

A S S E M B L É E N A T I O N A L E
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2004 – N° 8

Du lundi 1^{er} au jeudi 4 mars

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Santé publique
Examen du rapport (deuxième lecture)..... 6361
- Proposition création commission d'enquête légionellose
dans la Région Nord-Pas-de-Calais
Examen du rapport..... 6393
- Proposition création commission d'enquête prévention
légionellose
Examen du rapport..... 6393
- Proposition création commission d'enquête problèmes
sanitaires liés aux risques industriels
Examen du rapport..... 6393
- Proposition création commission d'enquête Agence France
Presse
Examen du rapport..... 6396
- Audition de M. François Fillon,
ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité,
sur le projet de loi relatif au dispositif de solidarité pour
l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées 6401
- Table ronde : « Des idées pour la recherche » 6415

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Audition de M. Dominique Perben,
garde des Sceaux et ministre de la justice,
sur la charte de l'environnement..... 6417
- Politique communautaire de l'eau
Examen du rapport (deuxième lecture)..... 6429
- Audition de Mme Roselyne Bachelot-Narquin,
ministre de l'écologie et du développement durable,
sur la charte de l'environnement..... 6436

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Échange de vues avec M. Jean-Claude Juncker,
Premier ministre du Grand Duché du Luxembourg,
et Mme Lydie Polfer,
ministre des affaires étrangères,
sur l'avenir de l'Europe 6457
- Convention fiscale conjointe Conseil de l'Europe-OCDE
Examen du rapport..... 6464
- Accord France-Espagne coopération policière et douanière
Examen du rapport..... 6467
- Mission à Washington
Compte rendu 6468
- Entente fiscale France-Québec
Examen du rapport..... 6471
- Convention fiscale France-République tchèque
Examen du rapport..... 6473
- Convention fiscale France-Argentine
Examen du rapport..... 6475
- Accord France-CEEA et AIEA
Examen du rapport..... 6476
- Informations relatives à la commission 6478

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Mission d'évaluation et de contrôle
Auditions sur la direction du service national
et la journée d'appel de préparation à la défense..... 6479

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

- Audition de M. Dominique Perben,
garde des Sceaux et ministre de la justice,
sur la charte de l'environnement..... 6481
- Audition de Mme Roselyne Bachelot-Narquin,
ministre de l'écologie et du développement durable,
sur la charte de l'environnement..... 6482
- Information relative à la commission 6482

**MISSION D'INFORMATION COMMUNE
SUR LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
DE LA LÉGISLATION SUR LE TEMPS DE TRAVAIL**

- Auditions 6483

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN DE VOYAGEURS**

- Auditions 6485
- Champ d'investigation de la mission et programme des
auditions 6485

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX
SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

- Les conséquences des modes d'appropriation du vivant
Examen du rapport..... 6487
- Charte de l'environnement
Échange de vue..... 6491
- Projet de célébration du XX^e anniversaire de l'office 6492
- Questions diverses 6492

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES
DE SANTÉ**

- Échange de vues sur les prochains sujets d'étude et calendrier
de travail 6493
- Informations relatives à l'office 6495

**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE DU TERRITOIRE**

- Audition 6497

**DÉLÉGATION AUX DROIT DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES
ET LES FEMMES**

- Divorce
Examen du rapport d'information..... 6499

**MISSION D'INFORMATION
DE L' ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU BUNDESTAG
SUR L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE**

- Auditions 6501

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mercredi 3 mars 2004*Présidence de M. René Couanau, vice-président*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, en deuxième lecture, sur le rapport de **M. Jean-Michel Dubernard**, le projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la politique de santé publique (n° 1364).

M. Jean-Marie Le Guen a fait part de ses inquiétudes relatives à l'organisation des travaux de la commission : le délai de dépôt des amendements sera-t-il rouvert au début du mois d'avril ?

Le président Jean-Michel Dubernard, rapporteur, a indiqué que la discussion du texte en séance publique aura lieu le 7 avril prochain. En tout état de cause, la veille ou le jour même, se tiendra une réunion de la commission au titre de l'article 88 du règlement, réunion pour laquelle sera rouvert le délai de dépôt des amendements.

Le présent projet de loi relatif à la politique de santé publique a été adopté par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2003. Il a ensuite été transmis au Sénat, qui l'a adopté le 19 janvier dernier. Il s'agit du premier texte législatif d'ensemble depuis 1902 qui aborde de manière cohérente, dans une perspective pluriannuelle, le thème de la santé publique.

Le Sénat a supprimé 7 articles, dont le contrôle médical et de prévention pendant la scolarité, la mention dans la loi du Comité national consultatif du cancer, la mention des mesures de dépistage du cancer en faveur des populations les moins sensibles aux politiques de prévention, la demande d'un rapport sur l'opportunité de mentionner l'intoxication au plomb dans le carnet de santé et une disposition relative au transfert d'officines.

Le Sénat a modifié 50 articles. Parmi les changements les plus significatifs, peuvent être cités :

– l'exclusion des entreprises funéraires des organismes tenus à l'obligation de signalement des menaces imminentes pour la santé de la population ;

- la prise en charge par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) de la réparation des dommages liés aux mesures prises en cas d'urgence sanitaire ;

- la possibilité pour les sociétés d'économie mixte locale (SEML) dédiées à l'investissement sanitaire d'intervenir auprès des établissements de santé privés ;

- l'introduction d'objectifs supplémentaires dans le rapport d'objectifs de santé publique annexé au projet ;

- l'inclusion des inspecteurs du travail dans les autorités chargées de faire respecter les dispositions de la « loi Evin » ;

- la réglementation de l'usage du titre de psychothérapeute ; dans la rédaction du Sénat, l'article encadre non pas la pratique des psychothérapies mais l'usage du titre de psychothérapeute et ne donne pas de définition législative de la psychothérapie ;

- la prise en compte, dans le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, des effets sanitaires liés à l'environnement dans le milieu de travail ;

- l'amélioration des moyens d'accès de l'Institut national de veille sanitaire (InVS) aux informations sanitaires concernant les entreprises ;

- la définition plus précise de la nature des travaux nécessaires pour supprimer le risque constaté de plomb et le renforcement de l'indépendance des professionnels réalisant un constat de risque d'exposition au plomb ;

- l'élargissement du public pouvant bénéficier des formations dispensées par l'Ecole des hautes études en santé publique ;

- la limitation du droit de communication des protocoles aux demandes non abusives présentées par les associations agréées de malades et d'usagers ;

- la limitation de l'information des participants aux résultats globaux d'une recherche biomédicale ;

- la représentation du ministre chargé de l'enseignement supérieur au sein du comité de coordination de la formation médicale continue.

Le Sénat a également introduit 45 articles additionnels. Ce nombre très élevé a pour effet de dénaturer quelque peu le texte. Les principaux articles additionnels sont les suivants :

- mise en place de la procédure d’agrément des associations de malades et d’usagers du système de santé ;
- obligation pour les firmes pharmaceutiques de signaler à l’AFSSAPS les risques de rupture de stock sur un produit de santé ;
- réglementation relative à la publicité télévisuelle en faveur de produits alimentaires dans les programmes destinés à la jeunesse et étiquetage plus précis des produits alimentaires d’origine industrielle ;
- réglementation de la publicité en ligne pour le tabac, prohibition renforcée de la publicité et de la propagande pour le tabac ou une marque de produits de tabac et alourdissement des sanctions financières en cas d’infraction à la « loi Evin » ;
- suppression de dispositions favorables aux bouilleurs de cru ;
- contrôle des valeurs limites d’exposition aux champs électromagnétiques et amélioration de l’information des maires ;
- prévention et gestion du risque de prolifération de légionelles dans les tours aéroréfrigérantes, non soumises à la législation sur les installations classées pour la protection de l’environnement ;
- généralisation de l’obligation de formation continue à d’autres professionnels de santé ;
- modernisation du dispositif de formation pharmaceutique continue ;
- dispositions relatives aux sages-femmes ;
- création de la profession de conseiller en génétique ;
- élargissement des compétences de l’ONIAM à la réparation des dommages imputables à une vaccination obligatoire, à la contamination par le virus d’immunodéficience humaine et à une activité de prévention, de diagnostic ou de soins réalisée en application de mesures d’urgence ou de menace sanitaire grave ;
- modernisation de la notion d’hémovigilance ;
- réglementation du transport des personnes souffrant de troubles mentaux faisant l’objet d’une mesure d’hospitalisation sans leur consentement ;
- extension des actions du Fonds de promotion et d’information sur les médicaments en direction du grand public ;
- création d’une nouvelle section H au sein du Conseil de l’Ordre des pharmaciens pour les praticiens hospitaliers ;

- assouplissement de l'interdiction de publicité auprès du public pour les médicaments faisant l'objet d'un déremboursement ;
- possibilité de transferts de compétences de professionnels médicaux au bénéfice d'auxiliaires médicaux ;
- prolongation de l'activité des praticiens hospitaliers au-delà de la limite d'âge.

Dans l'ensemble, la rédaction issue des travaux du Sénat est satisfaisante. Cependant, outre des modifications d'ordre rédactionnel, elle exige quelques modifications ponctuelles. Des amendements seront déposés, visant notamment à revenir aux cent objectifs de santé publique mentionnés dans le rapport annexé au projet initial.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean-Marie Le Guen s'est d'abord inquiété du calendrier d'examen et de discussion du texte. En effet, la discussion en séance publique devrait se tenir le mercredi 6 avril, après les questions au gouvernement. L'opposition défendra des motions de procédure : on voit donc mal comment l'Assemblée aura le temps d'examiner le texte sereinement en une après-midi et une soirée.

Sur le fond, une partie du texte concerne l'organisation du système de santé. Or, les décisions prises dans ce cadre devront être coordonnées avec la réforme annoncée de la gouvernance. Par ailleurs, la discussion en cours du projet de loi relatif aux responsabilités locales concerne aussi le rôle des collectivités territoriales en matière sanitaire. L'organisation des travaux retenue par le gouvernement aboutit à la plus grande cacophonie et notre système de santé en souffrira. Le Premier ministre prétend qu'il n'y aura pas d'étatisation de la santé publique, alors qu'il fait le contraire. Enfin, il faudra revoir au mois de juillet ce qui aura été voté en avril. Il est donc impérieux que le gouvernement revoie ses méthodes de travail.

Évoquant l'éventuel changement du ministre en charge de la santé, **M. Alain Néri** s'est interrogé sur le maintien du texte à l'ordre du jour après les prochaines élections régionales.

M. Jean-Luc Prél a salué un texte qui comble de graves lacunes. La question de la santé fait l'objet de plusieurs projets de loi actuellement en discussion ou dont l'examen est à venir. Les défauts du texte, soulignés en première lecture, demeurent lors de l'examen en deuxième lecture. Ainsi, on s'obstine à distinguer la prévention et l'éducation à la santé des soins ; cela ne peut que mener à une ornière. Après avoir relevé que certains de ses amendements, auxquels le rapporteur avait donné un avis défavorable lors de la première lecture, ont été adoptés par le Sénat avec l'accord du ministre, il a

rappelé son attachement à l'institution d'un interlocuteur unique dans la région ainsi qu'au comité d'éducation à la santé. Le texte décline cent objectifs de santé publique alors que trois ou quatre orientations majeures auraient permis de définir une politique de santé plus cohérente.

La commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi restant en discussion.

TITRE 1^{ER}
POLITIQUE DE SANTÉ PUBLIQUE

CHAPITRE 1^{ER}

Champ d'application et conditions d'élaboration

Article 1^{er} (articles L. 1411-1 à L. 1411-5 et L. 1413-1 du code de la santé publique) : *Politique de santé publique nationale*

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a successivement *rejeté* neuf amendements de M. Jean-Luc Prél :

– le premier réintroduisant la promotion de la santé comme finalité de la politique de santé publique ;

– le deuxième et le huitième prévoyant une consultation nationale des professionnels, associations et industriels de santé pour l'élaboration des programmes de santé publique ;

– le troisième précisant que l'information et l'éducation pour la santé sont un objectif de santé publique ;

– le quatrième et le septième précisant que certaines actions de santé proposées par les professionnels, associations et industriels de santé pourront être intégrées dans les programmes de santé ;

– le cinquième supprimant les nouvelles modalités de consultation de la conférence nationale de santé ;

– le sixième instituant un conseil national de la santé, émanation des conseils régionaux de santé ;

– le neuvième prévoyant que le Haut conseil de la santé publique peut être consulté par soixante parlementaires, **le rapporteur** ayant indiqué que les parlementaires peuvent saisir l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé.

La commission a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

Après l'article 1^{er}

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Luc Prél prévoyant un suivi annuel de la mise en œuvre de la loi relative à la politique de santé publique.

CHAPITRE II

Objectifs et plans régionaux de santé publique

Article 2 (articles L. 1411-10 à L. 1411-13 du code de la santé publique) : *Politique de santé publique régionale*

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse de rédaction globale de l'article, proposant une architecture plus simple de l'application régionale des actions de santé publique définies nationalement.

La commission a ensuite a *rejeté* trois amendements de M. Jean-Luc Prél prévoyant que le conseil d'administration des agences régionales de l'hospitalisation définit les modalités de mise en œuvre des actions de prévention et d'éducation à la santé.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à renforcer le contenu des programmes régionaux de santé publique, **le rapporteur** ayant rappelé que l'article 19 du projet prévoit déjà la mise en œuvre d'un volet de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement par les régions.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a ensuite successivement *rejeté* sept amendements de M. Jean-Luc Prél :

- le premier prévoyant la création de conseils régionaux de santé publique ;
- le deuxième autorisant la consultation des conseils régionaux de santé publique par les collectivités territoriales et les représentants de l'Etat.
- le troisième de coordination ;
- le quatrième précisant que le conseil d'administration de l'agence régionale de l'hospitalisation organise les consultations préalables à la préparation du plan régional de santé publique ;
- le cinquième instituant l'élection du président du conseil régional de la santé publique en son sein ;
- le sixième prévoyant la participation des anciens malades aux conseils régionaux de santé publique, l'expression « anciens malades » se substituant à celle d' « usagers » ;

– le septième proposant que les différents schémas d'organisation spécifiques ayant un lien avec la santé soient pris en compte par le plan régional de santé publique.

La commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3 (articles L. 1112-3, L. 1321-6, L. 1331-25, L. 1331-27, L. 1331-28, L. 1332-4, L. 2311-5, L. 3111-3, L. 3111-4, L. 3112-1, L. 3113-1, L. 3114-1, L. 3114-3, L. 3114-4, L. 3114-6, L. 3322-11, L. 3811-6, L. 3812-3, L. 3812-7, L. 5132-4, L. 5231-1 et L. 5231-2 du code de la santé publique) : *Coordination*

La commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 3 bis A (nouveau) (article L. 1114-1 du code de la santé publique) : *Agrément des associations de patients et d'usagers du système de santé*

La commission a *adopté* l'article 3 bis A (nouveau) sans modification.

Article 3 bis (article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales) : *Sociétés d'économie mixte locales dédiées à l'investissement sanitaire*

La commission a *maintenu* la suppression de l'article 3 bis.

TITRE II

INSTRUMENTS D'INTERVENTION

CHAPITRE I^{ER}

Institutions et organismes

Article 4 (articles L. 1417-1 à L. 1417-4, L. 1417-5 et L. 3411-4 du code de la santé publique, L. 221-1 du code de la sécurité sociale) : *Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)*

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a successivement *rejeté* quatre amendements de M. Jean-Luc Prél :

– le premier et le quatrième confiant à la fédération nationale des comités départementaux d'éducation pour la santé (CODES) et des comités régionaux d'éducation pour la santé (CRES) la compétences pour la mise en œuvre des programmes de santé publique ;

– le deuxième transformant l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé en un service du ministère chargé de la santé ;

– le troisième prévoyant que la mission de service public de prévention et d'éducation pour la santé sera mise en œuvre par les acteurs

partenaires dans le cadre national d'éducation pour la santé et les schémas régionaux d'éducation pour la santé.

La commission a ensuite *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5 (articles L. 1411-14 à L. 1411-19 du code de la santé publique) : *Groupement régional de santé publique*

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse de suppression de l'article.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Luc Prél confiant aux observatoires régionaux de santé la mission de mettre en œuvre les programmes de santé.

La commission a examiné un amendement de M. Pierre Morange prévoyant la participation de la Fédération nationale de la mutualité française aux groupements régionaux de santé publique.

M. Jean-Marie Le Guen s'est interrogé sur la rupture d'égalité que cet amendement risque d'entraîner pour les autres assureurs complémentaires.

Le rapporteur a rappelé que le projet de loi distingue les financeurs et les opérateurs et que la mutualité n'est pas un financeur des programmes de santé. Il convient donc de s'en tenir au schéma initial.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Jean-Luc Prél, le premier de suppression de l'article et le deuxième précisant que le directeur du groupement est nommé par le représentant de l'Etat après avis du président du conseil régional.

La commission a ensuite *adopté* l'article 5 sans modification.

CHAPITRE II

Programmes de santé et dispositions de prévention

Article 6 A : Visite médicale au cours de la scolarité

La commission a examiné deux amendements identiques de M. Jean-Marie Le Guen et Mme Jacqueline Fraysse de rétablissement de l'article.

M. Jean-Marie Le Guen a estimé indispensable que les visites médicales des élèves et des étudiants comportent un contrôle médical de prévention et de dépistage.

Mme Jacqueline Fraysse a rappelé que la santé scolaire est un élément fondamental de la politique de santé publique et qu'il convient donc

d'organiser une visite médicale annuelle jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire.

M. Jean-Pierre Door a regretté la suppression de cet article par le Sénat.

Le rapporteur a précisé que le ministre s'est opposé à cet article au Sénat en raison de la charge de travail trop importante qui en résulterait pour les médecins scolaires.

M. Alain Néri a indiqué que le gouvernement n'a proposé aucune création de poste pour la médecine scolaire dans le budget 2004.

Mme Jacqueline Fraysse a remarqué que le renforcement de la santé publique nécessite des moyens que le gouvernement refuse d'accorder, ce qui est préoccupant.

Après avoir constaté que les problèmes de démographie médicale empêcheront à l'avenir que tous les enfants puissent voir un médecin chaque année, **M. Jean-Marie Le Guen** a estimé indispensable en contrepartie de dynamiser le rôle de la médecine scolaire en matière de santé publique.

La commission a *rejeté* les deux amendements. Elle a donc *maintenu la suppression* de l'article 6 A.

Avant l'article 6

La commission a examiné un amendement de M. Etienne Pinte tendant à instaurer un examen médical annuel pour le personnel des établissements d'enseignement et les personnes se trouvant en contact habituel avec les élèves dans ces établissements.

M. Pierre Morange a exprimé son soutien à l'amendement, qui vise à mettre fin à la différence de traitement existant entre le secteur public, où l'examen médical est actuellement bisannuel, et le secteur privé, où cet examen est déjà annuel. La protection de la santé des élèves justifie également ce renforcement des mesures de dépistage.

Après que **le rapporteur** s'est déclaré défavorable à une disposition coûteuse et donc non conforme à l'article 40 de la Constitution, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse visant à instituer, pour l'ensemble de la population, une visite médicale annuelle dont les conséquences éventuelles seraient intégralement prises en charge par l'assurance maladie.

Mme Jacqueline Fraysse a indiqué que cet amendement s'inscrit dans une philosophie générale d'amélioration de la santé publique.

Le rapporteur s'y est déclaré défavorable au regard de son coût. L'amendement est en outre irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

La commission a *rejeté* cet amendement.

Après l'article 6

La commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Luc Prélé prévoyant la mise en œuvre d'une politique de vaccination contre le pneumocoque 23.

M. Jean-Luc Prélé a souligné la gravité des pneumonies pour les personnes âgées, ce qui justifie une politique de vaccination.

Après que **le rapporteur** a fait état du caractère réglementaire de la mesure proposée, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement présenté par **M. Jean-Luc Prélé** visant à inscrire dans la loi le principe d'une politique de lutte contre la prématurité.

Après que **le rapporteur** s'est déclaré défavorable à cet amendement en jugeant qu'il relève du pouvoir réglementaire, la commission l'a *rejeté*.

Après l'article 7

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Jean-Luc Prélé** prévoyant une vaccination contre le pneumocoque 23 chez les personnes âgées, assortie d'une campagne d'information.

Article 7 bis (nouveau) (articles L. 3121-3 à L. 31215 du code de la santé publique) : Politique de réduction des risques en direction des usagers de drogues

La commission a *adopté* l'article 7 bis (nouveau) sans modification.

TITRE II *BIS*MODERNISATION DU SYSTÈME DE VEILLE, D'ALERTE ET DE
GESTION DES SITUATIONS D'URGENCE SANITAIRECHAPITRE I^{ER}**Veille et alerte**

Article 10 A (articles L. 1413-2 et L. 1413-3 du code de la santé publique) : *Missions de l'Institut de veille sanitaire*

La commission a examiné un amendement présenté par **Mme Jacqueline Fraysse** prévoyant la transmission d'un rapport de l'Institut de veille sanitaire (InVS) aux comités d'hygiène et de sécurité des entreprises concernées par des observations particulières sur la santé des salariés.

Le rapporteur a d'abord observé que l'InVS conduit des recherches transversales et non centrées sur une seule entreprise. En outre, la transmission de données recueillies dans un grand nombre d'entreprises à certaines d'entre elles poserait des problèmes de confidentialité : la disposition proposée n'est donc pas opportune.

La commission a *rejeté* cet amendement, puis elle a *adopté* l'article 10 A sans modification.

Article 10 B (article L. 1413-4 du code de la santé publique) : *Réseau des correspondants de l'Institut de veille sanitaire*

La commission a *adopté* l'article 10 B sans modification.

Article 10 C (articles L. 1413-15 et L. 1413-16 du code de la santé publique) : *Obligation de signalement à l'Institut de veille sanitaire*

La commission a *adopté* l'article 10 C sans modification.

CHAPITRE II

**Prévention et gestion des menaces sanitaires graves
et des situations d'urgence**

Article 10 (articles L. 3110-1 à L. 3110-5, art. L. 311-4 et art. L. 1314-4 du code de la santé publique) : *Gestion des menaces sanitaires graves*

La commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article 10 ter (articles L. 3110-7 à L. 3110-10 et L. 3116-3-1 du code de la santé publique) : *Plan blanc*

La commission a *adopté* l'article 10 *ter* sans modification.

Article 11 (articles L. 1413-4, L. 1413-5, L. 1413-6, L. 1413-15 et L. 1413-16 du code de la santé publique) : *Centres nationaux de référence et veille microbiologique*

La commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

Article 12 bis (nouveau) (articles L. 5124-6 et L. 5421-5 du code de la santé publique) : *Risque de rupture de stock sur un produit de santé*

La commission a *adopté* l'article 12 bis (nouveau) sans modification.

CHAPITRE III

Systèmes d'information

Article 13 (articles 7 bis de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951, articles L. 161-28-1 et L. 161-29 du code de la sécurité sociale, article L. 2132-3 du code de la santé publique et article L. 2223-42 du code général des collectivités territoriales) : *Systèmes d'information en santé*

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél visant à supprimer l'exclusion des données relatives à la vie sexuelle de l'ensemble des données relatives aux personnes physiques susceptibles d'être transmises, à des fins statistiques, à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou aux services statistiques ministériels.

M. Jean-Luc Prél a souligné l'importance de ce sujet sur lequel interviennent des groupes de pression puissants. Les données nominatives étant protégées, la transmission de données relatives à la vie sexuelle ne porterait pas atteinte à la vie privée et permettrait la réalisation d'études sur des questions essentielles.

Après que **le rapporteur** s'est déclaré défavorable à cet amendement, déjà repoussé en première lecture par l'Assemblée, la commission l'a *rejeté*, puis elle a *adopté* l'article 13 sans modification.

Après l'article 13

La commission a examiné un amendement de **M. Jean-Luc Prél** prévoyant la transmission des données nécessaires à l'élaboration d'indicateurs de santé aux observatoires régionaux de la santé (ORS), afin de conforter le rôle de ces organismes.

Après que **le rapporteur** a considéré qu'il s'agit d'une mesure de nature réglementaire, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement de **M. Jean-Luc Prél** visant à instituer une cellule d'intervention en épidémiologie dans chaque observatoire régional de la santé.

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* cet amendement.

CHAPITRE IV

Modalités d'investissement et d'intervention

Article 13 *ter* (article L. 1521-1 et article L. 1522-6 nouveau du code général des collectivités territoriales) : *Sociétés d'économie mixtes locales dédiées à l'investissement sanitaire*

La commission a examiné un amendement de suppression de cet article présenté par Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Jacqueline Fraysse a déclaré que cette disposition introduite par le Sénat est préoccupante, car elle va provoquer, dans le système sanitaire, une confusion des rôles des acteurs publics et privés. L'introduction des capitaux privés est de nature à déséquilibrer l'hospitalisation publique.

M. Jean-Marie Le Guen, approuvé par **Mme Martine Billard**, a considéré que cette disposition, qui présente le caractère d'un cavalier, n'a pas à figurer dans le présent projet de loi.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable à l'amendement, la mesure introduite par le Sénat allant dans le sens du nécessaire décloisonnement entre les secteurs public et privé hospitaliers, qui ont au demeurant la même source de financement : l'assurance maladie.

La commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 13 *ter* sans modification.

Article 13 *quater* A (nouveau) (articles L. 6133-1, L. 6143-1, L. 6143-4, L. 6145-7 du code de la santé publique et L. 1524-1, L. 1524-2 et L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales) : *Conditions de participation au capital de sociétés d'économie mixte locales dédiées à l'investissement sanitaire*

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de suppression présenté par Mme Jacqueline Fraysse et *adopté* l'article 13 *quater* A (nouveau) sans modification.

TITRE III
OBJECTIFS ET MISE EN ŒUVRE DES PLANS NATIONAUX

CHAPITRE I^{ER}

Rapport d'objectifs

Article 14 A (nouveau) : *Publicité télévisuelle en faveur de produits alimentaires*

La commission a *adopté* l'article 14 A (nouveau) sans modification.

Article 14 B (nouveau) : *Etiquetage des produits alimentaires d'origine industrielle*

La commission a *adopté* l'article 14 B (nouveau) sans modification.

Avant l'article 14

La commission a examiné un amendement portant article additionnel présenté par **M. Jean-Marie Le Guen** visant à mettre en place une campagne d'information sur les conséquences de l'exposition au distilbène.

Le rapporteur a rappelé que cent objectifs de santé publique sont identifiés dans le rapport annexé au projet de loi. Il est préférable de s'en tenir à ce chiffre « carré », et donc de rejeter tout ajout en la matière, même si certains problèmes non mentionnés sont effectivement importants.

M. René Couanau, président, a fait observer qu'il s'agit aussi d'un chiffre « rond »...

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement portant article additionnel, présenté par **M. Jean-Luc Prél**, affirmant la nécessité de développer la nutrition orale et entérale des personnes âgées et des malades chroniques afin de favoriser leur maintien à domicile.

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler portant article additionnel, présenté par **M. Jean-Marie Le Guen**, demandant le dépôt d'un rapport rédigé par le gouvernement sur les conditions de création d'un Institut national de recherche sur le vieillissement.

Article 14 : Rapport d'objectifs

La commission a examiné un amendement du rapporteur supprimant dans le rapport annexé, l'objectif n° 12 *bis* concernant l'excès de chlorure de sodium dans l'alimentation.

Après que **le rapporteur** a justifié cet amendement par sa volonté de s'en tenir à cent objectifs de santé publique, et donc de supprimer les ajouts opérés au Sénat, la commission a *adopté* cet amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean-Luc Prél visant à préciser la rédaction de l'objectif annexé n° 14 relatif à la réduction du nombre d'accidents routiers liés au travail : la référence à un objectif quantitatif de diminution de 20 % serait supprimée, tandis que l'accent serait mis sur l'encouragement des négociations de branches et les mesures de prévention préconisées par les partenaires sociaux.

M. Jean-Luc Prél a relevé que cet amendement ne vise pas à inscrire un nouvel objectif de santé publique dans le rapport annexé, mais à préciser un objectif existant.

Sur l'avis favorable du **rapporteur**, la commission a *adopté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Luc Prél visant à préciser la rédaction de l'objectif annexé n° 16 relatif à la réduction du nombre de travailleurs soumis à un niveau de bruit excessif.

M. Jean-Luc Prél a indiqué qu'il s'agit d'harmoniser la rédaction du projet de loi avec la récente directive européenne « bruit ».

Sur l'avis favorable du **rapporteur**, la commission a *adopté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement présenté par le rapporteur visant à supprimer, dans le rapport annexé, l'objectif n° 30 *bis* relatif à la maîtrise de la progression de la résistance aux antibiotiques.

Après que **le rapporteur** a justifié son amendement par la volonté de s'en tenir à cent objectifs de santé publique, la commission a *adopté* cet amendement.

La commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Jean-Marie Le Guen** tendant à introduire dans la loi un objectif d'amélioration de la prise en charge de la dyslexie.

La commission a *adopté* un amendement présenté par **le rapporteur** visant à supprimer l'objectif n° 43 *bis* relatif à la lutte contre la

prématurité, justifié par la position de principe consistant à supprimer les ajouts opérés au Sénat.

La commission a *adopté* un amendement présenté par **le rapporteur** visant à supprimer l'objectif n° 66 *bis* relatif à la lutte contre les pathologies auditives, fondé sur les mêmes motifs, ce qui a *rendu sans objet* un amendement présenté par **M. Jean-Marie Le Guen** et visant à préciser la rédaction dudit objectif.

Enfin la commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Paul Anciaux, présenté par **M. Jean-Pierre Door**, tendant à inscrire un objectif supplémentaire d'amélioration du dépistage et de la prise en charge des troubles du sommeil et de la vigilance.

La commission a *adopté* le rapport annexé ainsi modifié et l'article 14 sans modification.

CHAPITRE II

Cancer et consommations à risque

Article 15 (articles L. 1415-2, L. 1415-3, L. 1415-4, L. 1415-5 et L. 1415-6 du code de la santé publique) : *Création du groupement d'intérêt public « Institut national du cancer »*

La commission a adopté l'article 15 sans modification.

Article 15 bis A (nouveau) (article L. 1333-11 du code de la santé publique) : *Statut des radiophysiciens employés par les établissements publics de santé*

La commission a *adopté* l'article 15 bis A (nouveau) sans modification.

Article 15 bis (article L. 3511-7 du code de la santé publique) : *Autorité compétente pour constater et sanctionner les infractions à la législation relative à la lutte contre le tabagisme*

La commission a *adopté* l'article 15 bis sans modification.

Article 15 ter : *Comité national consultatif du cancer*

La commission a *maintenu la suppression* de l'article 15 ter.

Article 15 quater : *Mesures de dépistage du cancer en faveur des populations les moins sensibles aux politiques de prévention*

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen rétablissant cet article dans la rédaction de l'Assemblée nationale en première lecture.

Après que **M. Jean-Marie Le Guen** a indiqué que cette disposition, introduite en première lecture par l'Assemblée nationale, avait été supprimée par le Sénat, **le rapporteur** a émis un avis favorable. La commission a *adopté* l'amendement et a donc *rétabli* l'article 15 *quater*.

Article 16 bis A (nouveau) (article L. 3511-3 du code de la santé publique) : *Transposition d'une directive européenne relative à la publicité et au parrainage en faveur des produits du tabac*

La commission a *adopté* l'article 16 bis A (nouveau) sans modification.

Article 16 bis B (nouveau) (article L. 3511-3 du code de la santé publique) : *Interdiction de la publicité et de la propagande en faveur des produits du tabac*

La commission a *adopté* l'article 16 bis B (nouveau) sans modification.

Article 16 bis C (nouveau) (article L. 3512-2 du code de la santé publique) : *Sanctions financières en cas d'infraction relative à la publicité pour le tabac*

La commission a *adopté* l'article 16 bis C (nouveau) sans modification.

Article 16 bis (article L. 3351-8 du code de la santé publique, article L. 141-1 du code de la consommation) : *Infractions aux dispositions encadrant la publicité pour le tabac*

La commission a *adopté* l'article 16 bis sans modification.

Article 17 (article L. 3355-1 du code de la santé publique) : *Lutte contre l'alcoolisme*

La commission a *adopté* l'article 17 sans modification.

Article 17 bis (nouveau) (articles L. 3332-11 et L. 3353-13 du code de la santé publique) : *Débits de boissons à consommer sur place*

La commission a *adopté* l'article 17 bis (nouveau) sans modification.

Article 17 ter (nouveau) (articles 315 à 317, 324, 403 et 406 du code général des impôts) : *Bouilleurs de cru*

La commission a *adopté* l'article 17 ter (nouveau) sans modification.

Article 18 (articles L. 5121-12, L. 5126-2 et L. 5126-3 du code de la santé publique) : *Modification de la législation relative aux médicaments*

La commission a *adopté* un amendement de cohérence du rapporteur.

Elle a *adopté* l'article 18 ainsi modifié.

Article 18 ter (article L. 312-17 du code de l'éducation) : *Information sur les conséquences de la consommation de drogues*

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse proposant d'élargir la lutte contre la toxicomanie à l'usage de toutes les drogues – par exemple le crack, l'ectasy ou l'alcool – après que **le rapporteur** a fait remarquer qu'on ne peut mettre sur le même plan la lutte contre l'alcoolisme et contre la consommation de cannabis, sauf à mettre en danger la politique de lutte contre le cannabis en raison de la confusion ainsi introduite.

Puis, la commission a *adopté* l'article 18 *ter* sans modification.

Article 18 quater : *Usage du titre de psychothérapeute*

Après avoir relevé l'importance du problème posé par la régulation de l'usage du titre de psychothérapeute, qui avait été évoqué lors de la discussion du projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé, **M. Claude Evin** a souligné que la rédaction de l'article proposée par le Sénat, bien qu'améliorée par rapport à celle de l'« amendement Accoyer », pose plus de questions que de réponses. Le danger vient moins d'une dérive sectaire que de l'insuffisante formation des professionnels : le public doit être informé des qualifications des personnes souhaitant user du titre de psychothérapeute. L'« amendement Accoyer » posait mal le problème et avait suscité les passions ; la rédaction issue des travaux du Sénat, si elle a le mérite de permettre une approche plus sereine, n'est malheureusement pas adaptée. En particulier, il semble anormal que tous les titulaires d'un diplôme de médecine soient considérés comme compétents pour dispenser des psychothérapies. A titre d'exemple, un gastro-entérologue pourrait sans autre formalité se déclarer psychothérapeute. En outre, l'article ne précise pas comment reconnaître la compétence des professionnels qui ne sont ni psychiatres, ni psychologues, ni psychanalystes. Enfin, la rédaction de l'article ne permet pas de résoudre le problème des médecins qui seraient liés à des sectes et qui pratiqueraient la psychothérapie. Il est nécessaire de ne pas traiter ce problème dans l'urgence. Il convient donc de supprimer cet article et d'étudier de manière plus approfondie le problème de la régulation de la profession et d'aboutir à un texte applicable.

M. Jean-Marie Le Guen a souhaité attirer l'attention des commissaires sur le contexte dans lequel l'amendement est examiné. En effet,

la politique de santé publique est parfois soupçonnée de dérive hygiéniste, et il existe dans la société française deux types d'opposition potentielle aux mesures de santé publique. Il s'agit d'abord des lobbies, mais aussi d'une partie de la population qui invoque la limitation excessive des libertés par des politiques dénoncées comme normatives. Or, cette polémique s'accroît quand on s'approche de la frontière de la santé et qu'on passe de la maladie à la souffrance, ce qui est souvent le cas de la psychothérapie. Cette initiative a déjà suscité une polémique et des crispations. On est parti d'un débat sur l'« amendement Accoyer » pour aboutir à une discussion plus large sur l'évaluation des soins psychiatriques. Il est vrai que la politique psychiatrique a été un secteur assez délaissé ces dernières années.

Les effets de cette polémique vont au-delà du débat relatif à la psychothérapie pour atteindre la crédibilité de la politique de la santé publique en général. Ainsi, concernant la lutte contre le cancer, les partisans de mesures fortes sont accusés de mener des politiques comportementalistes sans s'attaquer aux sources véritables des cancers, par exemple celles liées à l'environnement. Ce débat sera donc très préjudiciable à toute la politique de santé publique.

Rappelant que le recours à la psychothérapie augmente, **M. Alain Néri** a souligné qu'il convient avant tout d'éviter que n'importe qui puisse se prévaloir du titre de psychothérapeute. S'il faut réguler le secteur, il convient de supprimer cet article, insuffisamment travaillé, pour mener une action de réflexion en la matière afin d'aboutir à une définition plus claire. Aujourd'hui, aucun consensus ne s'est dégagé et il faut attendre que le problème mûrisse.

M. Jean-Pierre Door a relevé la réalité du problème, qui comporte de multiples inconnues, dont le sérieux des praticiens, les aspects liés aux tarifs ou les conditions du transfert entre le patient et le psychothérapeute. Il y a nécessité d'intervenir dans ce domaine. La constitution d'une commission de réflexion paraît une manière de fuir devant les responsabilités qui s'imposent au Parlement. Même si la rédaction proposée par le Sénat n'est pas parfaite, elle représente cependant un progrès et il reviendra au Conseil de l'ordre des médecins d'évoluer sur ce sujet.

Le rapporteur a estimé très important de prendre rapidement une décision dans ce domaine, d'autant plus que rien n'a été entrepris en la matière depuis longtemps. Le débat doit être recentré sur la psychiatrie et la psychothérapie. L'amendement de M. Bernard Accoyer a eu l'avantage de susciter un débat public et le Sénat a mené un travail de fond pour améliorer la rédaction initiale, en procédant notamment à de nombreuses auditions.

Les associations de psychothérapeutes semblent être satisfaites de la rédaction issue des travaux du Sénat. La publication de la formation suivie par les psychothérapeutes paraît être une première garantie apportée aux futurs

clients. En ce qui concerne les remarques de M. Claude Evin, un décret devra préciser que les titulaires d'un diplôme de médecine devront justifier une compétence spécifique en psychothérapie.

M. Jean-Marie Le Guen a alors fait remarquer qu'il est regrettable de rationaliser et de médicaliser la souffrance au nom de la défense du consommateur. D'une part, cette démarche est inefficace ; d'autre part, elle fait avancer la science médicale sur un terrain où elle n'est pas établie. En outre, elle pourrait être le prélude à des réflexions visant à prendre en compte les conditions de remboursement, ce qui n'est pas du tout la question.

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Luc Prél tendant à prévoir, pour les médecins souhaitant utiliser le titre de psychothérapeute, l'obligation de prouver une formation spécifique à la psychothérapie, après que **le rapporteur** a fait remarquer que ces dispositions relèvent du pouvoir réglementaire.

Après l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement du même auteur tendant à ce que les associations soient agréées par décret, après avis d'un office national de la psychothérapie, cet organisme contrôlant l'utilisation du titre de psychothérapeute.

La commission a *adopté* l'article 18 *quater* sans modification.

Après l'article 18 *quater*

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement portant article additionnel de M. Claude Leteurtre tendant au dépôt d'un rapport à l'Assemblée nationale sur l'opportunité de créer un Institut national de prévention de l'alcoolisme.

CHAPITRE III

Santé et environnement

Article 19 (articles L. 1311-6 et L. 1311-7 du code de la santé publique) : *Plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement*

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à introduire les aspects psychologiques dans le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, **le rapporteur** ayant indiqué que cette précision est inutile en raison de la présence dans la phrase du terme « notamment ».

La commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

Article 19 bis (nouveau) (articles L. 1311-1 et L. 1311-5 du code de la santé publique) : *Application des règles générales d'hygiène dans les entreprises*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Puis elle a *adopté* l'article 19 bis (nouveau) ainsi modifié.

Après l'article 19 bis (nouveau)

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse tendant à étendre le contenu du plan de prévention des risques pour la santé liés aux conditions de travail, à la santé au travail et aux risques professionnels.

Article 20 (article L. 1413-4 du code de la santé publique) : *Renforcement de la surveillance épidémiologique dans les milieux du travail*

La commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Luc Prél tendant à limiter les obligations à la charge des entreprises dans le cadre de l'exercice par l'Institut de veille sanitaire de ses missions.

La commission a *rejeté* un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse visant à impliquer les comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) dans la surveillance épidémiologique effectuée par l'InVS après que **le rapporteur** a donné un avis défavorable.

La commission a ensuite *adopté* l'article 20 sans modification.

Après l'article 20

La commission a *rejeté* deux amendements présentés par Mme Jacqueline Fraysse, le premier visant à introduire la surveillance épidémiologique des entreprises dans le code du travail et le second à assurer l'information des salariés sur l'utilisation des produits dangereux après que **le rapporteur** a indiqué que le présent projet n'a pas vocation à modifier le code du travail.

Article 21 (article L. 1321-2 du code de la santé publique) : *Protection des captages d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines*

La commission a *adopté* l'article 21 sans modification.

Article 21 bis (article L. 1321-2 du code de la santé publique) : *Dérogations au statut de fermage dans les périmètres de protection rapprochée des captages d'eau*

La commission a *adopté* l'article 21 bis sans modification.

Article 23 (article L. 1321-4 du code de la santé publique) :
Surveillance et obligations relatives à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

La commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

Article 23 ter (article L. 1321-6 du code de la santé publique) :
Déchéance du délégataire

La commission a examiné un amendement présenté par Mme Martine Billard visant à maintenir le droit pour le ministre chargé de la santé de prononcer la déchéance de la délégation en cas de recours devant la juridiction administrative.

Le rapporteur a estimé que, lorsqu'une procédure administrative a été engagée par la collectivité territoriale, il n'est pas souhaitable que le ministre intervienne.

La commission a *rejeté* l'amendement et *adopté* l'article 23 *ter* sans modification.

Article 24 (article L. 1321-7 du code de la santé publique) :
Régime d'autorisation et de déclaration en matière d'eau potable

La commission a *adopté* l'article 24 sans modification.

Article 27 (article L. 1322-2 du code de la santé publique) :
Surveillance et obligations relatives à la qualité des eaux minérales naturelles

La commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

Article 29 (article L. 1324-1 du code de la santé publique) :
Constat des infractions aux dispositions protectrices de l'eau

La commission a *adopté* l'article 29 sans modification.

Article 30 (article L. 1324-2 du code de la santé publique) :
Procédures judiciaires

La commission a *adopté* l'article 30 sans modification.

Article 31 (article L. 1324-3 du code de la santé publique) :
Infractions et sanctions pénales

La commission a *adopté* l'article 31 sans modification.

Article 32 (article L. 1334-6 et L. 1334-7 du code de la santé publique) : *Coordination*

La commission a *maintenu la suppression* de l'article 32.

Article 32 bis : *Rapport sur l'opportunité d'inscrire l'intoxication au plomb dans le carnet de santé*

La commission a *maintenu la suppression* de l'article 32 bis

Après l'article 32 bis

La commission a *rejeté* un amendement de **M. Jean-Luc Prél** prévoyant le dépôt d'un rapport au Parlement sur les conditions de formation des opérateurs réalisant les diagnostics et contrôles d'exposition au plomb, après que **le rapporteur** a indiqué que cet amendement a déjà été examiné en première lecture et qu'il n'apparaît pas opportun de multiplier ce type de rapport.

Article 33 (article L. 1334-1 du code de la santé publique) : *Institution d'une enquête sur l'environnement du mineur visant à déterminer l'origine de l'intoxication au plomb*

La commission a *adopté* l'article 33 sans modification.

Article 34 (article L. 1334-2 du code de la santé publique) : *Délais de réalisation des travaux*

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, la commission a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Article 35 (article L. 1334-3 du code de la santé publique) : *Contrôle des travaux*

La commission a *adopté* l'article 35 sans modification.

Article 36 (article L. 1334-4 du code de la santé publique) : *Obligations du propriétaire en matière de financement des travaux et d'hébergement provisoire des occupants*

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur tendant à dispenser les syndicats de copropriétaires des obligations prévues par cet article en matière de financement des travaux et d'hébergement provisoire des occupants.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission a *rejeté* un amendement de **M. Jean-Luc Prél** prévoyant l'obligation pour le préfet d'agréer des opérateurs pour faire réaliser les diagnostics et les travaux nécessaires pour supprimer le risque d'exposition au plomb.

Elle a ensuite *adopté* l'article 36 ainsi modifié.

Article 37 (articles L. 1334-5 à L. 1334-11 du code de la santé publique) : *Constat de risque d'exposition au plomb*

La commission a examiné un amendement de **M. Jean-Luc Prével** visant à limiter l'obligation de réaliser un constat de risque d'exposition aux zones à risques délimitées par le préfet.

Après que **le rapporteur** a indiqué, d'une part, que cet amendement a déjà été rejeté par la commission en première lecture, et, d'autre part, qu'il conduirait à limiter de façon excessive le champ des mesures de prévention contre le saturnisme, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de coordination du rapporteur.

Puis, elle a *adopté* l'article 37 ainsi modifié.

Article 38 (article L. 1334-12, articles L. 1336-1 à L. 1336-9, articles L. 1337-1 à L. 1337-9, articles L. 1335-3-1 à L. 1335-3-5, articles L. 1336-1 à L. 1336-5 du code de la santé publique) : *Dispositions de cohérence et modalités d'application de la loi*

La commission a *adopté* l'article 38 sans modification.

Article 39 bis A (nouveau) (chapitre III bis du titre III du livre III de la première partie, article L. 1333-18 du code de la santé publique et article L. 96 du code des postes et télécommunications) : *Rayonnements non ionisants*

La commission a *adopté* l'article 39 bis A (nouveau) sans modification

Avant l'article 39 bis B (nouveau)

La commission a examiné un amendement de **Mme Catherine Génisson** tendant à créer dans chaque région une maison du travail et de la santé.

Tout en reconnaissant l'attrait d'un tel principe, **le rapporteur** s'est déclaré défavorable à l'amendement, au motif qu'il est nécessaire d'éviter de multiplier les instances de concertation.

Puis, la commission a *rejeté* l'amendement.

Article 39 bis B (nouveau) (articles L. 1335-2-1 à L. 1335-2-3 et L. 1336-10 du code de la santé publique) : *Prévention du risque de prolifération des légionelles dans les tours aéroréfrigérantes*

La commission a *adopté* l'article 39 bis B (nouveau) sans modification.

TITRE IV
RECHERCHE ET FORMATION EN SANTÉ
CHAPITRE IER

Ecole des hautes études en santé publique

Article 40 (article L. 756-2 du code de la santé publique) : *Ecole des hautes études en santé publique*

La commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

Article 41 (article L. 1415-1 du code de la santé publique) : *Dispositions de cohérence*

La commission a *adopté* l'article 41 sans modification.

CHAPITRE II
Recherches biomédicales

Article 42 (articles L. 1121-1 à L. 1121-17 du code de la santé publique) : *Principes généraux de protection des personnes participant à une recherche biomédicale*

La commission a *rejeté* un amendement présenté par **Mme Irène Tharin** visant à exclure du champ des recherches biomédicales les prélèvements n'altérant pas l'intégrité physique et corporelle des patients, après que **le rapporteur** a indiqué que ces actes en sont d'ores et déjà exclus dès lors qu'ils sont pratiqués de manière habituelle.

La commission a ensuite *adopté* deux amendements du rapporteur, présentés par **M. Pierre-Louis Fagniez**, visant à harmoniser les règles de recueil de consentement pour les recherches réalisées sur des mineurs en état de mort cérébrale avec celles prévues par le projet de loi relatif à la bioéthique en matière de prélèvement d'organe à des fins thérapeutiques ou scientifiques.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Claude Evin prévoyant l'établissement de la liste des informations transmises à l'organisme gestionnaire de la base de données européenne, par un décret en Conseil d'Etat et non par un arrêté du ministre de la santé.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a ensuite *rejeté* deux amendements présentés par Mme Martine Billard visant à accroître la transparence des recherches biomédicales.

La commission a enfin *rejeté* un amendement présenté par M. Claude Evin visant à supprimer les dispositions permettant à l'autorité compétente de ne pas communiquer les protocoles de recherche en cas de

« *demandes abusives* » des associations de malades et d'usagers du système de santé.

Elle a ensuite *adopté* l'article 42 ainsi modifié.

Article 43 (articles L. 1122-1 et L. 1122-2 du code de la santé publique) : *Règles de consentement de la personne se prêtant à une recherche biomédicale*

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* successivement trois amendements présentés par **M. Claude Evin** prévoyant, pour certaines catégories de personnes vulnérables, que le comité de protection des personnes identifie les contraintes ou les risques importants de nature à justifier que l'autorisation de participer aux recherches soit donnée par le conseil de famille ou le juge des tutelles.

La commission a *adopté* l'article 43 sans modification.

Article 44 (articles L. 1123-1 à L. 1123-3 et L. 1123-6 à L. 1123-12 du code de la santé publique) : *Comités de protection des personnes (CPP)*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à permettre au promoteur, en cas d'avis défavorable du CPP, de demander au ministre de la santé de soumettre le projet de recherche à l'avis d'un comité compétent pour une autre région.

M. Pierre-Louis Fagniez a souligné la nécessité d'instituer une possibilité d'appel au profit du promoteur en cas d'avis défavorable du comité.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par **M. Claude Evin** visant à supprimer les dispositions prévoyant qu'une modification du protocole « *à l'initiative de l'autorité compétente* » ne peut intervenir qu'après que le promoteur ait été mis à même de présenter ses observations.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 44 ainsi modifié.

Article 46 (articles L. 1125-1 à L. 1125-5 du code de la santé publique) : *Dispositions particulières à certaines recherches biomédicales*

La commission a *adopté* l'article 46 sans modification.

Article 46 bis (article L. 1125-4 du code de la santé publique) : *Recherches sur l'évaluation de soins courants*

La commission a *adopté* l'article 46 bis sans modification.

Article 46 ter (article 40-2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) : *Intervention de la CNIL pour les recherches portant sur l'évaluation de soins courants*

La commission a *adopté* l'article 46 *ter* sans modification.

Article 47 (rappel pour coordination)

La commission a *adopté* un amendement présenté par **le rapporteur** visant à prendre en compte le changement d'appellation des comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale, désormais dénommés comités de protection des personnes.

Article 50 (articles L. 5121-1, L. 5121-1-1, L. 5124-1, L. 5126-1 et L. 5126-5 du code de la santé publique) : *Médicament expérimental*

La commission a *adopté* l'article 50 sans modification.

CHAPITRE III

Formation médicale continue

Article 51 (articles L. 4133-1, L. 133-4, L. 135-5, L. 133-6, L. 133-7, L. 133-8, L. 6155-3 et L. 155-5 du code de la santé publique) : *Formation médicale continue (FMC)*

La commission a *adopté* l'article 51 sans modification.

Après l'article 51

La commission a examiné un amendement présenté par **M. Jean-Luc Préel** visant à instituer le principe de la formation continue des professions de santé, dans des conditions précisées par décret.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable à l'amendement, en rappelant que l'article 51 *bis* (*nouveau*) vise précisément à étendre l'obligation de formation médicale continue à d'autres professions de santé.

Article 51 bis (nouveau) (chapitre III du titre IV du livre Ier de la quatrième partie, article L. 4143-1, chapitre III du titre V du livre Ier de la quatrième partie, L. 4153-1, chapitre II du titre IV du livre II de la quatrième partie, L. 4242-1, titre VIII du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique, L. 4382-1 du code de la santé publique) : *Extension de l'obligation de formation continue à certaines professions de santé*

La commission a *adopté* l'article 51 *bis* (*nouveau*) sans modification.

Article 51 ter (nouveau) (chapitre VI du titre III du livre II de la quatrième partie du code de la santé publique, articles L. 4236-1 à L. 4236-6 du code de la santé publique) : *Formation pharmaceutique continue*

La commission a *adopté* l'article 51 *ter* (nouveau) sans modification.

TITRE V

Dispositions diverses

Article 52 (articles L. 2122-1 et L. 4151-1 du code de la santé publique) : *Examens de prévention durant et après la grossesse*

La commission a *adopté* l'article 52 sans modification.

Article 52 bis (nouveau) (articles L. 5134-1 et L. 5434-2 du code de la santé publique) : *Prescription de contraception hormonale*

La commission a *adopté* l'article 52 *bis* (nouveau) sans modification.

Article 54 (articles L. 4151-3 et L. 4151-4 du code de la santé publique) : *Pratique de soins et prescription de médicaments par les sages-femmes*

La commission a *adopté* un amendement présenté par **le rapporteur** supprimant une précision superfétatoire relative à l'énumération des instruments autorisés pour l'exercice de la profession de sage-femme.

Elle a ensuite *adopté* l'article 54 ainsi modifié.

Article 54 bis (nouveau) (articles L. 631-1 du code de l'éducation et L. 4151-7 du code de la santé publique) : *Recrutement des étudiants sages-femmes*

La commission a *examiné* un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse supprimant le recrutement des étudiants sages-femmes sur la base d'un *numerus clausus* dans les mêmes conditions que pour les autres professions médicales.

Mme Jacqueline Fraysse s'est étonné de la volonté de créer un tel *numerus clausus* dont on sait les effets pervers en matière de démographie médicale alors que notre pays connaît une pénurie de gynécologues-obstétriciens.

Le rapporteur a relevé que le *numerus clausus* existe déjà puisque l'admission est subordonnée au classement en rang utile à l'issue de l'examen de première année du premier cycle des études médicales. Il a également rappelé que ce *numerus clausus* sera augmenté de 35 postes en 2005

et qu'en tout état de cause cette question trouvera sa réponse dans le cadre de la réforme prochaine du premier cycle des études médicales.

La commission a *rejeté* cet amendement et a *adopté* l'article 54 *bis* (*nouveau*) sans modification.

Article 54 *ter* (nouveau) (article L. 4151-6 du code de la santé publique) : *Autorisation pour les étudiants d'effectuer des remplacements*

La commission a *adopté* l'article 54 *ter* (*nouveau*) sans modification.

Article 54 *quater* (nouveau) (articles L. 4151-7 et L. 4151-8 du code de la santé publique) : *Coordination*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

La commission a *examiné* un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse visant à maintenir le système actuel de recrutement des étudiants sages-femmes.

Mme Jacqueline Fraysse a fait valoir qu'en l'absence de classement à l'issue de l'examen de fin de première année, les modalités de recrutement semblent confuses.

Le rapporteur a convenu qu'il faut obtenir des précisions sur le nouveau dispositif qui s'inscrit en tout état de cause dans le cadre de la réforme prochaine du premier cycle des études médicales.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse visant derechef à supprimer l'introduction d'un *numerus clausus* pour la formation des sages-femmes.

Elle a ensuite *adopté* l'article 54 *quater* (*nouveau*) ainsi modifié.

Article 55 (articles L. 4321-10, 4321-13 à 4321-21 du code de la santé publique) : *Ordre des masseurs-kinésithérapeutes*

La commission a *adopté* l'article 55 sans modification.

Article 55 *bis* (nouveau) (articles L. 1132-1 et L. 1132-2, L. 1133-1 à L. 1133-5, L. 1133-6 à L. 1133-10 du code de la santé publique) : *Conseiller en génétique*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 55 *bis* (*nouveau*) ainsi modifié.

Article 56 (article L. 5125-14 du code de la santé publique) :
Transfert d'officines

La commission a *maintenu la suppression* de l'article 56.

Article 57 (nouveau) (article 105 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, articles L. 1142-11 et L. 1142-12 du code de la santé publique) : *Experts en accidents médicaux*

Sur l'avis défavorable du rapporteur, la commission a *rejeté* un article de suppression de cet article de Mme Jacqueline Fraysse.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Claude Evin visant à supprimer le I de cet article qui, dans le cadre du dispositif du règlement amiable des accidents médicaux au sein des commissions régionales d'indemnisation, prolonge de deux ans la période transitoire d'inscription de certains experts sur la liste des experts en accidents médicaux.

La commission a *adopté* l'article 57 (*nouveau*) sans modification.

Article 58 (nouveau) (article L. 1142-1 du code de la santé publique) : *Conditions de réparation des préjudices en cas d'accident médical*

La commission a *adopté* l'article 58 (*nouveau*) sans modification.

Article 59 (nouveau) (articles L. 1142-22 et L. 1142-23 du code de la santé publique) : *Compétences de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux*

La commission a *adopté* l'article 59 (*nouveau*) sans modification.

Article 60 (nouveau) (articles L. 1221-13 et L. 1223-1 du code de la santé publique) : *Hémovigilance*

La commission a *adopté* un amendement de cohérence du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 60 (*nouveau*) ainsi modifié.

Article 61 (nouveau) (articles L. 1413-14 et 1414-3-1 du code de la santé publique) : *Déclaration obligatoire*

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Claude Evin visant à supprimer le II et le III de cet article.

La commission a ensuite *adopté* l'article 61 (*nouveau*) sans modification.

Article 62 (nouveau) (article L. 3111-9 du code de la santé publique) : *Réparation des dommages imputables à des vaccinations obligatoires*

La commission a *adopté* l'article 62 (*nouveau*) sans modification.

Article 63 (nouveau) (articles L. 3122-1 à L. 3122-6 du code de la santé publique) : *Indemnisation des transfusés et des hémophiles*

La commission a *adopté* l'article 63 (*nouveau*) sans modification.

Article 64 (nouveau) (articles L. 3211-3 et L. 3222-1-1 du code de la santé publique) : *Transport des personnes faisant l'objet d'une hospitalisation sans leur consentement*

La commission a *adopté* l'article 64 (*nouveau*) sans modification.

Article 65 (nouveau) (article L. 4001-1 du code de la santé publique) : *Missions du Fonds de promotion de l'information médicale et médico-économique (FOPIM)*

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de Mme Jacqueline Fraysse.

La commission a ensuite *adopté* l'article 65 (*nouveau*) sans modification.

Article 66 (nouveau) (articles L. 4122-3 et L. 4124-7 du code de la santé publique) : *Régime d'incompatibilités applicable aux membres des formations disciplinaires des ordres des médecins, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Claude Evin visant à supprimer cet article.

Elle a ensuite *adopté* l'article 66 (*nouveau*) sans modification.

Article 67 (nouveau) (article L. 4211-3 du code de la santé publique) : *Exercice de la propharmacie*

La commission a *adopté* l'article 67 (*nouveau*) sans modification.

Article 68 (nouveau) (articles L. 4231-4, L. 4232-1, L. 4232-7 à L. 4232-9, L. 4232-16 et L. 4233-4 du code de la santé publique) : *Ordre national des pharmaciens*

La commission a examiné quatre amendements identiques, présentés par Mme Cécile Gallez, M. Jean-Pierre Door, M. Michel Heinrich et M. Jean-Jacques Roubaud, visant à rectifier une erreur matérielle relative au nombre des membres du conseil central de la section C de l'ordre national des pharmaciens.

Après que **le rapporteur** s'est déclaré favorable, la commission a adopté l'amendement.

Elle a ensuite adopté l'article 68 (*nouveau*) ainsi modifié.

Article 69 (*nouveau*) (articles L. 4234-3 et L. 4234-34 du code de la santé publique) : *Régime d'incompatibilités applicable aux membres des formations disciplinaires de l'ordre des pharmaciens*

La commission a adopté l'article 69 (*nouveau*) sans modification.

Article 70 (*nouveau*) (articles L. 4234-6 et L. 4234-8 du code de la santé publique) : *Exécution des peines prononcées par les formations disciplinaires de l'ordre des pharmaciens*

La commission a adopté l'article 70 (*nouveau*) sans modification.

Article 71 (*nouveau*) (articles L. 5122-6 et L. 5422-5 du code de la santé publique) : *Dérogation temporaire à l'interdiction de publicité pour les médicaments faisant l'objet d'un déremboursement*

La commission a rejeté deux amendements présentés par M. Jean-Marie Le Guen et Mme Jacqueline Fraysse de suppression de cet article.

La commission a ensuite adopté l'article 71 (*nouveau*) sans modification.

Article 72 (*nouveau*) (articles L. 162-17 du code de la sécurité sociale et L. 5123-2 du code de la santé publique) : *Conditions d'inscription d'un médicament au remboursement*

La commission a rejeté un amendement de suppression de l'article de Mme Jacqueline Fraysse.

Elle a adopté l'article 72 (*nouveau*) sans modification.

Article 73 (*nouveau*) (article L. 5212-3 du code de la santé publique) : *Dispositifs médicaux incorporant des substances dérivées du sang humain*

La commission a adopté l'article 73 (*nouveau*) sans modification.

Article 74 (*nouveau*) : *Prélèvements de sang en dehors des laboratoires par des techniciens de laboratoires*

La commission a adopté l'article 74 (*nouveau*) sans modification.

Article 75 (*nouveau*) : *Transferts de compétences entre professionnels de santé*

La commission a rejeté un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à supprimer cet article.

Elle a ensuite *adopté* l'article 75 (*nouveau*) sans modification.

Article 76 (*nouveau*) : *Modalités de substitution de l'ONIAM au fonds d'indemnisation des victimes contaminées*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à rectifier une erreur matérielle.

Elle a ensuite *adopté* l'article 76 (*nouveau*) ainsi modifié.

Article 77 (*nouveau*) : *Intégration à l'inspection générale des affaires sociales*

La commission a *adopté* l'article 77 (*nouveau*) sans modification.

Article 78 (*nouveau*) : *Conditions de délai opposables aux médecins souhaitant s'inscrire comme spécialistes*

La commission a *adopté* l'article 78 (*nouveau*) sans modification.

Article 79 (*nouveau*) : *Prolongation d'activité des praticiens hospitaliers*

La commission a examiné un amendement de Mme Catherine Génisson visant à ouvrir la possibilité pour les praticiens hospitaliers ayant atteint la limite d'âge de prolonger leur activité pour une période de trois ans.

M. Jean-Marie Le Guen a précisé que cet amendement devrait permettre aux praticiens concernés de bénéficier de la valorisation salariale due à leur carrière.

Considérant qu'il s'agit d'une mesure de nature réglementaire, le **rapporteur** s'est déclaré défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 79 (*nouveau*) sans modification.

Puis la commission a **adopté** l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Paul-Henri Cugnenc**, les propositions de résolution de :

– M. Alain Bocquet tendant à la création d'une commission d'enquête sur les causes et les conséquences sanitaires de l'épidémie de légionellose dans la région Nord-Pas-de-Calais mais également sur les moyens, de toute nature, à mettre en œuvre pour en prévenir tout nouveau risque à l'avenir (n° 1332) ;

– M. Jean-Claude Bois tendant à la création d'une commission d'enquête sur les problèmes sanitaires liés aux risques industriels et aux pollutions industrielles et sur les moyens à mettre en œuvre pour les prévenir (n° 1347) ;

– M. Alain Bocquet tendant à la création d'une commission d'enquête sur les facteurs de risques et les conséquences sanitaires d'épidémies de légionellose mais également sur les moyens des services d'Etat à renforcer pour prévenir, contrôler et contenir tout risque d'exposition comme de contamination (n° 1362).

M. Paul-Henri Cugnenc, rapporteur a tout d'abord rappelé qu'à la suite à l'épidémie de légionellose intervenue dans le département du Pas-de-Calais à la fin de l'année 2003 et au début de cette année, trois propositions de résolutions de création d'une commission d'enquête ont été déposées :

– le 6 janvier 2004, M. Alain Bocquet et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les causes et les conséquences sanitaires de l'épidémie de légionellose dans la région Nord Pas-de-Calais mais également sur les moyens, de toute nature, à mettre en œuvre pour en prévenir tout nouveau risque à l'avenir. Selon les termes de la proposition, la création de la commission serait nécessaire *« pour faire toute la transparence attendue sur les raisons qui ont provoqué cette épidémie mais également les moyens qui ont été mis en œuvre pour en prévenir tout nouveau risque »* ;

– le 14 janvier 2004, M. Jean-Claude Bois et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les problèmes sanitaires liés aux risques industriels et aux pollutions industrielles et sur les moyens à mettre en œuvre pour les prévenir. Selon les termes de la proposition, la commission ainsi créée analyserait les problèmes sanitaires liés aux risques industriels et aux pollutions industrielles, à la suite de l'épidémie de légionellose dans le Pas-de-Calais, et se pencherait sur les questions soulevées par la situation dans le même département. Enfin, elle ferait le bilan des problèmes sanitaires liés à l'activité industrielle et émettrait des propositions pour améliorer la sécurité sanitaire ;

– le 16 janvier 2004, M. Alain Bocquet et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les facteurs de risques et les conséquences sanitaires d'épidémies de légionellose mais également sur les moyens des services d'Etat à renforcer pour prévenir, contrôler et contenir tout risque d'exposition comme de contamination. La commission ainsi créée ferait *« toute la transparence attendue sur les facteurs risques qui ont provoqué les épidémies ainsi que*

leurs conséquences sanitaires mais également sur les moyens à mobiliser pour prévenir, contrôler et contenir tout risque ».

Compte tenu de la similitude et de la proximité des problèmes soulevés par ces trois propositions, qui tirent leur origine dans un événement commun (l'épidémie de légionellose dans le Pas-de-Calais), il est proposé de leur consacrer une discussion commune.

Face à ces trois propositions de résolution, la question est de savoir si la forme juridique de la commission d'enquête, avec les prérogatives qui lui sont attachées et l'organisation qu'elle exige, est le meilleur outil dont disposeraient les députés pour s'informer sur ce sujet.

En premier lieu, la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête s'apprécie au regard des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140 et 141 du Règlement de l'Assemblée nationale. Or, la recevabilité juridique des trois propositions n'est pas formellement établie : en effet, l'ouverture de poursuites judiciaires a pour conséquence de limiter à des généralités le champ des investigations d'une éventuelle commission d'enquête.

Il reste, en second lieu, à déterminer s'il convient, en opportunité, de créer une commission d'enquête sur les thèmes ayant fait l'objet du dépôt des trois propositions de création de commission d'enquête.

A titre liminaire, il est utile de rappeler que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sous la précédente législature, a rejeté une proposition de résolution déposée le 6 mars 2001 par M. Laurent Dominati et visant à créer une commission d'enquête sur les dysfonctionnements de l'hôpital européen Georges-Pompidou. Ces dysfonctionnements concernaient l'épidémie de légionellose constatée au sein de l'établissement. Lors de l'examen de la proposition de résolution, le rapporteur, M. Serge Blisko, a indiqué qu'une commission d'enquête ne serait pas à même de mener l'expertise scientifique relative à l'épidémie. L'argument est également valable s'agissant de l'épidémie sévissant dans le Nord-Pas-de-Calais : de surcroît, l'expertise scientifique a déjà été réalisée par les experts nommés par le gouvernement.

Au bénéfice de ces observations, **le rapporteur** a donc conclu au rejet de la proposition de résolution.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean-Marie Le Guen a jugé décevants et peu convaincants les arguments avancés par le rapporteur. S'agissant de la recevabilité des propositions de résolutions, il faut rappeler qu'une procédure judiciaire avait

également été ouverte lors de la création de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule. De surcroît, la proposition de résolution déposée par M. Jean-Claude Bois ne vise pas à examiner les seuls aspects particuliers de l'épidémie de légionellose dans le département du Nord-Pas-de-Calais, mais l'ensemble des problèmes soulevés par ces risques en France. Par ailleurs, la situation de l'hôpital Georges-Pompidou était liée à des problématiques spécifiques à cet établissement.

S'agissant des épidémies de légionellose en général, il reste en effet à déterminer les conditions dans lesquelles elles se produisent et surtout si les instruments actuels de surveillance sont suffisants pour les prévenir efficacement. Enfin, il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité et l'efficacité des mesures prévues dans ce domaine par le projet de loi relatif à la politique de santé publique.

Le rapporteur a tout d'abord jugé fallacieux de comparer l'ampleur de la crise épidémiologique récente dans le Nord-Pas-de-Calais, qui a atteint 85 personnes et causé 13 décès, à la crise sanitaire de la canicule de l'été dernier.

Par ailleurs, la saisine de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPESCT) par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le risque épidémique lui permettra, sans être soumis aux contraintes liées à la forme juridique de la commission d'enquête (notamment la durée maximale de six mois), de mener des travaux de fond sur le sujet. En outre, l'office a tenu une audition publique le 29 janvier 2004 sur le thème de l'épidémie de légionellose. L'audition a été ouverte par M. Claude Birraux, président de l'OPECST, et M. Jean-François Mattei, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées. Elle a été conclue par Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable. Le compte rendu intégral de cette audition publique et des débats auxquels elle a donné lieu font l'objet d'une publication ainsi que d'une insertion sur les sites Internet des deux assemblées.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a **rejeté** les propositions de résolution n^{os} 1332, 1362 et 1352.

*

La commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Dominique Richard**, la proposition de résolution de M. Alain Bocquet tendant à la création d'une commission d'enquête sur la situation financière de l'Agence France Presse mais également sur les moyens à mettre en œuvre afin d'en assurer la survie et le rayonnement (n° 1352).

M. Dominique Richard, rapporteur, a considéré que, s'agissant de la recevabilité de la proposition de résolution, la première exigence est de déterminer avec précision les faits pouvant donner lieu à enquête. En l'occurrence, les faits visés par les auteurs de la proposition de résolution relèvent plus du domaine de l'inquiétude que de celui du constat. Ceux-ci résument en fait, de façon très générale, la situation actuelle de l'AFP : difficultés de gestion, signature d'un contrat d'objectifs et de moyens, nécessité d'un retour en quatre ans à l'équilibre financier. On peut donc considérer, avec quelque bienveillance, que les faits visés sont formulés de façon suffisamment précise pour justifier, *a priori*, la création d'une commission d'enquête.

La seconde exigence concerne la mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs législatif et judiciaire et interdit à l'Assemblée nationale d'enquêter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Par lettre du 17 février 2004, M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, a fait savoir à M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale, qu'aucune procédure n'est en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution.

Si les conditions de recevabilité peuvent apparaître réunies, il reste néanmoins à déterminer s'il convient, en opportunité, de créer ou non une commission d'enquête sur la situation de l'AFP. On ne saurait contester l'importance de l'agence dans l'environnement médiatique mondial, le rôle de son réseau pour le rayonnement de la France à l'étranger et son apport indiscutable aux entreprises de presse françaises. Le rapporteur n'a donc rien à reprendre dans le rapide historique dressé par les auteurs de la proposition de résolution et considère, tout comme eux, que l'AFP joue « *un rôle majeur en faveur de la diversité et de l'impartialité de l'information* ». Il ne saurait cependant adhérer à la suite de leur raisonnement.

MM. Alain Bocquet et Frédéric Dutoit estiment en effet que l'agence, confrontée à une concurrence internationale grandissante, n'a pas disposé des moyens nécessaires à son développement, ce qui mettrait en péril son équilibre financier et son rayonnement. Ils craignent également qu'une « *logique purement industrielle* » soit appliquée à l'agence, afin de réduire son champ d'action à la seule Europe. Ce résumé de la situation, s'il relaie les inquiétudes réelles de certains salariés, est néanmoins un peu trop schématique et ne reflète que très imparfaitement la situation actuelle de l'agence. Il semble notamment ignorer l'approbation récente par le conseil d'administration d'un contrat d'objectifs et de moyens dont l'ambition est justement de répondre aux inquiétudes des auteurs de la proposition de résolution.

Il est vrai que, depuis plusieurs années, la situation de l'agence est difficile, chacun le sait. En quête de nouvelles ressources, l'AFP a diversifié son activité vers d'autres services que celui de l'information générale (photo,

vidéo, services multimédias, information financière), mais de façon plus récente que ses principales concurrentes.

L'agence connaît en outre de réelles difficultés financières depuis 1999, date à laquelle la direction a voulu procéder à une relance de son activité par un accroissement des ressources humaines (création de 218 postes, soit 9 % de l'effectif total, en dix-huit mois, notamment dans le cadre de la mise en place de l'accord sur l'aménagement du temps de travail). Le ratio de la masse salariale sur le chiffre d'affaires est alors passé de 65,6 % en 1998, à 70,4 % en 2000, induisant une surconsommation de crédits de 26 millions d'euros en deux ans ! Les charges ont ainsi augmenté plus rapidement que les recettes et la capacité d'autofinancement de l'agence s'est progressivement dégradée. De son côté, la trésorerie, sollicitée dès 2000 pour combler les besoins de financement, est devenue négative en 2002 avec un solde net de – 3 millions d'euros. Ce déficit de trésorerie a atteint 30 millions d'euros fin 2003.

En 2001, la nouvelle direction de l'agence s'est engagée dans l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) – adopté fin 2003 – formalisant le plan de modernisation et de redressement financier de l'agence sur la période 2002-2007. L'ambition du COM est de conforter le développement de l'AFP sur son cœur de métier, c'est-à-dire la presse écrite et audiovisuelle – en accroissant son rayonnement international et en confortant sa position en France et dans le monde francophone. Tenant compte tout à la fois des exigences de la mission de l'agence (rayonnement mondial et indépendance) et des contraintes du marché, le COM a fixé comme objectif le rétablissement d'ici 2006 de la marge d'exploitation de l'agence à un niveau d'au moins 15 millions d'euros. Ce niveau constitue un minimum pour que l'AFP puisse autofinancer son développement.

Conscient de l'importance de l'AFP pour l'information et le pluralisme, en France comme dans le monde, l'Etat s'est engagé en 2001 à soutenir ses efforts de redressement, d'une part par l'octroi d'un prêt participatif de 15 millions d'euros versable en trois tiers et d'autre part par une « sur-indexation » du montant de ses abonnements jusqu'en 2007 (qui passeront ainsi de 98,6 à 107,7 millions d'euros). En ce qui concerne l'évolution des charges, le choix a été fait d'un effort conséquent sur les charges hors salaires (en quasi-stabilité entre 2002 et 2007) et d'une maîtrise de la masse salariale qui permettra le renouvellement des emplois à la suite des départs en retraite.

Le déficit cumulé sur quatre ans (2000/2003) a été évalué à 52 millions d'euros. Compte tenu de la remontée programmée de son autofinancement et de la réalisation de certaines opérations financières, l'agence devait s'assurer un refinancement temporaire global de 31 millions d'euros à l'horizon 2007. La solution d'un crédit-bail sur l'immeuble de l'AFP

situé place de la Bourse à Paris (d'une valeur de 60 millions d'euros), bien que fort discutée et contestée par le personnel, a finalement été retenue. Cette opération financière, finalisée avec une filiale spécialisée de la Caisse des dépôts et consignations, assurera le refinancement opérationnel de l'agence par versements annuels de 2004 à 2007, selon les besoins de trésorerie prévues par le COM, pour un total maximum de 31 millions d'euros à rembourser sur douze ans, ce qui permettra un étalement du remboursement du déficit. A cet égard, il faut signaler que le comité d'entreprise s'est réuni à de très nombreuses reprises en 2003.

Après de nombreux contretemps et débats, source d'agitation sociale, le conseil d'administration, après quatre réunions successives, a finalement approuvé le COM lors de sa réunion du 10 octobre 2003. Cette approbation a été suivie de la signature du contrat par l'Etat le 23 novembre. M. Bertrand Eveno, président-directeur général de l'AFP, a par ailleurs été reconduit pour trois ans dans ses fonctions le 24 octobre dernier, cette décision du conseil d'administration de l'agence marquant la volonté de l'Etat d'accorder sa confiance à la direction en place et de garantir une continuité dans la gestion. C'est d'ailleurs la première fois depuis 1987 que le président-directeur général de l'agence est reconduit. Tous les éléments sont donc désormais en place pour engager le redressement de la situation financière de l'agence et lui permettre de reconquérir, de ce fait, des marges de développement.

L'Agence France-Presse est et doit rester une agence française à rayonnement mondial, reconnue pour l'indépendance, l'objectivité et la qualité de l'information qu'elle délivre. Pour cela, elle peut s'appuyer sur la confiance de l'ensemble de sa clientèle, globalement confirmée par le maintien de son chiffre d'affaires et l'autorité rédactionnelle qui lui est mondialement reconnue dans le concert international actuellement troublé. Les objectifs de restauration de la marge et de la capacité d'autofinancement que l'agence s'est assignée sont donc tout à fait pertinents et doivent être soutenus.

Une rencontre récente avec M. Bertrand Eveno a pu confirmer que les nouvelles orientations arrêtées commencent déjà à porter leurs fruits comme, par exemple, l'accord commercial avec la société Getty pour la photo qui, en quelques mois, a permis à l'agence de progresser de 60 % sur le marché britannique et de voir le nombre de journaux américains clients passer de 10 à 70, l'objectif étant de 200 titres. De la même façon, et contrairement aux inquiétudes exprimées, les effectifs sont demeurés quasiment stables (- 0,4%) et le nombre de bureaux a même progressé avec l'ouverture récente du « dernier né » à Bagdad.

Tout concourt donc à démontrer que les craintes exprimées sont sans fondement, ou, à tout le moins, qu'elles ont été prises en compte dans le

COM. Il convient donc, pour le moment, de laisser travailler l'agence à son redressement, étant entendu que ce dont elle a le plus besoin, c'est de sérénité, de temps et de continuité dans l'action de développement engagée.

Au bénéfice de ces observations, **le rapporteur** a donc conclu au rejet de la proposition de résolution.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a **rejeté** la proposition de résolution n° 1352.

* *
*

Mercredi 3 mars 2004

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a procédé à l'audition de **M. François Fillon**, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, sur le projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (n° 1350).

Le président Jean-Michel Dubernard a d'abord remercié le ministre d'avoir accepté de venir à cet horaire un peu inhabituel pour présenter le projet de loi relatif à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Tout aussi inhabituel est le délai dont la commission dispose pour examiner ce texte. Déposé le 14 janvier dernier, il sera examiné en commission le 7 avril prochain avant d'être débattu en séance publique à la fin du mois d'avril. L'importance du sujet le mérite. La réflexion était menée depuis plusieurs années, notamment au sein de la commission, sur la façon de prendre en charge la perte d'autonomie. La canicule a montré la nécessité de passer de la réflexion à l'action. Il est bon qu'ait triomphé l'idée d'une conception globale de la perte d'autonomie, même si cela conduit désormais à gérer un calendrier complexe : le présent projet de loi, puis celui présenté par Marie-Thérèse Boisseau sur les droits des personnes handicapées, la réforme de l'assurance maladie et enfin, à l'automne, le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a d'abord indiqué que le projet de loi s'efforce de mettre en œuvre les principales mesures retenues par le gouvernement à l'issue du débat public consécutif aux dramatiques conséquences de la canicule. Ces conséquences sont aujourd'hui connues avec précision grâce aux investigations menées à l'initiative du Parlement et aux analyses de l'Institut de veille sanitaire (InVS), de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ainsi que de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS). Plusieurs enseignements peuvent être dégagés de toutes ces expertises. Les fortes températures de la première quinzaine d'août ont eu pour effet un pic de mortalité que notre pays n'avait pratiquement jamais connu. Le nombre annuel de décès n'avait jamais été aussi élevé en métropole depuis 1985. Cette vague de chaleur a été exceptionnelle par sa durée, par son intensité et par son étendue géographique. Elle dépasse largement les canicules observées dans plusieurs autres pays, notamment aux Etats-Unis ou en Grèce, et celles de 1976 et 1983 en France.

Le projet de loi n'épuise pas à lui seul la totalité des mesures à prendre pour éviter la répétition d'une telle crise. Il propose cependant de répondre à deux interrogations majeures, qui ont été au centre du débat public : comment anticiper les risques exceptionnels, climatiques ou autres ? Comment renforcer les moyens destinés aux personnes âgées dans la perspective d'une augmentation inéluctable du nombre des personnes isolées, fragiles ou vulnérables ?

La première partie du projet de loi s'attache à organiser la prévention de la crise en instituant un dispositif de veille et d'alerte. Ce dispositif est destiné principalement à venir en aide aux personnes les plus isolées ou en perte d'autonomie, en raison de leur âge ou de leur handicap. Un plan de veille et d'alerte sera préparé dans chaque département par le préfet et par le président du conseil général. Sa mise en œuvre sera déclenchée par le préfet en cas de risque exceptionnel. Il permettra l'intervention des services sanitaires et sociaux sur la base des informations recueillies préalablement par les communes auprès des personnes âgées et des personnes handicapées. Le recensement sera effectué sur la demande des intéressés eux-mêmes ou de leurs tuteurs, conformément à l'avis du Conseil d'Etat.

Le projet de loi institue une obligation de planification opérationnelle pour les périodes de crise, mais il ne prendra toute sa force que si l'alerte est déclenchée à temps. Aujourd'hui les prévisions météorologiques ne sont fiables que sur les trois à cinq jours à venir. Il faut donc être prêt, de façon continue, à intervenir face à une menace imminente et disposer d'indicateurs permettant d'identifier les phénomènes exceptionnels qui présentent un risque sanitaire majeur.

C'est pourquoi la réforme s'accompagne d'un dispositif d'anticipation, qui est en cours d'élaboration grâce à l'accord-cadre signé récemment par l'InVS et Météo France : ce dispositif, qui sera opérationnel au 1^{er} juin prochain, permettra de repérer à l'avance les situations météorologiques à risque sanitaire et de prévenir la population en fonction de plusieurs seuils d'alerte. L'objectif est ainsi de tisser un réseau de surveillance et d'intervention, qui permettra d'éviter la répétition du dysfonctionnement constaté en 2003 : l'information, trop diluée à la base pour être perceptible, n'a été signalée qu'en aval de la crise par les services d'urgences hospitalières, les sapeurs pompiers ou les pompes funèbres. La réforme s'attache à substituer à ce mode d'action trop tardif un chaînage préétabli entre la prévention par les services météorologiques, l'alerte et le déclenchement des opérations par le préfet, l'intervention enfin des services sanitaires et sociaux auprès des personnes fragiles repérées et recensées par chaque commune. Ce dispositif paraît correspondre aux propositions de la commission d'enquête de l'Assemblée concernant les mesures de prévention et d'alerte.

D'autres travaux, en cours, vont dans le sens des recommandations de la commission d'enquête. Les services ministériels achèvent actuellement l'expertise des conditions optimales d'une bonne climatisation. En effet, rafraîchir quelques heures par jour évite le risque d'hyperthermie, mais inversement trop climatiser expose à des risques infectieux. L'Agence française pour la sécurité sanitaire et environnementale (AFSSE) fera connaître le résultat de ses travaux dans quelques semaines. Toutefois, sans attendre ces résultats, des instructions ont déjà été données pour que les maisons de retraite se dotent d'une pièce rafraîchie au moins avant juin prochain.

Ainsi que le constate la commission d'enquête, la grande diversité des établissements et des facteurs à prendre en compte oblige à une analyse au cas par cas pour déterminer les causes de la surmortalité. Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur la prise en charge médico-sociale des personnes âgées apporte les premiers éléments de réponse. Toutefois, une analyse complémentaire a été demandée sur la soixantaine d'établissements, où le taux de décès pendant la canicule a été supérieur à 20 %. Ils représentent à eux seuls environ 800 décès. Enfin, sur le plan sanitaire, la présence de médecins coordonnateurs dans les maisons de retraite médicalisées sera généralisée par un décret à paraître dans quelques semaines. Le gouvernement s'attache également à créer dans les hôpitaux une filière de prise en charge des personnes âgées par l'individualisation de lits de court séjour gériatrique dans les hôpitaux sièges d'un service d'urgence et par le développement significatif des réseaux gériatriques.

Le projet de loi répond, par ses titres II et III, à la deuxième grande préoccupation issue de l'après-crise : le renforcement des moyens. La crise estivale a en effet révélé que l'effort de la société en faveur des personnes dépendantes était insuffisant malgré la création de la prestation spécifique dépendance (PSD) puis de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Le nombre de décès en maison de retraite a souligné des besoins importants de médicalisation en raison de l'évolution démographique de notre pays et de l'augmentation continue de l'espérance de vie. Cette évolution, qui a été qualifiée de « révolution de la longévité », est un progrès social considérable. Mais elle a aussi son revers : la fragilité du grand âge l'expose plus que d'autres aux risques sanitaires. C'était déjà le cas de la grippe et du froid. C'est aussi le cas des fortes hausses de chaleur.

La mise en place de l'APA et le plan de médicalisation, lié initialement à la réforme de la tarification des maisons de retraite, ont amorcé une réponse collective. Ce n'était cependant qu'une esquisse car l'action engagée n'était pas financée : il manquait 1,2 milliard d'euros fin 2002 pour financer l'APA. Au rythme du conventionnement tripartite réalisé entre 2000 et 2002, il aurait fallu de très nombreuses années pour renforcer correctement le

taux d'encadrement en personnel soignant des maisons de retraite médicalisées. Le projet de loi accélère et amplifie la réponse attendue. Il ne se contente pas d'annoncer un plan, il le finance. Il le finance en outre sans recourir à un prélèvement obligatoire supplémentaire. Ce financement propose une double rupture : il est d'abord gagé par la création de richesses nouvelles, c'est-à-dire par une journée de travail supplémentaire dans l'année. Il est ensuite affecté à une caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, afin d'éviter le retour d'anciennes tentations, à l'exemple de celles qui avaient pu se manifester pour la vignette automobile.

Le titre II institue la journée de la solidarité. Comme l'a indiqué le Premier ministre, cette journée trouve son sens autour d'une valeur qui subsiste dans notre pays : celle de la fraternité. Elle se traduira pour chaque salarié et pour chaque fonctionnaire par une journée de travail supplémentaire non rémunérée. Dans les trois fonctions publiques, cette journée de solidarité correspondra dès 2005 au lundi de Pentecôte. Dans le secteur privé, le projet de loi ouvre la possibilité aux partenaires sociaux de la branche ou de l'entreprise de choisir, par la négociation collective, un autre jour que le lundi de Pentecôte. Le projet de loi introduit les modifications nécessaires du code du travail, notamment pour le régime des heures supplémentaires ou la durée annuelle de travail. Il modifie également le statut de la fonction publique. En supprimant le lundi de Pentecôte, le projet ne porte atteinte à aucune conviction religieuse. Il ne pénalise pas davantage notre pays au plan international : la France restera dans la moyenne des pays européens en matière de jours fériés, au même niveau que la Suède ou l'Irlande. Son mérite est en fait ailleurs : les salariés et fonctionnaires donneront un peu de leur temps, mais ne perdront aucun pouvoir d'achat, à la différence des augmentations de cotisation salariale ou des suppléments d'impôts. Ce sont les employeurs qui restitueront au profit de la solidarité nationale la valeur ajoutée produite par la journée supplémentaire de travail, sous la forme d'une contribution patronale, dont le niveau a été estimé à 0,3 % des salaires et traitements.

Ceux pour lesquels la notion de travail supplémentaire n'a pas de signification seront exonérés de cette contribution : soit parce qu'ils ont cessé leur vie professionnelle, les retraités ; soit parce que leur temps de travail n'est pas assimilable à un horaire contraint ou organisé : c'est le cas, pour ce qui les concerne eux-mêmes – ils seront assujettis à cette contribution dès lors qu'ils emploient au moins un salarié –, des travailleurs indépendants ou des agriculteurs.

La même contribution de 0,3 % s'appliquera également aux revenus du patrimoine et des placements, à l'exception des produits de l'épargne populaire comme le livret A. Cette nouvelle recette permettra de mobiliser chaque année environ deux milliards d'euros. La ressource croîtra

avec la richesse nationale. La transparence du dispositif est absolument nécessaire, car les Français doivent être certains du bien fondé de leur effort. Afin que la journée de solidarité corresponde bien à des actions supplémentaires au bénéfice des personnes dépendantes, âgées ou handicapées, le produit de cette journée sera entouré d'une garantie : il ne sera pas fondu dans le budget de l'Etat ou dans les comptes de la sécurité sociale, mais affecté à une caisse bien identifiée : la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, à laquelle est consacré le titre III du projet de loi. Cette caisse est instituée sous forme d'établissement public national à caractère administratif pour assurer sa transparence.

Ses dépenses sont destinées tout d'abord à la consolidation du concours national versé aux départements pour la prise en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie : ainsi 400 millions d'euros s'ajouteront chaque année au 0,1 point de CSG déjà affecté au fonds de financement de l'APA. De plus, 400 millions d'euros supplémentaires permettront en 2004 de rembourser par anticipation l'emprunt contracté au titre de 2003. La caisse sera ainsi en mesure de mettre un terme, de manière durable, à la grave impasse financière héritée du précédent gouvernement. La caisse prendra aussi en charge des dépenses, qui s'ajouteront à celles de l'assurance maladie sur toute la durée du plan, c'est-à-dire jusqu'en 2008. Elles seront réparties de manière égale entre, d'une part, la compensation du handicap, au titre de la réforme de la loi de 1975 que vient d'engager le gouvernement, et, d'autre part, la mise en œuvre du plan vieillissement et solidarités annoncé par le Premier ministre le 6 novembre dernier.

D'ici à 2008, ce plan permettra de médicaliser davantage les maisons de retraite et de créer 10 000 places supplémentaires en établissement, 17 000 places en services de soins infirmiers à domicile et 13 000 places d'hébergement temporaire et d'accueil de jour. La montée en charge de ce plan sera progressive, au rythme des capacités de recrutement des personnels soignants. Les quotas de formation ont déjà été fortement relevés. Le développement de la validation des acquis de l'expérience élargira encore les possibilités de recrutement. Le plan mobilisera à lui seul environ 800 millions d'euros par an, qui s'ajouteront aux ressources dégagées chaque année par le projet de loi de financement de la sécurité sociale au titre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie dans le domaine médico-social. Il renforcera la vie à domicile, conformément à l'attente prioritaire des personnes âgées, tout en améliorant l'accueil médicalisé en établissement, lorsque la vie à domicile n'est plus possible ou souhaitée. D'ores et déjà, les dépenses supplémentaires de médicalisation des établissements et services médico-sociaux pour personnes âgées progressent de plus de 300 millions d'euros, soit une hausse de 10 %, au titre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie pour 2004. Cet effort sera ensuite amplifié grâce à la création de la caisse.

Le projet de loi introduit ainsi une amélioration significative de la prise en charge des personnes âgées à domicile comme en établissement. Il n'est toutefois qu'une étape dans une dynamique de modernisation plus vaste de notre système social, qu'illustrent plusieurs réformes proposées actuellement au Parlement. Le projet de loi relatif aux responsabilités locales devrait élargir dès 2005 les compétences des conseils généraux dans le domaine des personnes âgées : il est examiné en ce moment par l'Assemblée nationale. De même, le projet de loi « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » devrait rénover les modalités de prise en charge des personnes handicapées : le Sénat vient de l'adopter en première lecture. Enfin, la réforme en préparation de l'assurance maladie pourrait elle aussi se traduire par des modifications non seulement financières mais aussi institutionnelles.

Compte tenu de toutes ces évolutions en cours, le projet de loi devra être adapté et complété ultérieurement pour préciser en particulier les modalités de fonctionnement de la caisse, notamment en ce qui concerne ses relations avec les conseils généraux et avec l'assurance maladie.

Pour éclairer les arbitrages à venir, le Premier ministre a confié à deux personnalités, M. Raoul Briet, conseiller maître à la Cour des comptes, et M. Pierre Jamet, directeur général des services du conseil général du Rhône, une mission de concertation et d'expertise. Leur rapport est attendu à la fin du mois de mai.

Le projet de loi devrait, si le Parlement en décide ainsi, prendre effet dès le 1^{er} juillet 2004. Il propose, sans attendre, de construire un partenariat d'un type nouveau pour répondre à des besoins nouveaux. En effet, la réforme privilégie, en premier lieu, un mode de gestion décentralisé, fondé sur la proximité et adossé à une organisation nationale garante de l'utilisation exclusive de la nouvelle ressource au bénéfice des personnes dépendantes. La nouvelle caisse ne se limite donc pas à un simple fonds de péréquation ; elle ne répartit pas seulement des dépenses, mais les renforce et les multiplie. Elle ne démembre pas non plus l'organisation actuelle de la sécurité sociale mais maintient son unité et préserve l'universalité de l'assurance maladie, en refusant toute prise en charge différenciée des soins aux personnes âgées.

D'autre part, la réforme instaure pour la première fois dans la protection sociale de notre pays une prise en charge globale de la perte d'autonomie due à l'âge ou au handicap, sans préjuger à ce stade des évolutions complémentaires à venir. De nouvelles pistes de réflexion ont été ouvertes pour aller plus loin dans la prise en charge de la dépendance : le rapport de la mission d'information sur la canicule et l'avis récent du Conseil économique et social permettront, le cas échéant, de poursuivre ultérieurement la réforme proposée aujourd'hui.

Le projet de loi est, en définitive, tout à la fois pragmatique et ambitieux : pragmatique parce qu'il propose une démarche évolutive et un financement assuré, mais également ambitieux parce qu'il représente une véritable avancée face au nouveau défi du vieillissement.

En présentant ce dispositif original et audacieux, on ne peut cependant oublier qu'il a fallu une crise terriblement douloureuse pour précipiter l'action et la prise de conscience de notre société vis-à-vis du sort réservé à ses anciens, qui sont et seront de plus en plus nombreux à l'avenir. Ce défi démographique n'avait pas été de façon collective, suffisamment débattu et anticipé. Cette réflexion conduit à conclure qu'il n'est rien de plus périlleux pour notre modèle social que le statu quo et les certitudes intellectuelles.

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

M. Denis Jacquat, rapporteur, tout en regrettant les conséquences dramatiques de la canicule, a confirmé qu'elle a permis une prise de conscience accélérée de la nécessaire amélioration de la prise en charge des personnes âgées dépendantes. Le présent projet de loi y contribue évidemment et constitue un réel progrès. Toutefois, à l'issue des auditions menées en vue de son examen, plusieurs questions se dégagent :

– Concernant le titre I, qui met en place un plan de veille et d'alerte de proximité, de nombreux élus locaux évoquent la difficulté d'un recensement des personnes refusant de figurer sur un fichier des personnes isolées. Ils demandent aussi s'ils pourraient être tenus responsables de failles d'un dispositif d'alerte ne pouvant prévenir ces personnes très attachées à leur indépendance. Ne faut-il pas mettre en place un système d'éducation civique en la matière de façon à tendre vers un objectif clair : « zéro mort » ?

– Concernant le titre II et la création d'une journée de solidarité résultant de la suppression du caractère férié du lundi de Pentecôte pour financer la prise en charge des personnes dépendantes, certains interlocuteurs critiquent le choix de cette date qui correspond à une période de forte activité touristique ; en outre, de multiples compétitions sportives se déroulent à cette époque. Serait-il possible de prévoir une autre date, par exemple le 8 mai ou le 11 novembre ?

– Les missions et l'organisation de la caisse nationale de la solidarité nationale pour l'autonomie ne sont pas encore définitivement arrêtées et l'on peut se demander s'il s'agit plutôt d'un fonds de financement ou d'une institution disposant d'une véritable autonomie de décision, d'une compétence de pilotage et de définition des orientations. Le gouvernement a chargé MM. Raoul Briet et Pierre Jamet d'étudier le contour définitif de cette caisse. Il serait opportun de savoir dans quelles mesures les conclusions de leur rapport –

qui devrait être remis fin mai – pourront éventuellement être intégrées au présent projet de loi dans le cours de la navette.

– Des interrogations portent par ailleurs sur la contribution de solidarité représentée par le travail effectué lors d'un jour traditionnellement férié. L'effort ne concernera que les salariés alors que les agriculteurs, les professions libérales et les retraités imposables ne participeront en rien à ce geste de solidarité. Est-il envisageable d'élargir le champ des contributeurs à cet effort de solidarité ?

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a tout d'abord fait remarquer que la prise en charge des personnes dépendantes est un enjeu majeur pour notre société et qu'il convient, au-delà de la nécessaire mise en place d'un réseau d'alerte, d'entretenir la mémoire du drame de cet été afin que chacun reste conscient des risques potentiels de la canicule. Un effort de sensibilisation doit être mené pour former la population aux gestes qui sauvent ou aux comportements adéquats en cas de canicule.

Elle a ensuite formulé les observations suivantes :

– La France doit faire un effort en matière de recherche pour étudier les effets sanitaires du vieillissement de la population afin de mieux appréhender les risques potentiels de nouvelles périodes caniculaires.

– Les critiques relatives à la mise en place de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie sont unanimes de la part des organismes de sécurité sociale qui soulignent que ni les missions ni l'organisation de cette institution ne sont définies. L'ACOSS déplore que l'on « privilégie les effets d'annonces à court terme » et que « le gouvernement tourne le dos à une amélioration effective et pérenne » du système de protection sociale. Les organisations syndicales de salariés sont également défavorables à la création de cette caisse. Il est donc indispensable que le ministre apporte des éclaircissements sur la nature de la CNSA.

– Il faut rectifier un certain nombre de contre-vérités colportées ces derniers temps concernant la prise en charge des personnes âgées. Il est, par exemple inexact, de prétendre que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) aurait créé un transfert de compétences et de charges aux départements qui, de plus, n'aurait pas été financé. En réalité, les départements étaient déjà compétents en la matière puisqu'ils géraient l'allocation compensatrice pour tierce personne et la prestation spécifique dépendance (PSD) antérieures à l'APA. Le seul changement a consisté à faire en sorte que cette prestation soit accordée sur des fondements équitables entre départements et à pérenniser la prestation. De même, on a évoqué des erreurs de prévisions et des insuffisances de financement sur l'APA : 800 000 bénéficiaires étaient prévus pour la fin 2003, ils ont été 780 000 ; il manquerait 1,2 milliard d'euros : la prévision était

de 1,7 milliard d'euros pour 2002, or 1,5 milliard ont été effectivement dépensés. Il est enfin inexact de dire que l'essentiel des conventions tripartites ont été signées après le début du gouvernement Raffarin alors que ce dispositif a commencé dès 2001 et que de multiples mesures d'organisation ont été prises à cette époque pour permettre le lancement rapide de ces conventions tripartites.

– Il n'est de solidarité dans ce texte que de nom. Seuls les salariés sont appelés à contribuer à ce nouvel effort de solidarité alors que l'ensemble de la population sous le coup du drame de cet été était prête à se mobiliser. Sont ainsi exclus de cet effort les médecins, les professions libérales, les agriculteurs. Le choix est clairement fait de stigmatiser les salariés.

– Le projet de loi comporte des ambiguïtés qu'il est indispensable de lever, notamment quant au rôle de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : on ne sait pas si elle ne sera qu'un fonds destiné à verser des contributions aux conseils généraux ou si cette caisse aura un véritable pouvoir de décision. Le terme même de caisse est ambigu : il ne s'agit pas de créer une cinquième branche ou un cinquième risque. Pourquoi ne pas avoir confié la gestion de ces fonds aux caisses existantes qui incarnent la solidarité ?

– Ce projet aura de plus l'inconvénient majeur d'entraîner une rupture de l'universalité de la prise en charge offerte par l'assurance maladie, certains soins jusque là financés par l'assurance maladie – par exemple les soins dispensés en maisons de retraite, la mise en place des médecins coordonnateurs – étant désormais du ressort de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Il est donc indispensable de clarifier les dépenses qui resteront du domaine de l'assurance maladie et celles qui relèveront désormais de la prise en charge de la dépendance.

– Un effort important doit être entrepris pour permettre aux conventions tripartites de continuer leur progression car il existe aujourd'hui de fortes disparités régionales, certaines DDASS n'ayant pas les moyens en personnel suffisants pour suivre la mise en œuvre de ces dispositifs.

M. René Couanau a estimé souhaitable de renforcer le volet prévention du projet de loi. Il est absolument nécessaire d'augmenter le nombre de lits d'aval dans les hôpitaux pour les personnes âgées souffrant de polypathologies admises aux urgences. Toutefois, il est vraisemblable que le redéploiement des moyens profitera aux services de soins courants, ce qui pose la question du financement de nouveaux lits. Une partie des financements prévus par le plan « vieillissement » pourra-t-elle être mobilisée à cet effet ?

Mme Danièle Hoffman-Rispal a formulé les observations suivantes :

– Il faut changer notre regard sur le vieillissement, qui constitue un nouvel enjeu pour la société et nécessite d’apporter de nouvelles réponses à la hauteur des besoins. A cet égard, l’APA a été une grande loi mais il faut aller encore plus loin pour renforcer la qualité des interventions en faveur des personnes âgées dépendantes et non remettre indirectement en cause le dispositif comme l’a fait le gouvernement Raffarin.

– Ce projet de loi est très incomplet, notamment sur le statut de la nouvelle caisse nationale, dans l’attente du rapport Briet-Jamet. Faudra-t-il attendre un deuxième projet de loi pour y voir clair dans le dispositif ?

– En ce qui concerne le financement du plan, on doit déplorer que l’effort porte sur les seuls salariés, sans effort de solidarité de la part des petits entrepreneurs ou des professions libérales.

– Le projet de loi se contente d’assurer un transfert de charges déjà assurées par différentes structures. On ne voit donc pas en quoi il y aura des marges d’action supplémentaires significatives. En outre, l’inclusion des dépenses relevant de l’ONDAM médico-social dans le champ de la nouvelle caisse risque d’entraîner une exclusion des personnes âgées dépendantes de l’assurance maladie.

– On a pu constater, lors de la canicule de l’été dernier, que 16 % des personnes âgées décédées à domicile étaient isolées. Il faut donc renforcer le maillage institutionnel sur l’ensemble du territoire à destination de ces personnes, tout en respectant leur liberté de choix.

– Il faut éviter par la création de la CNSA de stigmatiser le coût pour la société des personnes âgées et handicapées.

– On voit mal comment les départements vont gérer les dépenses induites par le projet sans disposer d’un pouvoir de décision sur des ressources affectées largement financées par la solidarité nationale. Il y a donc un risque soit de gestion de la pénurie, soit de nouvelles inégalités entre départements.

– Les EHPAD ne sont pas suffisamment médicalisés pour traiter les poly-pathologies. Il faut donc les rapprocher des hôpitaux.

M. Gaëtan Gorce s’est interrogé sur le mode de financement retenu, qui constitue en fait un prélèvement supplémentaire à hauteur de deux milliards d’euros. Il ne s’agit pas d’un simple geste de solidarité indolore de la part des salariés car ceux-ci, outre qu’ils devront travailler davantage, vont payer deux fois, compte tenu des prélèvements afférents à la consommation supplémentaire induite par la création de valeur ajoutée le jour précédemment chômé. Ce prélèvement est en totale incohérence avec la politique du gouvernement qui baisse l’impôt sur le revenu et récuse une augmentation de la CSG.

Présenter le dispositif comme indolore est donc tout à fait hypocrite, d'autant plus qu'il aura des conséquences lourdes pour l'Etat et les collectivités locales sans qu'aucune concertation n'ait été menée avec celles-ci et avec les partenaires sociaux. La remise en cause en apparence anodine et symbolique des trente-cinq heures qu'il permet est au final très dangereuse pour l'économie comme pour l'emploi et relève d'une conception archaïque.

Le président Jean-Michel Dubernard s'est interrogé sur les moyens d'améliorer la détection et le repérage des personnes isolées, ainsi que sur les relations de la nouvelle caisse nationale avec l'assurance maladie.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Fillon**, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a apporté les précisions suivantes.

– Dans le prolongement des recommandations du Conseil d'Etat, il est apparu nécessaire de ne permettre l'inscription des personnes isolées dans le dispositif de veille et d'alerte qu'à leur demande ou également à l'initiative des personnes qui les entourent, par exemple la famille ou les infirmiers. Dès lors que le projet de loi prévoit la formalisation de la demande faite par ces personnes, la responsabilité du maire ne pourra pas être recherchée pour défaut d'inscription. Le texte laisse ainsi la liberté aux collectivités locales d'organiser ce dispositif, même si, dans la pratique, elles auront sans doute un travail de persuasion à accomplir auprès des personnes isolées qui ne souhaitent pas s'inscrire dans ce dispositif.

– Quant à la nature de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, il faut tout d'abord souligner que sa création répond à la double nécessité de faire face à une situation d'urgence et donc de pouvoir mobiliser rapidement des financements sécurisés. Elle doit certes également s'inscrire en cohérence avec la réforme en cours de l'assurance maladie. Cependant, le report de la présente réforme en 2005 aurait conduit à différer la mise en œuvre des mesures prévues pour les personnes âgées, alors que la caisse pourrait disposer de recettes estimées à près d'un milliard d'euros dès le mois de juillet prochain.

Le débat reste donc ouvert quant à l'avenir de la caisse nationale : les principes fondamentaux pourront en être posés lors de la réforme de l'assurance maladie. Pour l'instant, la caisse nationale s'apparente en effet à un fonds, sans les défauts que lui prête l'opposition ; il faut souligner qu'il est distinct des caisses de sécurité sociale, qui continueront à exercer leurs missions sans qu'une seule partie de leurs recettes ne soit isolée et transférée à la CNSA. Il ne s'agit donc que d'identifier, d'isoler et de sécuriser des financements supplémentaires sans trancher de façon prématurée un débat qui

le sera dans le cadre non pas d'un second projet de loi mais de la réforme de l'assurance maladie.

Il n'y aura ni transfert de moyens, ni transferts de personnels. C'est bien un effort supplémentaire par rapport au dispositif actuel qui est consenti pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

– Concernant le choix du jour férié, le rapporteur a rappelé, à juste titre, que de nombreux responsables politiques et associatifs avaient proposé cette réforme, inspirée de l'exemple allemand. Le jour du lundi de Pentecôte a été retenu, notamment parce que le mois de mai comprend déjà de nombreux jours fériés. De plus, l'hypothèse évoquée par le rapporteur de retenir la date de la commémoration de la fin de la première ou de la seconde guerre mondiale – de plus en plus souvent avancée au nom de la réconciliation franco-allemande –, paraît pour le moins contestable, dans la mesure où on ne peut pas comparer un hommage rendu à près de quarante millions de morts avec les pèlerinages qui sont organisés à l'occasion du lundi de Pentecôte. Quant aux risques éventuels de perturbation de l'activité touristique, il faut rappeler, d'une part, que la France comprend un nombre considérable de jours fériés et de repos liés à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail et, d'autre part, que des négociations avec les secteurs de l'hôtellerie et la restauration sont actuellement engagées sur ce point, d'autant qu'ils fonctionnent couramment 365 jours par an.

– Consultée sur l'application de cette réforme dans son pays, la ministre de la santé allemande a indiqué qu'une deuxième journée de solidarité serait d'ores et déjà nécessaire pour assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et que le recours à l'assurance privée est souhaitable : il faut être social-démocrate pour faire de telles propositions !

– Le choix de ne retenir dans l'assiette de la cotisation instituée que les salaires et les revenus du capital résulte de l'impossibilité d'imposer une journée supplémentaire de travail à des professions dans lesquelles on ne peut pas compter son temps de travail de la même façon qu'un salarié. C'est pourquoi les agriculteurs et les professions indépendantes ont été exclus de ce dispositif, pour eux-mêmes alors qu'ils y sont assujettis lorsqu'ils emploient des salariés. On aurait donc tort d'y voir une atteinte au principe du financement de la réforme par la solidarité nationale. Au reste, ces préoccupations n'ont pas empêché le gouvernement précédent d'exclure les mêmes professions du champ d'application des mesures de réduction du temps de travail. Il n'apparaît pas non plus opportun d'étendre l'assiette de cette cotisation aux retraités, afin de ne réduire le pouvoir d'achat d'aucun Français.

– S’il est vrai que des réformes ont été engagées dans ce domaine à l’initiative du précédent gouvernement, celles-ci n’ont manifestement pas été à la hauteur des enjeux, sans quoi il ne serait pas nécessaire aujourd’hui de renforcer les moyens en faveur des personnes âgées.

– Il est en effet nécessaire d’améliorer l’information des familles sur les gestes à faire en cas d’épisode caniculaire et de promouvoir le développement de la recherche, comme le prévoit notamment l’accord-cadre conclu entre Météo France et l’InVS. L’Institut de longévité créé en 2002 permettra également de favoriser la recherche fondamentale sur les facteurs de longévité.

– Les prévisions de recettes sont par nature contestables mais on ne peut que constater le caractère très insatisfaisant des conditions financières du transfert de l’APA aux départements, qui ont nécessité un emprunt de près de 400 millions d’euros en 2003. Encore a-t-il fallu réaliser des économies et chacun des acteurs a dû consentir des efforts.

– Concernant les conventions tripartites, les moyens nécessaires ont été mis en place : deux mille conventions tripartites ont ainsi été conclues en 2004, hors financement complémentaire, contre deux mille cinq cents au cours de la période 2000-2003. Il faut en outre simplifier le dispositif actuel.

– La caisse nationale n’a pas vocation à financer la création de nouveaux lits en hôpital, y compris dans les services de gériatrie, d’autant plus que le plan « Hôpital 2007 » prévoit précisément de renforcer les investissements dans ce domaine.

– Le gouvernement a par ailleurs plutôt décidé – pour le moment – de ne pas créer une cinquième branche visant à prendre en charge le risque de dépendance afin de ne pas individualiser les dépenses de santé des personnes âgées, dont personne ne souhaite la stigmatisation. Il s’agit uniquement, par ce projet de loi, d’améliorer les conditions de sécurité et de fin de vie de ces personnes.

– Enfin, quant au caractère jugé « archaïque » du mode de financement proposé, c’est d’abord aux Français qu’il appartiendra de le juger. L’alternative était la suivante : augmenter le taux de la contribution sociale généralisée (CSG), c’est-à-dire augmenter le taux de prélèvements obligatoires, comme certains ont tendance à le faire à chaque fois que se pose un problème, ou supprimer un jour férié, et créer de ce fait des richesses supplémentaires, même si l’on peut bien sûr en discuter le montant ou les effets sur la consommation. C’était du reste l’un des arguments avancés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), selon qui l’Etat disposerait des recettes nécessaires au financement de la réforme à travers les impôts supplémentaires

découlant de ce jour de travail supplémentaire, sans qu'il soit nécessaire de prélever une nouvelle cotisation.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné la forte dimension symbolique revêtue par cette journée de solidarité avant de remercier le ministre pour la qualité des réponses apportées aux différents intervenants.

* *
*

Jeudi 4 mars 2004

Table ronde : Des idées pour la recherche

Le compte rendu de cette table ronde sera publié ultérieurement

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE**

Mardi 2 mars 2004

*coprésidence de M. Patrick Ollier,
président de la commission des affaires économiques,
et de M. Pascal Clément, président de la commission des lois,
puis de M. Xavier de Roux, vice-président de la commission des lois*

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire et la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ont, au cours d'une réunion conjointe, entendu **M. Dominique Perben, garde des Sceaux et ministre de la justice, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992).**

M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice, a rappelé que cette réforme constitutionnelle répondait à un souhait du Président de la République qui, dans ses discours du 3 mai 2001 à Orléans et du 18 mars 2002 à Avranches, avait émis le vœu de voir le droit à un environnement protégé et préservé reconnu à l'égal des droits de l'homme et des droits économiques et sociaux. Il a expliqué que ce vœu répondait au constat selon lequel des menaces globales pesaient sur notre environnement, comme en témoignaient diverses grandes catastrophes écologiques. Il a indiqué que ce choix de la constitutionnalisation avait d'ores et déjà été fait par onze États membres de l'Union européenne et qu'il s'inscrivait dans la continuité des droits civils et politiques de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des principes économiques et sociaux du préambule de la Constitution de 1946. Il a fait valoir que, ce faisant, la France se doterait d'un levier pour promouvoir une écologie humaniste.

Revenant sur les motifs d'une constitutionnalisation de l'environnement, le garde des Sceaux a expliqué que, même si de nombreux textes français ou internationaux protégeaient l'environnement, leur rédaction était souvent trop générale, en sorte qu'il était utile de préciser et d'encadrer les principales dispositions du droit de l'environnement : il s'agit, au niveau international, de plus de 300 traités multilatéraux qui, soit dans leur intégralité, soit partiellement, traitent de ce sujet, les principaux d'entre eux étant la

convention de Rio sur la diversité biologique et la convention cadre sur les changements climatiques de 1992 ; ces traités n'appréhendent généralement l'environnement que de manière sectorielle et plusieurs déclarations internationales sont dépourvues de portée contraignante. S'agissant de l'Europe, il a rappelé que c'est l'Acte Unique de 1986 qui, consacrant officiellement l'environnement comme une véritable politique communautaire et en dégagant des principes substantiels, tels que ceux d'action préventive, du pollueur-payeur ou d'intégration, a marqué un tournant, avant que le traité de Maastricht de 1992 vienne compléter ces dispositions en inscrivant explicitement le principe de précaution – sans toutefois le définir – comme principe fondateur de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement, tandis que le développement durable est devenu un objectif de l'Union européenne en 1999 avec le traité d'Amsterdam.

Le ministre a précisé qu'en droit français, les principes majeurs du droit de l'environnement avaient été formulés par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », et figuraient aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Il a fait valoir que le projet de Charte constitutionnelle permettrait d'introduire davantage de cohérence dans cet édifice juridique et dans les politiques mises en œuvre sur ce fondement, tout en garantissant la pérennité des principes qu'il comportait. Il a précisé toutefois que, s'il définissait de nouveaux droits fondamentaux, le texte constitutionnel proposé ne créait pas un droit absolu à l'environnement, mais devrait être concilié avec les droits reconnus par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les principes économiques et sociaux du préambule de la Constitution de 1946.

Explicitant en quoi la réforme proposée permettrait d'imposer des rédactions plus précises du droit de l'environnement, le ministre de la Justice a cité l'exemple du principe de précaution, qui figurait sans définition dans le traité sur l'Union européenne et a été utilisé sans encadrement par les juges. De même, il a fait valoir que la rédaction de la « loi Barnier » était trop imprécise à cet égard, au contraire de ce que sera l'article 5 de la Charte. Il a ajouté que cette constitutionnalisation du droit de l'environnement serait aussi, pour la France, un instrument qui renforcerait sa position dans les négociations avec ses partenaires européens et mis l'accent sur la conciliation qui pourrait en être faite avec le principe d'égalité, afin de développer des législations favorables à l'environnement. A cet égard, il a rappelé que, dans sa décision du 28 décembre 2000 relative à la taxe générale sur les activités polluantes, le Conseil Constitutionnel avait refusé l'adoption de dispositions fiscales favorables à l'environnement au nom du principe d'égalité.

Rappelant ensuite la méthode d'élaboration de la Charte, le garde des Sceaux a expliqué que ce texte avait fait l'objet d'une procédure d'élaboration démocratique, la société civile ayant été largement associée à sa préparation : ainsi, une commission de dix-huit membres présidée par M. Yves Crippen a été chargée de proposer un texte qui puisse servir de base au travail gouvernemental et parlementaire ; par ailleurs, les contributions recueillies à l'occasion du questionnaire adressé à plus de 55 000 acteurs régionaux et des quatorze assises territoriales ont permis de prendre en compte les avis de la société civile et d'alimenter les réflexions de la commission ; c'est sur la base du texte remis par celle-ci au Président de la République que les services de la Chancellerie ont préparé le projet de Charte constitutionnelle, en liaison avec le ministère de l'Écologie et du développement durable. Le ministre a rappelé que ce projet se composait de deux articles, le premier complétant le premier alinéa du préambule de la Constitution et le second ajoutant une Charte de l'environnement au « bloc de constitutionnalité ».

Présentant les principes généraux de la réforme proposée, M. Dominique Perben a indiqué que le Gouvernement avait souhaité établir un équilibre entre les différentes notions en cause et opté en faveur d'une « écologie humaniste », compatible avec les autres intérêts fondamentaux de la Nation – l'indépendance de la Nation, sa sécurité ou sa défense, notamment – et avec le développement durable. Il a rappelé, à cet égard, que, le droit à l'environnement n'étant pas un droit absolu, une conciliation devait être opérée entre ces différents principes : par exemple, le droit à l'information prévu à l'article 7 de la Charte ne saurait concerner les informations protégées par le secret de la défense nationale. Il a ajouté que la proclamation conjointe de droits et de devoirs était une option fondatrice de la Charte, affirmée dès l'origine par le Président de la République : il s'agit respectivement des droits à l'environnement, d'accès aux informations et de participation à l'élaboration des décisions, et des devoirs qui s'imposent pour partie aux individus et aux personnes morales publiques ou privées et, pour partie, aux seules autorités publiques, comme c'est le cas pour le principe de précaution.

Le ministre de la Justice a fait valoir que le projet de Charte constitutionnelle faisait coexister des dispositions de portée normative différente : si toutes les dispositions de la Charte – articles et considérants – ont valeur constitutionnelle, en revanche, à l'exception de l'article 5 qui consacre le principe de précaution, les autres articles ne sont pas directement invocables devant le juge et nécessitent l'intervention du législateur, dans la mesure où il s'agit de droits-créances qui exigent une action positive de l'État pour être effectifs ; toutefois, la jurisprudence constitutionnelle permettrait au Conseil constitutionnel d'exercer son contrôle en se fondant sur des lois déjà en vigueur et d'exiger que les garanties offertes par celles-ci ne puissent être remises en cause.

M. Dominique Perben s'est ensuite attaché à préciser le contenu et la portée de l'article 5 consacrant le principe de précaution, dont il a précisé qu'il n'était pas besoin de renvoyer à l'intervention du législateur pour le rendre effectif. Il a souligné que son champ d'application était limité au risque environnemental, alors que la jurisprudence du Conseil d'État avait déjà étendu l'application de ce principe à la santé publique, tout en précisant que, contrairement à ce que prévoyait la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, il supposait que soient réunies les deux conditions de dommage grave et irréversible à l'environnement. Il a fait valoir que la gestion du risque consistait en l'adoption de mesures provisoires et proportionnées relevant des autorités publiques, dans le seul champ de leurs compétences, si bien que le principe de précaution ne pourra être utilement invoqué à l'encontre de collectivités locales à raison de décisions qui relèvent de l'État, par exemple des autorisations de culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM).

Rappelant que le risque était depuis longtemps encadré par la norme juridique selon deux modalités, préventive – police administrative – et réparatrice – principes de la responsabilité civile et administrative –, il a expliqué que le principe de précaution introduisait une nouvelle modalité dans la gestion du risque et trouvait à ce titre sa place entre ces deux modalités traditionnelles. Il a insisté sur le fait que le principe de précaution était un principe d'action, et non d'abstention, l'objectif du risque zéro conduisant à une logique d'inaction. À cet égard, il a cité un exemple jurisprudentiel significatif : le tribunal correctionnel de Montpellier a jugé, le 15 mars 2001, que la destruction des serres du CIRAD privait le consommateur des garanties que leur donnait la recherche publique, ce qui tend bien à montrer que ce principe ne saurait avoir pour effet de paralyser l'activité économique ou la recherche scientifique.

M. Dominique Perben s'est enfin attaché à relativiser les inquiétudes suscitées par ce texte et qui lui paraissent liées au malentendu relatif à la portée du principe de précaution, que la réforme constitutionnelle viendrait justement lever : en premier lieu, si la consécration d'un principe constitutionnel peut susciter des recours, il ne suffira pas pour autant de brandir le principe de précaution pour obtenir satisfaction ; en second lieu, il ne pourra y avoir d'incrimination pénale sur le fondement de l'article 5 de la Charte, la loi pénale étant d'interprétation stricte, et la Charte ne remet pas en cause le régime de responsabilité pénale des élus issu de la loi du 10 juillet 2000, dite « loi Fauchon », la violation du principe de précaution ne pouvant être considérée par les juridictions pénales comme « *un manquement à l'obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* », éléments constitutifs des délits non intentionnels visés par le troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, puisqu'une disposition de la Constitution ne peut être assimilée à une loi au sens de cet article.

Le président Pascal Clément, ayant constaté que les interrogations se concentraient sur l'article 5 du projet de Charte, a d'abord demandé au ministre d'illustrer par des exemples concrets les types de dommages auxquels le principe de précaution avait pour objet de répondre. Puis il l'a interrogé sur la définition des autorités publiques concernées et sur la répartition des compétences en la matière entre les différents échelons d'autorités publiques.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur de la commission des Lois, a souligné que les auditions qu'elle avait conduites montraient que le projet de Charte de l'environnement rencontrait une attente forte et rejoignait diverses initiatives parlementaires prises depuis une trentaine d'années. Elle a demandé au ministre les raisons du sort particulier réservé au principe de précaution, seul à se voir reconnaître valeur de principe constitutionnel, les autres étant conçus comme des objectifs assignés au législateur. Elle lui a demandé son appréciation sur la crainte, exprimée par certains de ses collègues, d'un dessaisissement du législateur au profit du juge, en particulier du juge constitutionnel, et d'un accroissement du contentieux porté devant les juges ordinaires sur le fondement du principe de précaution. Elle a rappelé que celui-ci, aux termes de l'article 5 de la Charte, avait pour objet de répondre à l'éventualité d'un dommage grave et irréversible à l'environnement, et non à la santé publique ; mais elle s'est demandé, dans la mesure où l'article premier de la Charte consacre le droit à un environnement équilibré et favorable à la santé, s'il ne fallait pas s'attendre à ce que la jurisprudence fasse une lecture combinée de ces deux articles, ayant pour effet d'intégrer la santé publique dans le champ du principe de précaution.

Soulignant enfin que le principe de précaution était conçu comme un principe d'action et non pas d'abstention, elle a fait part de la crainte exprimée par certaines organisations représentatives des collectivités locales que l'article 5 ne décourage l'action des élus locaux en étendant les risques de mise en cause de leur responsabilité. Elle lui a demandé s'il fallait considérer que l'article 5 serait le fondement d'un nouveau régime de responsabilité, sur le plan pénal, civil et administratif.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, a confirmé l'unanimité du constat des acteurs économiques sur la nécessité d'un texte consacrant le développement durable et indiqué que les auditions effectuées montraient que la démarche ambitieuse consistant à inscrire les principes de l'écologie humaniste au plus haut niveau de la hiérarchie des normes était comprise et acceptée. Il a estimé que l'adossement des grands principes du droit de l'environnement à la Constitution prolongeait une prise de conscience qui s'est traduite par l'adoption de l'agenda 21 au sommet de Rio en 1992, par l'article 174 du TCE

issu du traité d'Amsterdam, ainsi que par les dispositions de la « loi Barnier » insérées dans le code de l'environnement.

Ayant estimé que les inquiétudes des acteurs économiques étaient souvent liées à une confusion entre principes de précaution et de prévention, il a demandé au ministre de préciser à l'aide d'exemples concrets la distinction entre ces notions. Il lui a fait part de l'inquiétude exprimée au sein de la communauté scientifique, selon laquelle l'article 9 de la Charte s'opposerait aux programmes de recherche ayant une finalité autre que la préservation ou la mise en valeur de l'environnement. Plus généralement, il lui a demandé s'il fallait s'attendre à ce que les principes posés par les articles 5 et 9 de la Charte freinent la diffusion et l'application de découvertes scientifiques et technologiques, au détriment de la compétitivité de la France. Il lui a enfin demandé son sentiment sur la manière dont les élus locaux pourraient apprécier les critères de mise en œuvre du principe de précaution, prendre les mesures requises et veiller à leur évaluation.

En réponse à ces questions, le garde des Sceaux a apporté les éléments d'information suivants.

— En matière de précaution, la démarche est définie en fonction de l'incertitude d'un dommage grave et irréversible, à la différence d'une démarche de prévention, destinée à répondre à des risques connus et certains. Les OGM, ainsi que les mesures récentes prises à l'encontre d'insecticides, s'inscrivent dans le cadre du principe de précaution ; en revanche, les risques naturels ou technologiques classiques relèvent de la prévention. Le cas particulier du nucléaire paraît appeler une réaction plus complexe, associant mesures de prévention et de précaution.

— À la notion constitutionnelle de pouvoirs publics, qui renvoie aux autorités de l'État, a été préférée la notion plus large d'autorités publiques, afin d'associer clairement les collectivités locales à la mise en œuvre du principe de précaution. L'exercice des pouvoirs de police générale des maires, fondé sur les notions de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques, renvoie au principe de prévention ; c'est en revanche dans le cadre de l'exercice de leurs compétences particulières que les maires pourraient être appelés à intervenir sur le fondement du principe de précaution, par exemple en matière d'urbanisme. En tout état de cause, les élus locaux ne seront tenus d'agir que dans les limites de leurs compétences.

— Nombre d'inquiétudes exprimées à l'égard du texte paraissent inspirées par ses rédactions antérieures ; le projet du Gouvernement, élaboré au terme d'un travail long et approfondi, doit apporter une clarification indispensable pour fixer des principes juridiques solides dans le domaine de l'environnement, en réponse à une situation de confusion née en particulier de

la multitude de textes internationaux, notamment européens. Seule une révision constitutionnelle pouvait assurer une telle clarification.

— Le risque de contentieux correspond à une tendance profonde de nos concitoyens. Or le nouveau texte, à rebours de certaines craintes, est de nature à apaiser leurs inquiétudes, en mettant en place les instruments juridiques aptes à répondre aux évolutions scientifiques et techniques à venir.

— Il n'y a pas lieu de craindre un dessaisissement du législateur : la Charte lui confie au contraire de nouveaux domaines d'initiative, en posant plusieurs objectifs de valeur constitutionnelle qui seront mis en œuvre par la loi. Il incombera au Conseil constitutionnel de concilier, selon une méthode éprouvée, les nouvelles normes avec les autres règles et principes de valeur constitutionnelle, en particulier le principe d'égalité.

— Il est hautement improbable que le Conseil constitutionnel adopte une lecture combinée des articles 1^{er} et 5 de la Charte pour insérer la problématique de la santé dans le domaine du principe de précaution, puisque la Charte dissocie clairement santé et environnement, et que les travaux préparatoires permettront d'éclairer le juge sur l'intention du législateur à cet égard. L'article 5 n'est destiné qu'à répondre à un risque de dommage grave et irréversible qui pourrait être causé à l'environnement.

— L'article 9 de La Charte, loin de limiter le champ de la recherche scientifique et de l'innovation, devrait au contraire les stimuler en leur ouvrant des domaines nouveaux, par exemple en matière d'analyse de risques.

— La Charte n'instaure pas un nouveau régime de responsabilité pénale car, en vertu du principe de la légalité des peines, une incrimination pénale ne saurait être directement fondée sur une disposition de la Constitution. Sur ce point, **M. Xavier de Roux** a estimé au contraire que les dispositions de l'article 5 de la Charte pourraient être de nature à renouveler le contenu même des incriminations pénales et faire évoluer la mise en œuvre par la jurisprudence des dispositions de l'article 121-3 du code pénal relatives à l'imprudence et aux manquements à une obligation de prudence ou de sécurité. **Le ministre** a contesté ce propos, en indiquant que l'obligation particulière de prudence ou de sécurité mentionnée à cet article devait être prévue par la loi ou le règlement, mais ne pouvait l'être par la Constitution, car la loi pénale est d'interprétation stricte. Il a réaffirmé que le texte de la Charte était dépourvu d'effets sur les textes régissant la responsabilité pénale des élus. Il a en revanche convenu de ce que l'article 5 de la Charte étendait le champ de la responsabilité en matière civile et administrative, dans le prolongement des régimes existants.

Tout en approuvant la volonté du Gouvernement de conférer une valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement, **M. Léonce Deprez** a néanmoins fait part de ses inquiétudes quant au risque de développement non maîtrisé de contentieux, favorisant l'apparition d'un véritable gouvernement des juges, en raison des nombreuses interprétations offertes par un principe de précaution insuffisamment défini, alors que la créativité, essentielle au développement, a besoin de sécurité juridique.

Après avoir évoqué les engagements solennels du Président de la République en faveur de la protection de l'environnement proclamés à l'occasion du sommet de Johannesburg, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a regretté que ceux-ci ne soient pas mis en œuvre par le Gouvernement, qui a au contraire pris plusieurs décisions récentes en contradiction complète avec ces engagements, à l'instar de la réduction des crédits budgétaires alloués à la recherche, du rejet des amendements socialistes dans le domaine de l'énergie ou de la pseudo-interdiction d'utilisation de certains insecticides. Craignant que l'adoption de la Charte de l'environnement ne soit, dans ces conditions, qu'une manœuvre d'affichage politique, elle a toutefois indiqué qu'aucune formation politique ne contestait la volonté de conférer une valeur constitutionnelle à cette Charte sous réserve, toutefois, que celle-ci énonce clairement la nécessité de protéger l'écosystème, qu'elle introduise sans ambiguïté le principe du pollueur-payeur et qu'elle propose un texte ambitieux en faveur du développement durable. Évoquant le dispositif proposé par le projet de loi constitutionnelle, elle a déploré que l'application des principes énoncés soit, à l'exception notable du principe de précaution, subordonnée à l'existence d'une loi, ce qui risquait de priver la Charte de ses effets. Abordant les dispositions de l'article 5 de la Charte, relatives au principe de précaution, elle a souhaité connaître les raisons qui ont conduit le Gouvernement à conditionner son application à l'existence d'un risque grave *et* irréversible pour l'environnement, ce qui est, à ses yeux, particulièrement restrictif. Ayant rappelé qu'elle était membre de la commission présidée par le professeur Yves Coppens, elle a demandé au ministre pourquoi le Gouvernement n'avait pas retenu le texte proposé par cette commission, qu'elle a jugé plus équilibré.

M. Yves Cochet a observé que la rédaction de l'article 4 de la Charte, relatif au principe du pollueur-payeur, constituait une régression juridique au regard des dispositions introduites en 1995 par la « loi Barnier », puisque la Charte se contente de prévoir que la personne ayant causé un dommage à l'environnement doit « contribuer » à sa réparation, ce qui signifie donc qu'elle n'est plus considérée comme « responsable » de ce dommage comme le prévoit le droit en vigueur. Évoquant ensuite les dispositions de la Charte relatives au principe de précaution, il a, à son tour, regretté que le texte proposé subordonne son application à l'existence d'un risque grave *et* irréversible pour l'environnement, tout en soulignant que cette rédaction,

particulièrement restrictive, était de ce fait contraire aux stipulations de la charte de Rio de 1992. Après avoir évoqué les modalités d'évaluation des risques par les assureurs, notamment le recours à une échelle de risque, comme en matière sismique ou dans le domaine nucléaire, il a insisté sur l'inexistence d'une telle échelle pour les OGM, le risque maximum lui paraissant atteindre un niveau indicible et indescriptible, ce qui conduit à les soumettre au principe de précaution. Ayant rappelé que le protocole de Carthagène de septembre 2003 accordait aux États la possibilité de refuser l'importation des OGM sur leur territoire dès lors qu'il existait un doute sérieux sur les conséquences provoquées par leur culture, il a souhaité savoir si le Gouvernement entendait faire usage de cette faculté pour s'opposer à l'importation des OGM.

Après avoir considéré que le principe de précaution, tel que rédigé à l'article 5 de la Charte, constituait une avancée substantielle en matière de protection de l'environnement, **M. Christian Decocq** a insisté sur son articulation avec les dispositions de l'article premier, selon lequel chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé : pour lui, le rapprochement de ces deux dispositions signifie que la préservation de l'environnement n'est pas recherchée pour elle-même – selon une forme d'écologie « radicale », mais constitue une condition nécessaire à la santé, ce qui témoigne d'une conception humaniste de l'écologie, selon laquelle l'environnement est au service de l'homme.

M. François Dosé a interrogé le ministre sur les contentieux auxquels s'exposerait un maire qui s'abstiendrait de prendre des mesures répondant à la demande d'un agriculteur opposé aux OGM. Élu d'une circonscription dans laquelle se trouve un centre de recherche susceptible d'être transformé en centre d'enfouissement de déchets nucléaires, il a souhaité savoir comment le principe de précaution, tel qu'il est déterminé par l'article 5 de la Charte, s'appliquerait à des collectivités locales simplement chargées de donner un avis préalablement à la prise d'une décision publique.

M. Antoine Herth a demandé si la France aurait pu mettre en œuvre le programme électro-nucléaire civil lancé il y a trente ans si, à l'époque, le principe de précaution avait existé. Il s'est inquiété des conséquences paralysantes d'une interprétation excessive de l'article 5 de la Charte, que l'opinion publique pourrait imposer aux autorités publiques. De même a-t-il souhaité savoir comment la protection et la mise en valeur de l'environnement pourraient être conciliées avec l'exigence de développement économique et social pour promouvoir le développement durable, élevé par l'article 6 de la Charte au rang d'objectif constitutionnel. Enfin, il s'est interrogé sur les formes que pourrait revêtir la démocratie participative prévue à l'article 7 et sur les risques de voir ces procédures freiner la prise de décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Citant notamment les exemples de la procédure d'autorisation de mise sur le marché des médicaments (AMM) ou de l'exigence d'études d'impact préalablement à la prise de certaines décisions, **M. Daniel Garrigue**, intervenant en application de l'article 38, alinéa 1, du Règlement, a rappelé que le principe de précaution ne constituait pas une innovation totale en droit français. Il a cependant souligné, d'une part, les inquiétudes que l'article 5 de la Charte lui paraissaient de nature à soulever, notamment au regard de ses conséquences potentielles en termes de judiciarisation de la vie économique et, d'autre part, certaines ambiguïtés de la rédaction proposée : en particulier, les « dommages » mentionnés par l'article 5 incluent-ils ceux causés par des catastrophes naturelles, ou se limitent-ils à ceux du fait de l'homme ? De manière plus générale, il a fait valoir que la conception de la défense de l'environnement sous-tendant la rédaction du projet lui semblait quelque peu réductrice, notamment dans la mesure où elle devrait être mieux conciliée avec le principe de préservation de la santé humaine.

Il s'est ensuite interrogé sur la cohérence de la démarche proposée, au regard de celle mise en oeuvre à l'échelle communautaire. Rappelant que les traités européens mentionnaient le principe de précaution et que la Commission européenne en avait développé en février 2000 une acception réaliste en conférant aux autorités publiques la responsabilité de déterminer le niveau acceptable du risque environnemental, conception sur laquelle se fondent la jurisprudence du Tribunal de première instance et celle de la Cour européenne, il a souhaité savoir pour quelle raison une telle orientation n'avait pas été retenue par le Gouvernement. Il a regretté dès lors, que, le projet de Charte impose directement des contraintes aux agents économiques, notamment industriels, au risque de les placer dans une situation juridique défavorable par rapport à celle de leurs concurrents européens et de peser sur leur compétitivité.

Rejoignant les propos de M. Yves Cochet sur l'article 5 de la Charte, et évoquant l'incertitude liée aux atteintes susceptibles d'être causées à l'environnement, **M. Michel Piron** a souhaité savoir qui avait la responsabilité de juger du caractère proportionné des mesures qui seraient prises face à un risque dont on ignore tout. S'agissant de l'article 9 de la Charte, il a indiqué que la « mise en valeur » de l'environnement, à laquelle la recherche et l'innovation doivent contribuer, lui semblait inclure la notion de « préservation » de l'environnement, pourtant mentionnée de manière distincte, sauf à faire prévaloir une sorte de « sacralisation des données existantes ». Il a donc estimé qu'un humanisme soucieux d'écologie était préférable aux excès potentiels d'une certaine « écologie humaniste ».

En réponse aux intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes.

— L'insécurité juridique constitue effectivement un frein à l'action des acteurs économiques ; la Charte de l'environnement devrait la réduire et non l'accroître, en conduisant le législateur à intervenir, ce qui permettra d'encadrer la jurisprudence et de dissiper des incertitudes. Le caractère approfondi et technique de la discussion engagée aujourd'hui montre que ce texte ne relève pas de l'affichage ; sa formulation générale et abstraite se justifie par le fait qu'il s'agit d'un texte constitutionnel destiné à faire ensuite l'objet d'applications législatives.

— La logique du projet de loi est de protéger l'environnement en tant qu'il est celui de l'homme et qu'il conditionne son avenir ; les considérants explicitent d'ailleurs la notion d'écologie humaniste. Compte tenu de la sensibilité de l'opinion publique à ces questions, il y aura lieu de faire preuve d'anticipation pour résoudre les difficultés à venir ; la Charte permettra l'obtention d'une réparation en cas de dommages causés à la nature, sans qu'il soit nécessaire que ces dommages concernent également l'homme.

— L'article 4 de la Charte ne constitutionnalise pas le principe du « pollueur-payeur », ce qui serait contestable, mais reconnaît un principe de responsabilité plus large et plus exigeant. Sur ce point, **Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur**, a confirmé qu'il ressortait des auditions que cette disposition permettrait d'obtenir une réparation de dommages qui ne sont pas indemnisables actuellement, tels que le mazoutage de la faune et de la flore.

— La rédaction retenue pour l'article 5 de la Charte reprend la rédaction de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui fait mention des dommages graves et irréversibles.

— La mise en œuvre du principe de précaution relève de la responsabilité de l'État et non de celles des maires ou des conseils généraux qui, lorsqu'ils rendent un avis en matière d'établissements classés, n'engagent pas pour autant leur responsabilité sur la décision finale. Loin de déposséder les autorités publiques de leurs compétences, l'article 5 indique que c'est à elles qu'il revient de veiller au principe de précaution, de procéder à l'évaluation et de prendre des mesures provisoires, sous le contrôle du juge administratif, lequel est familiarisé avec la complexité des situations auxquelles doivent répondre les décisions des autorités publiques.

— Le caractère immédiatement applicable de l'article 5 de la Charte se justifie par la difficulté d'appréhender à l'avance dans une loi d'application générale tous les champs susceptibles d'être concernés ; en revanche, rien n'interdit l'adoption de lois mettant en œuvre ponctuellement le

principe de précaution, par exemple en matière d'OGM. Quoiqu'il soit hasardeux de réécrire l'histoire, si l'article 5 de la Charte avait existé lors du lancement du programme nucléaire français, il n'aurait sans doute pas empêché sa réalisation.

* *

*

Mercredi 3 mars 2004

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a examiné, en deuxième lecture, sur le rapport de **M. André Flajolet**, le projet de loi, modifié par le Sénat, portant **transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (n° 1335)**.

M. André Flajolet, rapporteur, a indiqué qu'à l'issue de l'examen de ce projet de loi par le Sénat en première lecture, aucune divergence de fonds ne séparait les deux assemblées.

Il a précisé que six articles du projet de loi restaient en discussion, dont un nouveau portant sur les adaptations de ses dispositions à la Corse.

Il a estimé que les modifications apportées par le Sénat étaient très limitées ; elles portent notamment sur la nécessité pour l'autorité administrative, dans le cas de bassins ou groupements de bassins s'étendant au-delà de la frontière de notre territoire, de procéder à la délimitation, à la mise en œuvre des objectifs de gestion de la qualité et de la quantité des eaux, et à la mise en œuvre d'un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en coordination avec les autorités étrangères.

Prenant acte de la convergence de vue entre les deux assemblées, il a proposé l'adoption du présent projet de loi dans la rédaction issue du Sénat.

Rappelant que la transposition de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau avait initialement été présentée comme urgente, **Mme Nathalie Gautier** s'est étonnée du délai d'une année écoulé depuis l'examen de ce texte en première lecture.

Elle a également remarqué que ce texte avait été présenté comme une première étape indispensable avant l'examen d'un vaste projet de loi sur l'eau, qui ne devrait pas intervenir avant le mois de juin 2004. Rappelant qu'elle avait elle-même présidé une commission géographique au sein de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, elle a indiqué que ce délai était mis à profit pour mener une concertation avec les acteurs de la politique de l'eau dont les inquiétudes doivent être entendues.

Puis, elle a indiqué qu'un rapport de la Cour des Comptes rendu public en janvier 2004, contrôlant les programmes d'intervention des agences

de l'eau au cours de la période 1997-2002, invitait à donner une meilleure assise territoriale à ces programmes, aujourd'hui peu hiérarchisés, et à rééquilibrer les contributions entre les agriculteurs, qui perçoivent des aides très importantes, et les autres contributeurs.

Elle s'est interrogée sur le sens de l'opposition du Président de la République à la création d'une taxe, nécessaire, selon elle, pour remédier aux déséquilibres existants et mettre en œuvre le principe pollueur-payeur.

Elle a ajouté que les instruments actuellement disponibles pour conduire la politique de l'eau étaient déficients à en juger par les résultats de celle-ci au regard de l'importance des aides perçues. Elle a ainsi considéré que les difficultés d'organisation ne provenaient pas des agences de l'eau elles-mêmes, mais d'une confusion entre les différentes maîtrises d'ouvrages. Elle a précisé que l'architecture des compétences prévue dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales était à cet égard inquiétante, les moyens financiers des collectivités locales semblant difficiles à mobiliser pour cette politique. Elle a suggéré d'améliorer la coordination entre les politiques de planification, de taxation, de soutien financier et de police de l'eau.

Elle a ensuite estimé que la transposition de cette directive rendrait plus pressante l'attente d'une efficacité accrue de la politique de l'eau, dont les instruments sont anciens en dépit de leurs qualités. Elle a rappelé que la directive fixait des objectifs ambitieux, tels qu'un retour à un bon état écologique des eaux en quinze ans, l'obligation de tenir compte du rejet de substances dangereuses dans l'eau, ou encore la mise en œuvre du principe de récupération des coûts, l'ensemble de ces règles risquant d'accroître le prix de l'eau. Elle a donc jugé nécessaire de répondre à cette ambition, en évitant une transposition minimaliste de la directive.

M. Antoine Herth a précisé qu'il ne fallait pas confondre taxe et redevance, et que l'opposition à la première ne signifiait pas opposition à la seconde, dont les spécificités juridiques sont différentes.

Il a souligné qu'il était difficile d'appliquer abruptement le principe pollueur-payeur aux agriculteurs : si ces derniers sont à l'origine de pollutions, comme l'ensemble des acteurs économiques, il a en effet indiqué qu'ils jouent aussi un rôle incontournable dans l'entretien du territoire, ce qui implique des soutiens publics. Il a donc suggéré de réfléchir à la création d'une redevance permettant de financer des actions particulières de préservation et de restauration de la qualité de l'eau par les agriculteurs, dont le principe serait plus adapté que celui d'une taxe, dont le produit est versé au budget général de l'État finançant par conséquent des actions n'entrant pas dans le champ de la politique de l'eau.

M. Jean Launay a regretté que l'application de certaines dispositions issues du cadre communautaire soit envisagée sans que des réponses claires aient été apportées à des interrogations concrètes. Il a ainsi indiqué attendre depuis plus de trois mois une réponse du ministère de l'écologie et du développement durable sur les conséquences du classement des masses d'eau sur les plans réglementaire, notamment en termes de police de l'eau, et financier, pour ce qui concerne l'affectation des moyens. Il a regretté que les commissions géographiques des comités de bassin soient appelées à travailler dans cette incertitude juridique et alors même que l'inventaire des masses d'eau reste très partiel. Il a, en outre, rappelé que la diminution des moyens des agences de l'eau contribuait à accroître la difficulté à trouver des maîtres d'ouvrage.

M. Jean-Claude Flory a rappelé que le débat national sur la politique de l'eau avait mis en évidence le fait que tous les acteurs concernés sont conscients du travail remarquable réalisé au cours des dernières décennies par les agences de l'eau et les comités de bassin. Il a également souligné que ce débat avait également mis en évidence le fait que les agriculteurs et leurs organisations professionnelles étaient parfaitement conscients de la nécessité de mieux intégrer leurs activités dans les préoccupations environnementales et ce d'une manière négociée, conformément à la méthode de travail choisie par le Gouvernement.

Il a ensuite souligné la nécessité de privilégier le financement de la politique de l'eau par des redevances affectées et non par des taxes dont le produit est versé au budget général. A cet égard, il a estimé qu'il serait probablement souhaitable de resserrer les ratios entre le niveau des redevances perçues et le niveau des aides attribuées par les agences de l'eau. Il a également rappelé l'intérêt d'une affectation progressive à la politique de l'eau du produit de la taxe générale sur les activités polluantes appliqué à l'eau pour aider les agriculteurs à relever les défis qui se posent en matière d'environnement qui constituent un enjeu central pour l'image de notre agriculture.

Enfin, il a souligné la nécessité d'une simplification de la police de l'eau, qui est aujourd'hui exercée, à des titres divers, par sept ou huit administrations.

M. Pierre Ducout a noté que si les objectifs de qualité des masses d'eau souterraines étaient louables, il importait de noter que des masses d'eau pouvaient être parfaitement potables sans présenter un bon état chimique, en raison, par exemple, de la présence de fluor ou de sel.

Il a ainsi rappelé le travail important réalisé, sous la précédente législature, sur le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Il a estimé que ce projet de loi

avait été considéré comme équilibré par tous les acteurs et qu'il marquait des avancées importantes en matière de protection de l'environnement notamment par la mise en œuvre du principe pollueur-payeur.

Il a ensuite fait part de son étonnement de voir envisagée l'instauration de redevances qui pèseraient sur l'ensemble des entrants et non sur les seuls excédents conformément à l'objectif de soutien d'une agriculture raisonnée.

Enfin, il a rappelé les résultats inégaux de la politique de l'eau selon les bassins et le travail de qualité réalisé par certains maîtres d'ouvrage.

Mme Marcelle Ramonet a estimé que la transposition de cette directive constituait une étape importante de la réforme de la politique de l'eau, sans pour autant la résumer.

Elle a ainsi rappelé que la ministre de l'écologie et du développement durable, Mme Roselyne Bachelot, avait annoncé l'examen, dans quelques mois, d'un projet de loi sur l'eau beaucoup plus important. Elle a précisé que le rapport qu'elle avait présenté avec Antoine Herth au mois de novembre 2003 à la Commission, intitulé « *Le développement durable, réponse aux enjeux agricoles et environnementaux* », trouverait dans ce cadre une place particulière, la ministre ayant indiqué qu'elle s'appuierait sur cette réflexion.

Elle a par ailleurs considéré que la politique de décentralisation invitait les collectivités locales à s'impliquer plus fortement dans les services et la maîtrise d'ouvrages, ainsi que dans la politique d'aménagement et de développement. Elle a estimé que la reconquête de la qualité de l'eau et de la confiance des consommateurs était un enjeu essentiel, rappelant que la région Bretagne avait déjà pris de nombreuses initiatives dans ce domaine au cours des dernières années, telles que le programme « *Bretagne eau pure* ». Elle a ajouté que le président du conseil régional de Bretagne, M. Josselin de Rohan, souhaitait mettre rapidement en œuvre le nouveau droit à l'expérimentation qui serait accordé aux régions et mettre en place une gestion régionale de la ressource en eau.

Elle a conclu en indiquant que si l'eau était sans doute l'un des produits les plus contrôlés de France, puisqu'elle fait l'objet d'environ 200 analyses chaque jour, la transposition de la directive constituerait un signal politique important pour poursuivre les efforts. Elle a appelé à une évolution des comportements dans ces domaines, souhaitant que la rigueur et l'honnêteté dans l'analyse l'emportent à l'avenir sur la stigmatisation des catégories professionnelles, dont les responsabilités sont évidemment partagées.

Le président Patrick Ollier s'est félicité de l'intérêt des précédentes interventions et a jugé le débat fructueux. Il a toutefois rappelé que

le projet de loi examiné ne constituait qu'une première étape, la simple transposition d'une directive communautaire ne devant pas conduire à anticiper à l'excès sur le futur débat.

Il a considéré que ce dernier avait également pu être préparé en 2003 grâce à l'excellent rapport d'information sur les activités agricoles et la protection de l'environnement de M. Antoine Herth et Mme Marcelle Ramonet, ainsi qu'au rapport rédigé par M. Jean-Claude Flory sur la politique de l'eau. Il a également souligné l'utilité du travail réalisé à la fin de la précédente législature avec l'examen en première lecture d'un projet de loi portant réforme de la politique de l'eau. Il a indiqué que l'ensemble de ces contributions permettrait indéniablement de préparer et d'éclairer le grand débat qui serait organisé pour l'examen du futur projet de loi sur l'eau.

La Commission est alors passée à l'examen des articles du projet de loi restant en discussion.

- **Article 2** (article L. 212-1 du code de l'environnement) : *Champ d'application et contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)*

La Commission a examiné un amendement de Mme Nathalie Gautier, visant à revenir à la rédaction de la directive ainsi qu'à celle du projet de loi initial, en disposant que, lorsque la réalisation des objectifs de qualité et de quantité des eaux prévus par cet article est impossible ou d'un coût disproportionné au regard des bénéfices que l'on peut en attendre, des objectifs « moins stricts », et non plus « dérogatoires », peuvent être fixés par le SDAGE.

Emettant un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, **M. André Flajolet, rapporteur**, a indiqué que le choix du terme « dérogatoire » par l'Assemblée nationale en première lecture répondait au souci de mieux encadrer l'éventualité prévue par ce paragraphe.

Il a en effet estimé qu'une dérogation constituait par définition une exception à une norme clairement établie, alors que la fixation d'objectifs « moins stricts », laissant trop de place à l'appréciation subjective, conduisait à changer la norme.

La Commission a donc *rejeté* cet amendement, puis elle a *adopté* cet article *sans modification*.

- **Article 3** (article L. 212-2 du code de l'environnement) : *Elaboration et mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)*

La Commission a examiné un amendement de Mme Nathalie Gautier, prévoyant que le comité de bassin soumet le projet de SDAGE aux

associations agréées de protection de l'environnement et de protection des consommateurs.

Mme Nathalie Gautier a indiqué que la directive prévoyait une très large participation du public à l'élaboration de la politique de préservation des ressources en eau, ce qui correspond par ailleurs à une attente très forte, et répond à un reproche des citoyens.

Rappelant que les associations sont désormais associées aux comités de bassins et aux agences de l'eau, elle a estimé nécessaire de recueillir leur avis sur tout projet de SDAGE.

Emettant un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, **M. André Flajolet, rapporteur**, a indiqué que, la démocratie n'étant pas un forum de discussion permanente, il était nécessaire d'encadrer la procédure de consultation du public. A cet effet, il a rappelé que le présent projet de loi prévoyait que le comité de bassin recueille les observations du public sur le projet de SDAGE, ce qui satisfait en grande partie l'amendement de Mme Nathalie Gautier.

Il a en outre rappelé que le comité de bassin, élaborant le SDAGE, comprenait déjà un collège d'usagers et de personnes compétentes incluant les associations de consommateurs et de protection de l'environnement.

La Commission a donc *rejeté* cet amendement, puis elle a *adopté* cet article *sans modification*.

- **Article 4** (articles L. 212-2-1 et L. 212-2-2 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Programmes de mise en œuvre du SDAGE et de surveillance de l'état des eaux*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

- **Article 5** (article L. 212-6 du code de l'environnement) : *Elaboration par l'autorité administrative du projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en cas de défaillance de la commission départementale de l'eau*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

- **Article 7** (articles L. 122-1, L. 123-1, L. 124-2 du code de l'urbanisme) : *Mise en conformité des documents d'urbanisme*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

- **Article 7 bis (nouveau)** (articles L. 4424-36 et L. 4424-36-1 (nouveau) du code général des collectivités territoriales) : *Dispositions particulières à la collectivité territoriale de Corse*

La Commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Puis, elle a *adopté* l'ensemble du texte *sans modification*.

* *
*

Jeudi 4 mars 2004

*coprésidence de M. Patrick Ollier,
président de la commission des affaires économiques,
et de M. Pascal Clément, président de la commission des lois*

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire et la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ont, au cours d'une réunion conjointe, entendu **Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992).**

Le président Pascal Clément, après avoir rappelé que la Commission des lois avait procédé à la fin de l'année 2003 à deux catégories d'auditions – celle de constitutionnalistes, puis celle de membres de la commission Coppens – a indiqué que Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur au fond au nom de la Commission des lois, avait effectué une cinquantaine d'auditions et que M. Martial Saddier, rapporteur pour avis au nom de la Commission des affaires économiques avait lui aussi procédé à de nombreuses auditions. Il a rappelé que les deux commissions avaient entendu M. Dominique Perben, garde des Sceaux, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, qui serait examiné le 7 avril par la Commission des lois et débattu à partir du 14 avril en séance publique.

Après s'être félicité de la coopération des deux commissions saisies sur le projet de loi constitutionnelle, **le président Patrick Ollier** a souligné que ce dernier constituait un texte fondateur, puisqu'il s'agit de consacrer une écologie humaniste en la portant au plus haut niveau de notre hiérarchie des normes, et a fait part de sa détermination pour que ce projet de loi aboutisse.

Jugeant qu'il constituait une avancée indéniable de nos droits fondamentaux et répondait aux attentes de notre société en matière de développement durable, il s'est déclaré également soucieux, en tant que président de la Commission des affaires économiques, de concilier les exigences environnementales avec les deux autres piliers du développement durable, que sont le développement économique et le développement social, qui reposent sur le dynamisme de notre recherche et des entreprises françaises.

Reconnaissant la difficulté qu'il y avait à rédiger un texte de portée constitutionnelle, mais considérant que la consécration de nouveaux objectifs et principes de valeur constitutionnelle donnerait probablement lieu à une jurisprudence abondante, il a estimé nécessaire de réduire, autant que

possible, les divergences d'interprétation en élaborant des normes claires. Il a estimé qu'à cet égard, l'audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, était essentielle, car si la Charte de l'environnement suscite de très nombreux espoirs, elle doit également donner lieu à un large débat et à des explications permettant de dissiper les inquiétudes. Sur ce point, il a souligné que les milieux scientifiques et économiques craignaient que la Charte ne consacraît au plus haut niveau de notre droit une politique risquant de dériver vers l'immobilisme et il a donc jugé indispensable d'éviter tout « faux procès » susceptible de compromettre l'objectif poursuivi avec la Charte, qui mérite de rencontrer un consensus au sein de l'Assemblée nationale et de ne pas faire l'objet d'une opposition politicienne.

Il a par ailleurs indiqué que l'audition du garde des Sceaux avait mis en évidence que le champ d'application du principe de précaution était somme toute réduit, en raison des conditions cumulatives qui devront être réunies pour y recourir. Il a néanmoins jugé que l'on ne pouvait passer sous silence les inquiétudes du monde économique et des élus locaux, suscitées par l'application du principe de précaution par les autorités publiques locales. Il a souhaité savoir si celles-ci pourraient bénéficier d'une aide à l'expertise, notamment pour apprécier les risques encourus et faire le point sur l'état des connaissances scientifiques.

Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a précisé que son intervention se situerait dans le prolongement de celle du garde des Sceaux, auquel il reviendra de soutenir la discussion du projet de loi devant la représentation nationale, et viserait à exposer les fondements environnementaux de ce texte historique.

Abordant les objectifs poursuivis par le Gouvernement, elle a estimé que notre génération devrait répondre des mesures prises en faveur de la qualité de l'eau et de l'air, sans lesquels il n'y aurait pas de vie, de la couche d'ozone protégeant la planète, des émissions de gaz carbonique dont chacun reconnaît aujourd'hui qu'ils sont à l'origine du réchauffement climatique, ou de la réduction de la diversité des espèces.

Elle a jugé que nous aurions également à répondre devant nos enfants de l'accélération de l'érosion des sols, qui risque d'accroître les débits de pointe lors de crues torrentielles, et de l'urbanisation importante des lits majeurs des rivières et des fleuves au mépris des règles les plus élémentaires de l'hydrométéorologie et de l'hydraulique.

Indiquant qu'elle pourrait continuer à l'envi cet inventaire de nos erreurs collectives durant le siècle passé, au risque de se voir reprocher de

céder à la tentation d'une lucidité tardive, elle a jugé que la connaissance que nous avons aujourd'hui de ces phénomènes nous impose de réagir.

Elle a estimé que la Charte de l'environnement constituait la traduction juridique de cette prise de conscience, comme ce fut le cas autrefois pour les droits de l'Homme puis les droits sociaux, et a souligné que le Gouvernement avait adopté une démarche humaniste, initiée par le Président de la République.

Ainsi, l'article 1^{er} de la Charte a-t-il été rédigé en songeant à la composante anthropique du phénomène du réchauffement climatique, les termes choisis tendant à ne pas conduire, par le biais d'une analyse et d'une politique malthusiennes, à l'attrition de notre système de production et de notre civilisation.

De même, l'article 4 de la Charte a pour objet d'apporter une réponse adaptée aux victimes diffuses d'un pollueur identifié, aux habitants des littoraux souillés par le fioul des pétroliers qui procèdent à des déballastages ou font naufrage du fait d'un mauvais entretien, aux riverains des canaux de certains départements du Nord pollués par les métaux lourds ou encore aux riverains de sites pollués dont le propriétaire n'est pas identifié et sa rédaction a été inspirée par le souci de ne pas provoquer un bouleversement du calcul économique déterminant chaque investissement industriel.

Indiquant que plusieurs articles de la Charte avaient été inspirés par la situation des victimes de l'explosion d'usines à risques ou d'inondations torrentielles, elle a signalé que c'est toutefois en pensant à la nécessité de développer, par la transparence et l'information préventive, une véritable conscience du risque, pour limiter les phénomènes de peur irrationnelle, que l'article 7 de la Charte avait été rédigé, afin de développer la participation et l'information du public et d'éviter ainsi, par exemple, que des salariés ne soient mis au chômage parce que les autorités publiques n'ont pas pu ou pas su convaincre les riverains qu'une usine classée « Seveso » ne constitue pas un risque inacceptable dès lors que l'on respecte les termes des autorisations administratives.

Estimant que la Charte était un texte de synthèse entre les forces contradictoires d'une époque régie par le progrès, la création, l'innovation, mais inquiète des dangers qu'ils recèlent pour la planète et pour l'humanité, elle a ajouté que le temps de l'écologie doctrinaire et idéologique était dépassé, et que la Charte, loin d'être un manifeste inspiré par une idéologie sacrificielle ou une profession de foi politique sans portée, était un texte grave, humaniste et équilibré, comme il sied à une norme de portée constitutionnelle.

Évoquant l'article 2 de la Charte, dont elle a estimé qu'il résumait l'approche équilibrée du Gouvernement, elle a souligné qu'il énonçait un

devoir fondamental pesant sur l'ensemble des sujets de droit, trouvant son origine dans le discours du président de la République prononcé le 3 mai 2001 à Orléans, selon lequel « *il s'agit de faire prévaloir une certaine conception de l'homme par rapport à la nature. Il s'agit de rappeler ses droits mais aussi ses responsabilités* ».

Elle a estimé que l'affirmation de ce devoir était un élément essentiel de la reconnaissance de la responsabilité des êtres humains à l'égard de l'environnement, soulignant le lien entre la qualité de l'environnement et le comportement individuel, chacun devant assumer ses responsabilités dans ce domaine sans attendre une évolution du comportement des autres acteurs.

Elle a indiqué que le Gouvernement avait voulu faire « œuvre d'équilibre », la Charte ne comportant aucun renoncement, ni aucune disposition irréaliste ou doctrinaire, en faisant en sorte que les principes cardinaux qui inspirent le droit positif de l'environnement changent de niveau pour mieux l'éclairer et le déterminer.

Se déclarant consciente du fait que ce projet de loi faisait l'objet de critiques multiples, émanant pour partie de personnes jugeant le texte sans portée réelle, pour partie de personnes estimant qu'il en aurait trop, elle a précisé que ce paradoxe démontrait précisément le caractère équilibré du projet de loi.

Abordant la rédaction de l'article 4 de la Charte, elle s'est associée aux propos du garde des Sceaux soulignant l'innovation que constituait le principe de réparation et sa supériorité sur celui de « pollueur-payeur », lequel suscite la crainte, exprimée par nombre des personnes consultées, qu'il ne soit qu'un droit à polluer, alors qu'il est préférable de prévenir les dommages à l'environnement ou, à défaut, de les réparer. Elle a précisé que le terme de réparation renvoie à la responsabilité du pollueur, notion plus large que le principe mercantile du pollueur-payeur et a jugé que la rédaction retenue, selon laquelle le pollueur doit « contribuer » à la réparation des dommages à l'environnement, soulignait le réalisme de la démarche du Gouvernement.

Elle a ensuite précisé que le principe de réparation des dommages prévu à l'article 4 de la Charte trouverait à s'appliquer lorsque le dispositif de prévention de ces dommages, prévu par l'article 3, se révélerait trop limité, et qu'il permettrait d'aller plus loin que ne le fait le droit positif issu des régimes de responsabilité civile et administrative, précisés par la jurisprudence, en ouvrant un droit à réparation d'un dommage à l'environnement même en l'absence de victime directe pouvant demander réparation à l'auteur du dommage.

Abordant ensuite l'article 5 du projet de loi, elle a estimé que certaines critiques portaient moins sur la Charte proposée par le Gouvernement

que sur les versions issues de la commission de préparation de la Charte présidée par le professeur Yves Coppens, que le Gouvernement a écartées. Elle a ajouté que la définition, par cet article, du principe de précaution représentait un progrès, puisque ce principe, déjà énoncé par l'article 174 du traité de l'Union européenne selon lequel les politiques de l'environnement sont fondées notamment sur le principe de précaution, n'est pas pour autant défini, ce qui laisse place à toutes sortes d'interprétations et de dérives.

Précisant que le code de l'environnement n'évitait pas cet écueil et que la jurisprudence de ces dernières années avait montré les incertitudes pesant sur la portée et le sens de ce principe, elle a estimé que la vivacité des débats sur ce sujet tenait à cette incertitude qui occulte la véritable utilité de ce principe.

Elle a donc jugé qu'en élevant le principe de précaution au niveau constitutionnel et en lui donnant une définition précise, celui-ci acquerrait une portée plus large et s'imposerait à l'ensemble des normes.

Elle a ajouté que, contrairement aux mesures de prévention, destinées à prévenir un risque de dommage connu, les mesures de précaution ne devaient intervenir qu'en cas d'incertitude pesant sur la réalisation d'un dommage en raison de l'insuffisance de nos connaissances scientifiques. Soulignant que son champ d'application serait donc réduit aux dommages incertains, qui sont moins nombreux que ne peuvent le laisser penser certains commentaires hâtifs, elle a fait observer que ces dommages incertains devraient en outre affecter l'environnement de manière grave et irréversible, ces conditions étant cumulatives et non alternatives. Elle a ajouté qu'il appartiendrait alors aux autorités publiques de veiller à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées prises dans le but d'éviter la réalisation du dommage et de mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques encourus.

Elle a précisé que toutes les personnes concernées, publiques ou privées, pourraient contribuer à ces procédures destinées à lever les incertitudes, ajoutant que le principe de précaution ne devait paralyser ni les activités économiques, ni la recherche scientifique, dans la mesure où cette dernière contribue, dans des conditions de parfaite transparence, à lever les incertitudes et à permettre, le cas échéant, de passer de mesures de précaution à des mesures de prévention.

Evoquant enfin la méthode d'élaboration de ce projet de loi, elle a indiqué qu'elle avait été guidée par une démarche réfléchie et profondément participative, rappelant que la commission pluridisciplinaire présidée par le professeur Yves Coppens avait travaillé pendant près d'une année, au cours de laquelle 14 000 questionnaires adressés à de nombreux citoyens avaient été

retournés au Gouvernement, et 14 assises territoriales avec près de 8 000 participants avaient été réalisées.

Elle a estimé que les débats avaient été sereins et constructifs, montrant l'enthousiasme de tous à travailler ensemble pour construire un avenir commun hors des clivages partisans, en s'élevant au-dessus des problèmes quotidiens et des conflits d'intérêts et qu'ils avaient profondément marqué les travaux de la Commission chargée d'élaborer la Charte.

Elle a enfin rappelé que les débats de cette commission, qui a travaillé de juin 2002 à avril 2003, avaient d'abord permis de déterminer quelle forme pourrait prendre une Charte « *adossée à la Constitution* », puis de recueillir l'avis de spécialistes de l'environnement, de scientifiques et de la société civile sur le contenu même de la Charte, pour aborder enfin les questions éthiques justifiant une modification de la Constitution.

Le président Pascal Clément a tout d'abord observé que jusqu'à présent, les objectifs constitutionnels figurant dans le bloc de constitutionnalité étaient constitués de droits mais non de devoirs, tels que ceux prévus par la Charte de l'environnement. Il a en outre remarqué que ces droits renvoyaient à une législation d'application, comme le droit de grève, alors que tel n'est pas le cas pour les droits et devoirs consacrés par la Charte, qui sont pour certains d'application immédiate. Il a demandé à la ministre si elle tenait à cette application immédiate et a indiqué qu'à ses yeux, le seul amendement qui vaille viserait à revenir sur cette immédiateté, les autres questions étant en regard relativement marginales.

Evoquant l'article 8, il a ensuite souhaité savoir si une réflexion avait été menée afin de promouvoir l'éducation à l'environnement dans les programmes scolaires. Il a enfin demandé si une évaluation de l'impact budgétaire de la Charte de l'environnement avait été réalisée, concernant notamment la mise en œuvre du principe de précaution et celle d'actions de prévention ou de réparation.

Mme Nathalie Koscisuko-Morizet, rapporteure de la Commission des lois, rappelant qu'elle avait procédé à de nombreuses auditions de constitutionnalistes, de membres de la commission Coppens et de « parties prenantes » de la société civile, a observé que trois sujets étaient fréquemment évoqués : en premier lieu, la multiplicité des points de vue au sein de la commission Coppens ; en deuxième lieu, les attentes auxquelles répond la Charte de l'environnement ; enfin, les craintes que celle-ci peut soulever.

Evoquant le processus d'élaboration de la Charte de l'environnement, elle a fait part de la contestation de celui-ci par certains juristes et a souhaité savoir d'une part, quels enseignements la ministre tirait de

cette démarche de démocratie participative et d'autre part, en quoi cette expérience avait pu influencer la rédaction de la Charte déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

Puis, abordant la question de la nécessité de la Charte de l'environnement, elle a noté que paradoxalement, l'utilité d'une Charte de l'environnement paraissait mieux admise par nos concitoyens que par une partie des élus. Elle a donc demandé à la ministre en quoi la Charte de l'environnement correspondait à un besoin, à la lumière de son expérience de près de deux ans au ministère de l'écologie et du développement durable.

Enfin, évoquant la place de la santé dans la Charte, elle a indiqué avoir constaté, au fil des auditions, que le milieu médical se montrait relativement réticent, notamment concernant le principe de précaution. Jugeant que cette réaction tenait certainement à ce que l'application d'un tel principe poserait des problèmes extrêmement ardues en matière médicale, elle a jugé important d'assigner clairement à la santé et à l'environnement leurs domaines respectifs. En effet, a-t-elle souligné, même si l'article 1^{er} consacre le droit à un environnement équilibré et favorable à la santé, la Charte n'est pas une charte de la santé publique, le principe de précaution s'appliquant en cas de dommage à l'environnement et non pas à la santé publique. Elle a donc souhaité que la ministre puisse contribuer à clarifier la part de la santé dans la Charte, s'agissant notamment du principe de précaution.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, a tout d'abord tenu à confirmer, au vu des auditions menées, l'unanimité du constat fait par les acteurs économiques quant à la nécessité de l'existence d'un texte consacrant le développement durable. En effet, a-t-il souligné, ces acteurs économiques ont pris conscience que l'homme demeurerait dépendant de son environnement, alors que l'impact des activités humaines sur ce dernier n'avait jamais été aussi important. Il a donc estimé que nos choix économiques et sociaux à venir devaient être guidés par ce constat clairvoyant. Il a en outre observé que les avis recueillis cautionnaient également le choix d'un adossement à la Constitution des principes tendant à la protection de l'environnement.

Il a néanmoins souligné que cette démarche, introduisant une réelle nouveauté dans le fonctionnement de notre société, suscitait des inquiétudes compréhensibles de la part des acteurs auditionnés, mais aussi des parlementaires, les interrogations portant sur la portée concrète de la Charte et son impact sur les activités économiques. Il a indiqué que les craintes se focalisaient sur l'apparition d'une nouvelle forme d'insécurité juridique, susceptible de mettre en cause toute avancée et d'handicaper la France dans la compétition internationale.

Après avoir souligné que la Charte de l'environnement, en consacrant un droit à l'environnement, constituait une innovation majeure, il a rappelé que les grands principes du droit de l'environnement figuraient déjà dans le code de l'environnement (principes d'action préventive, pollueur-payeur, de précaution, ou encore de participation) et a demandé quelles raisons avaient conduit à les constitutionnaliser et quelles seraient les conséquences de cette constitutionnalisation, non seulement pour les citoyens mais aussi pour les acteurs économiques.

Rappelant que l'article 5 de la Charte disposait que les autorités publiques devraient veiller à l'adoption de mesures « provisoires et proportionnées », il s'est demandé comment la notion de « proportionnalité » devrait être appréciée et si elle englobait des considérations économiques et financières.

Insistant sur la portée de l'article 10 de la Charte qui permettra à la France de conforter ses positions lors des négociations internationales ou communautaires dans le domaine de l'environnement, il s'est toutefois interrogé sur ce qui adviendrait si une norme ou une décision communautaire (comme la levée du moratoire européen sur les organismes génétiquement modifiés) s'avérait contradictoire avec la Charte de l'environnement.

En réponse à ces questions, Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les éléments d'information suivants :

– s'agissant de l'applicabilité directe de la Charte de l'environnement, les inquiétudes évoquées par le président Pascal Clément doivent être nuancées, car seul l'article 5 est d'application directe. La Charte, d'une manière générale, conforte le rôle du législateur en le plaçant au centre du droit de l'environnement, qui relève aujourd'hui en grande partie du pouvoir réglementaire. L'applicabilité directe du principe de précaution se justifie par la définition même de ce principe : sa mise en œuvre suppose une démarche éthique, dans un contexte d'incertitude scientifique. Il invite donc les autorités publiques à inclure cette démarche éthique dans leur processus décisionnel. Renvoyer à la loi les conditions de son application reviendrait au contraire à s'inscrire dans une démarche de prévention, qui ne peut intervenir que lorsqu'un risque est précisément identifié ;

– une formation des élèves à l'environnement sera rendue obligatoire dans l'enseignement scolaire, dès la rentrée 2004, à travers des modules spécifiques. Des expériences pilotes ont d'ailleurs été lancées dans certaines académies sur le contenu de la formation à l'environnement, avec Mme Tokia Saïfi, secrétaire d'Etat au développement durable ;

– l’impact budgétaire de la Charte doit être évalué en le rapportant au coût d’une absence de mesures environnementales, la réparation des dommages environnementaux pouvant représenter une charge nettement plus lourde que celle de leur prévention. En témoignent le coût budgétaire de l’effort de dépollution des sols autour de l’usine Métaleurop, le coût des travaux de consolidation des sous-sols miniers pour limiter les risques d’effondrements causés par une exploitation mal maîtrisée, ou encore l’indemnisation des dégâts causés par les marées noires ;

– le processus très démocratique retenu pour l’élaboration de la Charte s’est avéré particulièrement enrichissant, même si la consultation directe des citoyens a pu être interprétée par la représentation nationale comme une forme de dessaisissement. Les opinions exprimées très librement par les Français se sont caractérisées le plus souvent par un grand sens des responsabilités et de la mesure ; les approches purement idéologiques sont restées très marginales. Ces avis, issus de milieux socio-professionnels aux intérêts souvent divergents, ont permis de dégager un consensus inattendu et de surmonter de grandes différences idéologiques et sociologiques ;

– la Charte est assurément un texte nécessaire dans la mesure où la Constitution est le socle du pacte républicain et où, à l’aube du XXI^{ème} siècle, le droit à l’environnement et le droit de l’environnement doivent en faire partie. Il convient de rappeler que ce pacte républicain s’est d’abord construit, en 1789, sur la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, qui traitait des droits individuels et politiques, puis, en 1946, sur le Préambule de la Constitution de la IV^{ème} République, qui traitait des relations économiques et sociales entre les individus. La Charte constitue une troisième étape, par laquelle sont prises en compte, dans le socle constitutionnel, les interactions entre les activités humaines et les milieux naturels, qui peuvent influencer sur la recherche du bonheur commune à tous les individus ;

– les inquiétudes exprimées par le corps médical s’agissant du principe de précaution sont étonnantes, dans la mesure où ce principe est déjà utilisé au quotidien dans l’ensemble des activités médicales, qui reposent constamment sur cette exigence éthique. Si l’article 1^{er} de la Charte constate bien un lien entre la santé et l’environnement, lien que le Plan national santé-environnement vise à prendre en compte, les activités liées à la santé ne sont pas, en revanche, directement concernées par son article 5. La santé n’est concernée par ce texte que dans la mesure où l’environnement est le vecteur d’une atteinte à la santé humaine ; ainsi, la protection de la santé des riverains d’une installation polluante entrera dans l’objet de la Charte, mais certainement pas un acte chirurgical ;

– les mesures de précaution n’interviennent qu’en raison de l’incertitude qui pèse sur la réalisation du dommage. Elles n’ont donc pas

vocation à perdurer mais doivent conduire, dans la mesure du possible, à régir la période nécessaire à l'accomplissement des travaux de recherche destinés à lever l'incertitude scientifique. A contrario, la précaution ne peut être entendue comme une interdiction définitive : elle ne concerne qu'une période transitoire, le caractère incertain étant intimement lié à l'état des connaissances scientifiques. Cette part d'incertitude sera sans doute la plus délicate à apprécier ; elle suppose une approche dynamique et non statique, la nécessité de lever le doute scientifique conduisant naturellement au mouvement.

M. François-Michel Gonnnot a estimé que si l'écoute des rapporteurs et de la ministre permettait de relativiser certaines craintes, la Charte de l'environnement « perturbait » néanmoins profondément un certain nombre de commissaires, faute sans doute d'un débat suffisant à ce stade.

Il a en outre jugé contradictoire que la ministre qualifie la Charte de texte « grave », alors qu'il est affirmé par ailleurs qu'un certain nombre de principes énoncés dans la loi constitutionnelle seraient purement déclaratifs ou sans conséquences. Il s'est demandé si les commentaires destinés à rassurer ne conduiraient pas à vider la Charte de son sens, notamment au niveau international, alors que la France était l'un des premiers pays au monde à se doter d'un texte d'une telle portée.

Il a donc jugé légitime de mesurer l'utilité et les conséquences de la Charte et notamment de son article 5. Dans ce cadre, il a demandé à la ministre si le Gouvernement avait effectué une évaluation interministérielle précise des conséquences de ce texte, notamment dans les domaines de l'industrie et de l'énergie, précisant qu'un certain nombre de filières étaient inquiètes, comme le nucléaire, la chimie, les mines ou les filières d'élimination des déchets.

Notant que dès lors que des droits seront créés, le peuple s'en emparerait tout naturellement, il a déploré que soient parfois évoqués des « droits sans conséquences » et a estimé au contraire que les Français les feraient valoir et invoqueraient le principe de précaution et leur droit à un environnement favorable à leur santé, pour contester, par exemple, la construction d'un nouveau réacteur nucléaire, d'un incinérateur ou d'un aéroport dans leur voisinage immédiat. Il a rappelé que, alors même que ce principe n'avait pas encore valeur constitutionnelle et n'était défini nulle part, il était souvent invoqué, ce qui freinait l'action des autorités publiques notamment pour la construction d'infrastructures.

Il a donc jugé souhaitable que les ministres de l'industrie et de la recherche soient auditionnés par la Commission des affaires économiques afin que les commissaires soient éclairés sur les conséquences de la Charte dans les domaines relevant de leurs compétences.

Puis, il a demandé à la ministre comment elle entendait répondre aux inquiétudes suscitées par la mise en œuvre de la Charte – notamment chez les élus locaux, les industriels, les assureurs ou les chercheurs. A force d'éviter les débats sur ce texte en amont, a-t-il conclu, la discussion de la Charte de l'environnement en séance publique risque d'être houleuse.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a tout d'abord déclaré avoir apprécié la réponse de la ministre à la question du président Pascal Clément et a jugé également indispensable de mieux prendre en compte les coûts environnementaux des décisions.

Ayant pris acte de la volonté du Gouvernement de mener à bien le travail entrepris sur la Charte de l'environnement, elle a souligné, en sa qualité de membre de la commission Coppens, que sa préférence allait à la version n° 2 du texte proposé par cette instance plutôt qu'au projet de loi tel que déposé par le Gouvernement. Elle a rappelé que le texte de la commission Coppens était le fruit d'un consensus, élaboré après une large discussion, et a indiqué que le groupe socialiste déposerait un certain nombre d'amendements à la Charte.

Elle a également regretté que seul le principe de précaution soit inscrit dans la Charte, estimant préférable que les autres grands principes du droit de l'environnement y apparaissent clairement, d'autant plus que ce principe est moins lisible pour la plupart de nos concitoyens que celui de « pollueur-payeur », aujourd'hui bien compris, ou le principe de prévention. Elle a craint que la mention du seul principe de précaution dans la Charte ne focalise l'attention sur cette disposition, par ailleurs utile, et qu'ainsi le Gouvernement ne soit confronté à des difficultés avec sa majorité.

En réponse aux propos de M. François-Michel Gonnot, elle a indiqué qu'elle jugeait bon, pour sa part, que les citoyens s'emparent des droits qu'on leur donnait.

Elle s'est ensuite interrogée sur la référence faite au droit à la santé dans l'article 1^{er} alors que ce droit figure déjà dans le bloc constitutionnel et a jugé souhaitable d'améliorer la rédaction de cet article, en prenant en compte la dimension « philosophique » que la qualité de vie peut revêtir pour nos concitoyens.

Puis, notant que le garde des Sceaux avait indiqué que l'article 5 de la Charte ne concernait pas la santé, mais uniquement l'environnement, elle a souhaité connaître le point de vue de la ministre sur cette question. Elle a rappelé que l'Académie des sciences et l'Académie de médecine étaient en effet, en l'état actuel des explications, fermement opposées à cet article et a jugé nécessaire de lever toute ambiguïté. Mme Geneviève Perrin-Gaillard a

indiqué que pour sa part, elle ne partageait pas du tout l'analyse selon laquelle le principe de précaution obérerait la recherche.

Enfin, elle a regretté que le principe d'évaluation ne figure pas dans la Charte, alors que la France ne dispose aujourd'hui d'aucun outil efficace d'évaluation de l'impact environnemental des politiques publiques.

M. Christian Decocq a d'abord souligné qu'une fois de plus, la France était exemplaire, puisque l'adoption de la Charte de l'environnement constituait une grande première juridique. Il a malgré tout estimé que ce texte se situait dans la continuité des grandes lois relatives à l'environnement déjà mises en œuvre par la droite, rappelant que le principe « pollueur-payeur » institué en 1964 datait du général de Gaulle, la Charte constituant l'aboutissement de ce long travail législatif.

Il a indiqué qu'il entendait bien les risques de judiciarisation, évoqués par certains, en raison de la « vaporisation des droits subjectifs » évoquée par le professeur Guy Carcassonne. Mais, s'est-il interrogé, le risque n'est-il pas encore plus grand si l'on ne fait rien ? Il a souligné l'intérêt de bénéficier d'un socle juridique permettant d'encadrer les principes environnementaux et d'éviter des dérives telles que celles auxquelles on a assisté au cours des dernières années, M. José Bové invoquant le principe de précaution tantôt pour justifier les arrachages de plants d'OGM, tantôt pour critiquer les abattages préventifs.

Il s'est ensuite interrogé sur la possibilité d'intégrer, dans l'évaluation du coût des mesures de protection de l'environnement, le « coût évité » grâce à ces mesures.

M. Michel Piron a posé les quatre questions suivantes sur l'article 5 relatif au principe de précaution :

- que sont « la réalisation incertaine » d'un dommage, ainsi que la gravité et l'irréversibilité potentielles d'un dommage incertain ?

- que sont alors des mesures « proportionnées » à une valeur dont le premier caractère est d'être inconnue ?

- qui jugera du bon degré de précaution dans un domaine dont la connaissance est apophatique, c'est-à-dire repose sur le fait de savoir qu'on ne sait pas ? En conséquence, la source du savoir ne deviendrait-elle pas exclusivement juridique ?

- s'il est tout à fait justifié de prendre des mesures en fonction de l'état des connaissances et non des interrogations scientifiques, n'est-il pas risqué voire dangereux, en revanche, de proportionner ces mesures à un étalon inconnu ? Est-ce bien précautionneux ?

Il s'est demandé, en d'autres termes, s'il ne préférerait pas la formule « *je pense, donc je suis* » à « *je doute, donc j'agis* ».

Répondant aux différents intervenants, Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :

– en réponse à l'évocation des inquiétudes suscitées par la Charte dans les milieux industriels, il convient d'indiquer que, si cette Charte marque effectivement, comme cela a été souligné dans la presse, un changement de civilisation, c'est bien parce qu'elle adapte le droit à un changement de civilisation, et non pas parce qu'elle produit ce changement ;

– si l'adjectif « grave » a été utilisé pour caractériser l'enjeu lié à l'élaboration de la Charte, c'est, d'une part, parce qu'il s'agit d'un texte important méritant un examen solennel, et d'autre part, parce qu'il traite de questions mettant en jeu la survie de l'humanité ;

– les questions environnementales mettent fondamentalement en évidence la nécessité de restaurer le pacte social qui fonde notre société démocratique. Divers exemples montrent que la mise en place de la Charte intervient dans un contexte de crise de confiance envers les autorités : ainsi, la reprise de l'exploitation de l'usine de la Société nationale des poudres et explosifs à proximité du site d'AZF à Toulouse se heurte non pas à des incertitudes sur les conditions de sécurité nécessaires, car sur ce plan, toutes les garanties ont été prises, et au surplus l'usine a montré sa capacité à résister au choc d'une explosion, mais à la réaction émotionnelle des associations de riverains qui ne peuvent accepter cette réouverture après le traumatisme vécu ; de même, le principe d'émotion l'emporte sur le principe de précaution sur un autre site où toutes les garanties ont été prises pour permettre le stockage de produits toxiques. La préservation de la dimension industrielle et agricole de notre économie passe donc d'abord par la restauration de cette confiance envers les autorités qui est constitutive du pacte social ; l'élaboration de la Charte n'aggraverait pas la situation de ce point de vue, mais permettra au contraire de réconcilier l'impératif environnemental et l'impératif économique, en évitant, grâce à un encadrement juridique, que la place ne soit laissée au fantasme ou à l'appréciation subjective ;

– une évaluation de l'impact de la Charte a été bien entendu effectuée dans une approche interministérielle associant notamment le ministère des finances et celui de la santé, et rien ne s'oppose à ce que les ministres de l'industrie et de la recherche apportent des précisions pour les domaines les concernant devant les commissions permanentes chargées de préparer l'examen du texte ;

– le principe « pollueur-payeur » est d’une portée plus restreinte que le principe de réparation qui a été retenu dans le cadre de la Charte ; on peut citer à cet égard l’exemple des oiseaux victimes du mazout lors d’une marée noire, dont la mort constitue un préjudice pour l’environnement qui ne peut donner lieu à indemnisation sur la base du principe « pollueur-payeur », alors que ce même préjudice peut être pris en compte au titre du principe de réparation ;

– les oppositions à l’installation d’incinérateurs ou d’autres équipements indispensables sont alimentées par une perte de confiance dans les autorités, confiance que le Gouvernement s’efforce justement de rétablir depuis deux ans, en prenant diverses initiatives comme la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ;

– la prise en compte des « coûts évités » constitue en effet une manière très pertinente d’aborder les questions de protection de l’environnement.

M. Yves Cochet s’est déclaré irrité par l’emploi, dans l’exposé des motifs du projet de loi, de la notion d’ « écologie humaniste », qui semble implicitement dénoncer une écologie qui ne le serait pas, la ministre de l’écologie et du développement durable ayant elle-même précisé publiquement qu’elle s’opposait à une écologie « dogmatique et idéologique ». Il a donc souhaité savoir qui étaient, pour la ministre, les tenants d’une telle conception de l’écologie.

Se référant à la rédaction de l’article 5, il a ensuite fait part de ses interrogations quant à la proportionnalité des mesures prises dans le cadre du principe de précaution afin d’éviter la réalisation d’un dommage qui est, par définition, très difficile à évaluer. Citant l’exemple des organismes génétiquement modifiés, il a souhaité savoir ce que pourraient être des mesures proportionnées à un risque indescriptible. Il a également souligné combien il serait difficile d’appliquer cette proportionnalité à des risques susceptibles d’entraîner des dommages non linéaires avec effets de seuil, citant en exemple le risque de disparition du *Gulf Stream* en raison du réchauffement climatique.

Après avoir souligné les difficultés entourant la mise en œuvre, en matière de lutte contre la pollution, de la théorie des coûts évités évoquée par M. Christian Decocq, faute de base de référence fiable pour établir la valeur d’un milieu non pollué, M. Yves Cochet a ensuite souhaité que des précisions concrètes lui soient apportées sur le partage entre ce qui doit relever du principe de précaution et ce qui doit relever de la prévention. Il a demandé que des illustrations de ce partage lui soient apportées en ce qui concerne le nucléaire, les insecticides comme le Regent TS et le Gaucho et les organismes

génétiquement modifiés au sujet desquels il a, en outre, souhaité savoir si le Gouvernement entendait faire usage de la faculté offerte par le protocole de Carthagène de refuser leur entrée sur le territoire national.

M. Francis Delattre a précisé qu'il consacrerait son intervention au principe de précaution défini par l'article 5 dans la mesure où ce principe serait, dans la rédaction actuelle, d'application directe à la différence des autres dispositions de la Charte, qui peuvent présenter certains dangers mais dont la mise en œuvre sera encadrée par l'intervention de la loi.

Il a rappelé que cette applicabilité directe signifiait que ce principe, dont la portée est entourée de très nombreuses incertitudes, entrerait directement dans le droit positif et que toute personne pourrait en réclamer l'application par les tribunaux. Il a jugé que le vrai problème lui paraissait être le fait d'écarter complètement le législateur de la mise en œuvre de ce principe, alors même que des questions fondamentales comme la détermination précise de ce qui relève de la santé publique et de ce qui relève de l'environnement ne sont pas clairement tranchées.

Notant que ce principe était déjà utilisé par certaines juridictions, il s'est interrogé sur la capacité d'un petit tribunal à mettre en œuvre un principe aussi complexe. Citant l'exemple du fipronil, il s'est demandé comment des magistrats pourraient en apprécier le danger alors même que des chercheurs spécialisés, interrogés par le ministère de l'écologie et du développement durable, ne s'estiment pas capables de déterminer si cette molécule est responsable de la disparition des abeilles.

M. Francis Delattre a estimé en conséquence qu'écarter le législateur de la mise en œuvre du principe de précaution, compte tenu de l'étendue des domaines concernés, conduirait à dessaisir le Parlement au profit des tribunaux. Il a jugé particulièrement choquante cette contestation implicite de la légitimité du législateur à intervenir dans ces domaines dont l'importance est pourtant croissante.

M. Robert Pandraud a, tout d'abord, jugé nécessaire, avant le vote du texte par le Parlement, d'en étudier précisément la portée et, pour ce faire, d'entendre les autres ministres concernés, notamment les ministres de l'industrie et de la recherche.

Estimant que le projet de loi n'apportait pas grand-chose au droit existant dans la mesure où il avait essentiellement pour objet de reprendre des principes déjà établis par des normes internationales ou par la jurisprudence, il a jugé utile de faire le bilan des textes et des jurisprudences existants.

Regrettant ensuite que le législateur soit écarté de la mise en œuvre des articles 1^{er} et 5, il a jugé que le projet de loi contribuerait à multiplier

de manière extraordinaire les contentieux, non pas principalement auprès du Conseil constitutionnel, dans la mesure où il sera bien difficile à celui-ci d'appliquer ce principe sur des sujets très compliqués dans les délais qui lui sont impartis pour se prononcer, mais auprès des juridictions ordinaires. Il a estimé que la mise en œuvre du principe de précaution par celles-ci aboutirait mécaniquement à un recours accru aux expertises et aux contre-expertises et accélérerait la judiciarisation de la vie administrative, politique et économique du pays.

Prenant l'exemple de la santé, il a noté que, si le champ de l'article 5 n'incluait effectivement pas les actes médicaux, il pouvait, en revanche, comprendre les infrastructures médicales. Il s'est, en conséquence, demandé si les installations de radiologie auraient pu être développées dans un cadre juridique incluant le principe de précaution comme elles l'ont été en son absence. Il a d'ailleurs noté que la même question pouvait être posée pour le chemin de fer dont le développement avait également suscité de nombreuses inquiétudes.

M. Robert Pandraud a ensuite estimé que le dispositif aboutirait à faire trancher des questions fondamentales par des experts plus ou moins conscients et plus ou moins soumis à des conflits d'intérêt, tout en faisant néanmoins peser la responsabilité des décisions, y compris la responsabilité pénale, sur les élus locaux et les autorités politiques nationales.

Il a donc jugé nécessaire de modifier au moins les articles 1^{er} et 5 afin de préserver le rôle du législateur en précisant qu'une nouvelle rédaction envisageable de l'article 1^{er} pourrait être la suivante : « *la loi favorise l'accès de chacun à un environnement équilibré et sain* ».

Enfin, il a fait part de sa crainte de voir demain, en application de ce texte, le droit de l'environnement déterminé par les tribunaux et non plus par le législateur, suivant en cela une dérive engagée en matière de droit du travail avec l'influence croissante de la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation.

Rappelant que le projet de loi soulevait des interrogations, voire des craintes dues aux incertitudes pesant sur la portée de certaines notions, **M. Christophe Caresche** a appelé à ce que la Charte ne soit pas réduite, à l'issue de sa discussion devant le Parlement, à une déclaration d'intention sans réelle portée normative, comme semblent le vouloir certains tenants de la majorité. Il a, au contraire, souhaité que les notions incertaines soient précisées afin de trouver une application juridique réelle.

Il a en outre invité la ministre à ne pas mépriser « l'écologie dogmatique », estimant que celle-ci pourrait rapidement venir au secours de la nouvelle « écologie humaniste » proposée par le Gouvernement.

Rappelant que le groupe socialiste considérait que la Charte de l'environnement représentait une avancée, il a jugé que son adossement à la Constitution en faisait un « objet constitutionnel non identifié » et que le Conseil constitutionnel aurait à se prononcer sur sa valeur constitutionnelle ; il s'est donc demandé s'il ne faudrait pas veiller à éviter que le caractère constitutionnel de la Charte ne soit affaibli.

Abordant l'article 5 de la Charte, il a ensuite appelé la ministre à préciser ses conséquences pénales, estimant que si cet article édictait un certain nombre de devoirs, il était par conséquent nécessaire d'instituer certaines sanctions permettant de les rendre effectifs.

Enfin, dans la mesure où la Charte suppose un certain nombre de lois pour en préciser l'application, il a appelé le Gouvernement à informer la représentation nationale sur les mesures législatives que celui-ci entend lui proposer et éventuellement sur leur calendrier, estimant qu'une simple déclaration de principe sans texte d'application traduirait davantage la recherche d'un affichage politique que la volonté de mettre en œuvre cette Charte.

M. Xavier de Roux a désiré savoir si un nouveau régime de responsabilité des autorités publiques pourrait résulter de l'applicabilité directe de l'article 5 de la Charte, qui édicte un certain nombre d'obligations incombant aux autorités publiques en vertu du principe de précaution.

Il a ajouté que le Conseil d'État, prenant de vitesse le législateur, venait de trancher cette question à propos du problème de l'amiante, dans un arrêt du 3 mars 2004, en jugeant qu'il appartenait aux pouvoirs publics *« d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer les dangers »*.

Il a noté que cet arrêt du Conseil d'État, reprenant partiellement la rédaction de l'article 5 de la Charte, prouvait à l'évidence que le contentieux entourant l'application du principe de précaution serait inévitable, et qu'il se traduirait par la mise en cause de la responsabilité de l'autorité publique. Eu égard à cette décision de la haute juridiction administrative, il a donc interrogé la ministre sur l'opportunité d'une applicabilité directe de l'article 5 de la Charte, estimant préférable d'en préciser l'application par l'intervention du législateur, faute de quoi le juge serait amené à mettre en cause de plus en plus souvent, notamment pénalement, la responsabilité des autorités publiques.

M. François Dosé a interrogé la ministre sur la ligne de partage entre prévention et principe de précaution dans le domaine du nucléaire. Si le fonctionnement des centrales semble aujourd'hui relever du domaine de la prévention, a-t-il noté, la gestion des déchets nucléaires semble à l'inverse

relever de la précaution à 100 ou 200 000 ans. Il s'est interrogé sur l'opportunité, dans un même secteur économique, d'appliquer des principes de gestion du risque différents.

En réponse aux divers intervenants, Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a apporté les précisions suivantes :

– s'agissant de la distinction entre écologie dogmatique et écologie humaniste, force est de constater que, si l'écologie a été souvent ressentie comme l'apanage d'un clan politique, les préoccupations environnementales ont été largement prises en compte, au cours des dernières années, comme l'a justement souligné M. Christian Decocq, par la famille de pensée dont la ministre se sent héritière, comme en atteste notamment la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », qui a donné une traduction juridique aux principes de prévention, de participation, de réparation, ainsi qu'au principe « pollueur-payeur ». L'écologie a parfois été perçue, à tort, par l'opinion publique comme un objet politicien ou une démarche « contre l'homme », celui-ci étant perçu simplement comme le perturbateur de l'environnement. Au contraire, l'écologie doit conduire à considérer la personne humaine comme un acteur indispensable de la « chaîne du vivant ». Les attitudes et propos extrémistes exprimés sur le dossier de la chasse sont l'illustration d'une conception conflictuelle et presque théologique de l'écologie, dont se démarque la notion d'écologie humaniste ;

– la politique écologique et la préservation de la nature ne s'attachent pas seulement à la sanctuarisation de quelques lieux emblématiques, mais concernent aussi la protection de lieux plus ordinaires. La reconnaissance de la valeur économique des sites naturels constitue un second axe majeur de la stratégie du Gouvernement pour préserver la diversité biologique. On peut penser par exemple aux zones humides, qui, même lorsqu'elles ne sont pas classées, remplissent des fonctions économiques évidentes. C'est pourquoi, en région Aquitaine, les autorités publiques, et notamment l'Etat, ont été invitées à dresser un état des lieux écologiques des sites touristiques et à établir leur valeur économique avant qu'ils ne soient souillés par les « marées noires » provoquées par le naufrage du Prestige ;

– les contours respectifs des principes de précaution et de prévention sont difficiles à déterminer dans les cas de la filière nucléaire, des organismes génétiquement modifiés (OGM), ou encore du fipronil, les deux concepts pouvant a priori être utilisés dans ces domaines. On ne peut ainsi évaluer la nécessité d'appliquer le principe de précaution dans le domaine du nucléaire, sans étudier la problématique du changement climatique provoqué par l'émission de gaz à effet de serre liés aux énergies fossiles. S'agissant des

OGM, la démarche est encadrée au niveau international par le protocole de Carthagène, ainsi qu'au niveau national. S'agissant enfin du fipronil, l'existence de fortes incertitudes scientifiques et d'études contradictoires n'a pas empêché le ministère de l'écologie et du développement durable de privilégier depuis l'origine une démarche de précaution, car les concentrations de substances utilisées par les agriculteurs sont très élevées et sans commune mesure, par exemple, avec celles auxquelles l'industrie pharmaceutique a recours ;

– de nombreux parlementaires craignent que l'invocation du principe de précaution ne permette une multiplication des recours devant les tribunaux. Cette inquiétude n'est pas fondée car il est juridiquement très difficile de prouver qu'une autorité publique n'a pas pris des précautions proportionnées pour éviter un dommage dans une situation d'incertitude scientifique. En pratique, le principe de précaution est donc davantage un « argument de tribune » qu'un « argument de tribunal » ;

– la Charte de l'environnement a révélé, et non créé, des inquiétudes qu'il convient de reconnaître et d'atténuer. La difficile conciliation des objectifs environnementaux, économiques et sociaux provoque au sein de la société de vifs débats. La ministre a ainsi évoqué le profond désarroi que lui avaient exprimé les salariés de l'usine Noroxo après que sa fermeture eut été ordonnée, causant la perte de nombreux emplois dans des zones industrielles déjà fortement sinistrées. La décision administrative était pourtant pleinement justifiée et les difficultés qu'elle suscite illustrent la nécessité de la Charte de l'environnement qui vise à replacer les enjeux environnementaux au cœur du débat public pour en appeler à la responsabilité collective, et non à permettre de nouveaux contentieux.

M. Francis Delattre, s'étonnant que la ministre n'ait pas répondu à son interrogation concernant le recours à une loi pour l'application du principe de précaution, a regretté qu'elle ait évoqué, s'agissant du principe de précaution, des « arguments de tribune », et a déclaré que ce serait donc à la tribune que le débat aurait lieu.

Mme Roselyne Bachelot, ministre de l'écologie et du développement durable, a répété que le principe de précaution relevait avant tout d'une démarche éthique et ne saurait donc renvoyer à la loi. Dès lors qu'il existe des incertitudes scientifiques, a-t-elle jugé, aucun cadre législatif précis ne peut être élaboré ; remettre en cause l'applicabilité directe de l'article 5 de la Charte conduirait donc à exclure le principe de précaution de la prise de décision par les autorités publiques dans de tels cas, ce qui serait absurde.

M. Francis Delattre a pour sa part estimé que les juges ne seraient pas mieux armés que le législateur pour déterminer les conditions d'application du principe de précaution.

La ministre a répondu que les tribunaux ne seraient pas, selon elle, confrontés à une inflation des litiges sur ce fondement, en raison de la difficulté qu'il y aurait à prouver *a posteriori* qu'aucune mesure de précaution proportionnée n'a été prise par les autorités publiques, en l'état des connaissances scientifiques, et a souligné le faible nombre de recours intentés au nom du principe de précaution.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Vendredi 27 février 2004

*Présidence de M. Édouard Balladur, président,
et de M. Pierre Lequiller, président de la délégation
pour l'Union européenne*

Le **Président Edouard Balladur** a accueilli M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Grand Duché du Luxembourg, et la délégation ministérielle luxembourgeoise, en rappelant la part très active qu'avait, dès l'origine, pris le Luxembourg dans la construction européenne. Il a également souligné le rôle essentiel joué par M. Jean-Claude Juncker à certains moments importants pour l'Europe. Il a jugé que l'Union se trouvait à l'heure actuelle dans un de ces moments décisifs et qu'elle devait donc trouver une réponse aux difficiles problèmes qui lui sont posés, comme elle l'avait toujours fait dans le passé.

Il a interrogé M. Jean-Claude Juncker sur son appréciation de la situation actuelle – en particulier sur l'élargissement, les questions institutionnelles et les problèmes économiques et budgétaires – et sur les perspectives envisageables.

M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Grand Duché du Luxembourg, a évoqué en premier lieu les institutions, en soulignant que le débat constitutionnel devait être « maintenu en vie » et que la présidence irlandaise s'y employait. Il a souhaité que celle-ci ne se termine pas sur un « non-lieu », afin que les élections européennes de juin puissent se dérouler en perspective d'un accord final sur la Constitution qu'il faudrait, en tout état de cause, obtenir avant la fin 2004. Sinon, il sera très difficile de mobiliser les citoyens européens en juin prochain. Les travaux de la Convention ont été d'une qualité telle que le résultat final ne devra pas s'éloigner trop du texte et de sa philosophie générale. Certaines améliorations doivent cependant lui être apportées. S'agissant des modalités de décision au sein du Conseil, le Luxembourg est partisan du système de la double majorité, dont il s'était fait l'avocat dès les discussions sur le projet de traité de Nice. Il convient en tout cas qu'une date précise du passage à la double majorité soit prévue dans le projet de Constitution. Mais on donne trop d'importance à cette question. Elle cache d'autres sujets également essentiels dont, en particulier, celui de

l'extension du champ de la majorité qualifiée. La Constitution devra marier l'« intergouvernemental provisoire » au « communautaire définitif » et prévoir des passerelles entre les deux, en particulier pour la politique étrangère et de sécurité commune.

L'élargissement, qui entrera concrètement en vigueur le 1^{er} mai prochain, doit être mieux accueilli par les Etats membres actuels. Il faut se départir d'une attitude trop souvent condescendante vis-à-vis des nouveaux adhérents. Ils ont réalisé un énorme effort pour être prêts pour l'adhésion et cet effort n'est pas suffisamment reconnu. Il faut mieux expliquer à l'opinion publique le sens historique de l'élargissement, plutôt que de se concentrer à l'excès sur des angoisses vagues. Il convient d'autant plus d'être pédagogue que l'élargissement ne rencontre pas une large adhésion populaire et que ce sentiment est renforcé par la perspective des négociations avec la Turquie.

En espérant que le projet de Constitution aura abouti d'ici là, la présidence luxembourgeoise du premier semestre 2005 prévoit de s'attacher, en premier lieu, à traiter la question des perspectives financières 2007–2013. Il ne faut pas enfermer l'ambition européenne dans une « cage de 1 % ». S'il convient d'exclure une générosité irréfléchie, il faut néanmoins être très attentif à ne pas casser les grands instruments de la solidarité européenne. Il conviendra, par ailleurs, de s'attacher à la réforme du pacte de stabilité. Celui-ci mérite une relecture. La discipline de stabilité doit prendre en compte tous les éléments, y compris ceux auxquels on n'avait pas pensé au départ. La présidence luxembourgeoise aura également à son ordre du jour le bilan intermédiaire du « processus de Lisbonne » lancé en mars 2000. Ce processus, qui vise à faire de l'Europe l'économie la plus compétitive du monde, est devenu illisible. Les questions économiques et sociales doivent être mises au cœur de la construction de l'Europe. Ce sont ces sujets qui intéressent les citoyens européens, beaucoup plus que les questions institutionnelles.

M. Pierre Lequiller, président de la Délégation pour l'Union européenne, a indiqué qu'elle avait envoyé ses membres en mission pour défendre le projet de Constitution dans les Etats actuels et futurs de l'Union. Mme Arlette Franco s'est ainsi rendue au Luxembourg, tandis qu'il doit partir lui-même prochainement au Royaume-Uni avec Mme Elisabeth Guigou. La dernière réunion parlementaire du Triangle de Weimar, tenue à Berlin, a fait, d'autre part, ressortir une forte gêne des députés polonais devant l'unanimité de leurs homologues français et allemands, tous partis confondus. Ne voit-on pas deux conceptions de l'Europe s'affronter en ce moment ? Au demeurant, ce clivage ne recouvre pas la ligne de partage entre anciens et nouveaux Etats membres. Les groupes pionniers, proposés notamment par le Président Edouard Balladur, mériteraient peut-être une discussion plus ouverte. Le Président Pierre Lequiller a également demandé si dans les discussions

intergouvernementales, des inflexions des positions polonaises et espagnoles sont perceptibles.

Quant au pacte de stabilité, qui est aussi un pacte de croissance, il gagnerait sans doute à être moins rigide qu'il ne l'est aujourd'hui. La politique de concurrence ne peut-elle ménager une place à une politique industrielle plus offensive ?

M. Jean-Claude Juncker a estimé qu'une grande fermeté se faisait sentir dans la négociation aussi bien du côté des Français et des Allemands que du côté des Espagnols et des Polonais, quoique à des degrés différents. Il y aurait peut-être un équilibre à trouver en acceptant la pondération sur la base du traité de Nice jusqu'en 2014, pourvu qu'une date soit fixée pour l'entrée en vigueur du système de la double majorité. Il faut comprendre que le respect du traité de Nice a été en Pologne au centre de la campagne référendaire pour l'adhésion.

Quant à l'éventualité de groupes pionniers, elle est déjà très ouvertement discutée. Le meilleur noyau dur serait un noyau dur à vingt-cinq. Toutefois, si une discordance trop forte se révèle au cours des négociations entre les desseins européens des uns et des autres, ceux qui veulent entre eux plus qu'une simple coopération transfrontalière seront fondés à y recourir. Mais ils ne doivent pas donner aux autres l'impression qu'ils n'attendent que cette occasion. La notion de cercles concentriques mise en avant par le Président Edouard Balladur a le grand mérite de ne pas imposer une vision des choses trop exclusive. La démarche du groupe pionnier est pleinement nécessaire dans un domaine comme la défense.

D'une manière générale, une cassure traverse les opinions publiques nationales puisqu'il n'existe pas comme telle d'opinion publique européenne. Elle oppose les partisans d'un approfondissement de l'Europe, par exemple en matière de lutte contre la criminalité, aux adversaires de pareils développements. Il revient aux gouvernements de chercher à les réconcilier pour que la Constitution européenne naisse avec un large soutien. Une voie serait peut-être de « joindre l'intergouvernemental provisoire au communautaire définitif ». L'un des inconvénients des groupes pionniers serait en effet qu'ils ne rassemblent pas les mêmes Etats selon les différents sujets, ce qui brouillerait encore la vision de l'Europe.

Le **Président Edouard Balladur** a souligné que la position franco-allemande tirait aussi son bien-fondé de ce qu'elle s'appuyait sur le texte de la Convention, tout en se demandant si la sagesse ne devrait pas conduire les partisans de la double majorité à s'accommoder de l'entrée en vigueur de ce système en 2014, ce qui permettrait peut-être de découvrir d'ici là certaines vertus au traité de Nice.

Les cercles concentriques sont déjà une réalité ; l'union économique et monétaire en est le meilleur exemple. Il montre que l'eurogroupe ouvert à tous les Etats membres qui souhaitent en faire partie restera cependant pendant plusieurs années dans sa composition actuelle, car beaucoup des nouveaux Etats membres ne pourront pas adhérer à l'union économique et monétaire avant longtemps. Il va sans dire que ces cercles spécialisés doivent rester ouverts à tous.

Mme Elisabeth Guigou a estimé qu'il fallait aboutir à un accord sur le texte de la Convention, difficilement susceptible d'améliorations, malgré ses insuffisances. Quelques pas en direction de l'Espagne seraient bienvenus, tant que le principe de la double majorité n'est pas remis en cause et que la pondération des votes s'opère de manière raisonnable. L'idée d'avant-garde est à manier avec précaution. Pour l'union économique et monétaire, ce n'était pas le dessein initial. C'est seulement à Maastricht, lorsque les divergences se sont révélées insurmontables, que les Etats membres favorables ont demandé aux adversaires du projet de ne pas s'opposer à sa réalisation. Le développement d'avant-gardes ne saurait se substituer à l'adoption de la Constitution européenne, sans laquelle les politiques communes seraient bientôt remises en cause.

Pour bien faire accepter l'élargissement par l'opinion publique, les perspectives financières doivent lui accorder l'importance qu'il mérite. Lorsque l'Espagne et le Portugal sont entrés dans la Communauté européenne en 1986, leur PIB par habitant avoisinait les 60 à 70 % du PIB communautaire moyen de l'époque. Les fonds structurels ont alors été multipliés par deux pour la période 1988-1993, tandis qu'il est question aujourd'hui de plafonner à 1,24 % le budget, chiffre qui interdit d'apporter une aide similaire aux nouveaux pays qui entrent dans l'Union, avec un PIB faible et une forte population, surtout si l'on prend en considération la Roumanie et la Bulgarie à partir de 2007. Les pays d'Europe centrale et orientale consentent un gros effort pour entrer dans l'Union, il faut les aider à réussir. Il convient en outre d'accentuer l'effort de recherche et de muscler les autres politiques communes, plutôt que d'attaquer la politique de la concurrence.

Le Conseil européen de décembre 2004 devra se prononcer sur l'ouverture des négociations avec la Turquie. Peut-être est-il préférable de ne pas lui fixer de date, en l'invitant à respecter d'abord les critères de Copenhague.

M. Jean-Claude Juncker a convenu que la Commission devait enrichir de quelques nuances son approche des questions concurrentielles. Il n'est pas logique de traiter les dossiers industriels dans l'optique étroite du marché intérieur, alors que la concurrence s'exerce aujourd'hui à l'échelle du monde. Il s'est déclaré partisan de la double majorité, en rappelant qu'il l'avait

défendue à Nice contre la France qui soutenait la parité entre elle et l'Allemagne. Le texte de la Convention, rédigé de manière parfois peu claire afin de dégager un large consensus, mériterait d'être précisé sur quelques points, comme celui de la présidence du Conseil des ministres.

Vouloir enfermer le budget communautaire dans la limite d'1 % du PIB ne paraît pas une bonne idée. Certains *Länder* allemands ne tarderont du reste pas à faire savoir qu'ils ne veulent pas être exclus d'une politique d'aide à la reconversion économique. Le Luxembourg s'est pour sa part refusé à signer la lettre qui est devenue la lettre des Six. Dans ses mémoires récemment parues, le président Jacques Delors rappelle les efforts consentis en faveur du Portugal et de l'Espagne en 1986. Les instruments de solidarité européens doivent évoluer pour prendre en compte le retard beaucoup plus considérable de certains nouveaux Etats membres aujourd'hui. La question des politiques communes passe avant celle du budget. Il convient d'examiner d'abord quelles politiques mettre en place, pour dégager ensuite les volumes financiers nécessaires. Cela suppose que les Etats plus riches renoncent à certains avantages. Le Luxembourg est déjà un contributeur net, dans une proportion même supérieure à l'Allemagne ou à la France, mais la solidarité européenne passe par l'abandon du superflu.

Le Premier ministre luxembourgeois a rappelé qu'il avait présidé, en 1997, le Conseil européen qui avait refusé de déclarer la Turquie candidate du fait, notamment, des différends autour de Chypre. En matière de droits de l'homme, beaucoup reste à faire, mais la perspective de l'adhésion a amené de grands progrès, comme en conviennent les organisations non gouvernementales. Sur la base du rapport de la Commission, le Conseil européen de décembre examinera si la Turquie répond aux critères d'adhésion. Le cas échéant, il fixera une date où ce pays entrera en négociation, sans doute sous présidence luxembourgeoise, en même temps que la Croatie notamment. Mais il n'est pas possible d'engager l'Europe dans cette direction sans le soutien de l'opinion publique, ce qui dicte une certaine retenue. Le débat autour de l'adhésion de la Turquie aurait à vrai dire dû se tenir en 1999. Toutes les décisions européennes sur la Turquie ont été prises, depuis l'accord d'association de 1963, par des responsables politiques qui n'étaient ensuite plus aux affaires pour en voir les conséquences. Le prochain Conseil européen ne fera pas exception à cette règle, puisqu'il fraiera un chemin que d'autres emprunteront. A cet égard, il semble qu'en examinant la candidature turque, il convienne de ne pas seulement prendre en considération le respect des droits de l'homme, dont il ne faut certes pas minimiser l'importance, mais aussi tenir compte de la dimension économique, car la Turquie, si moderne et si développée dans de nombreuses régions, accuse encore un retard considérable dans certains territoires. Ce sera sans doute le vrai défi de son adhésion.

Le Président Edouard Balladur a considéré que la lettre des Six devait être comprise comme un point de départ des négociations sur les perspectives financières de l'Union de 2007 à 2013. En ce qui concerne les aides accordées aux dix nouveaux Etats adhérents, il a estimé difficile de réaliser un effort comparable à celui effectué pour la péninsule ibérique, la situation économique et budgétaire des Etats de l'Union n'étant malheureusement plus la même.

M. Loïc Bouvard a rappelé que la Commission des affaires étrangères, comme la Délégation pour l'Union européenne, a envoyé des représentants dans les Etats adhérents. Il a indiqué s'être rendu en Slovaquie et en Estonie. Ces pays éprouvent une grande fierté à entrer dans l'Union, ainsi qu'un fort sentiment d'appartenance à l'identité européenne. Ils sont opposés à l'apparition d'une Europe à deux vitesses et préconisent plutôt une « Europe à toute vitesse ». L'élargissement de l'OTAN est cependant également très présent à leur esprit. Il a souhaité connaître la position du Premier ministre concernant l'évolution des relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis, en particulier en matière de défense. Cette question rejoint celle de la Turquie, qui apporte une contribution significative à l'Alliance atlantique.

Le **Président Pierre Lequiller** a rappelé que la France a accepté, avec la double majorité proposée par la Convention, de renoncer à la parité avec l'Allemagne au sein du Conseil. Il a estimé qu'il faudrait insister davantage sur ce sacrifice auprès de certains de nos partenaires.

M. Jean-Claude Junker a indiqué rappeler régulièrement que certains Etats, qui ne voulaient pas de la double majorité lors du Conseil européen de Nice, l'acceptent aujourd'hui, mais cela ne semble pas suffire à convaincre nos partenaires réticents à l'égard de cette nouvelle règle de vote.

En ce qui concerne les relations transatlantiques, l'Union européenne, en développant le pilier européen de l'OTAN, répond à une demande ancienne des Etats-Unis, favorables à une meilleure répartition des tâches (« *burden sharing* »). Mais il faut souligner que cette évolution ne se fait pas contre l'Alliance atlantique. La plupart des Etats adhérents d'Europe centrale et orientale considèrent que la sécurité relève de l'OTAN et l'économie de l'Union européenne. Ce n'est pas notre vision du projet européen, mais il faut comprendre les racines historiques de leur perception. Les pays d'Europe centrale et orientale, anciens satellites de l'Union soviétique, estiment qu'ils doivent leur liberté exclusivement aux Etats-Unis, alors que l'Europe occidentale y a également contribué. Il faut leur faire partager notre vision et ce que l'expérience de la construction européenne nous a appris, mais sans leur donner de leçons.

Le **Président Edouard Balladur** a indiqué que la Commission des affaires étrangères a créé une mission d'information sur la mondialisation. Celle-ci, dans un rapport remis en décembre dernier, souhaite que l'Union européenne adopte une position commune sur ce sujet et que la concertation des Etats membres au sein des enceintes internationales soit accrue. Il a émis le vœu que cette demande soit prise en compte par la future présidence luxembourgeoise.

Mme Elisabeth Guigou a estimé qu'il existe une marge importante entre le doublement des fonds structurels opéré lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal et les propositions formulées dans la lettre des Six au sujet des perspectives financières. Elle a précisé que la Turquie ne remplit pas encore les critères de Copenhague, notamment en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, et s'est inquiétée des conséquences du débat suscité par sa candidature lors de la ratification de la future Constitution européenne. Elle a interrogé le Premier ministre concernant la perspective d'un « super partenariat » avec la Turquie.

M. Jean-Claude Junker a rappelé qu'il avait lui-même proposé une telle solution en 1997, mais que la France, avec d'autres Etats membres, l'avaient alors rejetée. Beaucoup, parmi ceux qui avaient exclu cette option, s'y sont pourtant ralliés, devant les difficultés éprouvées à convaincre leur opinion publique au sujet de la question turque.

Le Président Edouard Balladur s'est réjoui de voir que les préoccupations françaises rejoignent, sur la plupart des sujets, celles du Luxembourg, et s'est dit persuadé du succès de la prochaine présidence luxembourgeoise au début de l'année 2005.

* *
*

Mercredi 3 mars 2004

Présidence de M. Édouard Balladur, président

La Commission a examiné, sur le rapport de Mme Danielle Bousquet, **le projet de loi n° 1334 autorisant l'approbation de la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale du 25 janvier 1988, conjointe au Conseil de l'Europe et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).**

Mme Danielle Bousquet a indiqué que cette convention, ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et des pays membres de l'OCDE le 25 janvier 1988, visait à développer la coopération internationale pour assurer une meilleure application des législations fiscales nationales.

Cet instrument permet aux Parties, Etats membres du Conseil de l'Europe et pays membres de l'OCDE, de développer une vaste coopération administrative. Il est entré en vigueur le 1^{er} avril 1995 après les cinq ratifications prévues par son article 28.

Elle a d'abord relevé la lenteur de l'élaboration de ce texte. Celui-ci avait fait l'objet d'une approbation par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 avril 1987, puis par celui de l'OCDE le 25 janvier 1988, à la suite de l'adoption en 1978 d'une recommandation sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

La France a signé ce texte le 17 septembre 2003. Elle s'est montrée favorable au projet dès sa négociation, car la Convention complétait l'ensemble des accords fiscaux bilatéraux déjà conclus et organisait l'assistance au recouvrement, assez rarement visée par les conventions fiscales bilatérales. Elle a adopté une position d'attente liée à des obstacles juridiques relatifs à l'exclusion des cotisations de sécurité sociale du champ d'application de la Convention et au refus de la venue sur le territoire national de vérificateurs qui procéderaient à des contrôles fiscaux pour le compte d'une administration étrangère.

Examinant ensuite les dispositions de la Convention, la Rapporteuse a souligné que son vaste champ d'application couvrait l'ensemble des impôts directs et indirects, à la seule exception des droits de douanes, ce qui constitue une originalité par rapport à la plupart des accords fiscaux bilatéraux.

Ainsi, la Convention organise l'assistance administrative, principalement en matière d'échange de renseignements, d'assistance au recouvrement et de notification de documents. Les types d'assistance sont

variés : échanges d'informations entre Parties, enquêtes fiscales simultanées et participation à des enquêtes menées par d'autres pays, recouvrements d'impôts dus dans d'autres pays et notification de documents produits dans d'autres Etats parties.

La Convention d'assistance mutuelle permet d'élargir le champ d'application de l'échange de renseignements actuellement prévu par les directives communautaires et les accords fiscaux bilatéraux. Elle prévoit également la possibilité de contrôles fiscaux simultanés et la participation de représentants d'un Etat à des contrôles fiscaux dans un autre Etat.

En matière d'assistance au recouvrement, la Convention prévoit que l'Etat requis doit procéder au recouvrement de la créance fiscale de l'Etat requérant de la même manière que s'il recouvrerait ses propres créances.

La Convention facilite et clarifie la procédure de notification de documents à l'étranger. Ainsi, l'Etat requis doit notifier au destinataire les documents selon les formes prescrites par sa législation interne, ce qui évite les nullités de procédure ou les incompréhensions.

En outre, dans le souci de protéger les biens et les contribuables, qu'il s'agisse de sociétés ou d'individus, la Convention contient des dispositions générales, plus précises que celles figurant généralement dans les conventions fiscales bilatérales. L'application de la Convention ne peut pas limiter les droits et garanties accordés aux individus par la législation de l'Etat requis. Le secret des renseignements obtenus est expressément garanti par référence aux règles de l'Etat qui a fourni les renseignements si ces règles sont plus protectrices que celles de l'Etat requérant.

En ce qui concerne l'articulation de la Convention avec les dispositions de même nature contenues dans une convention fiscale bilatérale, l'objectif recherché est la promotion de la coopération internationale entre Etats, aussi doit-il être fait application dans une situation donnée de l'instrument le plus efficace et donc le plus complet. Ce sera tantôt la Convention mutuelle, tantôt la Convention fiscale bilatérale.

Par ailleurs, la Rapporteuse a précisé que la France déposerait lors de la ratification trois déclarations ou réserves, la première excluant les territoires d'outre-mer du champ de la Convention, la deuxième énumérant les différents impôts et prélèvements français visés par le texte de la Convention et la troisième précisant quelles sont les autorités compétentes chargées de la mise en œuvre du dispositif de la Convention. Elle s'est déclarée favorable à l'adoption de cet instrument, car les rapports économiques entre les pays membres du Conseil de l'Europe et de l'OCDE sont très intenses et très diversifiés, ce qui justifie la ratification d'un instrument qui tend à combattre avec plus d'efficacité l'évasion fiscale.

M. Hervé de Charette s'est étonné de l'étendue des moyens conférés aux administrations et a souhaité connaître les droits des contribuables et les procédures applicables quand un Etat requérant demande le paiement des impôts dus par un contribuable vivant dans un Etat requis. Est-ce le droit de l'Etat requérant ou le droit de celui requis qui s'applique ?

Le Président Edouard Balladur a fait valoir qu'indépendamment de l'application du droit interne du pays requis, il convenait de savoir si c'est l'administration du pays requérant ou celle du pays requis qui décide de l'existence de la dette d'impôt. Il a également demandé quelle était la loi qui définissait la procédure de recouvrement des impôts impayés dans le pays requis.

Mme Danielle Bousquet a répondu que le droit fiscal de l'Etat requérant s'appliquait en matière de recouvrement et de montant de la dette d'impôt. Elle a insisté sur la protection dont jouissaient les contribuables en précisant que l'application de la Convention ne pouvait pas limiter les droits et garanties accordés aux individus par la législation de la Partie à laquelle l'assistance est demandée.

Elle a précisé que le secret des renseignements obtenus était expressément garanti et que s'appliquaient les règles de l'Etat qui a fourni les renseignements si celles-ci sont plus protectrices que celles de l'Etat requérant. De plus, les informations fournies par un Etat ne pourront être transmises à un Etat tiers sans l'autorisation préalable du premier Etat. Des règles strictes assurant la confidentialité des informations obtenues en application de la Convention sont édictées par cet instrument. En outre, une Partie peut refuser de communiquer des informations si cela entraîne la divulgation de secrets relatifs au commerce, à l'industrie, voire d'autres secrets professionnels. Elle peut également refuser de fournir une assistance sur un impôt estimé incompatible avec les principes généralement admis par son droit interne en matière de fiscalité.

M. Hervé de Charette a souhaité savoir ce qu'il advenait quant un contribuable contestait sa dette d'impôts ou que la procédure de la Convention n'avait pas été respectée.

Citant l'article 23 de la Convention, **le Président Edouard Balladur** a précisé que les mesures prises par l'Etat requérant en matière de recouvrement ou concernant l'existence de la créance fiscale relevaient des juridictions de cet Etat, ce qui suspendait les procédures dans l'Etat requis. En revanche, les mesures prises en application des principes de coopération prévus par la Convention relèvent de l'instance de l'Etat requis. C'est donc le juge de l'existence de la créance fiscale dans l'Etat requérant qui suspend la procédure dans l'Etat requis. Ensuite, dès qu'il a été définitivement statué sur l'action

intentée, la décision prise est notifiée à l'Etat requérant. La demande d'assistance suit son cours selon les procédures de l'Etat requérant.

Conformément aux conclusions de la Rapporteuse, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1334).*

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Remiller, **le projet de loi n° 1328 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres, signées le 26 novembre et le 30 décembre 2002, complétant le traité du 7 juillet 1998 entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière.**

M. Jacques Remiller, Rapporteur, a tout d'abord indiqué que l'échange de lettres dont la Commission était saisie visait à modifier le traité franco-espagnol de coopération transfrontalière en matière policière et douanière signé à Blois le 7 juillet 1998. L'autorisation d'approuver le présent accord ne présente pas de difficultés particulières, elle appelle en revanche quelques remarques sur la procédure suivie.

Le projet de loi autorisant la ratification du traité de Blois a été délibéré en Conseil des ministres en octobre 2002. Il a été examiné par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale le 5 mars 2003 avant d'être adopté en séance publique le 10 avril 2003. Or, à cette date, l'échange de lettres entre les ministres de l'intérieur français et espagnol modifiant le traité de Blois avait déjà eu lieu, puisqu'elles ont été respectivement signées le 26 novembre 2002 et le 30 décembre 2002. Il est regrettable que la Commission n'en ait pas été informée au préalable et que le Gouvernement n'ait pas mentionné cette modification au cours de l'examen du projet de loi en séance publique. Il serait donc souhaitable, à l'avenir, que les assemblées saisies d'une convention internationale soient systématiquement informées des modifications qui s'y rapportent, lorsque celles-ci ont été conclues avant l'autorisation parlementaire de ratifier ou d'approuver la convention de base.

Cette demande est d'autant plus fondée que cette pratique n'est pas isolée. Le Gouvernement vient ainsi de déposer au Sénat un projet de loi autorisant l'approbation d'un protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, qui fait elle-même l'objet d'un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale en juin 2003 et qui doit prochainement être examiné. Dans un souci de cohérence et d'efficacité, mais aussi de bonne information des assemblées parlementaires, le Gouvernement devrait donc veiller à déposer les projets de loi se rapportant à une même convention devant la même assemblée. Il serait d'ailleurs préférable que l'autorisation de ratifier ou

d'approuver une convention et ses modifications éventuelles fasse l'objet d'un même et unique projet de loi, afin d'éviter de multiplier les procédures inutiles.

Le Rapporteur a ensuite présenté le contenu de l'échange de lettres. Le traité de Blois du 7 juillet 1998, ratifié par la France en septembre 2003, organise la coopération transfrontalière entre la France et l'Espagne en créant des centres de coopération policière et douanière et en instaurant des mécanismes de coopération directe entre les deux pays. Dans ce cadre, il prévoit la possibilité pour les responsables des unités territoriales françaises et espagnoles d'organiser des patrouilles conjointes composées d'agents des deux Etats. Or, à l'article 11, le traité de Blois autorise le port de l'uniforme et de l'arme de service pour les seuls agents de liaison. Aucune stipulation expresse ne permet en revanche aux agents des patrouilles mixtes de porter leur uniforme et leur arme de service lorsqu'ils se trouvent sur le territoire de l'autre Partie au traité.

L'échange de lettres vise à remédier à cette carence en précisant toutefois que les agents des patrouilles mixtes se trouvant dans l'Etat dont ils ne sont pas ressortissants ne peuvent faire usage de leur arme réglementaire qu'à la seule fin d'assurer leur légitime défense. Ils n'ont en revanche pas la compétence d'exécuter des mesures autonomes de police, ce qui constituerait en effet une entorse à la souveraineté de chacune des Parties. Enfin, l'échange de lettres précise que les agents des patrouilles mixtes bénéficient des mêmes protections et du même régime de responsabilité civile et pénale que les agents de liaison en poste dans l'autre Etat partie. Ce dispositif ne soulevant pas de difficultés particulières et, sous les réserves de procédure précédemment évoquées, le Rapporteur a proposé à la Commission d'adopter le projet de loi.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1328).*

*

M. Hervé de Charette a fait le compte rendu de la mission qu'il vient d'effectuer à Washington du 3 au 5 février 2004 à l'occasion de la réception donnée par l'Ambassadeur de France en l'honneur du nouveau « French Caucus » créé au Congrès des Etats-Unis, et qui réunit 52 sénateurs et représentants appartenant aux partis républicain et démocrate.

S'agissant des entretiens qu'il a eus à cette occasion, M. Hervé de Charette a tout d'abord insisté sur le caractère désormais beaucoup plus mesuré de l'administration américaine en politique étrangère. Cela se manifeste notamment par une réelle volonté de tourner la page des tensions franco-américaines de l'année 2003, afin de s'atteler aux difficultés actuelles, notamment en Irak. Par ailleurs, en cette année de campagne présidentielle, il semble que les relations transatlantiques soient devenues un enjeu électoral.

Sur le fond, le ton n'est plus du tout ni à l'unilatéralisme ni au mépris pour les institutions internationales, mais au contraire à l'encouragement de la coopération internationale sur les grands sujets internationaux et, en premier lieu, sur celui qui a créé la discorde, l'Irak : personne ne conteste en effet la difficulté de la transition en Irak. Surtout, au cœur de l'administration Bush, le constat est aujourd'hui fait que les Etats-Unis ne réussiront pas seuls, mais auront besoin de leurs alliés européens - dont ils reconnaissent aujourd'hui qu'ils ont beaucoup plus d'expérience en matière de reconstruction d'Etats - et des Nations unies -sans lesquelles chacun admet que le processus politique est voué à l'échec.

Concernant la France, certains observent qu'une partie de ses critiques sont tombées d'elles-mêmes du fait de l'évolution de la situation et que sa position (transfert rapide de souveraineté, retour des Nations unies...) est dorénavant proche de celle des Etats-Unis. Pour autant, on n'attend pas de la France l'envoi de troupes sur le terrain, mais un appui à la reconstruction et, surtout, une attitude constructive lors des prochaines échéances au Conseil de sécurité ou à l'OTAN.

M. Hervé de Charette a cependant fait observer que les objectifs profonds de l'administration américaine n'avaient pas changé, en dépit des difficultés rencontrées en Irak. Ainsi, le grand thème en vogue à Washington actuellement est la nécessité de soutenir le « *Greater Middle East* ». L'administration n'a donc pas renoncé à remodeler le Moyen-Orient, même si c'est de façon plus réaliste et en faisant appel à la Communauté internationale, et notamment aux Européens.

M. Hervé de Charette a enfin estimé qu'il existait des constantes de la politique étrangère américaine transcendant les divisions partisans. Les divergences d'appréciation entre les Etats-Unis et l'Europe sont réelles et ne disparaîtront pas avec l'élection d'un Président démocrate. L'agacement contre la « rhétorique française » est bipartisan, notamment le discours sur la multipolarité qui déplaît également aux Républicains et aux Démocrates.

En outre, l'attachement à la relation transatlantique est au moins aussi fort chez les Démocrates que chez les Républicains, et entraîne une certaine inquiétude au sujet des progrès de la politique européenne de sécurité et de défense, dont on craint qu'elle fasse double emploi avec l'OTAN.

Le Président Edouard Balladur a indiqué que la prochaine audition de M. Dominique de Villepin, Ministre des Affaires étrangères, fournirait l'occasion de lui demander ce qu'il faut entendre par la formule de « Grand Moyen-Orient ». Si l'objectif poursuivi est celui d'une démocratisation de la région, celle-ci a un double sens. Le sens politique signifie que la majorité doit l'emporter sur la minorité. Le sens social concerne

par exemple les droits des femmes et l'application des préceptes religieux qui doivent permettre la tolérance et la laïcité. Mais le risque demeure que la démocratisation visée ne soit qu'un transfert de l'autorité politique d'une minorité à une majorité engagée religieusement. On ne peut donc qu'être sceptique quant à cette politique de « Grand Moyen-Orient » qui irait de Casablanca à Islamabad.

M. Gilbert Gantier a demandé si le projet américain de « *Greater Middle East* » ou « Grand Moyen-Orient » était également bipartisan ou s'il était simplement soutenu par le parti républicain.

M. Hervé de Charette a répondu que tous ses interlocuteurs avaient montré de l'intérêt pour ce thème du « *Greater Middle East* », mais qu'il ne savait pas si les Démocrates avaient une position arrêtée sur ce sujet.

En tout cas, cette initiative américaine montre que les Américains ont l'intention de s'impliquer bien davantage dans cette région, ce qui pourrait se heurter à la volonté ancienne de l'Union européenne de bâtir un partenariat stratégique avec la rive Sud de la Méditerranée. En effet, l'institutionnalisation de l'initiative américaine et les contributions financières qui seront demandées aux Américains vont avoir pour conséquence de fragiliser le processus de Barcelone, dont il faut admettre qu'il est d'ores et déjà mal en point.

On peut cependant se demander si la persistance du conflit israélo-palestinien ne va pas hypothéquer la mise en œuvre de cette initiative, laquelle pose donc plus de questions qu'elle n'apporte de réponses.

Tout en convenant que les choses s'étaient améliorées entre la France et les Etats-Unis comme le prouve l'entente de nos deux pays pour tenter d'apporter une solution à la situation à Haïti, **M. François Loncle** a fait observer que l'on était encore loin de la réconciliation, y compris dans la perspective d'un changement à la présidence américaine. Ainsi les conseillers du candidat démocrate, John Kerry, l'encouragent à ne pas évoquer outre mesure ses affinités françaises. C'est essentiellement la forme de la position française sur l'Irak qui a contribué à la détérioration de nos relations avec ce pays, plus que le fond, avec lequel il s'est par ailleurs déclaré d'accord. Il apparaît ainsi que le meilleur moyen d'arriver à davantage de compréhension entre la France et les Etats-Unis passe par la relation transatlantique au sens Europe-Etats-Unis, c'est-à-dire avec les partenaires européens.

M. Jean-Michel Ferrand a souhaité obtenir des précisions concernant la participation de la France à la reconstruction de l'Irak demandée par les Etats-Unis. S'agit-il d'une contribution financière ? Les entreprises françaises sont-elles appelées à intervenir dans la perspective d'obtenir des marchés ? Ou bien encore la France doit-elle envoyer des troupes et accepter l'état de fait ?

M. Hervé de Charette a répondu que les Américains n'attendaient pas de la France qu'elle envoie des troupes en Irak, mais espéraient rebâtir avec elle une relation de travail solide.

Le Président Edouard Balladur a souligné que l'aide financière apportée par la France revêtait deux aspects. D'une part, elle consiste à annuler la dette, initiative qui a déjà été annoncée mais qui n'a pas encore été concrétisée semble-t-il. D'autre part, elle prend la forme de prêts, engagement que la France n'a apparemment pas encore pris. En outre, par définition les entreprises françaises ne travailleront pas à pertes. Enfin, s'agissant d'une présence militaire française, rien n'est envisageable ni concevable sans un mandat de l'ONU et encore s'agirait-il plutôt de former sur le terrain des gendarmes, des policiers et des militaires.

A cet égard, il convient de souligner que la présence de l'armée française à Haïti, conjointe avec celle des forces américaines, a été opérée sous couvert d'une résolution prise *in extremis* par les Nations unies.

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de Mme Martine Aurillac, **le projet de loi n° 1280 autorisant l'approbation de l'avenant à l'entente fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, signée le 1^{er} septembre 1987.**

Mme Martine Aurillac, Rapporteure, a tout d'abord évoqué la technicité particulière du présent projet de loi et regretté que les conventions fiscales avec des problèmes très spécifiques ne fassent pas aussi l'objet d'un avis de la Commission des Finances. Ce projet de loi constitue le seul accord fiscal conclu par la France avec une subdivision politique d'un Etat. Puis elle rappelé la nécessité de modifier l'entente fiscale entre la France et le Québec et de l'harmoniser avec les dispositions de la Convention fiscale franco-canadienne de 1975.

Mme Martine Aurillac a ensuite décrit le régime fiscal canadien et les spécificités québécoises, en rappelant que le Canada était un Etat fédéral, où les compétences fiscales sont réparties entre la Fédération et les Provinces. Il est donc important de se conformer aux systèmes juridiques en place, à savoir celui de l'Etat fédéral et celui des Provinces.

De manière générale, lorsque le gouvernement fédéral prélève l'impôt fédéral, il prélève également la quotité supplémentaire revenant aux Provinces, à l'exception toutefois du Québec, qui collecte son propre impôt sur le revenu et sur les sociétés.

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, les bénéfices des sociétés au Canada sont soumis à l'impôt fédéral ainsi qu'à l'impôt des provinces ou territoires. Les trois territoires ainsi que sept provinces sur dix ont choisi de confier la gestion de leur impôt au gouvernement fédéral. En revanche, les provinces du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta administrent elles-mêmes leur impôt. L'uniformité de l'imposition des sociétés est toutefois respectée par l'adoption d'une assiette fiscale commune à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques est soumis à l'impôt fédéral ainsi qu'à l'impôt des provinces ou territoires. L'Etat fédéral administre l'impôt provincial de tous les territoires et provinces à l'exception du Québec.

Quand aux droits de mutation à titre gratuit, Mme Martine Aurillac a précisé que le gouvernement canadien ne prélevait pas un impôt spécifique sur les donations et les successions.

La Rapporteuse a dans une deuxième partie fait le point des relations économiques et commerciales entre la France et le Québec. Le Québec est, après l'Ontario, la seconde économie provinciale du Canada, avec un PIB en monnaie constante de l'ordre de 140 milliards d'€, représentant 21,2 % du PIB fédéral. Avec un taux de croissance supérieur à 4 %, l'économie québécoise a connu, en 2002, une expansion nettement supérieure à la moyenne du Canada. Le Québec est la première destination régionale des exportations françaises vers le Canada. Selon le dernier recensement de la mission économique de Montréal, 263 entreprises françaises ont leur siège canadien au Québec soit 67 % des firmes françaises implantées au Canada. Les entreprises françaises présentes au Québec y emploient environ 40 000 personnes et réalisent un chiffre d'affaires de plus de 12 milliards de dollars. Réciproquement, 123 entreprises québécoises sont implantées en France et y disposent de près de 200 établissements industriels et commerciaux employant environ 13 000 salariés.

La France et le Canada ont signé le 2 mai 1975 une Convention en vue d'éviter les doubles impositions et d'établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproques en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. Cette convention a pour objectif principal d'éviter les doubles impositions qui pourraient résulter de l'application concurrente des législations française et canadienne. Elle répartit donc entre les deux Etats le droit d'imposer les revenus de leurs résidents. Par ailleurs, la France et le gouvernement du Québec ont signé le 1er septembre 1987 une Entente fiscale en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu. Le présent avenant à l'Entente fiscale entre la

France et le Québec reprend les modifications introduites par l'avenant à la Convention franco-canadienne signé le 30 novembre 1995.

La définition des impôts couverts par l'Entente est étendue en ce qui concerne la France à la taxe sur les salaires, à l'impôt de solidarité sur la fortune et, pour l'application de certains articles, aux droits de mutation à titre gratuit. Ce dernier ajout permet de prévoir un dispositif d'élimination de la double imposition des successions suite à la suppression par le Canada et ses provinces des droits de mutation à titre gratuit et de leur remplacement par une taxation sur les plus-values latentes au jour du décès.

D'autre part, l'avenant prévoit, lorsque le défunt était résident de France, l'imputation sur les droits de mutation à titre gratuit français déterminés conformément au droit interne, d'un crédit d'impôt égal à l'impôt sur le revenu québécois correspondant aux gains qui sont taxables dans cet Etat.

Le Président Edouard Balladur s'est intéressé aux accords que la province de Québec a signés avec la France ou d'autres Etats.

Mme Martine Aurillac a rappelé que seuls des sujets de droit international pouvaient, en théorie, conclure un traité ou un accord international, mais que la Constitution française n'interdisait pas, toutefois, la signature d'un traité ou accord international avec un ou plusieurs Etats fédérés dans la mesure où ces derniers y sont habilités ou autorisés par leur Constitution fédérale.

Conformément aux conclusions de la Rapporteuse, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1280).*

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. François Loncle, **le projet de loi n° 1327 autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tchèque en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole).**

M. François Loncle, Rapporteur, a présenté le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention entre la France et la République tchèque signée à Prague le 28 avril 2003 et destinée à se substituer à la Convention franco-tchécoslovaque du 1^{er} juin 1973. Il a rappelé le caractère type de l'accord, conforme aux principes retenus par l'OCDE.

La République tchèque est, avec la Slovaquie, l'un des pays les plus développés des PECO. Après avoir ralenti en 2001 et 2002, dans un contexte

international difficile, la croissance tchèque s'est accélérée en 2003, soutenue principalement par la consommation des ménages, pour s'établir à environ 3 %. Le déficit courant s'élève à près de 6 % du PIB.

Alors que la croissance des échanges commerciaux entre la France et la République tchèque demeurait très soutenue depuis 1993, elle s'est fortement ralentie en 2002 en raison du tassement de l'activité en France et en République tchèque ; ralentissement qui s'est poursuivi au cours de l'année 2003, mais qui semble reprendre au 1^{er} semestre 2004.

La liste des impôts qui figurait dans la convention de 1973 a été actualisée et complétée de part et d'autre (article 2). L'article 5 reprend la notion classique d'établissement stable. Il en résulte que les chantiers de construction et d'assemblage, qui dans la Convention franco-tchécoslovaque de 1973 ne constituaient jamais des établissements stables, sont désormais couverts par cette définition si leur durée dépasse douze mois.

L'article 10 fixe le régime applicable en matière de dividendes. Afin de viser expressément les distributions occultes ou déguisées, cette définition précise que la notion de dividendes couvre tous les revenus soumis au régime fiscal des distributions par la législation fiscale de l'Etat dont la société distributrice est un résident.

Le régime applicable aux gains en capital est défini à l'article 13. Le dispositif de base est conforme au modèle de l'OCDE, mais il est complété par des dispositions qui permettent à la France d'appliquer sa législation interne aux cessions de titres de sociétés à prépondérance immobilière qui sont imposables dans l'Etat où les immeubles sont situés.

Les dispositions actuellement en vigueur relatives aux rémunérations des étudiants et professeurs ont été refondues en un seul article (article 20). Conformément au modèle de l'OCDE, les sommes versées aux étudiants ne sont pas imposables dans l'Etat où ils poursuivent leurs études dans la mesure où elles n'y trouvent pas leur source.

Les modalités d'élimination des doubles impositions par les deux Etats sont décrites à l'article 23. La France retient une combinaison des deux méthodes couramment utilisées pour éliminer la double imposition des revenus provenant de la République tchèque et perçus par un résident de France.

S'agissant des revenus des sociétés, la Convention maintient le principe de l'exonération en France des revenus qui sont imposables ou ne sont imposables qu'en République tchèque, dans la mesure où ils sont exemptés d'impôt sur les sociétés en application de la législation française.

La Convention fiscale avec la République Tchèque constitue un cadre juridique classique, tel que la France en a instauré avec de très nombreux

pays. Il consacre la volonté des deux Parties d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

La Convention fiscale doit compléter les liens juridiques bilatéraux et bientôt européens que la France établit avec la République Tchèque. Les relations économiques entre nos deux pays devraient connaître, après l'adhésion de la République Tchèque à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, un développement important.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1327).*

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. François Loncle, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République argentine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (n° 1330).**

M. François Loncle, Rapporteur, a rappelé que la France était liée à la République argentine par une convention fiscale en vue d'éliminer les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune datant de 1979.

Le présent avenant à la Convention fiscale franco-argentine, signé à Buenos Aires le 15 août 2001, a pour objet de mettre à jour la liste des impôts visés par la Convention fiscale du 4 avril 1979 et de modifier la clause d'élimination de la double imposition.

Le Rapporteur a brièvement évoqué le contexte économique dans lequel se situe ladite convention. Les mesures adoptées depuis trois mois par les autorités argentes n'apparaissent pas susceptibles de rétablir un fonctionnement normal de l'économie. Le retour de la croissance en sera encore différé. Les effets conjugués de la faiblesse des investissements et de la consommation intérieure en Argentine et de la forte appréciation de l'euro par rapport au dollar et au peso ont pénalisé les exportations françaises.

Toutefois, les échanges franco-argents sont restés structurellement excédentaires en faveur de notre pays qui a tout de même rétrogradé du 3^{ème} au 6^{ème} rang des fournisseurs de l'Argentine, notamment derrière le Brésil, les Etats-Unis et l'Allemagne.

La Convention fiscale franco-argentine du 4 avril 1979 a été la seconde convention signée par la France avec un pays membre du

MERCOSUR (marché commun du sud, organisation qui réunit l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Chili). Certaines dispositions de la Convention fiscale franco-argentine ne sont plus applicables aujourd'hui. Cette modification explique le souhait de l'Argentine d'engager la négociation d'un avenant à la Convention fiscale avec la France.

L'avenant à la Convention fiscale franco-argentine, signé à Buenos Aires le 15 août 2001, a pour objet de mettre à jour la liste des impôts visés par la Convention fiscale du 4 avril 1979 et de modifier la clause d'élimination de la double imposition

L'article 1 de l'avenant modifie la liste des impôts visés par la Convention actuelle. Du côté français, sont ajoutés à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, qui figurent dans la Convention, la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et l'impôt sur la fortune (ISF), impôts qui n'existaient pas à l'époque de la signature de la Convention fiscale.

S'agissant des crédits d'impôts fictifs qui existent dans le texte actuel de la Convention fiscale pour certains intérêts et redevances, ils ne correspondent plus à la politique conventionnelle de la France. Ils sont toutefois maintenus par le présent avenant, à la demande expresse de l'Argentine. Toutefois, le paragraphe 3 de l'article 3 du présent avenant limite leur application à une période de cinq ans à compter de son entrée en vigueur.

Le nombre de ressortissants français immatriculés auprès des services consulaires français en Argentine s'élevait à 13 490 en 2002 et plus de 170 entreprises françaises sont implantées en Argentine.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1330).*

*

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Guillet, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord entre la République française, la communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties dans le cadre du traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes (ensemble deux protocoles) (n° 1329).**

M. Jean-Jacques Guillet, Rapporteur, a tout d'abord rappelé que la France, longtemps réticente pendant la guerre froide à l'égard des dispositifs internationaux de non-prolifération, en était devenue au contraire l'un des plus ardents partisans depuis son adhésion au Traité de non-prolifération en 1992. Notamment la France estime que le développement de

zones exemptes d'armes nucléaires (ZEAN) doit être encouragé car il permet de limiter les risques de prolifération. La France a donc adhéré à tous les accords internationaux créant de telles zones : ces zones dénucléarisées sont l'Antarctique (Traité de Washington en 1959), le Pacifique Sud (Traité de Rarotonga en 1985), l'Asie du Sud-Est (Traité de Bangkok en 1995), l'Afrique (Traité de Pelindaba en 1996) et, dès 1967, l'Amérique latine avec la signature du Traité de Tlateloclo.

Le Traité de Tlateloclo qui interdit les armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes a été signé par les 33 pays de la région, depuis que Cuba y a souscrit en 1995. La France l'a signé en 1979 et ratifié en 1992. En effet, la France est présente dans la région au titre des départements de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane et de l'île de Clipperton. Sur ces territoires, la France ne peut détenir ni fabriquer aucune arme nucléaire, elle s'y trouve donc dans la même situation qu'un Etat ne disposant pas de l'arme nucléaire et il est donc logique que les contrôles de l'AIEA soient les mêmes que ceux pratiqués dans ces pays.

Ainsi, l'accord que la Commission examine est donc similaire aux accords de garanties généralisées souscrits par les Etats ne disposant pas de l'arme nucléaire. Il permet notamment de mettre en place des inspections renforcées pour s'assurer du respect par la France de ses obligations, si jamais celle-ci décide de lancer un programme nucléaire civil dans ses territoires d'Amérique.

M. Jean-Jacques Guillet a conclu en estimant que la ratification de cet accord entraînera donc peu de conséquences concrètes. En revanche, du point de vue symbolique et politique, elle est révélatrice de la volonté de la France de lutter contre la prolifération. Il a donc recommandé à la Commission d'adopter le présent projet de loi.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1329).*

* *

*

Informations relatives à la commission

Ont été nommés, le mercredi 3 mars 2004 :

- *M. Roland Blum*, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention européenne du paysage (n° 1326) ;
- *Mme Martine Aurillac*, rapporteure sur la proposition de résolution de M. Jean-Claude Lefort et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conclusions du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo et les éventuelles implications privées et publiques dans toute activité illégale ayant trait au conflit congolais (n° 1342) ;
- *M. Philippe Cochet*, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole modifiant la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents (n° 1348) ;
- *M. Guy Lengagne*, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole sur l'eau et la santé à la convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (n° 1349) ;
- *M. Loïc Bouvard*, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure et de lutte contre la criminalité (n° 1365) et sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Ukraine relatif à la coopération policière (ensemble un échange de lettres) (n° 1417) ;
- *M. Jean-Claude Lefort*, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord maritime entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam signé à Paris le 23 mai 2000 (n° 1415) ;
- *M. Eric Raoult*, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud concernant la navigation de commerce et autres matières maritimes connexes signé à Pretoria le 26 juin 1998 (n° 1416) ;
- *M. Gilbert Gantier*, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine sur la création et les statuts des centres culturels, signé à Paris le 29 novembre 2002 (n° 1418) et sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Slovénie relatif au statut et au fonctionnement des centres culturels, conclu à Ljubljana le 17 octobre 2001 (n° 1419) ;
- *M. Guy Lengagne*, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part (n° 1420) ;
- Sous réserve de son dépôt, *M. Hervé de Charette*, rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole à la Convention du 27 novembre 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, adopté à Londres le 16 mai 2003 ;
- Sous réserve de son dépôt, *M. Philippe Cochet*, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de Gouvernement du 21 mars 2003 relative à une modification de l'article 10.2 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN
MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Jeudi 4 mars 2004

– Auditions sur la Direction du service national et la journée d'appel de préparation à la Défense :

– du vice-amiral d'escadre Philippe Sautter, directeur du personnel militaire de la marine

– du général de division Henri Puyou, chef du service des ressources humaines de la gendarmerie nationale

– du général de brigade Thierry Cambournac, sous-directeur du recrutement à la direction du personnel militaire de l'armée de terre

– du général de brigade aérienne Claude Mauger, sous-directeur du recrutement à la direction du personnel militaire de l'Armée de l'Air, et du général de brigade aérienne Joël Martel, sous-chef d'État-major Plans et finances à l'état-major de l'armée de l'air

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

Mardi 2 mars 2004

La Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire ont, au cours d'une réunion conjointe, entendu **M. Dominique Perben, garde des Sceaux et ministre de la justice, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992).**

Voir le compte rendu de cette audition p. 6417

* *
*

Jeudi 4 mars 2004

La Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire ont, au cours d'une réunion conjointe, entendu **Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992).**

Voir le compte rendu de cette audition p. 6436

Information relative à la commission

La commission a nommé *M. Philippe Houillon* rapporteur du projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités locales (n° 1155).

**MISSION D'INFORMATION COMMUNE
SUR LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
DE LA LÉGISLATION SUR LE TEMPS DE TRAVAIL**

Mercredi 3 mars 2004

*– Audition de M. Max Ponselle, président de la Fédération de
l'hospitalisation privée*

– Audition de M. Alain Dupont, président de Colas

Jeudi 4 mars 2004

*– Audition de M. Philippe Langlois, professeur à Paris
X-Nanterre*

*– Audition de M. Sylvain Breuzard, président du Centre des jeunes
dirigeants (CJD)*

MISSION D'INFORMATION
SUR LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN DE VOYAGEURS

Mardi 2 mars 2004

– Audition de M. Paul-Louis Arslanian, directeur du Bureau enquêtes accidents (BEA), accompagné de M. Jean-Luc Benesse, secrétaire général

– Audition de M. Bruno Fareniaux, directeur du Tourisme

Mercredi 3 mars 2004

– Réunion de travail sur champ d'investigation de la mission et programme des auditions

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

Mercredi 3 mars 2004

Présidence de M. Claude Birraux, député, président

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques s'est réuni pour examiner le rapport de M. Alain Claeys, député, sur **les conséquences des modes d'appropriation du vivant**.

M. Alain Claeys, rapporteur, a indiqué que ce rapport fait suite à celui qu'il avait consacré à la brevetabilité du vivant, présenté en décembre 2001 dans le contexte de la révision en février 2002 de la loi « bioéthique » de 1994. Il a rappelé qu'à cette époque une pétition avait été lancée par un certain nombre de parlementaires français et européens afin de s'opposer aux dispositions de la directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques. Il a souligné que l'Assemblée nationale avait alors adopté à l'unanimité un amendement s'opposant à la possibilité de breveter les gènes humains.

Évoquant la méthode suivie pour élaborer ce rapport, il a insisté sur le fait qu'il avait procédé à un grand nombre d'auditions afin de donner la parole à tous les acteurs impliqués par le sujet de l'étude.

Le Rapporteur a ensuite présenté les grandes lignes de son rapport : la première partie est centrée sur les raisons de l'appropriation croissante du vivant ; la deuxième est consacrée aux interrogations face à ce mouvement dans les pays en développement, aux dimensions éthique et sociale et aux aspects économiques ; la troisième partie tente de déterminer les moyens de réguler ce mouvement aussi bien au niveau européen qu'international.

M. Alain Claeys a souligné que ce mouvement d'appropriation du vivant était fondamental pour les « jeunes pousses » qui se sont développées dans le secteur des biotechnologies après la fin du décryptage du génome humain. En effet, ces entreprises, ne possédant que peu ou pas de capital, ne disposaient que de leurs brevets pour intéresser les détenteurs de capitaux. Elles avaient donc intérêt à ce que des brevets larges puissent être délivrés, c'est-à-dire comprenant le gène et ses applications. La conséquence de cette situation est de rendre dépendante du brevet primaire toute découverte effectuée à partir

du gène breveté, même dans des domaines non prévus à l'origine. Il a alors insisté sur les conséquences en matière économique et sociale de cette situation. Enfin, il a rappelé que le changement de la législation américaine au début des années 1980 avait permis de breveter les résultats de la recherche publique. La conséquence a été la multiplication des brevets, au prix du gauchissement des trois critères classiques de la brevetabilité (nouveau, inventif, application industrielle) par les trois principaux offices de brevets mondiaux agissant de façon coordonnée. Cette situation donne de plus en plus d'importance au contentieux dans la fixation des normes.

Il a noté que cette évolution montre qu'il y a bien une « galaxie du brevet », dominée par les juristes, et au sein de laquelle les décisions sont prises sans égard pour leurs conséquences économiques et sociales. Après avoir souligné le rôle des offices de brevets, qui ont leurs ressources propres, il a déploré que le Conseil d'administration de l'Office européen des brevets (O.E.B.) ne joue pas son rôle, ce qui justifie sa recommandation que se tienne au moins une fois par an une « session ministérielle » de ce Conseil d'administration qui pourrait donner l'impulsion politique nécessaire à cet organisme.

Le Rapporteur a ensuite évoqué le débat scientifique sur les fonctions des gènes en insistant sur les découvertes récentes qui ont montré que l'expression de ces fonctions pouvait être dépendante de leur environnement et qu'il fallait donc en tenir compte en matière d'application des critères de brevetabilité.

Abordant la question de la biodiversité, le Rapporteur a souligné l'évolution qui avait eu lieu à ce propos. Après avoir été considérée comme patrimoine commun de l'humanité, les dispositions de la Convention sur la diversité biologique (C.D.B.) reconnaissent maintenant qu'elle est la propriété des Etats, ce qui entraîne des revendications de leur part, en cas de mise au point d'applications commerciales.

Il a mis l'accent sur la dimension éthique de cette question en évoquant l'importance du problème des banques de données à travers l'expérience islandaise où la gestion de trois banques de données généalogiques, médicales et génétiques a été confiée à une entreprise privée, ce qui pose la question du consentement des personnes concernées.

Il a également montré les conséquences sociales de cette conception du brevet en rappelant la controverse sur les médicaments à la suite de la Conférence de Doha.

En matière économique, il a insisté sur le fait qu'il ne fallait remettre en cause ni la propriété intellectuelle, ni le brevet qui permet de diffuser la connaissance, ce qui est essentiel dans une économie basée sur

l'innovation. Il a cependant noté qu'il n'était absolument pas souhaitable que le brevet, conçu pour des machines, n'en arrive à protéger la connaissance, notamment dans des domaines comme le vivant et le logiciel. Il a fait remarquer que des économistes en arrivent, y compris aux Etats-Unis, à estimer que « trop de brevet tue le brevet ». Il a fait mention de sa crainte que le brevet n'accompagne plus l'innovation mais conduise à constituer des rentes qui seraient autant de freins à la recherche. S'agissant de celle-ci, il a plaidé pour qu'elle puisse continuer à bénéficier, en Europe, d'une exemption au regard des brevets existants, au contraire de ce qui se passe aux Etats-Unis. Il a aussi rappelé que les redevances des brevets ne remplaceront pas le financement public de la recherche, comme le montre la situation des universités américaines.

Abordant les problèmes internationaux, M. Alain Claeys a réaffirmé sa conviction qu'il sera nécessaire de renégocier la directive 98/44/CE compte tenu des ambiguïtés de son article 5. Il a estimé que la solution adoptée à l'initiative du gouvernement lors de la deuxième lecture du projet de loi de révision des lois « bioéthique » tendant à créer des « petits » brevets de produits ne réglerait rien, dans la mesure où l'O.E.B. continuera à appliquer les dispositions de la directive, c'est-à-dire de breveter le gène et son application.

Il a ensuite souligné qu'il serait nécessaire de renégocier plusieurs articles (27-1, 27-2 et 30) des Accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (A.D.P.I.C.) afin de préciser certaines dispositions.

Enfin il a noté que les problèmes de propriété intellectuelle étaient discutés au sein de deux organisations internationales, l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (O.M.P.I.). Il a montré sa préférence pour que ces questions soient abordées plutôt par l'O.M.C. dans la mesure où, là, l'Union européenne vient en tant que telle, au contraire de l'O.M.P.I., où seuls les Etats sont représentés.

Il a ensuite présenté les recommandations du rapport.

Celles concernant plus spécifiquement la France sont axées sur l'organisation d'une réflexion sur les problèmes se posant dans le domaine du brevet, sur les critères de brevetabilité dans les domaines « non tangibles », sur la création d'un système de gestion collective de la propriété intellectuelle en matière de santé humaine et enfin sur l'introduction dans le Code de la propriété intellectuelle de dispositions protégeant les contrevenants involontaires contre des poursuites liées, par exemple, à la dissémination accidentelle de graines brevetées.

Les recommandations au niveau européen ont trait à la modification du système de financement de l'O.E.B., à la réforme de la Convention sur la délivrance de brevets européens (C.B.E.), à l'instauration d'une session « ministérielle » annuelle à l'O.E.B. ainsi qu'à la renégociation de l'article 5 de la directive 98/44/CE.

Au niveau international, le Rapporteur a recommandé, notamment, une saisine du Conseil des A.D.P.I.C pour que soient interprétés les critères de brevetabilité prévus à l'article 27 – 1, afin d'exclure, d'une part, le vivant humain de la brevetabilité et, d'autre part, ceux de l'article 30 pour prévoir explicitement une exemption en faveur de la recherche fondamentale.

M. Alain Claeys a conclu son intervention en notant que les organismes publics de recherche comme l'I.N.R.A., l'I.N.S.E.R.M. et le C.N.R.S. lui ont paru avoir une attitude réfléchie et constructive sur ces thèmes.

Il a fortement insisté sur la nécessité pour le politique de se saisir de cette question sans remettre en cause ni la propriété intellectuelle, ni le brevet, et de réfléchir aux évolutions qui se sont produites dans ce domaine, dues, notamment, au passage d'une économie fondée sur les biens tangibles à une économie de plus en plus basée sur la connaissance.

M. Claude Birraux, député, Président de l'Office, a posé des questions sur les brevets que l'on peut qualifier de « négatifs », déposés pour se protéger des concurrents, sur les modes de financements des différents offices de brevets, sur les banques de données, les communautés de brevets et sur les moyens de rétribuer la propriété intellectuelle de la recherche publique, en évoquant l'action dans ce domaine de l'Université de Louvain-la-Neuve. Il a ensuite fait des propositions pour préciser l'articulation entre l'O.M.C. et l'O.M.P.I. en matière de définition des critères de brevetabilité et souhaité qu'une session parlementaire annuelle soit organisée à l'O.E.B.

M. Alain Claeys a acquiescé aux suggestions de M. Claude Birraux et a souligné que la coordination entre les trois principaux offices de brevets reléguait quelque peu la puissance publique en marge de ce domaine. Il a affirmé ensuite sa préférence de voir les problèmes de propriété intellectuelle réglés à l'O.M.C. plutôt qu'à l'O.M.P.I.

Il a indiqué que les banques de données étaient d'ores et déjà en phase de réalisation en citant, outre l'Islande, la situation en Lettonie et en Estonie. Il a insisté sur le fait que l'attention devait être fortement mobilisée par ces dossiers.

Il a estimé que les communautés de brevets devaient être développées, afin qu'il n'existe pas de concurrences inutiles qui pourraient nuire à l'innovation.

Après avoir considéré que l'expression « brevet négatif » semblait assez appropriée pour qualifier les situations de rente susceptibles de se créer, il a réitéré que le financement issu des brevets était marginal pour les organismes publics de recherche, même aux Etats-Unis. Il s'est demandé de ce point de vue si les fondations de recherche, en projet en France, auraient une incidence dans ce domaine dans la mesure où il est difficile de faire travailler ensemble le public et le privé.

M. Claude Saunier, sénateur, a estimé que les petites entreprises avaient de la difficulté à financer des demandes de brevet.

M. Alain Claeys a noté que le financement de ces demandes de brevets pourrait être revu. Il a ensuite évoqué le problème des licences, en soulignant que les pouvoirs publics pouvaient accorder des licences d'office. Il a indiqué que l'affaire des médicaments soulevée à la Conférence de Doha avait trouvé une solution en 2003.

M. Daniel Raoul, sénateur, a évoqué la question de la brevetabilité des gènes et de leurs applications.

M. Alain Claeys a indiqué qu'il était favorable aux brevets d'application mais opposé aux brevets de produits, ce qui impliquait de ne pas breveter le gène et l'application, mais l'application seule.

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a unanimement approuvé les conclusions du rapporteur, compte tenu des suggestions du Président Birraux.

*

Les membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ont ensuite procédé à un échange de vues sur **la Charte de l'environnement**.

Le Président Claude Birraux a rappelé que l'Office avait procédé à une série d'auditions publiques sur ce sujet le 10 avril 2003 à la demande du Président de l'Assemblée nationale. Trois tables rondes avaient été organisées : sur les responsabilités des industriels, la responsabilité de l'homme, la responsabilité des scientifiques, permettant un débat contradictoire et parfois vif entre les participants. Il a annoncé qu'il demanderait un temps de parole, en tant que président de l'Office, dans la discussion générale de ce texte, destiné à être adossé à la Constitution. Il a estimé que les problèmes soulevés par ce texte viennent de la difficile complémentarité entre une approche juridique nécessairement formelle et une approche scientifique nécessairement évolutive.

M. Claude Birraux a donné lecture d'une communication de Mme Marie-Christine Blandin, sénateur, excusée, dans laquelle celle-ci souligne l'importance et l'intérêt de la notion du principe de précaution.

*

L'Office a enfin procédé à un échange de vues sur la célébration du XX^e anniversaire de l'Office dont la date se trouve fixée au mardi 11 mai prochain.

Le Président Claude Birraux a souhaité que chacun des membres de l'Office puisse s'impliquer dans le débat prévu sur des grands thèmes scientifiques intéressant le futur.

*

Abordant les **questions diverses**, **le Président Claude Birraux** a fait le point sur les nouvelles saisines de l'Office.

Il a indiqué que l'Office avait été saisi par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, d'une demande d'étude sur le « *risque épidémique* ». De son côté, le Bureau de l'Assemblée nationale vient de saisir l'Office d'une étude « *sur la définition et les implications du concept de voiture propre* ».

Il a rappelé que la conférence annuelle des offices parlementaires européennes d'évaluation des choix scientifiques (EPTA) aurait lieu cette année les 25 et 26 octobre 2004 sous l'égide du Sénat.

Un débat dans lequel sont intervenus **MM. Christian Bataille, député, Christian Cabal, député, et Daniel Raoul, sénateur**, s'est ouvert à propos de la préparation de la prochaine loi d'orientation sur la recherche. **Le Président Claude Birraux** a indiqué que l'Office avait été sollicité tant par Mme Claudie Haigneré, Ministre déléguée chargée de la recherche, que par le collectif « sauvons la recherche ». Il a souligné qu'en tout état de cause, l'Office ne pourrait apporter sa propre contribution qu'après avoir été, le cas échéant, officiellement saisi par les autorités compétentes, c'est-à-dire soit par le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit par une commission spéciale ou permanente.

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES DE SANTÉ**

Mardi 24 février 2004

Présidence de M. Nicolas About, président

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) s'est réuni au Sénat, sous la présidence de **M. Nicolas About, sénateur, président de l'OPEPS** pour l'année 2004. Celui-ci a rappelé que deux études étaient inscrites au programme de travail de l'OPEPS au titre de l'année 2003, la première, commanditée par l'Assemblée nationale, consacrée au dépistage du cancer du sein, la seconde, à l'initiative du Sénat, consacrée à la prévention des handicaps de l'enfant.

Il a indiqué que les rapporteurs de ces études, respectivement MM. Marc Bernier, député, et Francis Giraud, sénateur, déposeront la conclusion de leurs travaux dans le courant du deuxième trimestre de l'année 2004, ce qui pourrait donner lieu à une présentation commune des rapports, organisée au mois de juin, au Sénat.

Afin de préparer le programme de travail de l'Office pour l'année 2004, **M. Nicolas About, président**, a proposé qu'une étude soit consacrée au problème de la nutrition et de la prévention de l'obésité, qui constitue un risque majeur de santé publique pour les années à venir.

M. Jean-Michel Dubernard, député, premier vice-président de l'OPEPS, a rappelé la contribution que l'OPEPS devait apporter au travail parlementaire, notamment pour la préparation des débats relatifs à la loi de financement de la sécurité sociale.

Il a fait valoir qu'après avoir consacré une étude au cancer le plus fréquent chez la femme, le cancer du sein, l'OPEPS pourrait utilement consacrer une étude équivalente au cancer le plus fréquent chez l'homme, le cancer de la prostate, dont le dépistage pourrait, semble-t-il pour un coût réduit, diminuer la mortalité.

Soulignant que le projet de loi relatif à la politique de santé publique ne traitait pas suffisamment les problèmes de l'obésité et du cancer de

la prostate, il a jugé très opportun de les inscrire au programme de travail de l'OPEPS.

Mme Françoise Forette, membre du comité d'experts, a souligné l'intérêt des thèmes proposés, mais elle a rappelé qu'il avait précédemment été envisagé de consacrer un champ d'études à la maladie d'Alzheimer, pour laquelle 135.000 nouveaux cas étaient signalés chaque année, et dont la prise en charge était encore incomplète, d'autant qu'on estimait qu'environ 30 % des cas n'étaient pas diagnostiqués.

M. Thierry Philip, membre du comité d'experts, a confirmé l'intérêt de ce sujet pour l'OPEPS, observant que la prise en charge des sujets atteints de la maladie d'Alzheimer n'était pas satisfaisante dans notre pays et qu'il existait des listes d'attentes pour bénéficier d'une place en institution.

Mme Claudine Blum-Boisgard, membre du comité d'experts, a observé qu'il serait utile de mener à bien un travail sur l'obésité, notamment en établissant un lien entre les informations scientifiques disponibles et le coût social et financier de l'obésité.

M. Francis Giraud, sénateur, a souligné l'intérêt d'une étude sur l'obésité, qui s'inscrit dans une démarche de prévention ; cette étude permettrait également d'évaluer les résultats du Programme national nutrition-santé, qui arrive à terme en 2005.

M. Jean-Michel Dubernard, premier vice-président de l'OPEPS, a fait part de son adhésion à une telle démarche, qui prend en compte les aspects financiers. Il a souligné qu'une étude sur le cancer de la prostate obéirait à une logique similaire.

M. Gilbert Barbier, sénateur, a pointé les écueils que devrait éviter une étude consacrée à la maladie d'Alzheimer, notamment l'absence de solution thérapeutique.

M. André Vantomme, sénateur, a souligné que la maladie d'Alzheimer ne touche pas que les malades, mais également les familles et, qu'à l'instar des dispositions du plan cancer, l'impact social de la maladie d'Alzheimer doit être pris en compte.

M. Gilbert Chabroux, sénateur, s'est déclaré favorable à l'ouverture d'une étude sur l'obésité, mais a souligné que son périmètre allait au-delà du domaine de la santé et concernait également le secteur agro-alimentaire.

M. Nicolas About, président, a interrogé les experts sur la définition du périmètre d'une étude consacrée à l'obésité.

Mme Claudine Blum-Boisgard, membre du comité d'experts, a indiqué que l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) avait conduit une expertise collective sur ce sujet, qui constitue une synthèse des travaux scientifiques, mais qui doit être traduite en recommandations et en actions.

M. Pierre Morange, député, a souhaité que la réflexion sur la maladie d'Alzheimer puisse être étendue aux états démentiels pour lesquels il est possible d'agir sur les facteurs de risques, comme les risques cardiovasculaires, alors que le processus neurodégénératif de la maladie d'Alzheimer est, lui, inexorable.

Mme Françoise Forette, membre du comité d'experts, a confirmé cette analyse et a souligné que le terme « démence » est mal perçu par la famille, ce qui conduit à parler de la maladie d'Alzheimer et des maladies apparentées. Elle n'a pas nié le caractère, à ce jour inexorable, de cette maladie, mais elle a souligné qu'une bonne prise en charge permettait de retarder de deux ans la mise en institution des personnes atteintes de la maladie, soit une économie considérable pour les familles et le système d'assurance maladie.

M. Jean-Michel Dubernard, premier vice-président de l'OPEPS, a indiqué qu'il souhaitait affiner encore le thème du cancer de la prostate avant de le proposer comme sujet d'étude à l'OPEPS, peut-être en 2005.

M. Pierre Morange, député, a proposé que l'étude sur l'obésité puisse inclure une évaluation des politiques menées par les autres pays européens dans ce domaine.

M. Paul-Henri Cugnenc, député, a souhaité que l'étude soit ciblée sur la prévention de l'obésité et ne soit pas limitée à l'obésité pédiatrique mais prenne en compte l'obésité morbide chez l'adulte.

Prenant acte de la décision de l'OPEPS de retenir, pour 2004, les thèmes de l'obésité et de la maladie d'Alzheimer, **M. Nicolas About, président**, a chargé Mmes Claudine Blum-Boisgard et Françoise Forette d'établir un document évaluant la faisabilité scientifique de chacune de ces deux études, ainsi que leur problématique.

Informations relatives à l'office

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet a donné sa démission de l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé.

Le groupe UMP a désigné *Mme Cécile Gallez* pour siéger à l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (*J. O.* du 02/03/2004).

**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT
ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE**

Mercredi 3 mars 2004

*– Audition de M. Jean-Louis Levet, chargé de mission auprès du
Commissaire général du Plan, sur la désindustrialisation du territoire*

**DÉLÉGATION AUX DROIT DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES
ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES**

Mardi 2 mars 2004

*– Examen du rapport d'information de Mme Geneviève Levy sur
le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au divorce (n° 1338)*

**MISSION D'INFORMATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU BUNDESTAG
SUR L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE**

Lundi 1^{er} mars 2004

– Audition de M. Helmut Rau, secrétaire d'État auprès du ministère de la culture, de la jeunesse et du sport de Bade-Wurtemberg

– Audition de M. Gérald Chaix, recteur de l'Académie de Strasbourg

– Audition de M. Olaf Hahn, directeur adjoint à la fondation Robert Bosch

– Audition de M. Henri Reynaud, consul général de France à Stuttgart, et de Mme Anne-Marie Jonchier, directrice adjointe de l'Institut français

– Audition de Mme Chantal Roques, responsable des affaires culturelles de l'Ambassade de France

– Audition de M. Franck Baasner, directeur de l'Institut germano-français (DFI) de Ludwigsburg, membre du conseil d'administration de l'OFAJ au titre de l'enseignement supérieur

Mardi 2 mars 2004

– Audition de Mme Damaris Scholler, directrice de l'école primaire germano-française de Stuttgart, et de M. Marc Kieffer, directeur adjoint et responsable de l'école maternelle française

– Audition de Mme Bernardette Bricaud, responsable du projet Tele-Tandem au sein de l'OFAJ

– Audition de M. Erwin Hund, président du jumelage Edingen-Neckarhausen-Plouguerneau

Le compte rendu de ces réunions sera publié ultérieurement