d'étudier les demandes. Elle décide pour chaque année civile des périodes de dépôt des demandes et doit donner une réponse dans les quatre mois suivant sa clôture. La compatibilité de cette procédure avec celle des demandes de financement par l'équipe scientifique peut soulever certaines interrogations, d'autant que les organismes sollicités peuvent être « refroidis » par l'absence d'assurance concernant l'obtention de la dérogation. Entre une équipe qui peut faire les recherches et une équipe qui peut peut-être faire les recherches, entre un projet dont on est sûr qu'il pourra se réaliser et un projet suspendu à une procédure potentiellement remise en cause, le choix paraît vite fait.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'on nous soutient, l'interdiction avec dérogation n'est pas équivalente à l'autorisation encadrée: il existe en effet une différence juridique dans la mise en œuvre du processus. Ainsi, avec une interdiction de principe, il revient à l'Agence de la biomédecine, qui délivre les dérogations, d'établir la preuve qu'aucune méthode alternative ne pourrait permettre d'aboutir au résultat escompté. Toutefois ce principe « en l'état actuel de la science » est diversement apprécié, et des personnes ou organisations défavorables aux recherches ont tôt fait d'attaquer l'Agence à propos des dérogations qu'elle a accordées. Faute de pouvoir faire la démonstration attendue, l'Agence a dû ainsi annuler certaines autorisations.

Tout cela ne donne pas confiance à nos partenaires et n'aide pas nos scientifiques à rattraper les retards accumulés.

Les retards sur les travaux ont entraîné des retards sur les acquis, la formation, les compétences, la constitution d'équipes opérationnelles, la crédibilité vis-à-vis de partenaires scientifiques et/ou financiers, ainsi que sur la prise de responsabilité – la France en est à sa première génération de responsables, alors que les États-Unis en sont à leur troisième. On est entré dans un cercle vicieux: seule la décision d'autoriser, avec encadrement, les recherches nous permettra d'en sortir.

C'est pourquoi les sénateurs et sénatrices écologistes, fidèles à la position qu'ils avaient adoptée lors des précédents débats qui se sont tenus au Sénat sur ce sujet, voteront cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – M. Guy Fischer applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Milon.

**M. Alain Milon.** Monsieur le président, madame la ministre, madame la présidente de la commission des affaires sociales, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, je suis heureux de pouvoir à nouveau débattre d'un sujet ô combien important pour la recherche, même si je déplore que le jour et l'heure de la séance qui y est consacrée ne permettent pas à bon nombre de mes collègues de participer au débat.

Je tiens à le souligner, je m'exprime en mon nom personnel, ce qui, vous en conviendrez, est tout à fait légitime sur des sujets qui engagent la conscience de chacun.

Je constate, pour m'en réjouir, que le groupe RDSE a repris la quasi-totalité des dispositions que j'avais proposées, en 2011, au moment de l'examen du projet de loi relatif à la bioéthique.

**M. Guy Fischer.** Exact !

**M. Alain Milon.** À mon grand regret, ce texte n'avait pas passé le cap de la séance publique, le Sénat ayant voté conforme, en deuxième lecture, la rédaction issue de l'Assemblée nationale, qui prévoyait l'interdiction de la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires, interdiction assortie de dérogations permanentes. C'était prendre à la légère le rôle du législateur, et je n'ai pas changé d'avis sur ce point depuis l'année dernière.

**M. Guy Fischer.** Très bien !

**M. Alain Milon.** L'un des enjeux fondamentaux de la révision, en 2011, des lois de bioéthique était la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires.

Je l'avais affirmé lors de nos débats, le texte adopté à l'époque était, j'en suis d'ailleurs toujours convaincu, en régression par rapport à la loi de 2004.

À mon sens, il cumulait nombre de travers reprochés aux lois contemporaines : ambiguïtés juridiques, dispositions incantatoires et conditions impossibles à remplir.

La révision de 2011 a, de fait, mis l'accent sur trois contraintes, qui ont donné des armes à certains ennemis déclarés de la recherche. Il s'agit de la « pertinence scientifique », de « l'intérêt médical majeur » et, enfin, de la « non-comparabilité ».

**M. Guy Fischer.** Absolument !

**M. Alain Milon.** La pertinence scientifique paraît, à première vue, tout à fait indispensable et je suis, comme d'autres de mes collègues, le premier à la réclamer dans tous les travaux scientifiques. Malheureusement, cette contrainte possède un côté pervers, qui vient de faire perdre plus de neuf mois à l'un de nos programmes majeurs concernant l'autisme.

Nombre de scientifiques français souhaitaient aborder ce programme au travers de formes familiales détectées chez à peu près 1 % des patients, ce qui représente, vous en conviendrez, mes chers collègues, un nombre non négligeable, l'autisme touchant, selon les épidémiologistes, 1 % des enfants. Plusieurs gènes ont été directement associés à ces formes familiales, notamment par des chercheurs de l'Institut Pasteur. Une demande de dérogation a été rejetée dans un

premier temps, « parce que l'autisme n'est pas considéré comme une maladie monogénique », ce qui est une véritable bêtise scientifique, que beaucoup contestent.

L'intérêt médical majeur a heureusement remplacé, en 2011, l'intérêt thérapeutique majeur, mais demeure un levier efficace pour ceux qui souhaitent bloquer la recherche sur l'embryon. Cela a été le cas l'an dernier pour un programme portant sur des cellules présentant une mutation du gène APC. Les patients porteurs de cette mutation déclenchent des cancers digestifs, mais aussi d'autres atteintes plus subtiles. Parmi celles-ci, les scientifiques s'étaient intéressés aux mécanismes d'une prolifération anormale de cellules rétinienne car cela permettait de rechercher des étapes précoces des dysfonctionnements associés à la mutation, ce que bien évidemment ne permettent pas les études réalisées sur les cellules cancéreuses, dans lesquelles les désordres sont trop importants. Le conseil d'orientation de l'Agence de la biomédecine a refusé d'accorder une dérogation, considérant qu'il n'y avait pas « d'intérêt médical majeur », les études ne s'intéressant pas directement à ce qui tue les patients. Pour l'instant, ce programme est donc mis de côté...

La non-comparabilité, c'est-à-dire l'obligation qui est faite de démontrer qu'il n'existe pas d'alternative à l'utilisation des cellules souches embryonnaires, est un peu l'arme ultime contre les recherches. Il est évidemment impossible, financièrement et techniquement, de conduire des études préalables sur toutes les populations cellulaires alternatives dans le seul but d'obtenir un résultat négatif justifiant secondairement une demande de dérogation pour des cellules souches embryonnaires.

Ainsi, le texte de 2011 contredisait, en outre, la position de l'Académie de médecine. Comme celle-ci le rappelait dans son rapport du 22 juin 2010, « l'interdiction de principe de toute recherche sur l'embryon ne peut être justifiée par la protection d'embryons qui n'ont pas d'autre avenir que l'arrêt de leur vie ».

De façon plus générale, il allait à l'encontre des fondements communs à toute démarche scientifique. En effet, dans le cadre d'une démarche scientifique, les chercheurs apprennent par l'expérience et par l'échec. Il me semble faux de prétendre qu'un type particulier de cellules souches offre aujourd'hui des perspectives supérieures aux autres pour la recherche. Si cela était vrai, il faudrait interdire toutes les recherches, à l'exclusion de celles sur les cellules souches pluripotentes induites. Pour mémoire, il s'agit des cellules souches adultes, de type OGM.

D'ailleurs, dans une publication en date du 31 mars 2011, voici ce qu'écrivait le professeur Marc Peschanski :

« Il est, en parallèle, souvent compliqué d'interpréter des résultats obtenus à l'aide de cellules génétiquement modifiées qui ne reproduisent que partiellement les caractéristiques physiologiques.

« En tout état de cause, les difficultés associées à la diversité induite par le désordre épigénétique dans les lignées IPS nous obligent à les utiliser avec beaucoup plus de prudence et de contrôles que les lignées embryonnaires.

« Les cellules souches embryonnaires humaines se caractérisent par deux propriétés physiologiques qui permettent de surmonter ces obstacles. Elles sont capables à la fois de se diviser à l'infini en laboratoire et, une fois placées dans les conditions requises, de se spécialiser dans tous les types cellu-

laire de l'organisme. Elles donnent ainsi accès à des cellules parfaitement physiologiques, dans la quantité voulue, quelle qu'elle soit, et dans le type voulu, quel qu'il soit. L'intérêt de ces cellules est renforcé par l'accès ouvert par le diagnostic préimplantatoire à des cellules souches embryonnaires humaines porteuses d'une lésion du génome responsable de maladies génétiques. »

En 2011, au cours des débats, j'ai régulièrement entendu dire, pour justifier l'interdiction avec dérogations, que l'interdiction de principe était en continuité avec la loi de bioéthique de 2004.

Or je rappelle que l'interdiction de principe mise en place en 2004 avait été assortie de dérogations temporaires, alors qu'en 2011 nous avons acté un principe général d'interdiction, assorti de dérogations permanentes.

Ce faisant, nous avons prétendu concilier deux principes incompatibles. À mon sens, cela revient à refuser de trancher et à ne pas assumer ses choix. (*Mme Françoise Laborde opine.*)

Les raisons essentielles pour lesquelles j'étais opposé au texte adopté par le Parlement sont toujours valables, mes chers collègues : inscrire que les recherches alternatives aux recherches sur l'embryon doivent être promues et que les parents doivent être informés de l'utilisation des embryons donnés à la science relève de l'idéologie, non du droit ; mettre en place un tel régime d'interdiction avec des dérogations particulièrement ambiguës et renoncer à établir des règles simples et compréhensibles par tous revenait à nous dessaisir de notre mission de dire le droit et à déléguer cette lourde tâche à l'Agence de la biomédecine, dont la mission n'est pourtant pas de découvrir notre intention cachée derrière les contradictions et les demi-mots.

Par ailleurs, il aurait été infiniment préférable de faire œuvre de pédagogie et d'expliquer en quoi consistent les recherches sur les cellules souches embryonnaires et sur l'embryon. Nous savons que ces recherches ne peuvent être effectuées que jusqu'à cinq jours après la fécondation. Si nous l'expliquions aux Français, ils seraient certainement mieux disposés envers ces recherches.

**M. Jean Desessard.** Absolument !

**M. Alain Milon.** Pour dire les choses encore plus clairement, j'estime que la loi élude les questions que les Français se posent.

**M. Guy Fischer.** Elle est rétrograde !

**M. Alain Milon.** Elle n'est qu'un rideau de fumée permettant de cacher à l'opinion l'absence de position claire du Parlement sur ces questions.

Je réaffirme que c'est l'encadrement de l'autorisation qui permettra de préserver la dignité humaine dès le début de la vie, bien plus que le régime hybride, confus et incohérent que nous avons mis en place.

Je respecte infiniment ceux qui ont défendu une interdiction totale : cela avait le mérite de lever toute ambiguïté.

**Mme Françoise Laborde.** C'est sûr !

**M. Alain Milon.** L'autorisation encadrée, telle qu'elle est prévue dans le texte de la proposition de loi, est non pas une autorisation de principe, mais une autorisation sous conditions strictes et cumulatives, en dehors desquelles la recherche ne peut avoir lieu. (*Mme Catherine Génisson opine.*) Si l'une des conditions n'est pas remplie, la recherche n'est pas autorisée.

Mes chers collègues, je terminerai mon propos en affirmant que je crains les régimes où la loi dicte la vérité scientifique, mais je craindrais bien évidemment tout autant les régimes où la science dicterait le droit, même si je n'en connais pas, du moins pas encore. C'est exactement le propos que j'avais tenu à l'un de mes collègues de la majorité d'alors.

Pour toutes ces raisons, vous l'avez compris, je voterai des deux mains cette proposition de loi présentée par notre collègue Gilbert Barbier. (*Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP et sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – MM. Pierre Jarlier et Guy Fischer applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Cazeau.

**M. Bernard Cazeau.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, c'est avec conviction que le groupe socialiste s'associe à la proposition de loi de nos collègues Jacques Mézard et Françoise Laborde.

Je remercie à cette occasion Gilbert Barbier pour son rapport, qui correspond exactement à ce que nous attendions. Ce n'est pas tous les jours, mon cher collègue, que l'occasion m'est donnée de vous féliciter.

**M. Guy Fischer.** C'est vrai !

**M. Jean Desessard.** N'en prenez pas l'habitude !

**M. Bernard Cazeau.** D'habitude, c'est le contraire ! (*Sourires.*)

L'article concernant la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires a été le plus discuté de la loi du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique.

En première lecture, au Sénat, un texte consensuel, sous la conduite courageuse d'Alain Milon, fut dégagé. Il levait l'hypocrisie de l'interdiction de principe de la recherche sur l'embryon en France. Cette décision, de courte durée, fut saluée par l'ensemble de la communauté scientifique.

Malheureusement, dès sa deuxième lecture au Parlement, le conservatisme l'avait emporté, aussi bien sur cet article que sur le reste du projet.

**M. Guy Fischer.** Un conservatisme rétrograde !

**M. Charles Revet.** Allons, monsieur Fischer... Le rétrograde, c'est là-bas ! (*M. Charles Revet pointe du doigt les travées du groupe CRC.*)

**M. Bernard Cazeau.** Pis, certains ajouts de l'Assemblée nationale ont rendu encore plus difficile le travail des chercheurs en ce domaine.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui reprend le contenu amendé de l'article 23 du projet de loi relatif à la bioéthique adopté en première lecture au Sénat. Il est proposé, dans un article unique, de remplacer le dispositif juridique actuel d'interdiction, assortie de dérogations, par celui de recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires dans un régime « d'autorisation encadrée ».

En cela, ce dispositif renoue en fin de compte avec la philosophie de l'article 19 du projet de loi relatif à la bioéthique défendue à l'époque, en 2001, par le gouvernement de Lionel Jospin, qui légalisait l'étude scientifique sur l'embryon.

Il est regrettable que nous ayons perdu entre-temps onze ans. L'enjeu n'est pas mince. Du point de vue du droit, la majorité précédente soutenait avec force que l'interdiction de principe assortie de dérogations et l'autorisation encadrée étaient équivalentes.



Nous disions alors que tel ne serait pas le cas et l'actualité judiciaire nous a donné raison. Puisque Gilbert Barbier a évoqué cet aspect des choses, je n'entrerai pas dans le détail des décisions rendues ou à rendre par la justice administrative, notamment la cour administrative d'appel de Paris. Ces recours ont placé les chercheurs dans une insécurité juridique.

Nous avons donc l'obligation de réagir maintenant en votant cette proposition de loi. Sur ce sujet, notre position a toujours été constante et cohérente : nous sommes partisans de l'autorisation encadrée de la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires. Celles-ci intéressent scientifiques et médecins parce qu'elles sont capables de proliférer indéfiniment et de donner naissance à n'importe quelle cellule spécialisée de l'organisme. C'est pour cette raison qu'on les qualifie de totipotentes.

Ces cellules sont ainsi les meilleurs outils de la « médecine régénératrice » dans la lutte contre les maladies dégénératives.

En dépit des craintes qu'elles peuvent susciter, les perspectives de la recherche sur l'embryon humain demeurent aujourd'hui, pour l'essentiel, du domaine de la *terra incognita*.

On peut toutefois observer que, dans les pays où des travaux sur les cellules souches embryonnaires sont depuis quelques années déjà autorisés, les programmes engagés ont conduit à des résultats très prometteurs.

J'en veux pour preuve le procédé du « bébé double espoir » – l'espoir d'être indemne d'une maladie génétique familiale et l'espoir de guérir par une greffe de cellules souches contenues dans le sang du cordon de l'un de ses frères ou sœurs malades.

En 2000, la naissance, aux États-Unis, d'Adam, dont les cellules souches de la moelle avaient permis de sauver sa sœur, Molly, âgée de six ans et atteinte de la maladie de Fanconi, représentait un formidable espoir pour soigner des enfants atteints de pathologies incurables. Or il a fallu six ans pour que cette technique soit partiellement autorisée par l'Agence de la biomédecine dans notre pays, onze ans pour que la France « accouche » en 2011 d'un bébé conçu par ce procédé, bébé prénommé Umut.

Le professeur René Frydman déclarait d'ailleurs que s'il avait été alors soumis aux contraintes qui sont apparues par la suite, il n'aurait jamais pu donner naissance à Amandine, en 1982.

Alors, nous disent les opposants, d'autres techniques existent, comme celles qui sont basées sur les cellules souches pluripotentes, les IPS – *Induced pluripotent stem cells* –, fabriquées à partir de tissus génétiques adultes. Comme cela a été dit, leur découvreur, le professeur Shinya Yamanaka, a reçu, la semaine dernière, le prix Nobel de physiologie et de médecine 2012.

Néanmoins, ce qu'oublie souvent de dire les partisans intéressés des IPS, c'est que les succès récents ont été rendus uniquement possibles par les connaissances accumulées dans le cadre de la recherche sur les cellules d'origine embryonnaire. Même les chercheurs travaillant sur les IPS nous le disent. Et pour cause, nous disposons de trente et un ans de retour d'expérience sur les cellules souches, de six ans seulement pour les IPS.

Les scientifiques s'accordent tous pour nous rappeler l'insuffisance du recul nécessaire pour évaluer les effets des IPS, la faiblesse de leur rendement et leur coût faramineux.

C'est d'ailleurs pourquoi les laboratoires scientifiques partout dans le monde ont centré leur activité de recherche prioritairement sur les cellules souches embryonnaires.

Dès lors, la seule question de bon sens qui doit être présente à notre esprit sur ce texte est la suivante : nos chercheurs ont-ils aujourd'hui la possibilité de lutter à armes égales dans le domaine des biotechnologies médicales ou devons-nous nous contenter de payer dès à présent, pour notre santé, des *royalties* aux industries américaines, japonaises ou autres ? La réponse a trop tardé.

L'histoire de la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines est, en France, marquée par le combat que mènent contre elle les lobbies antisciences. Opposés à toute atteinte à ce qu'ils considèrent comme un être humain dès la fécondation, ils se sont successivement dressés contre le droit des femmes à l'avortement, la procréation médicalement assistée, puis les tests de dépistage génétique, avant de s'attaquer aux cellules souches.

Adoptées sous leur pression, les lois de bioéthique de 1994, 2004 et 2011 ont exclu la France de l'élan scientifique international autour des cellules souches embryonnaires. Notre pays était pourtant dans le trio de tête mondial de la recherche jusqu'au début des années 90.

Aujourd'hui, le poids de l'idéologie rétrograde et la frilosité des pouvoirs publics ont abouti à l'immobilisme dans notre pays. Nous sommes obnubilés par le statut de l'embryon ; c'est un tabou, et, comme vous le savez, derrière ce mot se cachent souvent l'idéologie et l'hypocrisie – cela a été démontré par plusieurs orateurs qui m'ont précédé à cette tribune.

On a ainsi créé une situation ubuesque dans laquelle la recherche sur l'embryon est interdite... sauf dans les cas dérogatoires où elle est autorisée ; et encore, lorsque les chercheurs respectent des conditions préalables quasiment impossibles à remplir.

Le vote de ce texte va libérer la recherche dans notre pays et donner aux chercheurs, à nos concitoyens un autre espoir pour demain. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – Mme Muguette Dini, ainsi que MM. Guy Fischer, Jean Desessard et Jaques Mézard applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guy Fischer.

**M. Guy Fischer.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'examen par notre assemblée de la révision des lois de bioéthique s'éclaire du prix Nobel de physiologie et de médecine 2012 qui apporte des perspectives au sujet dont nous débattons ce soir.

Avec mes collègues du groupe CRC, je m'étais opposé au projet défendu par l'ancien gouvernement, à savoir le maintien d'un principe d'interdiction de la recherche embryonnaire, assorti d'éventuelles dérogations.

Avec d'autres, au-delà des rangs de la gauche – je pense notamment à notre rapporteur d'alors, Alain Milon, qui très courageusement avait porté un texte honorant la position de la commission des affaires sociales –, nous avions soutenu le principe d'une autorisation encadrée de la recherche, une voie qui, faut-il le rappeler, était retenue à la fois par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et par le Conseil d'État.

Ayant soutenu cette démarche au sein de notre commission et en séance publique, vous comprendrez naturellement qu'aujourd'hui, comme il l'a fait voilà un an, le groupe CRC vote en faveur de cette proposition de loi – nous sommes constants dans nos positions.

**M. Jean Desessard.** Nous comprenons !

**M. Guy Fischer.** Ce vote, mes chers collègues, repose sur les deux principes fondamentaux et incontournables de ce qui deviendra, je l'espère, le nouveau régime légal : une recherche autorisée mais encadrée.

Le basculement d'un régime d'interdiction avec dérogations vers un régime d'autorisation encadrée met fin, cela a déjà été affirmé avec force par Mme la ministre et par M. le rapporteur au sein de la commission placée sous l'autorité de Mme la présidente Annie David, à une situation absurde, inefficace et hypocrite.

Nous le savons tous, et les scientifiques que nous avons auditionnés en 2011 en ont témoigné, dans les faits, toutes les demandes de recherches qui ne soulevaient pas de problèmes éthiques et visaient une finalité thérapeutique étaient, à titre dérogatoire, autorisées.

Certains invoquent d'ailleurs cet argument comme prétexte pour ne pas basculer vers un régime d'autorisation encadrée. Or, nous le savons, cette position a fait perdre du temps aux scientifiques français et a rendu leur pratique plus complexe. Mais elle est aussi hypocrite et, d'une certaine manière, elle jette sur les scientifiques conduisant des recherches sur l'embryon une suspicion permanente. Si cette proposition de loi est adoptée, cette suspicion n'aura plus de raison d'exister, car les critères requis pour une autorisation sont tout aussi importants et contraignants que les critères existants.

**M. Philippe Bas.** Pas exactement !

**M. Guy Fischer.** Cela est bien normal lorsqu'on mesure l'importance de ces recherches sur l'avenir de la santé humaine et ce sur quoi elles portent.

Toutes les conditions sont réunies pour que, demain, aucun scientifique ne puisse se comporter comme un apprenti sorcier.

Je pense notamment, en disant cela, à la règle selon laquelle aucune recherche ne pourra être menée si celle-ci n'est pas pertinente et n'a pas de finalité médicale. Les recherches sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires, parce qu'elles portent en quelque sorte sur les prémices de la vie humaine, ne doivent avoir qu'un objectif, faire en sorte que les conclusions auxquelles elles aboutissent profitent à l'humanité tout entière, en apportant des réponses à des patients qui ne bénéficient aujourd'hui d'aucun traitement efficace. Je fais d'ailleurs toute confiance à l'Agence de la biomédecine.

Je pense également à la disposition qui prévoit que la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires doit être non pas une finalité en soi, mais une possibilité offerte à la science à un moment donné. Si, demain, des recherches identiques peuvent être menées sur d'autres modèles, en particulier des animaux, alors cette recherche sera privilégiée à la recherche embryonnaire.

J'en viens enfin à une autre condition, qui me paraît être la plus fondamentale, celle de la limitation de la recherche aux seuls embryons surnuméraires et ne faisant plus l'objet d'un projet parental. Beaucoup l'ont déjà dit, à l'instar du généticien Axel Kahn, l'embryon est une potentialité de vie.

Certains voient en lui la vie, quand j'y vois pour ma part ses prémices, une possibilité. Bien que ne partageant pas l'avis de mes collègues, je le respecte. D'ailleurs, nous pouvons tous convenir ici, malgré nos différences, que, compte tenu de la singularité de l'embryon, il faut le respecter.

Toutefois ce respect ne doit pas conduire à exclure la recherche. En effet, si le fait de conserver congelé un embryon surnuméraire pendant plusieurs semaines, voire des années, ne lui retire pas sa potentialité biologique de devenir un être humain, il faut encore, pour qu'il le devienne, qu'il fasse l'objet d'un projet parental, c'est-à-dire qu'un couple décide de faire en conscience d'une matière possiblement humaine un enfant. Or les recherches dont il est question ici porteront seulement sur des embryons qui ne font pas l'objet d'un projet parental, autrement dit des embryons qui sont voués tôt ou tard à perdre toute potentialité humaine.

Mes chers collègues, cette proposition de loi me semble équilibrée : elle est le garant d'avancées scientifiques tout en maintenant un cadre éthique qui est de nature à protéger les convictions de chacun. Elle pose le principe d'un régime d'autorisation qui, j'en suis convaincu à la lecture du dispositif juridique prévu, contient les conditions suffisantes pour éviter les errements redoutés par certains.

Ce texte permet également, et je sais que, au-delà de nos différences, nous y sommes tous particulièrement attachés, d'empêcher la marchandisation de l'embryon. La loi réaffirme le principe de l'interdiction de la fabrication d'embryons qui n'auraient pas initialement de finalité humaine. Seuls les embryons surnuméraires pourront être utilisés. Il sera donc interdit de fabriquer des embryons comme on fabrique des tissus humains ou des amas de cellules, précisément afin que l'embryon ne soit pas réduit à une structure « chosifiable ».

À cet égard, et parce nous, les membres du groupe CRC partageons pleinement la position de Lucien Sève, philosophe et ancien membre du Comité consultatif national d'éthique, qui affirmait : « La façon de traiter [l'embryon] engage [...] inexorablement la façon de traiter l'humanité », nous considérons que, compte tenu des conditions et garanties qui sont posées dans cette proposition de loi, les conditions sont réunies pour permettre le développement d'une recherche profitable aux hommes et respectueuse de l'humanité. Aussi, nous voterons le présent texte. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – MM. Alain Milon et René-Paul Savary applaudissent également.)*

**M. le président.** La parole est à M. Bruno Retailleau.

**M. Bruno Retailleau.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, moi non plus, je ne me déjugerai pas par rapport au vote que j'ai émis voilà un an. En abordant ce texte, qui est essentiel, au sens étymologique du terme, je voudrais insister sur deux remarques préalables.

Première remarque : je m'étonne de cette sorte de « bougeotte » législative sur un sujet aussi grave,...

**M. Charles Revet.** Oui !

**M. Bruno Retailleau.** ... pour lequel nous nous sommes certes opposés, mais toujours avec beaucoup de respect. Je suis heureux de voir ce soir dans quel état d'esprit sont les uns et les autres. Toutefois, honnêtement, mes chers collègues, le texte que nous avons voté voilà un an avait donné lieu à une préparation très sérieuse en termes de forums, de publications, d'auditions. Les débats au Sénat avaient été longs et parfois

vifs, mais de très grande qualité. Pourquoi, tout juste un an après le vote de cette loi, sur un sujet qui mériterait un peu de constance – il n'en va pas ainsi de tous les textes –, faut-il remettre l'ouvrage sur le métier, nuitamment et « à la sauvette » ?

**M. Charles Revet.** Eh oui !

**M. Bruno Retailleau.** De ce point de vue, vous en conviendrez, nous aurions pu examiner ce texte dans de meilleures conditions.

Mes chers collègues, je regrette cette instabilité juridique. Combien de fois avons-nous déploré dans cet hémicycle le trop grand nombre de lois et de règlements et, pis, leurs modifications incessantes ! J'estime, comme d'autres l'ont assuré avant moi, que trop de lois tuent la loi, et que toute forme d'instabilité normative est néfaste pour l'esprit public. Portalis, dont la statue est représentée dans cet hémicycle, rappelait qu'il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante.

Seconde remarque : l'article 46 de la loi du 8 juillet 2011 dispose que toute réforme de ce texte – ce sera l'objet de la motion tendant à opposer la question préalable et qui sera présentée par mon collègue Dominique de Legge – doit, lorsqu'elle a une portée éthique, ce qui en l'occurrence est évidemment le cas, donner lieu à un débat public.

**M. Christian Cambon.** Bien sûr !

**M. Bruno Retailleau.** La loi précise même la forme du débat public puisqu'elle dispose qu'il s'agit d'un débat public « sous forme d'états généraux ».

Or non seulement il n'y a pas eu de débat public, mais notre discussion de ce soir est un moignon de débat, à la sauvette, en catimini, ce qui ne peut nous satisfaire. Quelle autorité peut avoir la loi si nous-mêmes ne respectons pas la lettre de la loi que nous avons votée voilà un an ?

**M. Christian Cambon.** Très bien !

**M. Bruno Retailleau.** C'est un point qu'il conviendrait de méditer

J'en viens au fond de la question, pour formuler trois objections.

Ma première objection est d'ordre général. Si j'ai bien lu l'exposé des motifs de la proposition de loi, nous sommes convoqués ce soir parce que les scientifiques s'impatientent. J'ai ainsi entendu les uns et les autres dirent que la communauté scientifique nous demandait de légiférer. Ce n'est pas ainsi que le Sénat fonctionne !

Existe-t-il, d'ailleurs, une seule communauté scientifique ?

J'ai relevé, comme vous avez aussi pu le faire, mes chers collègues, que la communauté scientifique n'était pas unanime sur ces dispositions. Un certain nombre de professeurs ont émis des avis différents. Par ailleurs, le Sénat n'est pas la chambre d'enregistrement de dispositions que telle ou telle communauté, fût-elle extrêmement experte, lui demanderait de voter.

Je pense, bien entendu, que la science est un facteur extraordinaire de progrès, ce dont nous devons nous féliciter, mais aussi qu'elle ne doit pas conduire à une forme d'emballement et à la mise en place d'une grande machinerie. Le siècle qui nous sépare d'Auguste Comte nous a montré que même les scientifiques les plus éminents doivent se soumettre à des

conditions d'ordre éthique, sans lesquelles le progrès et la science ne peuvent pas servir les intérêts de l'humanité et de l'humanisme.

Ma deuxième objection, me semble-t-il plus importante, est quant à elle d'ordre pratique. On nous a dit jusqu'à présent qu'il n'existait pas de véritable alternative à la recherche sur les cellules souches embryonnaires. Or, comme plusieurs d'entre vous l'ont indiqué à cette tribune, il se trouve, extraordinaire coïncidence,...

**M. Charles Revet.** Eh oui !

**M. Bruno Retailleau.** ... que le prix Nobel de physiologie et de médecine 2012 a été attribué, lundi 8 octobre, voilà exactement huit jours, conjointement à deux chercheurs, dont le professeur japonais Shinya Yamanaka, pour leurs découvertes sur les cellules souches adultes pluripotentes reprogrammées.

Dire que ces découvertes n'ont rien donné concrètement sur le plan médical est faux. Comme nous l'avait très bien expliqué notre ancienne collègue Marie-Thérèse Hermange l'an dernier, ici même, elles ont au contraire permis de modéliser une douzaine de pathologies.

Axel Kahn, auditionné il y a un an à l'Assemblée nationale,...

**Mme Annie David,** *présidente de la commission des affaires sociales.* Et au Sénat !

**M. Bruno Retailleau.** ... dans le cadre de la préparation du présent texte, avait indiqué qu'il s'agissait sans doute de l'une des méthodes les plus prometteuses pour l'avenir de la médecine régénérative, et concluait : « Aucune recherche sur l'embryon n'est donc nécessaire dans cette perspective ».

Ce débat n'est pas aussi simple, sur le plan scientifique, que l'on veut bien nous le dire. On veut en réalité nous inciter à franchir une limite anthropologique, alors qu'il existe d'autres solutions, d'ailleurs indiquées dans la proposition de loi. Ce texte prévoit d'ailleurs un régime non d'interdiction totale, mais d'interdiction avec dérogations.

D'autres pistes sont parfaitement valables, comme la reprogrammation des cellules souches adultes humaines, découverte par le professeur Yamanaka. On peut également citer, madame la ministre, car cela n'a pas été fait jusqu'à présent, l'utilisation des cellules issues du sang de cordon et du sang placentaire.

Ces solutions donnent aussi des résultats puisque plus de 3 000 malades peuvent d'ores et déjà en bénéficier. Par ailleurs, je tiens à souligner qu'elles ne posent aucun problème sur le plan éthique.

Ma troisième objection est d'ordre éthique.

Comme l'a dit Jean Desessard, et je le rejoins sur ce point, passer d'un régime d'interdiction avec dérogations à un régime d'autorisation encadrée, ce n'est pas du tout la même chose !

**Mme Catherine Génisson.** C'est vrai !

**M. Bruno Retailleau.** Il s'agit même d'une inversion complète, d'autant plus radicale qu'aucune nécessité scientifique absolue ne vient la justifier.

Comme l'ont dit d'autres intervenants, la question sous-jacente à notre débat est la suivante : quand devient-on un être humain ?



Il n'y a pas d'accord entre nous, que ce soit sur les différentes travées de cet hémicycle ou au sein même de nos familles politiques respectives, sur le moment précis où l'on franchit le seuil de la vie et de l'humanité. Mme Muguet Dini a eu parfaitement raison d'indiquer que cette question ne pouvait être tranchée qu'en conscience, selon notre conviction personnelle. Ne peut-il y avoir, pour autant, de consensus sur ce sujet? Pour ma part, je pense que c'est possible.

Il existe d'ores et déjà une convergence de jurisprudences et de textes. Permettez-moi de citer, par exemple, la définition de l'embryon donnée par le Comité consultatif national d'éthique: « une personne humaine potentielle »,...

**Mme Annie David**, *présidente de la commission des affaires sociales*. Oui, potentielle.

**M. Bruno Retailleau**. ... ce qui signifie que chaque étape de son développement est contenue dans l'étape précédente, ce qui implique l'idée d'un continuum au sein duquel il serait bien malaisé d'intégrer des ruptures.

**M. Gilbert Barbier**, *rapporteur*. Pourquoi détruire cette définition?

**M. Bruno Retailleau**. Par ailleurs, la convention internationale d'Oviedo sur les droits de l'homme et la biomédecine a posé le principe de la protection adéquate dont doivent bénéficier les embryons en matière de recherche.

Voilà tout juste un an, le 18 octobre 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a spécifiquement exclu toute brevetabilité des techniques de recherche lorsqu'elles ont eu pour préalable la destruction de l'embryon.

Nous voyons bien que les choses ne sont pas simples. Une partie de la jurisprudence nous conduit finalement à poser cette question-ci: l'embryon doit-il être respecté?

Nous pourrions trouver, de façon ultime, un consensus ou un accord, en décidant qu'en l'absence de certitudes – car il ne saurait y en avoir en la matière! –, nous devons nous abriter derrière le doute.

**Mme Catherine Génisson**. Non!

**M. Bruno Retailleau**. Permettez-moi, à l'instar des orateurs précédents qui ont cité certains philosophes, de rappeler ces mots d'Alain: « Le doute n'est pas au-dessous du savoir, mais au-dessus ».

Mes chers collègues, le doute ne constitue-t-il pas, en l'occurrence, une raison suffisante de nous abstenir de traiter l'embryon comme un simple matériau de laboratoire? Je pense, pour ma part, que nous n'avons rien à perdre à laisser la loi telle qu'elle est puisque, comme vous l'avez dit, madame la ministre, la plupart des demandes ont fait l'objet d'un accord de l'Agence de la biomédecine.

Nous n'y perdrons pas! Je suis en revanche certain que nous y gagnerions beaucoup en nous abstenant de voter ce texte, car nous éviterions de commettre une transgression anthropologique qui ne me paraît absolument pas utile. (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP. – M. Yves Pozzo di Borgo applaudit également.*)

**M. Jacques Mézard**. Oh! là! là!

**M. le président**. La parole est à M. Michel Berson.

**M. Michel Berson**. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, certains nous disent qu'il n'y a pas lieu de légiférer sur le sujet de l'embryon et que les recherches sur les cellules souches embryonnaires n'ont plus d'utilité.

Autoriser ces recherches ne serait plus d'actualité au prétexte qu'un chercheur japonais, le professeur Yamanaka, prix Nobel de physiologie et de médecine 2012, a découvert une alternative à l'utilisation des cellules souches provenant des embryons.

Selon ce chercheur, les cellules souches spécialisées pourraient être reprogrammées, c'est-à-dire transformées en cellules souches non spécialisées pour devenir pluripotentes. Elles seraient donc dotées de la capacité de se différencier en plusieurs types de cellules.

Les résultats de cette recherche sont à l'évidence très prometteurs. Cependant, les scientifiques sont aujourd'hui unanimes pour dire qu'ils sont dans le doute: ils ne peuvent garantir que les cellules adultes reprogrammées sont rigoureusement identiques aux cellules souches embryonnaires. Les analyses comparatives entre les deux types de cellules n'ont pas encore permis de conclure au caractère identique de ces deux cellules.

Les chercheurs ont donc encore besoin de travailler sur les cellules souches embryonnaires pour progresser et faire avancer la science dans ce domaine.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 2151-5 du code de la santé publique interdit les recherches sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires, tout en instituant un régime de dérogation. La présente proposition de loi vise à substituer à ce principe d'interdiction avec dérogations, un principe d'autorisation strictement encadrée.

Entre ces deux principes, le fil peut paraître ténu. Il est en fait lourd de conséquences, car c'est au juge administratif qu'il est revenu, au final, de juger de la pertinence des programmes de recherche sur les cellules souches embryonnaires, dès lors que l'Agence de la biomédecine ne pouvait apporter la preuve que des recherches employant des moyens alternatifs ne permettaient pas de parvenir au résultat escompté.

Or comment l'Agence pouvait-elle apporter cette preuve, sinon à considérer que la découverte précède la recherche?

Ce n'est pas au juge de dire ce que doit être la recherche scientifique, et ce rôle n'appartient pas davantage au législateur. La responsabilité du législateur consiste à exiger que toutes les précautions soient prises, à fixer les limites, à prévenir et, si nécessaire, à pénaliser les dérives. La responsabilité du juge est de garantir le respect de la loi. Ni le législateur ni le juge n'ont vocation à se substituer au chercheur, pas plus qu'ils n'ont à se prononcer pour établir ce qui est une vérité scientifique et ce qui ne l'est pas.

Albert Einstein a écrit: « La personnalité créatrice doit pouvoir penser et juger par elle-même, car le progrès moral de la société dépend exclusivement de son indépendance. »

Nous approchons là le fondement même de la recherche. La science n'est jamais figée. Comment concevoir qu'il puisse exister une recherche sans que soit accordée aux chercheurs la liberté de chercher, c'est-à-dire de penser et de créer? On ne peut trouver que si l'on est libre de chercher.

Le rôle du législateur est de mettre à la disposition des scientifiques le cadre légal, strict mais protecteur, qui leur est nécessaire pour déployer leur recherche, en bénéficiant de cette confiance citoyenne sans laquelle il n'est pas d'avancées scientifiques partagées.

Le devoir du législateur est donc bien d'offrir aux acteurs de la recherche cette liberté dont ils ont besoin pour faire progresser la connaissance et, dans le cas qui nous occupe ce soir, pour inventer les thérapies qui, demain, permettront de faire reculer la maladie.

Il convient en effet toujours de distinguer la science des usages qui peuvent en être faits. Si la science est libre, les usages doivent être réglementés, car deux principes demeurent intangibles : le respect de la dignité humaine et la non-marchandisation du vivant.

Mais le rôle du législateur est aussi de veiller à ce que toutes les précautions soient prises, car il ne serait ni raisonnable ni acceptable d'autoriser des pratiques qui relèveraient plus d'« apprentis sorciers » que de chercheurs scientifiques.

Personne ne conteste que les cellules souches embryonnaires humaines présentent une singularité qui tient à leur nature même. Il ne s'agit pas là d'une matière organique inerte, d'un simple amas cellulaire, mais bien de cellules issues d'embryons humains, conçus lors d'une fécondation *in vitro* dans le cadre d'une procréation médicale assistée.

Faut-il pour autant considérer que ces embryons et ces cellules souches embryonnaires doivent être dotés d'un statut particulier ? Convierait-il de les protéger, dans leur intégrité comme dans leur dignité, à l'instar de toute personne humaine ?

La réponse à ces questions fait débat.

Pour ma part, j'estime que l'on ne peut revendiquer un statut de personne humaine pour un embryon qui ne s'inscrit pas dans un projet parental, ce qui est le cas des embryons surnuméraires, qui, rappelons-le, ont vocation à être détruits, conformément au code de la santé publique. En effet, après cinq ans de congélation, si les parents ont renoncé à leur projet parental, les cellules sont détruites.

N'y aurait-il pas là matière, au-delà des sensibilités philosophiques et religieuses qui peuvent parfois nous différencier, à substituer au concept de « projet parental » qui ferait défaut un concept de « projet sociétal » à visées médicales ou thérapeutiques ?

C'est sur la base de ce consensus qu'il paraît désormais possible d'autoriser, sous conditions, les recherches sur l'embryon humain et les cellules souches embryonnaires humaines, dès lors, bien sûr, que ces recherches s'inscrivent dans une finalité médicale. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Muguet Dini applaudit également.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

8

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mardi 16 octobre 2012 :

À neuf heures trente :

1. Questions orales.

À quatorze heures trente et le soir :

2. Projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu (Procédure accélérée) (n° 788, 2011-2012) ;

Rapport de Mme Michèle André, fait au nom de la commission des finances (n° 29, 2012-2013) ;

Texte de la commission (n° 30, 2012-2013).

3. Projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme (Procédure accélérée) (n° 6, 2012-2013) ;

Rapport de M. Jacques Mézard, fait au nom de la commission des lois (n° 35, 2012-2013) ;

Texte de la commission (n° 36, 2012-2013).

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le mardi 16 octobre 2012, à zéro heure trente.*)

*Le Directeur du Compte rendu intégral*

FRANÇOISE WIART

## QUESTION(S) ORALE(S)

REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

*Difficultés de la filière tabacole en Charente-Maritime*

n° 178 - Le 18 octobre 2012 - **M. Daniel LAURENT** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt** sur la situation de la filière tabacole française et sur les inquiétudes des producteurs de la Charente-Maritime, dans un contexte de diminution des aides européennes.

Afin de maintenir un haut niveau de qualité des produits et malgré le découplage des aides communautaires, l'avenir de la filière nécessitait une amélioration de la productivité du secteur au travers de la modernisation et de la revalorisation des prix commerciaux négociés entre les producteurs et les industriels. Dans le cadre du programme de développement rural hexagonal (mesures 121C2 et 121C6) les exploitations agricoles et les CUMA peuvent bénéficier d'aides à l'investissement afin d'accroître la compétitivité des exploitations. De même, pour optimiser les fonds alloués au financement des investissements a été mis en place un dispositif d'« aide aux investissements pour les exploitations et CUMA tabacoles » financé par FranceAgrimer et le FEADER (mesure 144), les régions pouvant utiliser les fonds FEADER pour le financement de cette dernière, ainsi que pour l'ensemble des mesures du programme de développement rural hexagonal. Les producteurs ont donc investi dans l'esprit du développement durable, soit pour des installations de séchage aux copeaux de bois, soit pour des fours de séchage plus performants afin de maîtriser les coûts ou pour des installations de goutte à goutte. Or il semblerait que dans la région Poitou-Charentes les planteurs qui pouvaient bénéficier, lorsque le montant des aides baissait de plus 25 %, d'une aide substantielle de 9 000€/exploitation sur trois ans, n'aient pas eu accès à ces mesures. Force est de constater que les dispositifs d'aides aux producteurs font état de dysfonctionnements sur le

terrain, depuis la réforme à mi-parcours de la PAC, mettant ainsi en difficulté les planteurs de tabac, qui doivent faire face aux hausses de prix de l'énergie et du coût de la main d'œuvre. Le sud de la Charente-Maritime est particulièrement concerné.

En conséquence, il lui demande quelles mesures il compte mettre en œuvre pour accompagner les producteurs de tabac, dont certains ont d'importantes difficultés de trésorerie, pouvant impacter la pérennité de leurs exploitations.

*Approvisionnement en produits pharmaceutiques et matériel médical des établissements hospitaliers*

n° 179 - Le 18 octobre 2012 - **Mme Catherine Procaccia** attire l'attention de **Mme la ministre des affaires sociales et de la santé** sur les problèmes d'approvisionnement de certains produits pharmaceutiques dans les établissements hospitaliers.

D'une part, le ravitaillement en produits pharmaceutiques apparaît instable. En effet, en septembre 2012, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a alerté sur des ruptures de stocks de médicaments vitaux et « non génériques » comme les anticancéreux Immucyst ou Ametycine. Ces carences dues aux fournisseurs, justifiées par des retards de fabrication ou de livraison, ne sont pas sans conséquence sur les traitements des patients suivis pour une chimiothérapie en milieu hospitalier.

En outre, d'autres médicaments destinés exclusivement au milieu hospitalier comme certains anesthésiques, antirétroviraux, antipsychotiques ou antiallergiques d'urgence sont régulièrement en rupture de stock depuis 2011 y compris dans les établissements spécialisés dans le traitement de certaines pathologies, comme le montrent les alertes du Vidal, de certains médias spécialisés et les témoignages de praticiens.

Devant cette situation hautement préjudiciable, elle voudrait savoir si la ministre compte inciter ou obliger les hôpitaux à mettre en place un système de stockage de secours des médicaments à usage strictement hospitalier essentiels à certains traitements. Cette réserve permettrait de répondre temporairement à une rupture de stock due à un événement indépendant de la volonté des pharmaciens hospitaliers.

D'autre part, elle l'interpelle sur certaines difficultés à disposer de matériel médical de base : provisions de draps, d'alèzes ou de couvertures. Cette situation décrédibilise l'hôpital et nuit aux indicateurs de qualité d'accueil de nos établissements. Elle soulève d'importantes questions d'hygiène et de sécurité sanitaire en affectant le bon déroulement des hospitalisations et en multipliant le risque de maladies nosocomiales. Les médias ont d'ailleurs rapporté cette situation peut-être ponctuelle mais toutefois ubuesque où des patients ont du apporter leur

propre linge en mars 2012 dans plusieurs hôpitaux. Cette pénurie relance l'inadmissible pratique du vol de linge. Ce sujet a été abordé par les services de l'AP-HP qui estimaient en 2010 la part de leurs vols à 12 % sur le stock total. De gros efforts ont été réalisés afin de mieux vérifier le parcours de traitement du linge sale : modification des procédés logistiques internes et gestion des conteneurs à sens unique, ayant eu pour effet de réduire la part des vols à 7,5 %.

Ainsi, elle lui demande si elle compte diligenter un rapport à l'Inspection générale des affaires sociales sur les réapprovisionnements en médicaments et en matériel dans les hôpitaux.

*Avenir de la formation des enseignants dans le département de l'Essonne*

n° 180 - Le 18 octobre 2012 - **M. Michel BERSON** attire l'attention de **Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche** sur la situation de l'antenne essonnienne de l'Institut universitaire de formation des maîtres de l'académie de Versailles.

L'université de Cergy-Pontoise, qui a en charge administrativement la gestion de l'Institut universitaire de formation des maîtres de Versailles, a décidé de fermer, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013, l'antenne essonnienne de cet IUFM, actuellement installée sur le site d'Étiolles, propriété du conseil général de l'Essonne. Le devenir de l'antenne départementale de l'IUFM de Versailles est donc posé.

Le département de l'Essonne, qui compte 1 200 000 habitants, ne peut être dépourvu d'un centre de formation des maîtres implanté sur son territoire. L'université d'Évry-Val d'Essonne, située dans le centre de la ville-préfecture d'Évry, dispose au cœur de son campus, de locaux prêts à accueillir l'antenne essonnienne de formation des maîtres.

Au-delà de l'environnement particulièrement favorable qu'une telle localisation présenterait pour les futurs enseignants qui disposeraient ainsi d'un accès facilité à tous les services universitaires (bibliothèque, espaces sportifs dédiés, restauration, ...), l'université d'Évry offre l'avantage de se situer à proximité de la gare d'interconnexion d'Évry-Courcouronnes et d'être reliée aux grands axes routiers qui maillent le département,

Il lui demande quelles mesures elle compte prendre pour autoriser le transfert du site essonnien de l'actuel IUFM sur le campus de l'université Évry-Val d'Essonne et assurer ainsi le maintien, en Essonne, d'un centre de formation des maîtres qui trouvera naturellement sa place au sein de la future école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) de l'académie de Versailles.



# ANNEXE AU PROCES VERBAL

## de la séance

### du lundi 15 octobre 2012

#### Scrutin n° 4

*sur l'ensemble de la proposition de résolution relative aux ressortissants de nationalités roumaine et bulgare, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution*

Nombre de votants .....	343
Suffrages exprimés .....	329
Pour .....	157
Contre .....	172

Le Sénat n'a pas adopté

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### GRUPE UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (132) :

*Contre* : 131

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Jean-Claude Carle - qui présidait la séance

##### GRUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (127) :

*Pour* : 125

*N'ont pas pris part au vote* : 2 M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat, M. Maurice Vincent

##### GRUPE DE L'UNION CENTRISTE ET RÉPUBLICAINE (31) :

*Contre* : 30

*N'a pas pris part au vote* : 1 M. Pierre Jarlier

##### GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (20) :

*Pour* : 20

##### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (18) :

*Contre* : 4 MM. Gilbert Barbier, Pierre-Yves Collombat, Jean-Pierre Plancade, Robert Tropeano

*Abstention* : 14

##### GRUPE ÉCOLOGISTE (12) :

*Pour* : 12

##### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (7) :

*Contre* : 7

#### Ont voté pour :

Leila Aïchi  
Jacqueline Alquier  
Michèle André  
Serge Andreoni

Kalliopi Ango Ela  
Maurice Antiste  
Jean-Étienne  
Antoinette

Alain Anziani  
Aline Archimbaud  
Éliane Assassi  
David Assouline

Bertrand Auban  
Dominique Bailly  
Delphine Bataille  
Marie-France Beaufile  
Esther Benbassa  
Claude Bérít-Débat  
Michel Berson  
Jacques Berthou  
Jean Besson  
Michel Billout  
Marie-Christine  
Blandin  
Maryvonne Blondin  
Éric Bocquet  
Nicole Bonnefoy  
Yannick Botrel  
Corinne Bouchoux  
Martial Bourquin  
Bernadette Bourzai  
Michel Boutant  
Jean-Pierre Caffet  
Pierre Camani  
Claire-Lise Campion  
Jean-Louis Carrère  
Françoise Cartron  
Luc Carvounas  
Bernard Cazeau  
Yves Chastan  
Jacques Chiron  
Karine Claireaux  
Laurence Cohen  
Gérard Collomb  
Jacques Cornano  
Roland Courteau  
Cécile Cukierman  
Ronan Dantec  
Yves Daudigny  
Marc Daunis  
Annie David  
Michel Delebarre  
Jean-Pierre Demerliat  
Michelle Demessine  
Christiane Demontès  
Jean Desessard  
Félix Desplan  
Évelyne Didier  
Claude Dilain  
Claude Domeizel  
Odette Duriez  
Josette Durrieu  
Vincent Eblé

Philippe Esnol  
Frédérique Espagnac  
Alain Fauconnier  
Christian Favier  
Jean-Luc Fichet  
Jean-Jacques Filleul  
Guy Fischer  
Thierry Foucaud  
Jean-Claude Frécon  
André Gattolin  
Catherine Génisson  
Jean Germain  
Samia Ghali  
Dominique Gillot  
Jacques Gillot  
Jean-Pierre Godefroy  
Brigitte Gonthier-  
Maurin  
Gaëtan Gorce  
Jean-Noël Guérini  
Didier Guillaume  
Claude Haut  
Edmond Hervé  
Odette Herviaux  
Claude Jeannerot  
Philippe Kaltenbach  
Ronan Kerdraon  
Bariza Khiari  
Virginie Klès  
Yves Krättinger  
Georges Labazée  
Joël Labbé  
Serge Larcher  
Pierre Laurent  
Françoise Laurent-  
Perrigot  
Gérard Le Cam  
Jean-Yves Leconte  
Jacky Le Menn  
Claudine Lepage  
Jean-Claude Leroy  
Michel Le Scouarnec  
Alain Le Vern  
Marie-Noëlle  
Lienemann  
Hélène Lipietz  
Jeanny Lorgeoux  
Jean-Jacques Lozach  
Roger Madec  
Philippe Madrelle

Jacques-Bernard  
Magner  
François Marc  
Marc Massion  
Rachel Mazuir  
Michelle Meunier  
Danielle Michel  
Jean-Pierre Michel  
Gérard Miquel  
Jean-Jacques Mirassou  
Thani Mohamed  
Soilihi  
Robert Navarro  
Alain Néri  
Renée Nicoux  
Isabelle Pasquet  
Jean-Marc Pastor  
Georges Patient  
François Patriat  
Daniel Percheron  
Jean-Claude Peyronnet  
Bernard Piras  
Jean-Vincent Placé  
Roland Povinelli  
Gisèle Printz  
Marcel Rainaud  
Daniel Raoul  
François Rebsamen  
Daniel Reiner  
Alain Richard  
Roland Ries  
Gilbert Roger  
Yves Rome  
Laurence Rossignol  
Patricia Schillinger  
Mireille Schurch  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Soutour  
Catherine Tasca  
Michel Teston  
René Teulade  
Jean-Marc Todeschini  
Richard Tuheiyava  
André Vairetto  
André Vallini  
René Vandierendonck  
Yannick Vaugrenard  
Paul Vergès  
Michel Vergoz  
Dominique Watrin  
Richard Yung

#### Ont voté contre :

Philippe Bas  
René Beaumont  
Christophe Béchu  
Michel Bécot  
Claude Belot

Pierre Bernard-  
Reymond  
Joël Billard  
Jean Bizet  
Jean-Marie Bockel  
Pierre Bordier

Natacha Bouchart	André Dulait	Jean-Jacques Hyest	Jackie Pierre	Jean-Pierre Raffarin	Henri Tandonnet
Joël Bourdin	Ambroise Dupont	Sophie Joissains	François Pillet	André Reichardt	André Trillard
Jean Boyer	Jean-Léonce Dupont	Chantal Jouanno	Xavier Pintat	Bruno Retailleau	Catherine Troendle
Marie-Thérèse Bruguière	Louis Duvernois	Christiane Kammermann	Louis Pinton	Charles Revet	Robert Tropeano
François-Noël Buffet	Jean-Paul Emorine	Roger Karoutchi	Jean-Pierre Placade	Gérard Roche	François Trucy
François Calvet	Hubert Falco	Fabienne Keller	Rémy Pointereau	Bernard Saugy	Alex Türk
Christian Cambon	Jacqueline Farreyrol	Marc Laménie	Christian Poncelet	René-Paul Savary	Jean-Marie Vanlerenberghe
Jean-Pierre Cantegrit	Françoise Férat	Élisabeth Lamure	Ladislav Poniatowski	Michel Savin	Hilarion Vendegou
Vincent Capo-Canellas	André Ferrand	Gérard Larcher	Hugues Portelli	Bruno Sido	René Vestri
Jean-Noël Cardoux	Louis-Constant Fleming	Jean-Jacques Lasserre	Yves Pozzo di Borgo	Esther Sittler	Jean-Pierre Vial
Caroline Cayeux	Gaston Flosse	Robert Laufoaulu	Sophie Primas	Abdourahmane Soilihi	François Zocchetto
Gérard César	Michel Fontaine	Daniel Laurent	Catherine Procaccia		
Pierre Charon	Alain Fouché	Jean-René Lecerf		<b>Abstentions :</b>	
Alain Chatillon	Bernard Fournier	Antoine Lefèvre		Yvon Collin	Jean-Claude Requier
Jean-Pierre Chauveau	Jean-Paul Fournier	Jacques Legendre	Nicolas Alfonsi	François Fortassin	Raymond Vall
Marcel-Pierre Cléach	Christophe-André Frassa	Dominique de Legge	Jean-Michel Baylet	Robert Hue	François Vendasi
Christian Cointat	Pierre Frogier	Jean-Pierre Leleux	Alain Bertrand	Françoise Laborde	
Pierre-Yves Collombat	Yann Gaillard	Jean-Claude Lenoir	Christian Bourquin	Stéphane Mazars	
Gérard Cornu	René Garrec	Philippe Leroy	Jean-Pierre Chevènement	Jacques Mézard	
Raymond Couderc	Joëlle Garriaud- Maylam	Valérie Létard			
Jean-Patrick Courtois	Jean-Claude Gaudin	Gérard Longuet			
Philippe Dallier	Jacques Gautier	Jean-Louis Lorrain			
Philippe Darniche	Patrice Gérard	Roland du Luart			
Serge Dassault	Bruno Gilles	Michel Magras			
Henri de Raincourt	Colette Giudicelli	Philippe Marini			
Isabelle Debré	Nathalie Goulet	Jean Louis Masson			
Robert del Picchia	Jacqueline Gourault	Hervé Maurey			
Vincent Delahaye	Alain Gournac	Jean-François Mayet			
François Delattre	Sylvie Goy-Chavent	Colette Mélot			
Marcel Deneux	Francis Grignon	Jean-Claude Merceron			
Gérard Dériot	François Grosdidier	Michel Mercier			
Catherine Deroche	Charles Guené	Alain Milon			
Marie-Hélène Des Esgaulx	Joël Guerriau	Aymeri de Montesquiou			
Yves Détraigne	Pierre Hérisson	Albéric de Montgolfier			
Muguette Dini	Michel Houel	Catherine Morin- Desailly			
Éric Doligé	Alain Houpert	Philippe Nachbar			
Philippe Dominati	Jean-François Humbert	Christian Namy			
Michel Doublet	Christiane Hummel	Louis Nègre			
Daniel Dubois	Benoît Huré	Philippe Paul			
Marie-Annick Duchêne	Jean-François Husson				
Alain Dufaut					

**N'ont pas pris part au vote :**

Pierre Jarlier, Maurice Vincent.

**N'ont pas pris part au vote :**

M. Jean-Pierre Bel - Président du Sénat et M. Jean-Claude Carle - qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants .....	344
Nombre des suffrages exprimés .....	330
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	166
Pour l'adoption .....	157
Contre .....	173

Mais après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.









## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>191,20</b>
<b>33</b>	Questions ..... 1 an	<b>142,00</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>171,40</b>
<b>35</b>	Questions ..... 1 an	<b>102,10</b>
<b>85</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>35,60</b>
<b>95</b>	Table questions ..... 1 an	<b>23,40</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 17 novembre 2011 publié au *Journal officiel* du 19 novembre 2011

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

---

**Prix du numéro : 3,50 €**