

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° 13

Du mardi 11 au vendredi 14 mai

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Égalité des droits des personnes handicapées
Examen du rapport..... 6927
- Proposition création commission d'enquête
internements psychiatriques
Examen du rapport..... 6948
- Égalité des droits des personnes handicapées
Examen du rapport (suite)..... 6959
- Égalité des droits des personnes handicapées
Examen du rapport (suite)..... 6984
- Égalité des droits des personnes handicapées
Examen du rapport (suite)..... 7016
- Informations relatives à la commission 7039

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Conditions d'examen du projet de loi
d'orientation sur l'énergie..... 7041
- Charte de l'environnement
Examen de l'avis 7041
- Énergie
Examen du rapport..... 7073
- Informations relatives à la commission 7113

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Mohammed El Baradei,
*directeur général de l'Agence internationale
de l'énergie atomique (AEIEA)* 7115
- Audition de M. Michel Barnier,
ministre des affaires étrangères,
sur la situation en Irak et la construction
de l'Union européenne..... 7125
- Audition de M. Gilles Kepel,
professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris,
sur l'initiative américaine du « Grand Moyen-Orient »..... 7135
- Informations relatives à la commission 7135

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition de M. Mohammed El Baradei,
*directeur général de l'Agence internationale
de l'énergie atomique (AEIEA)* 7137
- Informations relatives à la commission 7137

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Reconfiguration des rapports spéciaux 7139
- Patrimoine de l'État 7139
- Proposition création commission d'enquête
dégradation des comptes publics depuis juin 2002
Examen du rapport..... 7140
- Mission d'évaluation et de contrôle
Audition 7148
- Informations relatives à la commission 7149

LOIS CONSTITUTIONNELLES, Législation et Administration Générale de la République

- Audition de Mme Brigitte Girardin,
ministre de l'Outre-Mer,
sur le projet de loi relatif à l'octroi de mer 7151
- Autonomie financière des collectivités territoriales
Examen des amendements (art. 88)..... 7158

- Charte de l’environnement
Examen du rapport..... 7159

**COMMISSION CHARGÉE DE L’APPLICATION
DE L’ARTICLE 26 DE LA CONSTITUTION**

- Information relative à la commission 7183

**COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D’APURER LES COMPTES**

- Information relative à la commission 7185

**MISSION D’INFORMATION
SUR LA PROBLÉMATIQUE DE L’ASSURANCE MALADIE**

- Échange de vue sur les orientations du rapport 7187

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

- Nanosciences et progrès médical
Examen du rapport..... 7189
- Questions diverses 7200
- Information relative à l’office 7200

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

- Échange de vue sur la réforme
des contrats de plans États-régions 7201
- Information relative à la délégation..... 7201

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

- Auditions 7203
- Information relative à la délégation..... 7203

ERRATUM

Dans le Bulletin n°12 page 685, le début du compte rendu est modifié comme suit :

La commission a examiné, sur le rapport de M. Hervé de Charette, **le projet de loi autorisant l'approbation 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 (n° 1510).** *La suite reste inchangée.*

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mardi 11 mai 2004***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de **M. Jean-François Chossy**, le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées – n° 1465.

Le président Jean-Michel Dubernard a tout d'abord souligné que la réunion de la commission est placée sous le signe de l'amitié franco-allemande. En effet, dans le cadre des séjours de contact institués par le Bureau de l'Assemblée nationale et le Praesidium du Bundestag en octobre 1997, douze députés français reçoivent du 9 au 13 mai douze députés allemands « appariés » par sensibilité politique qui accompagneront leurs collègues français dans les réunions de groupe et les réunions de commission pendant la partie parisienne de leur séjour. Quatre membres de la commission sont concernés par cette initiative : M. Alain Néri, qui reçoit Mme Petra Merkel (SPD) ; Mme Paulette Guinchard-Kunstler, qui reçoit Mme Sabine Bätzing (SPD) ; M. Jean-Marie Rolland, qui reçoit M. Klaus Peter Flobach (CDU/CSU) ; M. Lionnel Luca, qui reçoit Mme Hannelore Rödel (CDU/CSU).

Par ailleurs, le président a souhaité la bienvenue aux nouveaux membres de la commission : M. Alain Cortade, député du Vaucluse, suppléant de Mme Marie-José Roig ; M. Olivier Dosne, député du Val-de-Marne ; suppléant de Mme Marie-Anne Montchamp, M. Henri Houdouin, député de Mayenne, suppléant de M. François d'Aubert ; M. Jacques Houssin, député du Nord, suppléant de M. Marc-Philippe Daubresse ; Mme Corinne Marchal-Tarnus, députée de Meurthe-et-Moselle, suppléante de M. Laurent Hénart ; M. Pascal Ménage, député de l'Indre-et-Loire, suppléant de M. Renaud Donnedieu de Vabres ; M. Christian Patria, député de l'Oise, suppléant de M. Eric Woerth ; M. Bernard Pousset, député de l'Indre, suppléant de M. Nicolas Forissier.

Revenant à l'examen du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le président Jean-Michel Dubernard a souligné qu'il s'agit d'un texte d'une

grande portée, qui constitue, après l'adoption la semaine dernière du projet de loi relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, le second volet d'un ensemble législatif consacré à la mise en œuvre du principe de solidarité.

Après avoir également salué l'arrivée des nouveaux commissaires, **M. Jean-François Chossy, rapporteur**, s'est réjoui que, pour leur « baptême du feu », la commission procède à l'examen de ce projet de loi de solidarité. Il s'agit d'un texte évolutif : le Sénat y a apporté des modifications substantielles en première lecture et plus de cinq cents amendements seront examinés par la commission, ce qui témoigne de l'importance du rôle et de l'influence des associations représentant les personnes handicapées. Un hommage doit être également rendu à Mme Marie-Thérèse Boisseau, qui a été à l'initiative de ce projet en tant que secrétaire d'État aux personnes handicapées.

Ce projet de loi, dont le mot essentiel de l'intitulé est bien celui-ci de « citoyenneté », comporte plusieurs avancées significatives :

- Il s'inscrit tout d'abord dans un objectif de simplification à travers la création de maisons départementales des personnes handicapées. Chacun connaît en effet les difficultés actuellement rencontrées par les personnes handicapées et leur famille, qui s'apparentent à un véritable « parcours du combattant », pour obtenir des réponses à leurs demandes multiples. Attendu et utile, ce guichet unique sera dirigé par le président du conseil général. A cet égard, il semble nécessaire de faire preuve d'imagination pour envisager la présence de nouveaux « locataires » dans ces maisons, afin de mieux informer et conseiller les personnes handicapées ainsi que leurs familles.

- Dans le registre de la compensation, des aides substantielles nouvelles seront apportées aux personnes handicapées – par exemple pour le financement d'auxiliaires de vie ou pour l'acquisition d'appareils et l'aménagement de l'habitat – l'essentiel étant la création d'une prestation de compensation accordée de manière individuelle. L'existence de barrières d'âge conduit cependant à limiter le champ des bénéficiaires de cette prestation. Un amendement sera donc présenté afin de supprimer ces barrières, ce qui permettra de marquer une volonté politique forte et de mieux répondre aux attentes des personnes handicapées.

- Le texte vise aussi à renforcer la formation de chacun des intervenants, aidants familiaux ou professionnels, afin de répondre à leurs craintes de « faire mal », c'est-à-dire de ne pas savoir comment faire pour apporter leur aide aux personnes handicapées, ou de « mal faire », c'est-à-dire de ne pas savoir quoi faire. Par exemple, au cours de leur cursus universitaire, les médecins généralistes et les pédiatres ne reçoivent qu'une formation minime sur l'autisme, comme le rapporteur l'a constaté lors de ses récents

travaux sur la situation de l'autisme en France. C'est pourquoi il est également nécessaire de renforcer la formation des professionnels.

– Enfin, le projet de loi vise à renforcer l'implication de la personne handicapée dans la vie quotidienne et en particulier dans la vie scolaire. A cet égard, le terme « d'intégration » doit être proscrit car il semble indiquer, de façon presque cruelle, que ces enfants sont hors du système, différents de nous ; il est préférable de parler d'implication, de participation ou, plus simplement, de scolarisation. Les mots ont toute leur importance dans ce débat, car il ne suffit plus de faire évoluer le regard porté sur le handicap, il faut à présent faire évoluer les mentalités.

Fruit d'une longue concertation et fédérateur, ce projet de loi soulève néanmoins diverses réserves, qui appellent des amendements :

– En premier lieu, l'article 1^{er} du projet permet pour la première fois de définir le handicap dans la loi, ce qu'il convient de saluer. Cependant, cette définition doit être complétée afin de viser, en particulier, le polyhandicap.

– L'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles, tel que modifié par l'article 1^{er} du projet de loi, prévoit que « *toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation nationale, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens, notamment à la prévention, au dépistage, aux soins, à la liberté du choix de vie* » ainsi notamment qu'à « *la retraite, au logement* » ou encore « *aux loisirs et au tourisme* ». Une telle liste ne peut être exhaustive ; par exemple, qu'en est-il de la vie spirituelle, de la vie affective, des vacances ? Afin de garantir le plein exercice de la citoyenneté, il serait préférable d'édicter que toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale qui lui garantit l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de cette citoyenneté, et de s'en tenir là.

– S'il semble normal de prendre en compte les revenus pour l'octroi de la prestation compensatoire, il n'est par contre pas acceptable de soumettre son versement à des conditions d'âge. Un amendement proposera donc de supprimer les limites d'âge prévues par le projet de loi, cette suppression entraînant la nécessité de revoir l'ensemble des prestations existantes afin d'assurer leur harmonisation. Celle-ci pourrait être réalisée dans un délai de cinq ans après l'adoption de la loi.

Au-delà de ces questions centrales, d'autres amendements significatifs seront proposés :

- Les renvois aux décrets étant extrêmement nombreux dans l'ensemble du projet de loi, il conviendrait d'imposer que ces textes soient publiés dans les six mois suivant la promulgation de la loi et que les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), soient associés à leur rédaction.

- Un amendement prévoira que le montant de la prestation compensatoire est défini par la loi comme devant être « suffisant », contrairement à l'expression retenue par la loi sur l'autisme qui subordonnait l'octroi d'un soutien aux « moyens disponibles ».

- Un autre amendement proposera que les pensions de retraite et les indemnités pour accident soient exclues des revenus retenus pour le calcul de la prestation compensatoire.

- Un amendement ouvrira aux personnes handicapées le bénéfice du statut « particulier-employeur » afin de leur permettre de décider elles-mêmes de leur mode de vie.

- Plusieurs amendements tendront à améliorer la situation des quelque 10 000 personnes handicapées hébergées par défaut dans des établissements pour personnes âgées.

- En matière de scolarisation, il sera proposé de rendre obligatoire l'inscription d'un enfant handicapé dans l'école la plus proche de son domicile. Ce sera à l'Éducation nationale de prendre ensuite ses responsabilités et d'assurer notamment la mise en réseau des compétences, alors qu'à l'heure actuelle la scolarisation d'un enfant handicapé dépend le plus souvent de la bonne volonté d'une équipe pédagogique. Par contre, le texte ne supprime pas l'enseignement adapté : les établissements scolaires pourront faire appel, en fonction des besoins, à ces professionnels qui détiennent des compétences spécifiques.

- Pour ce qui concerne l'insertion professionnelle, le projet de loi transforme les ateliers protégés en « entreprises adaptées ». Ce dispositif permettra aux personnes handicapées de se rapprocher du monde ordinaire du travail tout en conservant la possibilité de retourner, si nécessaire, dans le milieu protégé.

- De façon peut-être un peu sévère, le Sénat a prévu l'organisation d'un contrôle annuel des comptes de l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) par la Cour des comptes. Un amendement proposera d'affirmer le principe de

transparence dans la continuité du dispositif qui existe déjà : publication d'un rapport annuel par l'AGEFIPH ; contrôles inopinés de la Cour des comptes.

– Un amendement reviendra sur la suppression par le Sénat du système des « emplois protégés en milieu ordinaire », qui a fait la preuve de sa capacité à insérer des personnes handicapées dans des petites entreprises en l'absence d'entreprise adaptée locale.

L'un des débats essentiels du projet de loi est la question de l'accessibilité. Si, a priori, la formule de l'Association des paralysés de France (APF), « l'accès de tout pour tous », doit être l'objectif à atteindre, celui-ci peut cependant, dans la réalité, être parfois difficile à réaliser. On peut néanmoins souhaiter que les dérogations au principe d'accessibilité, qu'elles soient financières ou architecturales, soient soumises à une commission locale qui, par des bilans annuels, permettra d'évaluer les difficultés et les améliorations nécessaires. Une telle conception de l'accessibilité demandera également une approche précise, adaptée aux différents types de handicaps.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Jean-Michel Dubernard a tenu à remercier le rapporteur pour cette présentation très concrète, qui ne constitue pas un « discours d'en haut » et met en lumière les points essentiels.

Mme Hélène Mignon a salué l'ouverture de la discussion de ce projet de loi, deuxième volet de la réforme des lois de 1975 après la loi du 2 janvier 2002, laquelle avait déjà fait l'objet de travaux importants conduits, en particulier, par son rapporteur M. Pascal Terrasse. L'exposé des motifs du projet donne satisfaction sur le plan de sa philosophie générale. Mais la lecture du texte montre que les propositions qui y figurent ne répondent pas toutes à l'ambition qui pouvait être attendue d'une grande loi telle que le Président de la République l'avait annoncée.

Sans doute différentes associations ont-elles été entendues, et un certain nombre d'éléments sont-ils à mettre au crédit de ce projet. Mais de nombreux autres manquent également, tels la question de la terminologie applicable aux personnes handicapées qui doit être examinée, notamment, au regard des travaux de l'Organisation mondiale de la santé sur cette question. Par ailleurs, il convient de donner suite aux nombreuses propositions énoncées, qui ne doivent constituer ni un « inventaire à la Prévert », ni une « tarte à la crème », dans le but d'améliorer l'accès à la citoyenneté des personnes handicapées.

Cette loi restera une coquille vide si le débat ne va pas plus loin. La connaissance du contenu des décrets qui seront pris pour son application est indispensable. Certains articles constituent des avancées, même si des

questions restent encore en suspens, celle de la scolarité par exemple. S'agissant du droit à compensation, il est vrai qu'un texte prévoyant la création d'une nouvelle caisse vient d'être adopté ; encore importe-t-il de déterminer comment la solidarité nationale pourra ainsi s'exercer hors des structures traditionnelles de la sécurité sociale. Autre difficulté : les maisons départementales des personnes handicapées une fois créées, il restera à déterminer précisément où elles seront situées, qui pourra y être accueilli, quels personnels les animeront, par quels moyens elles seront financées, ou encore ce que deviendront les lieux d'accueil habituels préexistants. L'essentiel, comme devra le montrer la discussion détaillée des articles et des amendements, consiste à répondre aux besoins des personnes par des avancées concrètes, sans se limiter à de simples déclarations d'intention.

M. René Couanau, après avoir approuvé l'analyse effectuée par le rapporteur, a souligné l'apport considérable du présent texte, qualifié parfois de « deuxième temps », mais qui, en vérité, constitue bien le corps d'une réforme souhaitée depuis trente ans. Il est tout à l'honneur du gouvernement actuel, comme du gouvernement précédent, d'avoir préparé une loi destinée à reconnaître les droits des personnes en situation de handicap. De plus, et c'est trop rare pour que l'on ne le souligne pas, le financement a pour une fois été prévu par avance.

La philosophie des énumérations contenues dans l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles tel que réécrit ne peut laisser indifférent. Il semble que le législateur éprouve une difficulté constante à aborder la question de la personne handicapée autrement que par la reconnaissance de droits objectifs, sociaux, du citoyen. Mais, depuis 1975, on peut se demander si la question fondamentale ne consiste pas justement à poser un autre regard sur la personne, en considérant le droit à l'épanouissement personnel, familial, social ou professionnel, certains droits en découlant ensuite naturellement. A l'inverse, établir une liste limitée, c'est déjà opérer une discrimination, en distinguant les personnes handicapées de toutes les autres personnes. Les associations ressentent donc, à juste titre, une certaine déception face à la définition présentée par ce texte.

S'agissant de la question des « barrières d'âge », qui induisent des distinctions selon les catégories de personnes, qu'il s'agisse des enfants ou des personnes de plus de soixante ans, leur suppression constituerait une œuvre fort utile.

La définition du droit à compensation n'est pas aisée. Sans doute la contrainte financière est-elle réelle. Mais il est souhaitable, comme le propose le rapporteur, de ne pas définir ce droit de manière négative en fonction des moyens disponibles, et de procéder préalablement à une évaluation objective des besoins individuels pour en déduire les compensations

nécessaires. De nombreux besoins particuliers, qu'ils soient familiaux ou sociaux, doivent en effet être pris en considération. A titre d'exemple, il existe aujourd'hui en France vingt-cinq cas d'une « maladie orpheline » qui se manifeste par une sensibilité particulière des malades aux rayons ultraviolets et engendre des handicaps dans la vie familiale ou professionnelle. Or ces cas ne peuvent être traités dans le cadre général existant de la sécurité sociale.

Les associations soulèvent par ailleurs la question des revenus des personnes handicapées et notamment celle du niveau de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Cette question ne peut être passée sous silence à l'occasion de ces débats, même si une seule loi ne peut régler tous les problèmes, et que les financements sont difficiles à trouver.

Les besoins d'une accessibilité plus grande sont également réels, et il est possible de se demander si les contraintes urbanistiques que ce texte impose aux communes sont suffisantes, tout en gardant à l'esprit les nombreux impératifs qui guident, par ailleurs, l'action des maires.

S'agissant de la scolarisation, il est difficile de faire de la sectorisation un antidote à un manque de volontariat pédagogique ; seule la conviction peut permettre une bonne intégration des enfants handicapés dans l'école. Il importe de laisser chaque famille libre de choisir son école en fonction de diverses contraintes, d'ordre familial ou professionnel notamment, ce qui vaut pour les personnes handicapées comme pour les autres. Le contraire reviendrait à imposer un carcan supplémentaire à ces familles.

L'institution d'un guichet unique appelle aussi quelques réserves et relève de ces « pentes naturelles » où trop souvent le législateur se laisse glisser. Les associations sont, d'ores et déjà, fortement implantées au plan local, et exercent une activité considérable d'information, de conseil, ou d'accompagnement. La « recentralisation » dans une même « maison », non seulement entraînerait l'apparition d'une structure nouvelle aux côtés des nombreuses maisons déjà existantes, comme les maisons de la famille ou de la culture, mais également pèserait sur les finances locales.

Mme Martine Carrillon-Couvreur a tout d'abord souligné que la notion de handicap correspond à une construction complexe, transversale, qui implique, à des degrés divers, l'ensemble de la société. Le présent projet doit exprimer la volonté de celle-ci de prendre en compte l'ensemble de ces dimensions, qu'elles soient humaines, scientifiques ou juridiques. Au plan terminologique, il est très important de parler de personnes « en situation de handicap », car le droit à compensation doit être défini en fonction des conséquences du handicap sur la vie quotidienne des personnes, selon l'âge ou le mode de vie des intéressés. Or, ce n'est pas le cas dans le présent texte, qui

ne répond ni aux besoins, ni aux attentes des associations, contrairement à ce que pouvait laisser espérer l'exposé des motifs.

La question de la barrière d'âge devra elle aussi être résolue : il est souhaitable que cette notion soit supprimée. Il conviendra également de prendre en considération le financement des surcoûts liés aux nouvelles mesures en faveur des personnes handicapées, les moyens de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pouvant s'avérer insuffisants.

D'autres thèmes encore doivent être abordés. Il importe que l'obligation de scolarité puisse être respectée, ce qui implique de prendre en compte les situations où l'enfant ne peut rester dans le cadre scolaire mais également de réaliser des efforts en matière de formation des personnels enseignants de manière à favoriser l'accueil de ces enfants dans de bonnes conditions. Par ailleurs, on ne peut oublier que la question de l'accessibilité concerne plusieurs formes de handicaps, notamment les handicaps sensoriels et moteurs. Quant aux maisons départementales des personnes handicapées, le choix, technique et financier, des personnels sera déterminant ; à cet égard, il est regrettable que le gouvernement actuel soit revenu sur l'engagement de 15 millions d'euros prévu par le plan triennal du précédent gouvernement. Toutes ces questions invitent à améliorer les dispositions proposées car il est nécessaire de répondre aux attentes nombreuses exprimées par les associations.

M. Jean-Marie Geveaux a tout d'abord indiqué que le projet de loi est très attendu et porteur d'espoirs qu'il ne faudrait pas décevoir. Tous les acteurs concernés, et notamment les associations, attendent des améliorations au texte adopté par le Sénat. Il faut tout d'abord améliorer la définition du handicap, les personnes handicapées devant, comme l'a souligné le rapporteur, être considérées comme des citoyens à part entière. Ce qu'elles attendent, c'est qu'on leur permette, avec des mesures concrètes, de vivre cette citoyenneté. Les barrières d'âge constituent également un problème à résoudre, de même que le niveau de l'allocation aux adultes handicapés, notamment pour ceux qui ne peuvent avoir accès à l'emploi.

S'agissant des centres d'aide par le travail (CAT), la réforme de leur financement par l'article 4 du projet de loi est dangereuse car elle générera inévitablement une sélection à l'embauche. Le fonctionnement de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) doit également être amélioré, suite au rapport critique de la Cour des comptes, notamment en introduisant de la transparence dans les motifs de refus des demandes de subventions adressées à l'association. Le texte issu du Sénat est préoccupant sur un autre point : l'accessibilité aux transports interurbains, lesquels devraient être aménagés dans un délai de six ans. C'est irréaliste, car très peu de véhicules interurbains sont actuellement équipés pour être accessibles à tous, les coûts d'équipement sont élevés, les délais de

renouvellement des matériels, avec les règles des marchés publics, longs... Il ne faudrait pas, par excès de bonne volonté, obtenir le contraire de ce que l'on souhaite. En priorité, il s'agit de résoudre le problème de l'acheminement des personnes handicapées de leur domicile vers les lignes de transport ; un amendement sera déposé dans ce sens.

M. Pascal Terrasse a tout d'abord formulé des critiques sur la méthode retenue. Le renvoi à de nombreux décrets d'application, que l'on risque d'attendre très longtemps, est déplorable. Le changement de ministre en cours d'examen du texte est étonnant alors qu'un réel dialogue s'était noué avec la ministre précédente. En tout état de cause, il convient de rappeler que l'Etat intervient de façon assez marginale dans la gestion et le financement du handicap, les principaux acteurs étant les caisses d'assurance maladie et les conseils généraux.

Sur le fond, on peut regretter l'absence de prise en charge interministérielle du problème ainsi que le manque de transparence et d'actions concrètes. Alors que l'année 2003 a été l'année européenne du handicap, des directives communautaires ne sont toujours pas transposées en droit français et le présent projet de loi n'en tient pas compte, s'agissant notamment du droit à compensation. Il faudrait avoir le courage sur un pareil sujet de dépasser les divergences majorité/opposition pour bousculer la technocratie car le monde du handicap attend des réponses fortes.

De nombreux points du texte doivent être améliorés :

- l'allocation des ressources doit prendre davantage en compte le besoin de qualification des personnes handicapées ;

- une convention collective unique doit être mise en place dans les établissements qui les accueillent, car la situation actuelle est inextricable ;

- le fonctionnement de l'AGEFIPH est opaque et incompréhensible, cet organisme étant réputé très riche et annonçant cependant, dans certaines régions, des réductions de crédits de 40 % pour les actions de placement des demandeurs d'emploi handicapés, sans fournir aucune justification ;

- il faut reconnaître le polyhandicap ;

- les droits à compensation doivent être de plus en plus individualisés car ce n'est pas l'égalitarisme mais l'équité qui doit guider l'action et des réponses appropriées doivent être apportées, notamment en fonction des lieux de vie ;

- enfin, il est très regrettable que le projet de loi soit muet sur le dépistage précoce des pathologies sources de handicap, alors que la France

accuse un énorme retard dans ce domaine et que ce serait un moyen d'éviter de nombreuses situations douloureuses.

M. Daniel Paul a souligné que ce texte est très attendu et qu'il est souhaitable, vingt-neuf ans après la loi de 1975, de poser les bases de la réflexion pour les deux ou trois décennies à venir. L'ensemble du secteur associatif est conscient du retard pris en ce domaine. Or ce texte suscite la déception car il ne va pas au bout des réflexions menées depuis plusieurs années. La définition du handicap énoncée à l'article 1^{er}, qui conditionne nombre d'applications concrètes, est en retrait au regard de celles retenues par les instances internationales. L'objectif poursuivi par la loi de 1975 consistait à faire sortir les personnes handicapées de leur ghetto ; le présent projet devrait promouvoir le nouvel objectif « tout pour tous » si ses promoteurs ne veulent accumuler un nouveau retard.

La compensation doit être complète : Il s'agit d'un objectif réalisable, l'exemple du Calvados en témoigne. Le revenu de compensation doit permettre de vivre correctement. Il n'est en effet pas possible de vivre décemment avec l'actuelle allocation d'adulte handicapé (AAH) qu'il faut majorer de manière substantielle. Là encore cet objectif est réaliste quand on compare le coût de celle-ci avec les sommes dépensées récemment en faveur des restaurateurs. Il est également souhaitable que les revenus du conjoint ne soient pas pris en compte dans le plafond de ressources.

Il n'est pas acceptable que la survenance d'un handicap au sein d'une famille la conduise fatalement à déménager. A côté des sommes dépensées pour réhabiliter les logements sociaux il est nécessaire de rendre obligatoire leur mise aux normes pour qu'ils soient adaptés aux personnes handicapées.

Les moyens de financements sont jugés insuffisants par les associations ainsi que par un avis du Conseil économique et social. D'une manière générale, il convient de passer d'une logique de soutien à une logique de justice.

Mme Christine Boutin a indiqué que ce projet de loi n'est qu'un simple toilettage de la loi de 1975 et n'est pas à la hauteur d'un véritable et ambitieux projet innovant. L'évolution des mentalités à propos du handicap et sa prise en compte dans les structures mêmes de la société méritent mieux qu'une réactualisation d'un texte issu des conceptions sociétales d'il y a trente ans. C'est une loi sur l'autonomie des personnes, handicapées ou non, qu'il faut mettre en place et pas seulement une loi pour les personnes handicapées. Car la personne handicapée est d'abord une personne, dotée de droits et de devoirs comme tout citoyen, avant d'être un handicapé, catégorisation stigmatisante s'il en est. Une loi sur le handicap doit prendre en compte le droit à l'autonomie

ainsi que le droit fondamental de se déplacer. C'est l'accessibilité qui doit être adjointe aux trois principes établis par la République : « liberté, égalité, fraternité ».

Ramener la problématique du handicap à la dignité et aux droits de la personne permet de dépasser la catégorisation en terme handicap/valide qui s'avère inopérante. La conséquence pratique consiste à ne plus raisonner en termes de catégories et de clientèles pour travailler au bien être de tous. De ces droits d'exister et de circuler découlent deux autres droits fondamentaux qui participent à l'intégration sociale du handicap, à savoir le droit à l'éducation et le droit au travail. Il est nécessaire d'être beaucoup plus innovants.

M. Claude Leteurre s'est interrogé sur l'énumération inscrite dans l'article 1^{er} du texte relatif à la définition du handicap et a souhaité que le titre du projet de loi se réfère à la citoyenneté des personnes en situation de handicap. Il a ensuite souligné l'importance de la prise en considération des troubles cognitifs et déploré l'absence de mesures en faveur de la prévention. La création d'un institut de recherche dans le domaine du handicap est par contre une avancée importante. Par ailleurs, il est souhaitable que le conseil général assure le pilotage des maisons du handicap. Enfin, le financement de la CNSA suscite un certain nombre d'interrogations.

M. Alain Néri a regretté que le projet ne marque pas une nouvelle conception de la compensation du handicap et se limite à un simple toilettage de la loi de 1975, qui privilégie la charité au détriment de la justice. Il convient de prendre en considération l'évolution de la société et de présenter un projet plus ambitieux. Il a ensuite formulé plusieurs observations :

– En matière de scolarisation, il faut retrouver l'esprit novateur du plan Langevin-Vallon en faveur de l'enfance inadaptée mis en œuvre à la Libération. Il est également nécessaire de promouvoir les efforts en matière de dépistage et de prévention. A l'occasion du débat sur les aides éducateurs, le ministre Luc Ferry s'était engagé à financer prioritairement les 6 000 postes d'auxiliaires de vie indispensables pour lutter contre le handicap et favoriser la scolarisation dans les écoles de secteur. Qu'en est-il de ces crédits dans le budget pour 2004 et dans les prévisions pour 2005 ?

– Le financement n'apparaît pas dans le texte, ce que les associations ont d'ailleurs relevé.

– L'AGEFIPH doit faire l'objet d'une réflexion approfondie car il est scandaleux que cet organisme gèle des sommes importantes, constituant ainsi des réserves de trésorerie alors que les besoins non satisfaits sont très importants.

– Il faut impérativement que le secteur public remplisse ses obligations en matière d'emploi des personnes handicapées.

– Enfin, il est souhaitable de lever les ambiguïtés qui entourent les financements respectifs des foyers occupationnels et les CAT. Une autorité unique permettrait de régler des problèmes de double tarification.

Après avoir loué la qualité du travail effectué par le rapporteur, **M. Georges Colombier** a indiqué que la révision de la loi de 1975 est très attendue et que la célébration en 2003 de l'année du handicap a dans l'esprit de nombreuses personnes fait naître de grands espoirs mais également des doutes sur la capacité des pouvoirs publics à répondre aux attentes suscitées. La représentation nationale doit se montrer à la hauteur des demandes légitimes des personnes handicapées. A ce titre, il importe de mettre en avant des points positifs du texte tels que : l'orientation de la politique de lutte contre le handicap autour de la notion de citoyenneté, la volonté de faire disparaître, dans les mesures en faveur des personnes handicapées, le verrou de l'âge, la volonté d'accélérer la publication des décrets d'application. Toutefois, il convient également de préciser certaines dispositions :

– Concernant l'AGEFIPH, il ne faut pas perdre de vue que l'objectif final pour la personne handicapée n'est pas tant la formation que l'accès à l'emploi.

– Il importe de maintenir les emplois protégés en milieu ordinaire qui permettent à des personnes handicapées de travailler à proximité de chez elles, notamment dans les zones rurales.

– Les critères d'attribution de la prestation de compensation seront-ils similaires à ceux de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) ? Les personnes handicapées pourront-elles, et le cas échéant sous quelles conditions, cumuler l'allocation d'adulte handicapé (AAH) et la prestation de compensation ?

– La prestation de compensation sera-t-elle attribuée sous conditions de ressources ?

– Il serait opportun de faire en sorte qu'en matière de construction les normes pour l'accessibilité deviennent réellement contraignantes.

Après avoir rappelé combien le projet de loi est attendu par une part importante de la population, **M. Jacques Domergue** a précisé que la demande la plus importante parmi toutes celles formulées par les différentes associations est la revalorisation de l'AAH. Or, le texte est muet sur ce point. Par ailleurs, on peut se demander si la notion de polyhandicap est suffisamment prise en compte dans le texte, notamment par l'article 1^{er} portant sur la définition de la notion de handicap.

Mme Marie-Renée Oget a déclaré s'associer aux interventions faites par ses collègues concernant le titre du projet de loi. Il importe en effet de mettre en avant la notion de situation de handicap plutôt que celle de personne handicapée. De la même façon, le projet de loi doit s'efforcer d'améliorer la prise en charge des handicaps dans leur diversité. En ce sens, il est déplorable que le texte ne traduise pas réellement l'ambition affichée qui pourrait se résumer par le slogan : « accès de tous à tout » ; il comporte de trop nombreux renvois à des décrets, le financement prévu est insuffisant et n'est pas équitable puisque seuls les salariés sont mis à contribution. En particulier, le projet de loi mérite d'être approfondi sur deux points : la prise en charge des handicaps psychiques, qui ne tient pas assez compte des affections psychotiques, et la problématique de l'accessibilité, qui n'est pas correctement traitée alors qu'elle conditionne dans bien des cas l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées.

Après avoir souligné la qualité des travaux conduits par le rapporteur et pris acte des indéniables avancées proposées par le projet de loi, **M. Mansour Kamardine** a toutefois vivement déploré que ce dernier ne s'applique pas aux territoires d'outre-mer et notamment à Mayotte. Ce faisant, le gouvernement proroge un fâcheux état de faits puisque l'application des dispositions de la loi de 1975 n'a jamais été étendue à Mayotte. Afin de permettre à tous les Mahorais handicapés de bénéficier des mêmes droits que leurs concitoyens de métropole, il déposera un amendement, comptant sur la sollicitude et le soutien du président Jean-Michel Dubernard pour que cet amendement, frappé d'irrecevabilité financière, puisse être repris par le gouvernement en séance publique.

M. Bernard Perrut a rappelé que trois millions et demi d'handicapés attendent aujourd'hui la protection de l'État. Il faut leur envoyer un signe fort. Comme l'a déclaré la secrétaire d'État aux personnes handicapées, Mme Marie-Anne Montchamp : « *La compensation intégrale du handicap est juste* ». Le projet de loi crée un arsenal de mesures en ce sens et l'adoption, aujourd'hui même, du projet de loi sur la solidarité et l'autonomie des personnes âgées et handicapées leur assure un financement par l'intermédiaire de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Enfin, il faut rendre hommage aux personnes handicapées et à leurs parents, à leur courage et à leur détermination. La création, dans chaque département, d'une maison du handicap offrira à ces derniers un lieu où trouver une écoute, où partager les difficultés auxquelles ils sont confrontés.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié l'ensemble des intervenants pour la qualité de leurs propos. C'est en effet l'honneur des élus que de protéger les plus fragiles. Et il est satisfaisant de constater que tous les membres de la commission partagent cette conviction.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a ensuite apporté les précisions suivantes :

- Dans la mesure où certains sites pour une vie autonome tels que ceux créés dans le cadre du programme « *handiscol* » ont bien fonctionné, il est important de les préserver, autant que faire se peut. Il ne faut donc pas supprimer les sites existants mais les intégrer au sein des maisons départementales pour les handicapés.

- La force de la conviction n'est pas toujours suffisante pour parvenir à scolariser les élèves handicapés. Il convient également de former les enseignants. De la même façon, la sectorisation n'est pas inutile.

- S'agissant de la barrière d'âge, il est essentiel de faire sauter ce verrou, le concours de l'ensemble des commissaires sera d'ailleurs important pour faire adopter les amendements nécessaires. Enfin en ce qui concerne la scolarisation des enfants handicapés, il faut former tous les intervenants et toutes les personnes qui entourent l'enfant handicapé.

- Ce texte suscite de nombreux espoirs comme l'ont montré les auditions de plus de cent cinquante associations, que ce soit dans le cadre de la préparation du présent rapport ou dans celui du groupe d'études consacré aux personnes fragilisées par une situation de handicap. Le problème des transports interurbains pose la question de savoir s'il faut aménager un transport spécifique « porte à porte » ou bien rendre plus accessible la ligne de transport elle-même, au risque d'introduire d'éventuelles ruptures de charges.

- S'agissant des retards de publication des décrets d'application, il faut signaler qu'une partie des décrets de la loi de janvier 2002, notamment ceux sur l'accueil temporaire, viennent d'être publiés. Malheureusement on attend encore la publication de certains décrets d'application de la loi de 1975 ! Il conviendra d'être très vigilant à propos de ce projet de loi en exigeant que les décrets soient publiés avant six mois, même s'il faut mener un combat contre la techno-structure.

- La recherche en matière de diagnostic précoce des handicaps doit être renforcée.

- On ne peut pas laisser dire que rien n'a été fait pour améliorer la situation des personnes handicapées depuis la loi de 1975. Depuis, le Parlement a voté de nombreuses lois, notamment celles de 1987, 1989 et 2002 ainsi que la loi Bachelot qui permet de donner à la personne handicapée une priorité pour l'octroi d'un logement social.

- Les associations sont satisfaites : le projet de loi a été élaboré en étroite concertation avec elles et chaque disposition du texte répond à un besoin qu'elles avaient exprimé.

– Un amendement du rapporteur à l'article premier permettra d'intégrer les altérations cognitives dans la définition du handicap. En outre, la création d'un institut de recherche sur les différents types de handicap est bien évidemment très souhaitable.

– Il est évident qu'il faut orienter la recherche vers le dépistage pour promouvoir la prévention et le diagnostic précoce. Plusieurs amendements du rapporteur répondent à cette préoccupation. En outre, il faut rappeler que la formation professionnelle est devenue une compétence de la région.

– Il ne faut pas remettre en cause le travail protégé en milieu ordinaire, qui concerne six mille personnes. Des employeurs gérants de PME peuvent décider d'accueillir une personne handicapée dans leur entreprise en adaptant le poste de la personne selon son handicap. S'agissant des allocations existantes perçues par les personnes handicapées, elles devraient être remplacées progressivement par la prestation de compensation. Celle-ci doit pouvoir se cumuler avec l'AAH qui demeurera une prestation d'existence alors que la prestation de compensation indemniserait les surcoûts entraînés par le handicap à proprement parler.

– Concernant la définition du polyhandicap, les associations ont confirmé l'opportunité d'insérer le mot « définitivement ».

– La formulation « en situation de handicap » pose la question de savoir s'il faut traiter la personne ou son environnement. En effet, alors que la notion de « personne handicapée » est centrée sur la personne, le concept de « situation de handicap » met l'accent sur l'inadaptation de la personne par rapport à un environnement donné et ne tient pas compte de son handicap « objectif ». Il semble en fait préférable de conserver une conception objective du handicap car adopter une notion plus subjective risquerait de conduire à ce que certaines personnes se trouvant temporairement dans un environnement non adapté se considèrent comme « handicapées » et en viennent à demander à bénéficier de prestations de compensation.

– Certaines dispositions du texte sont déjà applicables à Mayotte. Il est envisageable, le cas échéant, de les compléter.

La commission est ensuite passée à l'examen des articles.

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1^{er} (articles L. 114 à L. 114-3-1, L. 114-5, L. 540-1 et L. 580-1 du code de l'action sociale et des familles) : *Handicap, droits fondamentaux et compensation*

Article L. 114 du code de l'action sociale

La commission a examiné un amendement de M. Claude Leteurtre visant à introduire un alinéa au début de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles afin d'affirmer que les personnes en situation de handicap sont des personnes comme les autres, bénéficiant des mêmes droits que ceux reconnus aux autres citoyens, en particulier par la Constitution et les textes internationaux.

Après que **le rapporteur** a émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur donnant une nouvelle rédaction à l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles afin que la définition du handicap recouvre bien tous les types de handicap.

En conséquence, sont *devenus sans objet* :

- un amendement de M. Daniel Paul reprenant la terminologie de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) évoquant les personnes « en situation de handicap » et consacrant une définition large du handicap ;

- un amendement de Mme Hélène Mignon ayant un but identique ;

- un amendement de M. Jacques Domergue précisant la définition du polyhandicap ;

- deux amendements de MM. Dominique Richard et Emmanuel Hamelin visant à inscrire dans la définition du handicap que le handicap est aussi causé par l'environnement dans lequel la personne handicapée doit vivre ;

- deux amendements de M. Yvan Lachaud proposant, pour le premier de prendre en compte l'âge auquel le handicap intervient, et pour le deuxième d'intégrer les personnes souffrant de difficultés cognitives ;

- un amendement de M. Claude Leteurtre visant à supprimer le mot « durablement » dans la définition du handicap ;

- un amendement de Mme Claude Greff proposant de prendre en compte les facteurs environnementaux ;

– un amendement de M. Ghislain Bray proposant de donner un statut aux polyhandicapés.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul proposant de faire référence à la classification internationale du fonctionnement de l'OMS en introduisant la notion de « processus de production du handicap ».

M. Ghislain Bray a *retiré* un amendement tendant à distinguer l'aidant familial de l'aidant contractuel après que le rapporteur a indiqué que celui-ci était satisfait par un amendement ultérieur.

Article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur donnant une nouvelle rédaction au premier alinéa de l'article L. 114-1 afin de garantir le plein exercice de la citoyenneté aux personnes handicapées. En conséquence, le rapporteur a *retiré* un amendement de repli énumérant, de façon non exhaustive, les droits fondamentaux des personnes handicapées et un amendement de M. Yvan Lachaud tendant à garantir l'effectivité de l'exercice de droit des personnes handicapées est *devenu sans objet*.

Deux amendements ont été *retirés* par leurs auteurs après que ceux-ci ont estimé qu'ils étaient satisfaits par l'amendement du rapporteur : le premier de M. Ghislain Bray tendant à supprimer l'énumération des droits des personnes handicapées ; le second de M. Emmanuel Hamelin tendant à inclure, dans les droits fondamentaux, le droit à bénéficier des progrès de la recherche.

Deux amendements de M. Yvan Lachaud et Mme Hélène Mignon tendant à garantir respectivement l'accompagnement des personnes dès lors que le handicap est connu et l'accès à l'enseignement supérieur sont *devenus sans objet*. M. Emmanuel Hamelin a *retiré* un amendement identique à celui de Mme Hélène Mignon.

Deux amendements ont été *retirés* par leurs auteurs qui les ont estimés satisfaits par l'amendement du rapporteur : le premier de M. Emmanuel Hamelin garantissant la mise à disposition de transports adaptés aux personnes handicapées, le second de M. Ghislain Bray garantissant un niveau convenable de ressources.

Trois amendements sont *devenus sans objet* : le premier de M. Dominique Richard tendant à prévoir que les ressources garanties aux personnes handicapées couvrent la totalité des besoins essentiels de la vie courante ; les deux suivants de Mme Hélène Mignon, tendant respectivement à garantir un niveau de ressources permettant de couvrir la totalité des besoins essentiels à la vie courante et à préciser que l'accès à l'information est facilité, le cas échéant, par des supports adaptés.

M. Louis Cosyns a *retiré* son amendement précisant que l'accès à l'information est facilité, le cas échéant par des supports adaptés, estimant que celui-ci était satisfait par la rédaction du rapporteur.

Sont *devenus sans objet* trois amendements de M. Yvan Lachaud tendant respectivement à garantir que l'accès à l'information est facilité par des supports adaptés, à affirmer le rôle de garant de l'État pour l'égalité des droits des personnes handicapées et à préciser dans la loi le statut des familles et des proches, ainsi qu'un amendement de Mme Hélène Mignon tendant à assurer la prise en charge spécifique des personnes polyhandicapées.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Hélène Mignon tendant à affirmer le rôle de l'État comme garant de l'égalité des droits des personnes handicapées.

Elle a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud prévoyant que l'Etat dépose un rapport d'évaluation des programmes d'action prioritaires pluriannuels après que **le rapporteur** a indiqué qu'un amendement, placé à la fin du texte, prévoirait un rapport portant sur l'ensemble des politiques en faveur des personnes handicapées.

Deux amendements ont été *retirés* par leurs auteurs au motif qu'ils sont satisfaits par l'amendement du rapporteur : le premier de Mme Henriette Martinez, présenté par Mme Irène Tharin, prévoyant que l'État met en œuvre des programmes d'action prioritaires pluriannuels ; le second de M. Emmanuel Hamelin prévoyant que l'État est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées.

Puis la commission a adopté un amendement du rapporteur donnant une nouvelle rédaction au second alinéa de l'article L. 114-1 et tendant à reconnaître le rôle des aidants familiaux et des associations représentatives. En conséquence, un amendement de M. Daniel Paul précisant que la compensation doit être intégrale est *devenu sans objet*.

Ont été *retirés* par leurs auteurs :

- un amendement de Mme Hélène Mignon précisant que la personne handicapée a droit à la compensation de son handicap quelles que soient l'origine et la nature de son handicap et son mode de vie ;

- un amendement de M. Ghislain Bray mentionnant les aidants familiaux et l'aspect intégral ;

- deux amendements de M. Ghislain Bray, le premier précisant que la personne handicapée a droit à la compensation de son handicap quels que soient l'origine de son handicap, son âge et son régime de protection sociale, le second faisant figurer dans la loi le statut des aidants.

Sont également *devenus sans objet* :

- deux amendements identiques de MM. Ghislain Bray et Claude Leteurtre précisant que la compensation doit être intégrale ;

- un amendement de Mme Martine Carillon-Couvreur tendant à préciser que la compensation doit également répondre aux besoins légitimes afin que l'accompagnement des personnes fasse partie du projet de vie ;

- un amendement de M. Yvan Lachaud tendant à mentionner les activités périscolaires et extrascolaires ainsi que l'accès à l'enseignement supérieur ;

- deux amendements de Mme Hélène Mignon et M. Yvan Lachaud prévoyant des temps de répit pour les aidants familiaux ;

- un amendement de M. Yvan Lachaud tendant à garantir le droit à l'éducation en milieu scolaire éducatif ordinaire ou spécialisé ;

- un amendement de M. Dominique Richard tendant à intégrer dans le champ de la compensation les familles et les personnes vivant au foyer de la personne handicapée.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Hélène Mignon complétant l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles par un alinéa tendant à répondre aux besoins nouveaux des personnes handicapées en comblant les carences d'équipements et d'établissements.

M. Jacques Domergue a *retiré* son amendement prévoyant la prise en charge des personnes polyhandicapées par les établissements sociaux et médico-sociaux après avoir estimé qu'il est satisfait.

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Yvan Lachaud et de M. Daniel Paul tendant respectivement à rappeler l'obligation éducative de l'Etat à l'endroit des personnes handicapées et à garantir le maintien des intéressés dans un cadre de travail et de vie adapté à leurs besoins.

M. Jacques Domergue a *retiré* son amendement relatif aux polyhandicapés après avoir estimé qu'il est satisfait par la rédaction de l'amendement du rapporteur.

Article L. 114-3 du code de l'action sociale et des familles

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction de cet article pour que la loi garantisse les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de prévention, dont le champ d'intervention doit s'étendre à la réduction et à la compensation des handicaps.

En conséquence, sont *devenus sans objet* :

- un amendement de M. Emmanuel Hamelin créant une coordination entre les différents domaines de la prévention ;
- un amendement de M. Daniel Paul prévoyant que l'État doit mettre en place des actions de prévention de la maltraitance ;
- un amendement de M. Dominique Richard tendant à développer une politique de prévention des accidents ;
- un amendement de Mme Claude Greff tendant à préciser la notion de prévention des situations de handicap ;
- un amendement de M. Dominique Richard tendant à prévoir des actions pédagogiques en milieu scolaire et professionnel relatives à la prévention des accidents ;
- un amendement de coordination de M. Daniel Paul.

Deux amendements de M. Ghislain Bray tendant respectivement à prévenir la maltraitance en prévoyant des moments de répit et à reconnaître le métier d'auxiliaire de vie ont été *retirés* par leur auteur.

La commission a *adopté* un amendement de Mme Hélène Mignon prévoyant que le Conseil national consultatif des personnes handicapées est consulté sur l'ensemble des programmes de recherche en matière de prévention des handicaps.

Mme Hélène Mignon a *retiré* son amendement prévoyant, à partir du 1^{er} janvier 2005, le dépôt par le gouvernement, tous les trois ans, d'un rapport sur les programmes de recherche après que **le rapporteur** a indiqué qu'il déposerait, à la fin du texte, un amendement similaire.

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Yvan Lachaud tendant respectivement à garantir la formation des professionnels et du public et à prévoir que la prévention vise, en particulier, à assurer l'accompagnement de la personne handicapée au moment de l'annonce de son handicap.

Article L. 114-3-1 du code de l'action sociale et des familles

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur donnant une nouvelle rédaction à cet article et précisant que la loi garantit les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de prévention dont le champ d'intervention doit s'étendre à la réduction et à la compensation des handicaps.

En conséquence, un amendement de M. Pierre Lasbordes tendant à renforcer la recherche sur le handicap et un amendement de M. Bernard Depierre prévoyant que la recherche scientifique vise à mettre au point des

traitements soulageant et résorbant les effets du handicap sont *devenus sans objet*.

M. Emmanuel Hamelin a *retiré* son amendement prévoyant le dépôt par le gouvernement sur le bureau du Parlement, tous les trois ans, d'un rapport sur la mise en œuvre de la politique nationale en faveur des personnes handicapées, après que **le rapporteur** a indiqué qu'il déposerait à la fin du texte un amendement similaire.

La commission a *adopté* l'article premier ainsi modifié.

* *

*

Mercredi 12 mai 2004

Présidence de M. Georges Colombier, secrétaire

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de **Mme Maryvonne Briot**, la proposition de résolution de M. Georges Hage tendant à la création d'une commission d'enquête sur la progression du nombre d'internements psychiatriques en France – n° 1459.

M. Georges Colombier, président, a salué la présence de M. Georges Hage, longtemps membre de la commission des affaires culturelles, en soulignant le plaisir de le retrouver à l'occasion de l'examen de cette proposition de résolution.

Mme Maryvonne Briot, rapporteure, a tout d'abord rappelé que cette proposition de résolution, mise en distribution le 22 mars 2004, tend à la création d'une commission d'enquête qui serait chargée de déterminer les causes de l'augmentation « *excessive* » du nombre des hospitalisations sous contrainte en psychiatrie depuis 1992, mais également « *d'explorer les pistes pour la mise en place d'un système de santé mentale garantissant qualité des soins, sûreté publique et liberté individuelle* ». Selon l'usage, il convient d'examiner la recevabilité de la proposition de résolution, avant de s'interroger sur l'opportunité de créer une telle commission d'enquête, au regard des prérogatives qui lui sont attachées et de l'organisation qu'elle exige.

La recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit s'apprécier au regard des dispositions conjointes 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. La première exigence posée par ces textes est de déterminer avec précision dans la proposition de résolution les faits pouvant donner lieu à enquête. En l'occurrence, le champ de l'éventuelle commission d'enquête paraît suffisamment circonscrit, puisqu'il s'agit d'examiner « *les causes de l'augmentation du nombre des hospitalisations sous contrainte depuis 1992* », c'est-à-dire des hospitalisations d'office (HO) et à la demande d'un tiers (HDT) des personnes souffrant de troubles mentaux. On regrettera cependant que l'auteur de la proposition de résolution ait retenu les termes d'« *hospitalisations sous contrainte* », et plus encore ceux d'« *internements psychiatriques* », qui semblent renvoyer à des temps plus sombres où la psychiatrie était impuissante face aux cas de psychose profonde et où la prise en charge de ces personnes se limitait à une démarche d'assistance et de sécurité. Loin d'être une mesure d'enfermement et de

sanction, l'hospitalisation sans consentement constitue en réalité une mesure de contention justifiée par les spécificités de certaines maladies mentales, à savoir le déni de la maladie et le refus des soins, qui justifient que des restrictions puissent être apportées à l'exercice de leurs libertés individuelles. Ainsi, comme l'a souligné à juste titre le rapport du groupe national d'évaluation de la loi du 27 juin 1990, *« l'hospitalisation sans consentement est totalement différente de l'internement et du placement. C'est toujours d'abord une mesure sanitaire, ordonnée par un médecin »*.

Il convient par ailleurs de souligner la définition très large du champ des propositions que devrait avancer l'éventuelle commission d'enquête, puisqu'il s'agirait pour elle d'*« explorer les pistes pour la mise en place d'un système de santé mentale garantissant qualité des soins, sûreté publique et liberté individuelle »*. Dès lors, cela pourrait la conduire à porter ses travaux au-delà des seules hospitalisations sans consentement, pour examiner par exemple les conditions de l'hospitalisation libre ou encore de la psychiatrie ambulatoire. Nonobstant ces remarques, on peut donc considérer que les faits visés sont formulés de façon suffisamment précise pour justifier, *a priori*, la création d'une commission d'enquête.

La seconde condition de recevabilité concerne la mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs législatif et judiciaire qui interdit à l'Assemblée nationale d'enquêter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Or, par une lettre en date du 7 mai 2004, M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, a fait savoir à M. le Président de l'Assemblée nationale que *« des procédures judiciaires sont régulièrement diligentées à la suite d'internements psychiatriques dénoncés comme arbitraires »*, avant de conclure qu'il lui appartient dès lors *« d'apprécier si les procédures en cours sont de nature à faire obstacle à la création d'une commission d'enquête »*.

Il existe en conséquence un risque non négligeable que les travaux d'une commission d'enquête parlementaire créée sur le fondement de cette proposition de résolution se heurtent au principe de la séparation des pouvoirs. En particulier, les demandes d'audition de personnes ou de communication d'informations ayant un lien avec les poursuites judiciaires pourraient ne pas aboutir, ce qui est de nature à réduire considérablement le champ des investigations, et de ce fait, l'intérêt d'une telle commission d'enquête. En conclusion, la recevabilité juridique de cette proposition de résolution n'apparaît pas formellement établie et le fait que des poursuites judiciaires soient en cours a pour conséquence de limiter à des généralités le champ des investigations d'une éventuelle commission d'enquête.

Il reste à déterminer s'il convient, en opportunité, de créer ou non une commission d'enquête sur la progression, depuis 1992, du nombre des

personnes souffrant de troubles mentaux faisant l'objet d'une mesure d'hospitalisation sans consentement (HSC).

Dans un premier temps, l'augmentation du nombre des hospitalisations sans consentement pour troubles mentaux doit être nuancée.

Si l'observation statistique en santé mentale est confrontée à la double difficulté d'un objet à mesurer hétérogène et de définitions souvent évolutives, il existe néanmoins plusieurs sources de données à partir desquelles des constats chiffrés peuvent être établis. L'évolution des HSC se caractérise en effet par une progression continue des hospitalisations à la demande d'un tiers (HDT), qui s'élevaient à 62 894 en 2001 contre 31 057 en 1992. L'augmentation des hospitalisations d'office (HO) est plus limitée : + 45 % entre 1992 et 2001. Dans les deux cas, on enregistre également, depuis le milieu des années 1990, une augmentation régulière des hospitalisations effectuées selon la procédure d'urgence.

Cette évolution doit cependant être pondérée par l'ensemble des éléments suivants :

- Les statistiques ne comptent pas le nombre de *personnes* hospitalisées sans leur consentement, mais le nombre de *mesures* d'hospitalisation. Or l'état de certains patients nécessite parfois plusieurs hospitalisations au cours de l'année, un même malade pouvant ainsi être comptabilisé plusieurs fois.

- La proportion des mesures d'hospitalisation sans consentement dans l'ensemble des hospitalisations en psychiatrie reste limitée : elle représentait 14 % en 2001, contre 13 % en 1997 et environ 11 % en 1992.

- Les chiffres de 1992 sont vraisemblablement sous-estimés, du fait de la parution tardive des textes d'application de la loi du 27 juin 1990, s'agissant en particulier des commissions départementales des hospitalisations psychiatriques (CDHP).

- La durée moyenne du séjour a diminué dans le même temps à 37,5 jours en 2001, contre 40 jours en 1995 et 5 mois et demi en 1975, ce qui pourrait être lié, selon le rapport du groupe national d'évaluation précité, à l'examen régulier de la situation de personnes hospitalisées institué par la loi du 27 juin 1990.

- Un certain nombre de patients relevant du régime juridique de l'HDT ne sont pas hospitalisés de fait lorsqu'ils font l'objet de sorties d'essai, qui ont lieu dans la plupart des cas à leur domicile.

Certes, il manque encore des études épidémiologiques permettant d'analyser plus finement l'augmentation des HSC, en suivant notamment des

parcours individuels. Toutefois, la rapporteure constate que ces travaux d'investigation, qui requièrent une expertise spécifique, relèvent davantage de la compétence d'organismes tels que l'Institut national de veille sanitaire (INVS) ou la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé.

Dans un deuxième temps, il convient de souligner qu'il existe aujourd'hui des garanties légales importantes, qui ont encore été renforcées par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, afin d'empêcher des hospitalisations injustifiées ou abusives. Ainsi, une personne atteinte de troubles mentaux ne peut faire l'objet d'une HDT que si ses troubles rendent impossible son consentement et si son état impose des soins immédiats assortis d'une surveillance constante en milieu hospitalier. Dans ce cas, la demande d'admission doit être présentée par un membre de la famille du malade ou par une personne susceptible d'agir dans son intérêt. Dans un arrêt de décembre 2003, le Conseil d'Etat a précisé que cette personne doit être en mesure de justifier de l'existence de relations antérieures à la demande, ce qui est très important, car cela exclut par exemple l'administrateur de garde dans un hôpital. Enfin, la demande doit être accompagnée de deux certificats médicaux circonstanciés (un seul en cas d'urgence), établis par des médecins qui ne peuvent être ni les parents, ni la personne ayant demandé l'hospitalisation, et dont l'un au moins ne doit pas exercer dans l'établissement d'accueil. S'agissant de l'HO, les préfets ne peuvent prononcer cette décision par arrêté qu'au vu d'un certificat médical circonstancié et à la condition que les troubles mentaux « *nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent atteinte, de façon grave, à l'ordre public* ».

Dans les deux cas, les personnes hospitalisées font l'objet d'un suivi médical régulier afin de déterminer les caractéristiques de l'évolution ou la disparition des troubles justifiant l'hospitalisation (après 24 heures, après 15 jours, puis chaque mois). Enfin, chargées de contrôler la situation des personnes hospitalisées au regard du respect des libertés individuelles et de la dignité des personnes, les CDHP ont examiné en 1999 près de 11 200 dossiers d'hospitalisation sous contrainte et effectué 305 visites sur 168 centres hospitaliers, au cours desquelles 1 158 personnes ont été rencontrées. Or, depuis leur institution par la loi du 27 juin 1990, les commissions n'ont pas constaté d'hospitalisations sans consentement abusives.

La décision d'hospitalisation sous contrainte est ainsi au cœur d'une chaîne de décisions, faisant intervenir la famille ou les proches (pour une HDT), le préfet (pour une HO), les personnels soignants, les psychiatres ou encore les CDHP. Il semble dès lors difficilement envisageable que chacun des maillons de cette chaîne décide, d'un commun accord, de placer et de maintenir arbitrairement une personne en hospitalisation sous contrainte. De surcroît,

n'est-il pas précisément « abusif », pour ne pas dire insultant, de laisser penser que les professionnels de la santé et les psychiatres puissent ignorer les répercussions importantes, notamment en termes de stigmatisation sociale, d'une décision d'HSC – *a fortiori* si cette mesure n'est pas justifiée – alors même qu'ils sont chaque jour confrontés à la lourde tâche de concilier les libertés et la sécurité des malades, mais aussi celles de leur entourage ?

Dans un dernier temps, il convient de souligner que la représentation nationale dispose déjà de moyens d'information et d'intervention sur ce sujet. S'agissant du manque d'évaluation de la loi du 27 juin 1990 et de « *la volonté* » présumée par l'auteur de la proposition « *d'occulter un aspect très inquiétant de la psychiatrie actuelle* », il faut en effet souligner que de nombreux rapports ont été établis au cours des dernières années sur les conditions de prise en charge des troubles mentaux, et en particulier : le rapport établi en 1997 par le groupe national d'évaluation de la loi de 1990, piloté par la DGS et l'Inspection générale des affaires sociales, qui a permis d'auditionner notamment des organisations représentatives de professionnels de santé mentale, d'élus locaux et de malades, le « Plan d'actions pour le développement de la psychiatrie et la promotion de la santé mentale », rapport de la mission Cléry-Melin remis au ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées en septembre 2003.

Alors que l'auteur de la proposition de résolution évoque « *une situation de menace pour les droits de l'homme sans avoir la moindre explication de ce phénomène par l'administration et sans se voir proposer de véritables solutions par le gouvernement* », M. Jean-François Mattei, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées a indiqué à de nombreuses reprises à la représentation nationale, par la voie de réponses à des questions écrites, que « *d'une manière générale, les CDHP expliquent cette augmentation par l'élargissement du profil des personnes pour lesquelles une mesure d'hospitalisation sous contrainte est ordonnée : personnes dépendantes aux produits toxiques (surtout l'alcool), victimes de troubles du comportement, malades perturbateurs et/ou violents. La diminution souhaitable des mesures d'hospitalisation sous contrainte est liée au développement de la prévention en santé mentale afin d'éviter la survenue de troubles et d'en limiter les effets. La prévention constitue d'ailleurs l'une des priorités du projet de loi relatif à la politique de santé publique. Enfin, dans le cadre des réflexions en cours sur la réforme de la loi du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation, il est envisagé la fusion des régimes d'hospitalisation d'office et d'hospitalisation à la demande d'un tiers, au profit d'une première brève période d'observation, ce qui devrait permettre, en recherchant le consentement aux soins psychiatriques des personnes, d'éviter un certain nombre de mesures d'hospitalisation sous contrainte.* »

Concernant les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics, on rappellera qu'un « plan national de santé mentale » a été engagé en novembre 2001 afin de répondre aux besoins sanitaires et sociaux des personnes atteintes de troubles mentaux, notamment les mineurs. En outre, à la demande de la DGS, l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES) est actuellement chargée d'établir des recommandations de bonnes pratiques concernant les *modalités de prise de décision en urgence* concernant l'indication éventuelle d'une HSC d'un patient présentant des troubles mentaux.

Enfin, l'Assemblée nationale a eu l'occasion de débattre des conditions de prise en charge des personnes atteintes de troubles mentaux au cours de l'examen de la loi relative aux droits des malades, mais également du projet de loi relatif à la politique de santé publique, dont l'article 64 permet d'améliorer les conditions de transport des personnes souffrant de troubles mentaux. Alors même que l'exposé des motifs de la présente proposition de résolution affirme que « *l'Assemblée nationale ne peut rester insensible à cette évolution alarmante* », aucun membre du groupe des député-e-s Communistes et Républicains n'est alors intervenu pour amender ces dispositions ou simplement faire valoir la nécessité de procéder à une réforme plus ambitieuse de la loi de 1990. Fruit d'un compromis difficile entre les impératifs du respect des libertés publiques, de l'efficacité requise des soins psychiatriques et de la sécurité, voire d'une forme particulière du principe de précaution, le cadre juridique actuel est à l'évidence perfectible. Il n'est cependant pas certain que la commission d'enquête, qui est un dispositif lourd et contraignant, soit l'organe le plus adapté pour mener à bien ce travail de réflexion.

Au bénéfice des observations qui viennent d'être formulées, **la rapporteure** a donc conclu au rejet de la proposition de résolution.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

Après avoir souligné la qualité de l'exposé de la rapporteure, **M. Georges Colombier, président**, s'est déclaré rassuré par les informations qui ont été apportées sur cette question, sur laquelle de nombreux élus ont été alertés et qui mérite une attention particulière.

M. Georges Hage a souligné l'importance persistante de ce sujet dans la vie sociale française, ce dont témoigne la lettre du garde des sceaux du 7 mai dernier, et qui justifie dès lors d'en approfondir l'étude. Les conditions d'internement psychiatrique sous contrainte sont en effet au cœur des valeurs républicaines, telles que la liberté, le respect de la personne humaine ainsi que les droits de l'homme.

Permettre à des citoyens d'accéder aux soins que réclame leur santé mentale, protéger la société des actes que peut commettre celui dont la

raison s'égare, nul ne remet en cause ces exigences. Mais la raison qui motive, au premier chef, cette proposition de résolution tient au constat suivant : 60 000 internements psychiatriques sous contrainte sont pratiqués chaque année, alors que la moitié seulement l'étaient il y a vingt ans. En particulier, l'une des formes de placement, l'HDT a connu une augmentation exponentielle au cours de ces dernières années. On peut donc s'interroger sur le point de savoir si la santé mentale de nos concitoyens s'est altérée, ce qui conduit également à examiner les raisons de ce changement. Les périodes de crise économique, la montée du chômage et de l'exclusion ont certes des effets sur les comportements. Elles suscitent angoisses, déstabilisations, pertes de repères et sont souvent marquées par un accroissement des dépressions et des maladies mentales. Toutefois, la situation économique et sociale de ces dernières années ne peut suffire à expliquer cette brutale augmentation du nombre des internements psychiatriques sous contrainte.

De plus, il est important de prendre conscience du fait qu'un placement d'office ou à la demande d'un tiers constitue d'abord une mesure privative de liberté. Il ne s'agit pas d'une décision anodine à caractère exclusivement thérapeutique. Il faut donc y voir plus clair. Or, précisément, les faits sont entourés d'une extraordinaire opacité, puisqu'à l'exception des rapports des CDHP, il n'existe, semble-t-il, aucune analyse fiable.

Il faut également souligner les très fortes disparités entre les départements, sans qu'aucune explication sérieuse ne puisse être avancée. Les hospitalisations sous contrainte représentent 14 % de l'ensemble des hospitalisations psychiatriques, ce qui constitue déjà une augmentation de 3 points par rapport à 1990, mais dans certains départements le nombre de ces internements a parfois quadruplé, sans raisons démographiques, épidémiologiques ou socio-économiques pertinentes.

La loi du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation a prévu une évaluation de ses dispositions dans les cinq années suivant la promulgation de la loi et soumise au Parlement. Or, elle n'est intervenue qu'en 1997, soit avec trois ans de retard, et le Parlement n'en a pas été saisi. Par ailleurs, le rapport du groupe d'évaluation n'a pu prendre en compte que des chiffres remontant à 1995, ce qui n'a pas permis d'obtenir une photographie de la situation et de son évolution. Au reste, la DGS ne semble toujours pas disposer, à ce jour, d'informations vraiment actualisées sur cette question.

Dans son rapport pour 2000, la Cour des comptes a ainsi estimé que le « *nombre des hospitalisations sans consentement a connu une augmentation spectaculaire qui pose avec acuité la question de l'indispensable conciliation entre des impératifs de sécurité et le respect des droits des*

malades ». Elle a également souhaité que des investigations approfondies soient conduites afin notamment de vérifier que le dispositif législatif n'est pas à l'origine de dérives préjudiciables aux droits des personnes. Il est donc urgent de disposer d'un état des lieux et d'une analyse exacte de la situation.

Cette proposition de résolution relève pleinement des objectifs fixés par la loi de 1990 et de la compétence du législateur, qui comprend notamment, conformément à l'article 34 de la Constitution, « *les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ».

Cette proposition vise, en second lieu, à répondre à la nécessité de faire évoluer rapidement la législation actuelle. En effet, l'hospitalisation sous contrainte relève en France d'une décision administrative puisque l'HDT est décidée par le chef de l'établissement hospitalier au vu d'une demande écrite et signée par un tiers et de deux certificats médicaux, dont l'un doit être établi par un médecin non rattaché à l'établissement d'accueil. Toutefois, en cas de péril imminent, un seul certificat, établi par le médecin de garde de l'hôpital, peut suffire, dès lors qu'il s'accompagne d'une demande écrite et signée par un tiers. L'HO est décidée par arrêté par le préfet au vu d'un certificat médical émanant d'un médecin non rattaché à l'établissement d'accueil. En cas de danger imminent, les commissaires de police, à Paris, et les maires, dans les autres communes, peuvent prendre toutes les mesures provisoires utiles, à charge pour eux d'en référer dans les vingt-quatre heures à l'autorité préfectorale. L'imminence du danger doit être attestée par la notoriété publique ou par un avis médical. Ainsi dans la logique française, le médecin émet un avis et l'administration décide. La justice n'intervient donc qu'*a posteriori*, dès lors qu'elle est saisie. Or, le patient n'est pas toujours informé de ses droits et ignore en particulier qu'il peut saisir le juge de la détention et des libertés qui statue en référé, ce qui est d'autant plus difficile que l'intéressé se trouve parfois déjà sous neuroleptiques.

Le 12 avril 1994, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a cependant recommandé que toute décision de placement non volontaire en hôpital psychiatrique relève d'un organe judiciaire. Il s'agit en effet d'une mesure privative de liberté : elle ne peut pas être administrative. Aujourd'hui, l'institution judiciaire, qui constitue tout de même la meilleure garantie contre les abus et l'arbitraire, n'intervient en France, éventuellement, que pour contrôler la pertinence d'une décision administrative de privation de liberté, ce qui est assez préoccupant.

C'est la raison pour laquelle de récentes réformes sont intervenues en Europe pour judiciaire les modalités d'hospitalisation non volontaire. C'est le cas en Italie, en Belgique, en Grande-Bretagne, en Espagne, en Grèce, aux Pays-Bas, en Pologne et en Suisse. La France des droits de l'homme ne

peut pas rester en retrait. Une commission d'enquête pourrait dès lors constituer un premier pas vers une réforme nécessaire, dans la mesure où elle permettrait non seulement d'établir un état des lieux mais également de formuler des propositions qui pourraient constituer les prémices d'une initiative gouvernementale ou parlementaire.

Il faudra donc suivre avec la plus grande vigilance les propositions de réforme qui pourraient être avancées par le gouvernement actuel, ou à tout le moins par certains de ses membres, dont les positions ne peuvent être regardées sans une certaine méfiance. Les travaux d'investigation parlementaire pourraient prendre la forme d'une commission d'enquête, d'une mission d'information ou encore d'un groupe d'études.

Après avoir remercié la rapporteure pour son intervention riche d'enseignements, **Mme Hélène Mignon** a rappelé que de nombreux élus, interrogés sur ces questions, ont également procédé à des investigations sur ce sujet. Il en ressort qu'il n'y a pas lieu, en particulier dans la Haute-Garonne, de s'inquiéter outre mesure de la situation actuelle. L'origine des messages d'alerte adressés aux parlementaires laisse plutôt penser qu'une organisation joue un jeu qui paraît malsain. S'il est vrai qu'en raison de souffrances psychiques réelles des personnes, souvent jeunes, peuvent être violentes et hospitalisées, on ne peut pour autant y voir le signe d'une « chaîne malfaisante » visant à hospitaliser arbitrairement les personnes.

En revanche, la situation de certains prisonniers qui souffrent de troubles psychologiques importants est très préoccupante. Avec une hospitalisation préalable, certains drames auraient peut-être pu être évités. En tout état de cause, s'il est nécessaire d'engager sur ce sujet, une réflexion dont l'objet devrait être suffisamment large, la création d'une commission d'enquête n'apparaît pas nécessaire.

Évoquant son expérience de président d'un hôpital psychiatrique dans le Cher, comprenant près de 2 500 patients et 1 500 employés, **M. Louis Cosyns** a rejoint les propos tenus par la rapporteure concernant le caractère très strict de la réglementation actuelle qui rend excessives les dénonciations d'hospitalisations psychiatriques abusives en France. Trois types de placements existent en effet aujourd'hui : l'hospitalisation libre, qui a lieu avec le consentement du patient ; l'HDT à la demande d'un membre de la famille, un tuteur ou un curateur ; l'HO, qui est subordonné à l'accord de nombreux intervenants – le médecin de garde, qui délivre un certificat médical, mais aussi le maire, qui prend un arrêté en ce sens, avant que la personne concernée ne soit dirigée vers un hôpital, puis un centre départemental d'accueil et d'orientation (CDAO). Après vingt-quatre heures, cette décision doit encore être confirmée par le préfet. Ainsi, une grande connivence entre ces différents intervenants serait nécessaire pour qu'apparaissent de tels abus ; elle est donc

peu probable. Par ailleurs, les patients disposent d'un certain nombre de droits au cours de leurs hospitalisations. Pour l'ensemble de ces raisons, la création d'une commission d'enquête n'apparaît donc pas souhaitable.

Mme Martine Carrillon-Couvreur a salué la présentation de la rapporteure, qui permet d'éclairer utilement la situation actuelle. Il s'agit d'un sujet sérieux qui mérite en effet une étude approfondie. Les problèmes sont nombreux et le législateur doit pouvoir en connaître. L'accroissement du nombre des HSC traduit également de nombreuses difficultés sociales et doit être rapproché de la situation des incapables majeurs, des personnes âgées ou encore des détenus. A cet égard, trop de personnes souffrant de troubles psychologiques graves sont aujourd'hui détenues en prison, alors que ce n'est pas leur place.

Il est cependant inexact d'affirmer que les internements psychiatriques sont faciles à mettre en œuvre dans la mesure où les médecins, et de manière générale l'ensemble des personnels concernés, prennent de nombreuses précautions avant de telles décisions. Une étude, qui pourrait être conduite par un groupe de travail créé à cette occasion, s'avérerait donc utile, dès lors que son objet est élargi à l'examen de l'ensemble de ces difficultés sociales.

M. Georges Colombier, président, a souscrit à cette proposition.

Partageant les conclusions de la rapporteure, **M. Jean-Marie Geveaux** s'est déclaré hostile à la création d'une commission d'enquête, qui ne semble pas nécessaire. Plusieurs éléments demeurent cependant préoccupants, et en particulier l'existence d'importantes disparités entre les départements concernant le nombre d'hospitalisations sous contrainte. En outre, de nombreux détenus souffrent de graves troubles psychiatriques qui sont souvent à l'origine des infractions. Enfin, les familles des patients sont parfois confrontées à la trop courte durée des hospitalisations psychiatriques et, par exemple, au retour au foyer d'enfants dont les troubles se manifestent à nouveau, ce qui peut entraîner pour elles de grandes difficultés. Il apparaît donc nécessaire d'engager une réflexion approfondie sur l'ensemble des problèmes liés à la psychiatrie.

M. Dominique Juillot a également déclaré partager les conclusions de la rapporteure. Toutefois, les hospitalisations d'office de courte durée, qui sont suivies d'un retour dans la famille alors que les problèmes psychiatriques subsistent, requièrent un examen approfondi. Il faut également s'interroger sur la définition du trouble à l'ordre public en matière psychiatrique et les raisons pour lesquelles le nombre des hospitalisations sous contrainte augmente.

Mme Marie-Renée Oget a souligné l'effort réalisé en matière de restructuration des services de psychiatrie et d'externalisation de la prise en charge des malades. Il est néanmoins important d'améliorer l'accompagnement de ces personnes à la sortie de l'hôpital. Il faut donc élargir la mission du groupe de travail au-delà du problème de l'hospitalisation sous contrainte.

Après avoir souligné que les troubles psychiatriques sont toujours source de drames et de souffrances dans les familles, **M. Claude Leteurre** a jugé nécessaire de clarifier la situation réglementaire et de remédier au désert médical actuel en psychiatrie.

M. Maurice Giro a constaté un changement réel et profond dans les soins et le fonctionnement des établissements psychiatriques, notamment en ce qui concerne les troubles mentaux liés à la drogue et à l'alcool qui sont deux causes importantes des internements. Les disparités entre les départements tiennent à l'existence ou l'absence de structures adaptées, comme les hôpitaux de jour qui offrent des soins de proximité. De graves problèmes apparaissent en effet dans les départements où ce maillage n'existe pas.

Évoquant son expérience de cadre hospitalier dans un hôpital psychiatrique, **M. Céleste Lett** a jugé infondée la crainte concernant l'existence d'internements injustifiés et arbitraires. La loi du 27 juin 1990 encadre bien les décisions en la matière et les hospitalisations d'office en psychiatrie ne posent pas véritablement de problèmes majeurs.

M. Georges Hage s'est déclaré favorable à la proposition de création d'un groupe d'études. Les problèmes sont réels et graves dans le secteur de la prise en charge des maladies mentales et on ne peut que craindre qu'ils s'aggravent.

En réponse aux différents intervenants, **la rapporteure** a apporté les précisions suivantes :

— Un important travail a été réalisé dans les hôpitaux psychiatriques pour améliorer la prise en charge des malades, à travers notamment le développement des soins ambulatoires. Deux problèmes urgents doivent cependant trouver des réponses appropriées. Il s'agit tout d'abord de l'hospitalisation selon la procédure d'urgence, par exemple dans le cas d'un jeune toxicomane violent arrivant aux urgences psychiatriques et hospitalisé dans le cadre d'une HDT. Dans un arrêt de décembre 2003, le Conseil d'État a précisé la notion de tiers demandeur, qui doit être un membre de la famille ou avoir qualité pour agir dans l'intérêt de la personne. Or, dans les situations d'urgence et faute d'autres moyens, c'est souvent l'administrateur de garde qui présente la demande au titre de l'HDT. Quelques jours plus tard, si les troubles ne justifient plus l'hospitalisation, la personne peut sortir de l'hôpital plus fragilisée encore par ce court internement. Le second problème concerne les

CDHP, qui sont très peu connues des familles, et dont le rôle de surveillance et d'examen des dossiers d'hospitalisation sous contrainte doit être renforcé.

– Concernant les autres problèmes liés à la psychiatrie, une étude approfondie pourrait être réalisée dans le cadre d'un groupe d'étude sur la santé mentale, afin d'avancer des propositions au gouvernement, sachant que l'administration semble consciente de la nécessité de faire évoluer la réglementation dans ce domaine.

– Enfin, concernant la proposition de confier au juge et non plus à l'autorité administrative, la compétence en matière d'hospitalisation sans consentement, il convient de se montrer prudent et d'étudier plus avant la question.

En conclusion, **la rapporteure** a jugé fallacieux d'affirmer que les hospitalisations sous contrainte se font sans réflexion et dans la précipitation. Il est vrai, en revanche, que la situation des urgences psychiatriques est extrêmement difficile, mais la redéfinition de la notion de tiers demandeur et le renforcement du rôle des CDHP auront sans doute un impact positif sur l'évolution du nombre des HDT.

Conformément aux conclusions de la rapporteure, la commission a *rejeté* la proposition de résolution n° 1459.

*

La commission a ensuite poursuivi l'examen, sur le rapport de **M. Jean-François Chossy**, du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées – n° 1465.

TITRE II

COMPENSATIONS ET RESSOURCES

CHAPITRE I^{er}

Compensation des conséquences du handicap

Avant l'article 2

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul prévoyant que la participation de l'assuré peut être limitée ou supprimée lorsque l'assuré en situation de handicap a besoin d'une aide technique prescrite par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

Article 2 (articles L. 245-1 à L. 245-10, L. 131-2 et L. 232-23 du code de l'action sociale et des familles) : *Prestation de compensation des conséquences du handicap*

Article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles

La commission a examiné deux amendements identiques de Mme Hélène Mignon et de M. Ghislain Bray proposant une nouvelle rédaction de l'article afin de supprimer la condition d'âge pour l'attribution de la prestation de compensation.

Mme Hélène Mignon a expliqué que cet amendement vise à donner à la prestation le caractère d'un droit universel. Il s'agit ainsi de supprimer des traitements discriminatoires liés à la coexistence de trois prestations – allocation d'éducation spéciale (AES), allocation aux adultes handicapés (AAH) et allocation personnalisée à l'autonomie (APA) – et de faire dépendre la prestation de l'âge auquel est survenu le handicap.

M. Ghislain Bray a précisé que l'amendement vise à supprimer toute discrimination suivant l'âge auquel est survenu le handicap, mais également à permettre au bénéficiaire de la prestation de choisir les modes de compensation de son handicap.

Après que **le rapporteur** s'est opposé à ces deux amendements identiques, en jugeant préférable de retenir la rédaction plus précise proposée par son amendement suivant, ayant le même objet, la commission a *rejeté* les amendements.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Daniel Paul ayant pour objet de poser une définition de la prestation de compensation ne retenant comme critère que celui du besoin de compensation.

M. Daniel Paul a expliqué qu'il s'agit, par cet amendement, d'écarter les critères d'âge.

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

La commission a examiné, en discussion commune, quatre amendements rédigeant le premier alinéa du I de l'article L. 245-1 :

- le premier du rapporteur visant à supprimer la barrière de l'âge ;
- le deuxième de M. Dominique Richard proposant de faire référence à la nature du besoin de compensation plutôt qu'à celle du handicap ;
- le troisième de M. Jean-Marie Geveaux tendant à préciser que toute personne handicapée a droit à la prestation de compensation, quelque soit l'âge ou le type de handicap ;

– le dernier de M. Lachaud ayant un objet identique.

Le rapporteur a jugé nécessaire de supprimer la barrière de l'âge, qui est un élément discriminatoire. En effet, la prestation de compensation doit être servie à tous et à chacun, quel que soit son âge, en nature ou en espèces, afin de garantir à la personne une liberté de choix dans les modes de compensation.

Après que **Mme Hélène Mignon** a souhaité cosigner l'amendement du rapporteur, **M. René Couanau** s'est interrogé sur les raisons qui avaient initialement justifié l'institution de cette barrière d'âge.

Le rapporteur ayant rappelé qu'il s'agit, par cet amendement, d'inciter le gouvernement à envisager, d'ici cinq ans, la fusion des prestations actuellement attribuées jusqu'à l'âge de vingt ans (AES) et après l'âge de soixante ans (APA), **M. René Couanau** a souhaité que cette question fasse l'objet d'un suivi important par la commission, car il ne suffit pas d'adopter cet amendement, encore faudra-t-il définir les modalités de sa mise en œuvre.

Se ralliant à l'amendement du rapporteur, MM. Dominique Richard, Jean-Marie Geveaux et Yvan Lachaud ont alors retiré leurs amendements. Après que **M. René Couanau** a souhaité que l'amendement soit adopté à l'unanimité et que Mme Hélène Mignon a jugé important que le rapporteur précise ce point, en séance publique, la commission a *adopté* l'amendement du rapporteur.

En conséquence, trois amendements sont *devenus sans objet* :

– l'amendement de M. Patrick Beaudouin supprimant les dispositions de l'article prévoyant que le bénéfice de la prestation est limité aux personnes dont l'âge est inférieur à une limite fixée par décret ;

– l'amendement de Mme Claude Greff ayant pour objet de préciser que cette compensation doit être versée en nature ou en espèce ;

– l'amendement de M. Yvan Lachaud ayant pour objet de supprimer les dispositions de l'article subordonnant l'attribution de la prestation de compensation au versement de l'AES.

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

Article L. 245-2 du code de l'action sociale et des familles

La commission a examiné, en discussion commune, deux amendements du rapporteur et de M. Daniel Paul procédant à une rédaction globale de l'article et visant à compléter la liste des charges couvertes par la prestation de compensation.

Le rapporteur a expliqué qu'il s'agit de bien considérer que l'on ne peut pas seulement traiter les problèmes liés au handicap « *eu égard aux moyens disponibles* » mais qu'il faut se donner tous les moyens nécessaires.

Après avoir constaté que la liste des composants de la prestation correspondait à celle proposée par son amendement, **M. Daniel Paul** a retiré son amendement et cosigné celui du rapporteur.

La commission a ensuite *adopté* l'amendement du rapporteur.

En conséquence, sont *devenus sans objet* :

- trois amendements de Mme Hélène Mignon ayant pour objet, d'une part, de supprimer la référence explicite aux frais laissés à la charge de l'assuré et, d'autre part, de prévoir la prise en charge des surcoûts de la vie quotidienne ainsi que des charges liées à la mise en œuvre de la protection juridique ;

- trois amendements de M. Ghislain Bray prévoyant : la compensation des besoins en aides techniques par grand type de fonction, la détermination d'un parcours minimum civique étudié pour la personne handicapée et la prise en charge des surcoûts de la vie quotidienne à la charge de la personne ou de ses aidants ;

- un amendement de M. Emmanuel Hamelin prévoyant la prise en charge des mesures de protection juridique du majeur protégé.

Est également *devenu sans objet* un amendement de M. Jean-Pierre Dupont visant à préciser que les aides animalières sont représentées par les chiens guides d'aveugles et par les chiens d'assistance pour les personnes atteintes d'un handicap moteur.

M. Jean-Pierre Dupont a expliqué que l'amendement vise à distinguer les aides animalières des aides techniques, mais également à prévoir le dressage, dans des structures habilitées, des chiens guides d'aveugles et d'assistance ainsi que la qualification des dresseurs afin de mettre un terme à des abus dans ce domaine.

Le rapporteur a répondu que cette préoccupation est satisfaite par son amendement.

M. Jean-Pierre Dupont a jugé que tel n'est pas tout à fait le cas, dans la mesure où les dispositions concernant les aides animalières doivent être mieux distinguées, par un alinéa spécifique, des aides humaines et techniques.

Mme Martine Carillon-Couvreur a souhaité savoir si la distinction entre les chiens guides d'aveugles et les chiens d'assistance repose sur le niveau de handicap. **Le rapporteur** a répondu positivement, en

expliquant que les chiens d'assistance sont destinés aux personnes atteintes d'un handicap moteur.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin prévoyant le financement de la prestation de compensation, après que **le rapporteur** a indiqué que cette préoccupation est satisfaite par un de ses amendements.

Article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles

La commission a examiné, en discussion commune, deux amendements : le premier de M. Dominique Richard prévoyant la simplification des différentes allocations ainsi que la réaffirmation de la notion d'effectivité de l'aide ; le second du rapporteur tendant à substituer à la notion d'« *actes essentiels de l'existence* » la notion « *d'actes de la vie quotidienne* ».

M. Dominique Richard a tout d'abord rappelé que, s'agissant des aides humaines, la prestation de compensation intervient subsidiairement au droit de même nature ouvert au titre du régime de sécurité sociale. Or, de nombreuses associations souhaitent au contraire une simplification des différentes allocations et une harmonisation des systèmes contributifs et non contributifs. C'est pourquoi cet amendement propose, d'une part, de coordonner les interventions de tous les régimes sociaux susceptibles d'intervenir et, d'autre part, de réaffirmer la notion d'effectivité de l'aide garantissant le libre choix pour la personne handicapée de recourir dans certains cas à son entourage, notamment quand le montant est trop faible pour financer une présence importante.

Le rapporteur s'est opposé à l'amendement en jugeant trop compliquées les modalités de mise en œuvre du dispositif proposé.

Après que **M. Georges Colombier, président** a précisé que l'adoption de cet amendement conduirait à rendre sans objet l'amendement suivant du rapporteur, la commission a *adopté* l'amendement de M. Dominique Richard.

En conséquence, sont *devenus sans objet* :

- l'amendement du rapporteur visant à clarifier la notion « d'acte essentiel de l'existence » ;

- un amendement de M. Jacques Domergue visant à inclure les polyhandicapés et leurs familles dans le champ d'application des dispositions prévues par cet article ;

- un amendement de M. Ghislain Bray prévoyant que la prestation est attribuée pour l'ensemble « *des actes de la vie quotidienne* ».

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Claude Greff visant à reconnaître l'aide apportée par les proches de la personne handicapée dans les actes de la vie quotidienne, après que **le président** a souligné que cette préoccupation est déjà satisfaite.

Article L. 245-4 du code de l'action sociale et des familles

La commission a examiné deux amendements de M. Daniel Paul : le premier ayant pour objet de poser le principe d'une compensation intégrale des conséquences du handicap, indépendamment du niveau de ressources des personnes concernées ; le second, de repli, tendant à améliorer la rédaction adoptée par le Sénat quant à la prise en compte des ressources.

M. Daniel Paul a expliqué que, dans les départements du Calvados et de l'Isère, des mesures ont été mises en œuvre afin de mettre en place une compensation intégrale des conséquences du handicap, ce qui a permis de résoudre de nombreuses difficultés pour les personnes handicapées. En outre, il apparaît nécessaire de supprimer les dispositions qui obligent à tenir compte des ressources du conjoint, ce qui est parfois ressenti comme une atteinte à la dignité des personnes handicapées. L'amendement de repli prévoit par ailleurs que les ressources professionnelles ainsi que les pensions de retraite et les prestations servies aux victimes d'accident du travail ne peuvent être prises en compte.

Mme Hélène Mignon a rappelé qu'elle a soulevé ce problème sous la précédente législature, en jugeant anormal la prise en compte des ressources du foyer pour le calcul de la prestation.

Le rapporteur a répondu que son amendement suivant prévoyait précisément que les ressources retenues pour la détermination du taux de prise en charge sont « *les ressources strictement personnelles de l'intéressé, à l'exclusion de celles de son conjoint, de son concubin, de sa famille ou de la personne avec laquelle elle a conclu un pacte civil de solidarité* ».

Rejoignant les propos précédents, **Mme Martine Carrillon-Couvreur** a jugé nécessaire de mieux répondre par ce biais aux attentes des personnes handicapées.

M. Daniel Paul a déclaré avoir hésité à présenter l'amendement de repli, dans la mesure où il maintient le principe de la prise en compte des ressources dans le calcul de la prestation de compensation.

Rejoignant les propos tenus par M. Daniel Paul, **M. Claude Leteurtre** a jugé très positives les actions entreprises par le département du Calvados et a souligné la nécessité d'utiliser au mieux ce savoir-faire dans les départements.

Mme Muriel Marland-Militello a jugé important de supprimer les conditions de ressources afin de faire un geste symbolique très fort en direction des personnes handicapées, de même que les ressources ne sont pas prises en compte dans le remboursement des soins par la sécurité sociale. Il faut donc prendre en charge le surcoût du handicap, quelle que soit la situation de ces personnes.

M. René Couanau a souligné l'importance de cette question et a indiqué, qu'au cours des consultations auxquelles il a procédé en vue de l'examen de ce projet de loi, il a constaté une attente des familles, qui ne sont pas exonérées des impôts correspondants à ces revenus, de voir compensées les conséquences du handicap indépendamment du niveau de ressources. Il s'agirait là d'une grande avancée, car le handicap résulte d'un événement fortuit, non volontaire. Il n'est donc pas injuste de procéder à sa compensation dans toutes les situations. A l'évidence, cette proposition revêt d'importantes conséquences financières mais cette loi essentielle constitue une occasion que la représentation nationale se doit de saisir.

Le rapporteur a expliqué que son amendement s'inscrit dans un objectif de justice sociale en prévoyant la prise en compte des ressources patrimoniales et liées aux revenus financiers.

M. Claude Leteurre a exhorté la commission à tenir ferme sur ce point en arguant de l'affirmation par la nouvelle secrétaire d'Etat aux personnes handicapées du droit à la compensation intégrale. Il s'agit d'une obligation citoyenne qu'il convient d'affirmer avec force. **M. Daniel Paul** a souhaité aller dans le même sens en prenant appui sur le caractère universel de la sécurité sociale et des allocations familiales. **Mme Martine Carrillon-Couvreur** a souligné le caractère central de cette question et indiqué qu'il convient d'avancer en ce sens pour répondre aux besoins de toutes les familles frappées par le handicap. **Mme Muriel Marland-Militello** a rappelé que la justice sociale passe d'abord par l'impôt et non par la sécurité sociale. **M. Patrick Beaudouin** a indiqué que le code des pensions militaires ne comprend pas lui non plus de dispositifs servis sous condition de ressources.

Le rapporteur a fait état de son empathie avec les amendements en discussion mais a tenu à mettre en garde contre le risque d'irrecevabilité financière qu'ils encourent. Il convient par ailleurs de bien prendre conscience que la nouvelle rédaction de l'article L. 245-4 du code de l'action sociale et des familles que la commission vient d'adopter va déjà très loin dans le sens d'une compensation la plus complète possible.

M. Claude Leteurre a souligné le caractère de véritable loi d'orientation que revêt ce texte qui intervient un an après que le handicap a été

déclaré cause nationale. Il convient donc d'être extrêmement ferme dans l'affirmation de principes appelés à façonner l'action pour les années à venir.

M. René Couanau s'est interrogé sur le degré de pertinence de deux amendements ultérieurs qui proposent de supprimer le plafond encadrant les ressources.

M. Daniel Paul a estimé qu'il existe un consensus dans la commission pour aller de l'avant sur cette question. Il est nécessaire d'adopter le caractère universel de cette compensation car à défaut cette loi ne serait qu'une simple loi d'adaptation, obsolète dès le lendemain de son adoption.

Mme Marie-Renée Oget a souligné le caractère naturel que revêt cette évolution de notre droit.

Mme Muriel Marland-Militello a exhorté la commission à faire œuvre d'initiative y compris à l'égard de la position du gouvernement.

Le rapporteur a indiqué qu'il présente un amendement visant à exclure l'ensemble des revenus issus du travail de l'assiette des ressources prises en compte, ce qui aboutit à supprimer le plafond. **Mme Hélène Mignon** a qualifié cette dernière proposition de pis-aller qui n'atteint pas à l'essentiel.

M. René Couanau a estimé qu'il est nécessaire d'aller au-delà et de supprimer toute condition de ressource pour le versement de la prestation de compensation.

Le rapporteur a souligné que seul son amendement est à même de franchir l'épreuve de la recevabilité financière et qu'il est irréaliste de vouloir éliminer toute condition de ressource.

M. Yvan Lachaud a appelé de ses vœux un signe fort qui ne peut être que la suppression des conditions de ressources. **Mme Hélène Mignon** a relevé le consensus autour de cette question au sein de la commission et souhaité que des amendements en ce sens arrivent en séance. **Mme Bérengère Poletti** a fait remarquer que l'amendement présenté par le rapporteur n'est pas certain d'échapper à l'irrecevabilité financière.

M. René Couanau a proposé oralement un nouvel amendement visant à indiquer que la prestation de compensation est accordée sur la base de tarifs et de montants fixés par nature de dépense.

En opposition au principe de plaisir qui sous-tend l'adoption d'un tel amendement, **le rapporteur** a rappelé le principe de réalité et d'efficacité qui anime son action.

M. Georges Colombier, président, a plaidé en faveur d'une éthique de conviction qui loin de toute démagogie doit permettre la réalisation

de gestes forts comme celui-ci. L'adoption de cet amendement à l'unanimité permettra d'envoyer un message clair au gouvernement.

La commission a ensuite *rejeté*, sur avis défavorable du rapporteur, les deux amendements présentés par M. Daniel Paul. Elle a également *rejeté* l'amendement présenté par le rapporteur visant à prendre exclusivement en compte les ressources personnelles de l'intéressé.

La commission a ensuite *adopté* l'amendement présenté oralement par M. René Couanau et cosigné par MM. Bray et Beaudouin. En conséquence, sont *devenus sans objet* :

- deux amendements de MM. Ghislain Bray et Patrick Beaudouin ;

- deux amendements du rapporteur tendant à exclure des ressources prises en compte les pensions de retraite ou d'invalidité ainsi que les prestations servies aux victimes d'accident du travail et à préciser que le pourcentage de 10 % s'applique aux ressources annuelles retenues pour la détermination des taux de prise en charge ;

- un amendement de clarification de Mme Nadine Morano.

Le rapporteur a souligné à nouveau que l'application de l'article 40 de la Constitution empêcherait la discussion en séance publique de l'amendement qui vient d'être adopté. **M. René Couanau** a répondu qu'il lui semblait essentiel d'affirmer une position de principe dès la réunion de la commission. Dans cette perspective, voter aujourd'hui un amendement de repli serait une mauvaise solution de nature à affaiblir la position des commissaires. Il reviendra au rapporteur, en séance publique, d'expliquer la position de la commission.

Mme Hélène Mignon a insisté sur la nécessité de discuter l'amendement du rapporteur en séance publique pour surmonter la difficulté de l'article 40.

Prévoyant un conflit à venir avec le gouvernement sur ce sujet, **M. Jean-Marie Geveaux** a souligné l'importance de montrer la volonté des commissaires d'améliorer le projet.

M. Georges Colombier, président, a indiqué que le président Jean-Michel Dubernard ainsi que le rapporteur devront mener des discussions avec la ministre sur la disposition en cause.

Le rapporteur a rappelé qu'il est d'accord sur le fond avec la disposition proposée mais qu'il lui semble impossible d'obtenir totale satisfaction en la matière. En tout état de cause, il serait pertinent d'aller

négocié avec la ministre et de défendre la position de la commission en séance publique.

M. René Couanau a fait remarquer que la discussion porte sur la compensation du handicap, ce qui est distinct d'une prestation, ce à quoi **le rapporteur** a répondu que le projet crée bien une prestation de compensation.

Article L. 245-5 du code de l'action sociale et des familles

La commission a examiné un amendement du rapporteur précisant que la prestation de compensation n'est pas prise en compte pour le calcul d'une pension alimentaire ou du montant d'une dette liée aux ressources.

Le rapporteur a indiqué que la prestation de compensation présente un caractère indemnitaire. Elle ne doit pas constituer une ressource mais couvrir les besoins liés au handicap du bénéficiaire.

La commission a *adopté* l'amendement.

Article L. 245-7 du code de l'action sociale et des familles

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur, cosigné par Mme Hélène Mignon et M. Daniel Paul, tendant à supprimer la limite d'âge.

En conséquence, un amendement de Mme Cécile Gallez et un amendement de M. Yvan Lachaud sont *devenus sans objet*.

Article L. 245-9 du code de l'action sociale et des familles

La commission a examiné deux amendements identiques du rapporteur et de M. Jacques Domergue visant à maintenir la prestation de compensation aux personnes handicapées résidant en maisons d'accueil spécialisées (MAS).

Le rapporteur a expliqué que la notion stricte d'hébergement peut renvoyer aux seuls établissements sociaux et médico-sociaux considérés par les services du ministère du logement comme lieux de domicile des personnes handicapées. Or, le bénéfice du maintien de la prestation de compensation doit être assuré aux personnes prises en charge dans les maisons d'accueil spécialisées (MAS) au titre de l'assurance maladie, même si la formulation « *prise en charge* » n'est pas très heureuse.

Mme Martine Carrillon-Couvreur a demandé au rapporteur si l'adoption de l'amendement aurait pour conséquence de modifier la réglementation relative aux maisons d'accueil spécialisées (MAS).

Le rapporteur ayant répondu par la négative, la commission a *adopté* les deux amendements.

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Henriette Martinez proposant de maintenir la prestation de compensation en cas d'hospitalisation ou d'hébergement de la personne handicapée.

Mme Irène Tharin a souligné que la suspension totale ou partielle de la prestation pénalise les personnes employant directement une tierce personne, la suspension les mettant dans l'impossibilité de faire face à leurs obligations d'employeur.

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

Article L. 245-9-1 du code de l'action sociale et des familles

La commission a examiné un amendement de M. Yvan Lachaud proposant que la personne handicapée puisse choisir librement les modalités du recours à l'aide humaine qui lui est nécessaire. **M. Yvan Lachaud** a précisé que cette disposition est conforme à l'esprit de l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le rapporteur a indiqué qu'il a déposé un amendement plus précis permettant à la personne handicapée de devenir particulier-employeur. **M. Daniel Paul** a demandé si la personne peut choisir de ne pas bénéficier de ce statut. **Le rapporteur** a souligné que son amendement lui laisse le choix.

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

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission a ensuite *rejeté* deux amendements de Mme Henriette Martinez, le premier visant à substituer à la mention « *aide à domicile* » les mots « *prestataire ou mandataire* » et le second à permettre à la personne handicapée le recrutement de toute personne de son choix, notamment une personne de son entourage.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Nadine Morano précisant les conditions dans lesquelles l'entourage des personnes handicapées peut leur procurer une aide.

Le rapporteur ayant exprimé un avis défavorable à l'adoption d'un amendement de Mme Henriette Martinez visant à permettre à la personne handicapée le recrutement de toute personne de son choix, l'amendement a été *retiré* par Mme Irène Tharin.

La commission a ensuite *adopté* deux amendements du rapporteur :

– le premier, cosigné par Mme Irène Tharin, précisant que toute personne handicapée peut bénéficier du statut de particulier-employeur ;

– le second, cosigné par Mme Hélène Mignon, proposant que la personne handicapée dispose de plus d'autonomie de décision dans ses choix de vie et dans la palette des intervenants.

En conséquence, un amendement de Mme Nadine Morano permettant au représentant de l'État dans le département de se substituer au président du conseil général pour désigner un ou des organismes mandataires est *devenu sans objet*.

Article L. 245-9-2 du code de l'action sociale et des familles

La commission a examiné un amendement de Mme Hélène Mignon proposant que la prestation de compensation soit versée mensuellement.

Mme Martine Carrillon-Couvreur a précisé qu'une dérogation à la mensualisation est néanmoins prévue pour le financement ponctuel de dépenses coûteuses.

Le rapporteur ayant donné un avis favorable, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Patrick Beaudouin proposant de mentionner dans le projet l'appui fourni par les équipes pluridisciplinaires, par exemple les équipes techniques d'évaluation labellisées.

Le rapporteur ayant indiqué que ces équipes feront partie intégrante des maisons départementales, M. Patrick Beaudouin a *retiré* son amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur, cosigné par Mme Hélène Mignon, précisant les conditions de l'évaluation du coût des travaux d'aménagement du domicile des personnes handicapées.

La commission a examiné un amendement de M. Ghislain Bray visant à réduire le taux de TVA applicable aux aides techniques de 19,6 % à 5,5 %.

M. Ghislain Bray a déclaré que les aides techniques, appareils ou produits, quoique indispensables à la vie quotidienne des personnes handicapées, sont très coûteuses. Il est donc injuste de leur voir appliquer, par surcroît, un taux de TVA à 19,6 %.

Bien qu'il partage à la fois le constat et la générosité qui président à cet amendement, **le rapporteur**, considérant que celui-ci est frappé d'irrecevabilité financière et qu'il est contraire au droit communautaire, a émis un avis défavorable.

M. René Couanau a précisé qu'il faut toutefois veiller à ce que l'État ne récupère pas sur la prestation de compensation les 19,6 % de TVA appliqués aux aides techniques.

La commission a *adopté* l'amendement.

Puis la commission a examiné en discussion commune deux amendements du rapporteur et de M. Patrick Beaudouin visant à réduire le délai durant lequel la commission est tenue de donner son avis sur les devis pour l'acquisition d'une aide technique ou la réalisation de travaux d'aménagements du domicile.

M. Patrick Beaudouin ayant *retiré* son amendement ramenant ce délai de trois à deux mois et cosigné celui du rapporteur, la commission a *adopté* l'amendement du rapporteur, qui ramène ce délai à un mois.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Claude Leteurtre visant à supprimer la disposition prévoyant que, en cas d'absence de réponse de la commission dans le délai légal, celle-ci est réputée avoir donné un avis favorable pour le devis le moins disant.

M. Claude Leteurtre a exprimé tout le danger qu'il y a à laisser le texte en l'état. En effet, la rédaction actuelle incite la commission à ne pas se prononcer. **M. René Couanau** a ajouté qu'il est nécessaire de mettre la commission au pied de mur : soit elle répond dans le délai imparti, soit son avis est réputé favorable.

Après avoir exprimé son accord de principe sur l'amendement, **le rapporteur** a toutefois indiqué que ce dernier risque de contrevenir aux dispositions du code des marchés publics.

M. Claude Leteurtre ayant précisé que le donneur d'ordre étant un particulier, le code des marchés publics ne s'applique pas, **le rapporteur** a émis un avis favorable et la commission a *adopté* l'amendement.

Après que **le rapporteur** a émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin visant à harmoniser le taux de TVA applicable aux aides techniques et aux différents appareillages indispensables à la vie quotidienne des personnes handicapées.

La commission a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 2 (art. L. 246-1 du code de l'action sociale et des familles) : *Prise en charge pluridisciplinaire des personnes atteintes de syndrome autistique*

La commission a examiné un amendement du rapporteur tendant à ne pas subordonner les mesures d'accompagnement favorable aux personnes handicapées visées à l'article L. 246-1 du code de l'action sociale à l'existence

de « *moyens disponibles* », ce qui revient à vider de son sens la politique d'insertion des personnes handicapées.

Le rapporteur a indiqué que la prise en charge des personnes handicapées doit être assurée par les financeurs institutionnels ou conventionnels et ne doit pas être conditionnée par l'existence de « *moyens disponibles* ». Il convient donc de supprimer du projet de loi cette formule assassine. Le souvenir de la loi sur l'autisme, elle-même soumise à de telles restrictions, est là pour rappeler aux parlementaires que laisser dans le texte une telle disposition, c'est le vider de son contenu.

Après que **M. René Couanau** s'est interrogé sur la recevabilité financière de l'amendement, la commission l'a *adopté*.

Après l'article 2

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud demandant à ce que le gouvernement dépose devant le Parlement un rapport évaluant la possibilité que la prestation de compensation soit attribuée sans condition de ressources.

La commission a examiné un amendement de M. Ghislain Bray visant à ce que les personnes qui prennent en charge une personne handicapée partie de leur foyer fiscal se voient accordées une part supplémentaire dans la déclaration de revenus.

M. Ghislain Bray a indiqué que les aidants familiaux mettent souvent entre parenthèses leur vie sociale ou professionnelle pour aider un proche handicapé. A défaut de rémunération, il serait juste que ces personnes soient pleinement reconnues dans le rôle d'aidant et puissent bénéficier d'une part supplémentaire dans leur déclaration de revenus.

Mme Hélène Mignon a déclaré être choquée par la formulation de l'amendement lequel précise que pourront obtenir une part supplémentaire dans la déclaration de revenus les familles qui « *supplément les déficiences de l'Etat* ». Une telle expression n'a pas sa place dans un texte de loi.

Mme Marie-Renée Oget a remarqué que les aidants familiaux demandent moins une reconnaissance fiscale que la définition d'un véritable statut leur permettant, par exemple, d'obtenir des droits à la retraite.

Après que **M. Ghislain Bray** a indiqué que cette formulation correspond à une réalité concrète, **le rapporteur** lui a proposé d'établir une nouvelle rédaction et, dans l'attente de celle-ci, de bien vouloir retirer son amendement.

M. Ghislain Bray a *retiré* son amendement.

CHAPITRE II

Ressources des personnes handicapées**Avant l'article 3**

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à exonérer du paiement du forfait hospitalier les bénéficiaires de l'AAH, après que **le rapporteur** a émis un avis défavorable.

Article additionnel avant l'article 3 (art. L. 541-1 du code de la sécurité sociale) : *Compensation en aides humaines*

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul précisant qu'en ce qui concerne l'allocation d'éducation spéciale, la compensation en aide humaine ne doit pas être conditionnée par l'activité professionnelle de l'un des parents de l'enfant.

Le rapporteur a indiqué que cette préoccupation, légitime au demeurant, est déjà satisfaite par une autre disposition du texte. Toutefois, un certain délai sera nécessaire pour que la mesure ait son plein effet.

M. Daniel Paul ayant considéré que son amendement se justifie durant la période transitoire où les dispositions anciennes restent en vigueur, **le rapporteur** a finalement émis un avis favorable et l'amendement a été *adopté*.

Avant l'article 3

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul visant à ce que tous les bénéficiaires de l'AAH soient, par définition, éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire.

Après que **le rapporteur** a émis un avis défavorable au motif que, si certains bénéficiaires de l'AAH ne bénéficient pas de la CMU complémentaire, c'est qu'ils ne remplissent pas les critères notamment financiers ou d'absence d'activité rémunérée pour prétendre à ce droit, la commission a *rejeté* l'amendement.

Article 3 (articles L. 821-1 à L. 826-6, L. 821-9 du code de la sécurité sociale et art. L. 244-1 du code de l'action sociale et des familles) : *Allocation aux adultes handicapés*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul tendant à faire de l'allocation adulte handicapé (AAH) un véritable revenu d'existence.

Puis elle a *adopté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin prévoyant que l'allocation d'adulte handicapé a la même progression que l'évolution du SMIC.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul tendant à exclure du plafond de ressources de l'allocation adulte handicapé le montant de la majoration pour tierce personne.

Puis elle a *rejeté* cinq amendements examinés en discussion commune de MM. Ghislain Bray, Dominique Richard, Jean-Marie Geveaux, Yvan Lachaud et Mme Hélène Mignon, tendant à prévoir que l'allocation adulte handicapé serait d'un montant égal au SMIC.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Geveaux prévoyant que l'allocation adulte handicapé est majorée pour les travailleurs handicapés âgés qui ne peuvent plus travailler à plein temps en CAT. Elle a également *rejeté* un amendement similaire de M. Emmanuel Hamelin.

Puis elle a *adopté* un amendement de Mme Martine Carrillon-Couvreur tendant à maintenir le versement de l'allocation d'adulte handicapé durant les hospitalisations de plus de soixante jours.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul tendant à redéfinir les dispositions relatives au complément de l'allocation d'adulte handicapé afin de garantir un véritable revenu de remplacement.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Hélène Mignon tendant à permettre aux personnes handicapées d'avoir des ressources au moins égales au SMIC.

La commission a examiné deux amendements identiques de Mme Cécile Gallez et de M. Emmanuel Hamelin visant à exclure du montant de l'allocation d'adulte handicapé les revenus tirés d'une activité professionnelle en milieu protégé.

Après que **le rapporteur** a donné un avis défavorable, elle a *rejeté* les deux amendements.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud prévoyant que l'allocation d'adulte handicapé est égale à 1,5 fois le SMIC.

Puis elle a *adopté* un amendement de M. Daniel Paul, cosigné par M. Ghislain Bray, tendant à exclure du plafond de ressources les revenus du foyer fiscal pour le calcul de l'allocation d'adulte handicapé, afin de défendre le principe de l'autonomie financière.

En conséquence, un amendement de M. Ghislain Bray tendant à exclure du plafond de ressources les revenus du foyer fiscal pour le calcul de l'allocation compensatrice pour tierce personne a été *retiré*.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à exclure une partie de la rémunération de l'activité professionnelle des

travailleurs handicapés en CAT pour le calcul du montant de l'allocation d'adulte handicapé.

Puis elle a examiné en discussion commune deux amendements similaires de MM. Daniel Paul et Emmanuel Hamelin précisant que le silence gardé pendant plus de deux mois vaut acception du versement de l'allocation d'adulte handicapé.

La commission a *adopté* l'amendement de M. Daniel Paul, cosigné par M. Emmanuel Hamelin dont l'amendement est *devenu sans objet*.

La commission a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Après l'article 3

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Yvan Lachaud, le premier tendant à exclure du plafond de ressources les rémunérations tirées d'une activité professionnelle en milieu ordinaire pour le calcul des pensions d'invalidité, le second tendant à prévoir que le gouvernement déposera en 2007 un rapport sur les bureaux des assemblées relatif à la revalorisation de l'allocation d'adulte handicapé au niveau du SMIC.

Article 4 (articles L. 243-4 à L. 243-6 du code de l'action sociale et des familles) : *Garantie de ressources des personnes handicapées accueillies en centre d'aide par le travail (CAT)*

Article L. 243-4 du code de l'action sociale et des familles

La commission a *adopté* trois amendements identiques du rapporteur, de M. Ghislain Bray et de Mme Claude Greff prévoyant que le travailleur handicapé perçoit une rémunération dès le début de son intégration professionnelle.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que l'aide au poste pour les travailleurs handicapés est versée de manière forfaitaire.

Article L. 243-6 du code de l'action sociale et des familles

La commission a *adopté* un amendement de Mme Hélène Mignon prévoyant une compensation totale pour l'aide au poste des travailleurs handicapés accueillis en CAT.

La commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Après l'article 4

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul prévoyant que les frais d'hébergement en établissement médico-social ne peuvent faire l'objet d'aucune récupération sur succession, après que le

rapporteur a précisé que cette question devrait être traitée dans le cadre des lois de décentralisation.

Article 5 (articles L. 344 – 5 et L. 344 – 5 – 1 du code de l'action sociale et des familles) : *Régime applicable aux personnes handicapées reçues dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes*

Article L. 344-5-1 du code de l'action sociale et des familles

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à supprimer toute notion d'âge pour bénéficier de la non-récupération des sommes engagées au titre de l'aide sociale pour l'entretien et l'hébergement des personnes en CAT.

Puis elle a *adopté* un amendement de M. Daniel Paul prévoyant que les modalités de participation aux frais d'hébergement en établissement médico-social sont identiques quel que soit l'âge du pensionnaire.

Elle a également *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur et un amendement de coordination présenté par M. Daniel Paul.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur, cosigné par Mme Hélène Mignon, tendant à améliorer la situation des personnes handicapées qui sont aujourd'hui hébergées dans des établissements d'accueil pour personnes âgées.

La commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Après l'article 5

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yves Bur visant à faire bénéficier les allocataires de l'allocation adulte handicapé (AAH) de la CMU, **le rapporteur** s'étant déclaré défavorable à cet amendement trop coûteux.

TITRE III

ACCESSIBILITÉ

CHAPITRE I^{ER}

Scolarité et enseignement supérieur

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à compléter l'intitulé du chapitre I^{er} afin de mentionner l'enseignement professionnel.

Article 6 (articles L. 111-1, L. 111-2 et L. 112-1 à L. 112-5 du code de l'éducation): *Principe de l'obligation scolaire des enfants et adolescents handicapés*

Article L. 112-1 du code de l'éducation

La commission a examiné un amendement de M. Dominique Richard visant à permettre à des professionnels diplômés n'appartenant pas à l'éducation nationale d'enseigner dans les établissements spécialisés.

M. René Couanau a précisé qu'en ne mentionnant que les personnels relevant du service public de l'éducation, le projet de loi écarte les compétences reconnues de certains professionnels.

Après que **le rapporteur** a donné un avis défavorable en indiquant qu'un amendement plus précis ayant les mêmes fins sera examiné ultérieurement, la commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a examiné un amendement du rapporteur visant à rendre obligatoire l'inscription dans l'école la plus proche du domicile des enfants handicapés.

Le rapporteur a précisé qu'il s'agit, pour des raisons psychologiques, de rendre obligatoire l'inscription administrative dans l'école la plus proche même si toutes les activités ne peuvent s'y dérouler.

Mme Martine Carillon-Couvreur a suggéré de compléter l'amendement pour prévoir, lorsque l'inscription dans l'école du lieu de résidence s'avère impossible, la participation de la commune de ce lieu de résidence aux frais qui en résultent pour la commune qui accueille l'enfant.

Mme Hélène Mignon a attiré l'attention de la commission sur la nécessité d'être précis sur les termes afin de ne pas faire naître de faux espoirs.

M. René Couanau s'est déclaré hostile à l'inscription obligatoire dans l'école la plus proche, tout d'abord par hostilité à la sectorisation, ensuite parce que bien souvent l'obligation d'inscription à l'école publique ne profite qu'à l'école privée, enfin parce qu'il est indispensable d'accueillir l'enfant dans un bon contexte psychologique avec une préparation et une motivation de l'équipe éducative, ce qui n'est pas forcément le cas dans l'école la plus proche. De surcroît, des travaux d'adaptation seront nécessaires dans les écoles et pour ne pas les multiplier il sera préférable de regrouper les élèves handicapés.

Le rapporteur a insisté en disant que, comme les sénateurs, il s'efforce de répondre, avec cet amendement, à l'angoisse des familles qui ne comprennent pas le refus qui leur est souvent opposé de laisser accéder leur

enfant à l'école. En rendant obligatoire l'inscription administrative, on obligera l'éducation nationale à se mobiliser et à s'organiser.

M. René Couanau ayant signalé le risque de voir apparaître des problèmes pratiques considérables si on ne regroupe pas les enfants, **le rapporteur** a estimé qu'il ne faut pas détourner l'amendement de son objectif qui est de répondre à l'attente des familles.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud tendant à rendre obligatoire l'inscription par la mairie des enfants handicapés dans l'établissement scolaire de leur secteur, **le rapporteur** ayant jugé cette précision inutile.

Mme Hélène Mignon a *retiré* un amendement visant aux mêmes fins.

La commission a *adopté* un amendement de Mme Hélène Mignon visant à favoriser le retour vers le milieu scolaire après un passage par une structure médico-sociale, **le rapporteur** s'étant déclaré favorable à son adoption.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur visant à compléter la formation scolaire obligatoire des élèves handicapés par des actions pédagogiques, psychologiques, médicales ou sociales.

Mme Hélène Mignon a *retiré* un amendement tendant à favoriser les allers-retours des enfants entre l'établissement scolaire et les établissements médico-sociaux.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud visant à privilégier l'inscription des élèves handicapés en milieu scolaire ordinaire.

La commission a examiné un amendement de Mme Hélène Mignon précisant que, lorsque l'état de santé de l'enfant le nécessite, l'enseignement scolaire à distance est délivré par l'éducation nationale.

Le rapporteur a considéré que les associations de bénévoles sont parfaitement aptes à dispenser un enseignement et qu'il peut s'agir par exemple des retraités de l'éducation nationale.

Mme Martine Carillon-Couvreur a fait observer qu'il est contradictoire d'affirmer la scolarisation obligatoire et de confier à des bénévoles l'enseignement à distance sans s'assurer de la bonne qualité de cet enseignement.

Mme Hélène Mignon a estimé que l'enseignement à distance doit être assuré par des professionnels.

M. René Couanau a considéré que la liaison entre la scolarisation obligatoire et l'enseignement à distance n'est pas assumée actuellement par l'éducation nationale.

Mme Marie-Renée Oget a souligné que le rôle des bénévoles ne doit pas être de faire les cours mais d'encadrer les élèves.

Le rapporteur s'étant finalement déclaré favorable, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *adopté* un amendement de M. Yvan Lachaud précisant que la formation dispensée dans les établissements ou services de santé ou médico-sociaux est assurée par le service public de l'éducation.

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

En conséquence, deux amendements, le premier de M. Emmanuel Hamelin visant à assurer la coordination des actions prévues dans le cadre du projet individualisé et le second de Mme Hélène Mignon précisant que l'accompagnement scolaire de l'enfant handicapé doit tenir compte des spécificités de son handicap, sont *devenus sans objet*.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur substituant à l'expression « *intégration en milieu scolaire ordinaire* » l'expression « *scolarisation complète ou partielle* », moins discriminante.

En conséquence, un amendement de M. Yves Boisseau, de portée voisine, est *devenu sans objet*.

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul disposant que l'Etat met en place les moyens financiers et humains nécessaire à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés.

M. Daniel Paul a expliqué que la scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés ne peut se faire sans équipements et accompagnements spécifiques : si l'Etat ne donne pas aux établissements les moyens nécessaires à l'accueil des enfants handicapés, l'obligation inscrite dans la loi restera lettre morte.

Le rapporteur s'est opposé à l'amendement en considérant que cette obligation de l'Etat découle de l'ensemble du dispositif de l'article.

M. René Couanau a approuvé l'amendement, après avoir néanmoins souligné qu'il semble mettre à la charge de l'Etat toutes les

dépenses liées à la scolarisation alors que les collectivités locales en assurent aussi une grande part.

Mme Hélène Mignon a observé qu'au sujet de la place donnée aux personnes handicapées en milieu scolaire, si l'on parle beaucoup des élèves, on oublie souvent les enseignants en situation de handicap qui ont parfois également besoin d'une assistance (enseignants aveugles par exemple). Or, il n'existe aucun statut pour ces accompagnants. Jusqu'à présent, ces fonctions étaient remplies par des emplois-jeunes mais désormais, plus rien n'est prévu.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *rejeté*, sur avis défavorable du rapporteur, deux amendements de M. Yvan Lachaud, le premier disposant que les enfants sourds ont droit à une scolarisation adaptée à leur déficience et le second prévoyant que lorsque la personne handicapée reçoit sa formation dans un établissement de santé ou médico-social, elle peut passer un ou deux jours par semaine dans son établissement scolaire de référence.

Article L. 112-2 du code de l'éducation

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

Puis elle a examiné un amendement de M. Daniel Paul proposant que l'évaluation de l'enfant ou adolescent handicapé soit réalisée « *au moins une fois par an et chaque fois que cela est nécessaire* ».

Le rapporteur a donné un avis favorable sous réserve que l'amendement se limite à « *au moins une fois par an* ».

M. Daniel Paul a accepté ce sous-amendement.

La commission a *adopté* le sous-amendement du rapporteur puis l'amendement de M. Daniel Paul, ainsi modifié.

La commission a *adopté* l'amendement n° 41 de M. Philippe-Armand Martin, de portée rédactionnelle, sur avis favorable du **rapporteur**.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant qu'à l'occasion de l'évaluation, le représentant associatif peut être entendu au même titre que les parents ou le représentant légal de l'enfant.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jacques Domergue précisant que les parents ou le représentant légal ne sont pas simplement entendus, mais « *participent* » à l'évaluation, **le rapporteur** ayant donné sa préférence à son propre amendement présenté ci-après.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur disposant que les parents ou le représentant légal sont « *obligatoirement* » entendus à l'occasion de l'évaluation.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur réparant un oubli.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 42 de M. Philippe-Armand Martin prévoyant que la proposition d'orientation peut envisager le retour vers le milieu scolaire ordinaire, **le rapporteur** ayant annoncé que son objectif serait satisfait par un amendement ultérieur.

La commission a *adopté* deux amendements, le premier de M. Claude Leteurre précisant que l'intégration en milieu scolaire ordinaire doit être proposée « *en priorité* » et le second du rapporteur substituant au mot « *intégration* » le mot « *activité* ».

En conséquence, un amendement de portée voisine de M. Yves Boisseau est *devenu sans objet*.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Henriette Martinez disposant que la proposition d'orientation peut également comporter un retour vers le milieu scolaire ordinaire, **le rapporteur** ayant annoncé que son but serait atteint par l'amendement suivant de Mme Hélène Mignon, plus complet.

La commission a *adopté* un amendement de Mme Hélène Mignon prévoyant qu'une orientation vers un établissement adapté ou, tout au contraire, un retour vers le milieu scolaire ordinaire peut également être proposé lors de l'évaluation, **le rapporteur** ayant donné un avis favorable.

La commission a examiné un amendement de M. Yvan Lachaud prévoyant que l'enfant ou l'adolescent est suivi, tout au long de sa scolarité, par un enseignant référent.

Le rapporteur s'est déclaré très favorable à l'amendement.

M. René Couanau a observé que, compte tenu des mutations, il serait en pratique très difficile de garantir une stabilité dans le temps de l'enseignant référent.

La commission a *adopté* l'amendement.

Après l'article L. 112-2 du code de l'éducation

La commission a *rejeté* trois amendements de M. Emmanuel Hamelin :

– le premier visant à créer des équipes de suivi de l'intégration scolaire dans chaque département, **le rapporteur** ayant donné un avis défavorable en signalant que le dispositif proposé est d'ores et déjà prévu par circulaire ;

– le deuxième précisant que la poursuite de la scolarisation et de la formation professionnelle au-delà de seize ans est un droit pour les personnes handicapées ;

– le troisième tendant à ce que, dans la mesure du possible, une salle de repos soit destinée aux enfants et adolescents handicapés dans chaque établissement scolaire.

Article L. 112-4 du code de l'éducation

M. Patrick Beaudouin a présenté un amendement disposant qu'un candidat handicapé peut être autorisé à utiliser son équipement personnel pour passer un examen.

Le rapporteur, tout en approuvant le principe défendu par l'amendement, a souhaité qu'il soit retiré au profit d'un amendement de portée plus large présenté ultérieurement.

L'amendement a été *retiré*.

La commission a *adopté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin rendant possible la scolarisation en maternelle des enfants handicapés dès l'âge de trois ans sauf décision contraire de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

Article L. 112-5 du code de l'éducation

La commission a examiné en discussion commune deux amendements du rapporteur et de M. Daniel Paul faisant participer les associations à la formation des enseignants et des personnels travaillant avec des élèves handicapés.

M. Daniel Paul ayant *retiré* son amendement au profit de celui du rapporteur, la commission a *adopté* cet amendement cosigné par M. Daniel Paul.

Elle a *rejeté* un amendement de M. Pierre Lasbordes visant à intégrer obligatoirement dans la formation des enseignants et personnels d'éducation une formation spécifique à l'accueil et à l'éducation des élèves handicapés.

Un amendement de Mme Hélène Mignon visant à faire participer les associations à la formation des enseignants et des personnels travaillant avec des élèves handicapés a été *retiré* par **Mme Martine Carillon-Couvreur**,

qui a souhaité cosigner l'amendement du rapporteur et de M. Daniel Paul précédemment adopté sur le même sujet.

La commission a *rejeté* deux amendements identiques n° 75 de M. Jean-Yves Cousin et de M. Yves Boisseau substituant à l'expression « *intégration scolaire* » la notion de « *scolarisation* », **le rapporteur** ayant considéré que ces amendements sont satisfaits.

Article L. 112-6 nouveau du code de l'éducation

La commission a examiné, en discussion commune, trois amendements du rapporteur, de M. Emmanuel Hamelin et de Mme Hélène Mignon tendant à permettre au jeune handicapé de poursuivre ses études au delà de l'âge de la scolarité obligatoire afin de parvenir à un niveau de formation sanctionné par un diplôme.

Mme Marie-Renée Oget s'est ralliée à l'amendement du rapporteur et a *retiré* l'amendement de Mme Hélène Mignon.

La commission a *adopté* l'amendement du rapporteur et l'amendement de M. Emmanuel Hamelin est *devenu sans objet*.

La commission a ensuite *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

Après l'article 6

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul permettant aux enseignants handicapés de l'enseignement supérieur de bénéficier de l'assistance d'un agent dans l'exercice de leurs fonctions.

Le rapporteur s'est opposé à l'amendement en raison de son coût.

M. René Couanau a également souligné le coût que représenterait l'embauche d'agents administratifs à temps plein pour assister les enseignants et les enseignants chercheurs handicapés.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Mercredi 12 mai 2004

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a poursuivi l'examen, sur le rapport de **M. Jean-François Chossy**, du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées – n° 1465.

Article 7 (article 123-4-1 du code de l'éducation) : *Accueil des étudiants handicapés dans les établissements d'enseignement supérieur*

La commission a adopté un amendement du rapporteur précisant que l'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur des étudiants en situation de handicap doit être réalisée au même titre que celle des autres étudiants, tout en laissant subsister la possibilité d'organisation des aménagements et accompagnements nécessaires.

En conséquence, un amendement similaire de Mme Henriette Martinez est *devenu sans objet*.

La commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article 8 (articles L. 351-1, L. 351-2 et L. 351-3 du code de l'éducation) : *Scolarisation des enfants et adolescents handicapés et formation des intervenants*

Article L. 351-1 du code de l'éducation

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant l'implication associative en matière d'orientation scolaire.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 24 de M. Pierre Lasbordes visant à favoriser le retour des élèves handicapés en milieu scolaire ordinaire, après que le rapporteur a précisé qu'il serait satisfait par un amendement ultérieur.

La commission a examiné, en discussion commune, quatre amendements établissant des passerelles entre le milieu spécialisé collectif et le milieu scolaire ordinaire :

– deux amendements du rapporteur et de Mme Henriette Martinez visant la scolarisation des élèves handicapés au sein des « *dispositifs collectifs* » ;

– un amendement de Mme Claude Greff visant la scolarisation au sein de « *dispositifs particuliers* » ;

– un amendement de Mme Hélène Mignon faisant référence à la scolarisation « *dans un établissement adapté* ».

M. Michel Herbillon a *retiré* les amendements de Mmes Henriette Martinez et Claude Greff, en demandant que leurs signataires puissent cosigner l'amendement du rapporteur, **M. Daniel Paul** se joignant à cette demande.

Mme Hélène Mignon a de même *retiré* son amendement qu'elle a considéré comme satisfait, demandant à cosigner également l'amendement du rapporteur.

La commission a, en conséquence, *adopté* à l'unanimité l'amendement du rapporteur.

La commission a rejeté l'amendement n° 76 de M. Jean-Yves Cousin prévoyant l'intervention d'un médiateur dans la détermination de l'orientation des élèves, suivant l'avis défavorable du rapporteur, qui a considéré que ce n'est pas là le rôle du médiateur.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Claude Leteurtre, satisfait par un amendement ultérieur du rapporteur.

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Hélène Mignon prévoyant la subsistance d'un lien entre l'établissement de santé ou médico-social fréquenté et l'établissement scolaire du secteur géographique de provenance de l'enfant ou de l'adolescent concerné.

Après que **le rapporteur** a précisé qu'un amendement identique a été retiré lors de la discussion de l'article 6 du projet, la commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* l'amendement n° 31 de M. Jean-Marc Roubaud établissant que les enseignants des établissements de santé ou médico-sociaux relèvent de l'école ou de l'établissement ordinaire du secteur géographique.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur :

– l'un renvoyant à un décret le soin de préciser les conditions d'un partenariat entre l'ensemble des acteurs qualifiés intervenant dans les établissements relevant de l'éducation nationale, des établissements médico-sociaux, ou encore des services d'aide à l'acquisition de l'autonomie et à l'intégration scolaire ;

– l'autre prévoyant, par la suppression du 2° du V de l'article, la nécessité d'un minimum de formation et de connaissance des personnes appelées à s'occuper d'un jeune enfant.

La commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 8 (article 312-15 du code de l'éducation) : *Sensibilisation des élèves à la question du handicap*

La commission a *adopté* un amendement de Mme Bérengère Poletti disposant que l'enseignement d'éducation civique comporte, à l'école primaire et au collège, une formation consacrée aux problèmes des personnes handicapées et à leur intégration dans la société, les établissements scolaires s'associant avec les centres accueillant des personnes handicapées pour favoriser les échanges et les rencontres avec les élèves.

Après l'article 8

M. Georges Colombier a *retiré* un amendement de M. Emmanuel Hamelin, relatif à la formation sur le handicap des personnels de l'éducation, après que **le rapporteur** a précisé que cet amendement est satisfait par la nouvelle rédaction de l'article L. 112-5 du code de l'éducation telle qu'elle résulte de l'article 6 du projet, et devenait de ce fait *sans objet*.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud, prévoyant l'élaboration par les départements et les régions d'un plan pluriannuel de construction d'établissements, cet amendement étant mal placé dans le texte.

CHAPITRE II

Emploi, travail adapté et travail protégé

Section I

Principe de non-discrimination

Article 9 (art. L. 212-4-1-1 et L. 323-9 du code du travail) : *Mesures d'aménagement en faveur des travailleurs handicapés*

Art. L. 323-9 du code du travail

La commission a examiné, en discussion commune, six amendements rédigeant le I de l'article 9 :

– deux amendements identiques de MM. Daniel Paul et Dominique Richard et un amendement similaire de M. Louis Cosyns proposant une nouvelle rédaction destinée à parfaire la transposition de la directive européenne du 27 novembre 2000, en particulier en insérant cette disposition dans les mesures anti-discrimination du code du travail et en précisant que l'absence de « mesures appropriées » ou d'« aménagements raisonnables » au profit des personnes handicapées peut constituer une discrimination indirecte ;

– trois amendements du rapporteur ayant le même objet.

M. Daniel Paul a insisté sur l'importance de conserver la possibilité d'accueillir les personnes handicapées dans toutes les structures professionnelles.

Le rapporteur a précisé que ses trois amendements donnent satisfaction aux trois précédents.

La commission a *rejeté* les amendements de MM. Daniel Paul et Louis Cosyns, cependant que M. Dominique Richard a *retiré* son amendement, puis a *adopté* les trois amendements du rapporteur, après que **MM. Daniel Paul et Dominique Richard** ont déclaré souhaiter cosigner les deux derniers, portant rédaction de l'article L. 122-45-4 du code du travail.

La commission a *adopté* à l'unanimité un amendement de M. Michel Liebgott présenté par **Mme Marie-Renée Oget**, destiné à préciser que la formation des personnes handicapées mise en œuvre par les employeurs devait être adaptée aux besoins des personnes concernées.

Après que **le rapporteur** a précisé qu'il convient de suivre le texte de la directive européenne du 27 novembre 2000, **M. Georges Colombier** a *retiré* un amendement de M. Emmanuel Hamelin tendant à supprimer la possibilité pour les employeurs de s'exonérer de prendre des « mesures appropriées » au bénéfice des personnes handicapées au motif des « charges disproportionnées » qu'elles entraîneraient.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Liebgott présenté par **Mme Marie-Renée Oget** précisant que les aides publiques aux employeurs peuvent concerner l'aménagement matériel des postes des travailleurs handicapés, ainsi que l'accompagnement individuel de ceux-ci, **le rapporteur** ayant rappelé que de telles dispositions figurent déjà dans le code du travail.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à préciser qu'en cas de litige sur un refus de prendre des « mesures appropriées » pour les travailleurs handicapés, il incombera à l'employeur d'établir le caractère non discriminatoire de sa décision, par un renversement de la charge de la preuve.

Article L. 212-4-1-1 du code du travail

Le rapporteur ayant précisé que ces amendements seraient satisfaits par l'un de ses amendements suivants, la commission a *rejeté* deux amendements, en discussion commune, proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 212-4-1-1 du code du travail :

– l'un de Mme Nadine Morano précisant les modalités d'accès aux horaires individualisés pour les travailleurs handicapés ainsi que les aidants de personnes handicapées ;

– l'autre de M. Daniel Paul rendant de droit les horaires individualisés et étendant ce droit à toutes les personnes handicapées et non aux seuls bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

Suivant le même motif invoqué par **le rapporteur**, la commission a *rejeté* trois amendements, en discussion commune, proposant une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 212-4-1-1 du code du travail :

– un amendement de M. Emmanuel Hamelin supprimant le conditionnement aux « possibilités de l'entreprise » du bénéfice des horaires individualisés pour les travailleurs handicapés et prévoyant que ces horaires individualisés seront accordés selon les règles de droit commun concernant ce type d'aménagements pour l'ensemble des salariés ;

– un amendement de Mme Hélène Mignon proposant les mêmes ajustements ainsi que l'extension à l'ensemble des personnes handicapées du bénéfice des aménagements d'horaires individualisés ;

– un amendement de M. Jacques Domergue relatif aux aménagements d'horaires individualisés des aidants familiaux et proches des personnes handicapées, qui devraient être de droit et dont les modalités seraient renvoyées au pouvoir réglementaire.

La commission a ensuite examiné deux amendements du rapporteur précisant l'un que les aménagements d'horaire individualisés doivent bénéficier à l'ensemble des personnes handicapées et non seulement à celles définies comme travailleurs handicapés bénéficiaires de l'obligation d'emploi, l'autre que l'accès à ces aménagements est de droit à la demande des personnes handicapées.

La commission a *adopté* ces amendements.

M. Georges Colombier a *retiré* un amendement de Mme Claude Greff relatif au bénéfice des horaires individualisés pour les aidants familiaux et les proches de la personne handicapée.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur rendant de droit les aménagements d'horaire pour les aidants, cosigné par Mme Claude Greff, dont l'amendement précédent est ainsi satisfait.

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

La commission a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

Après l'article 9

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, qui a évoqué le coût budgétaire de cette mesure, la commission a *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin tendant à faire bénéficier les employeurs de personnes handicapées en contrat initiative-emploi (CIE) d'une exonération de cotisations patronales.

La commission a examiné en discussion commune quatre amendements, respectivement présentés par Mme Hélène Mignon, MM. Daniel Paul, Emmanuel Hamelin et Yvan Lachaud, inscrivant les actions de sensibilisation et d'information pour les équipes aidant les travailleurs handicapés dans les actions de formation professionnelle continue répertoriées à l'article L. 900-2 du code du travail.

Mme Hélène Mignon a souligné que ces actions devaient permettre de favoriser l'intégration des travailleurs handicapés.

Le rapporteur a objecté que l'article L. 900-2 du code du travail procède à une définition de la formation professionnelle continue par opposition à la formation initiale, sans viser précisément des formations définies par leur contenu ou leurs bénéficiaires.

La commission a *rejeté* ces quatre amendements.

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul tendant à préciser l'articulation entre l'accès des personnes handicapées à l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle et leur accès à des actions spécifiques.

M. Daniel Paul a indiqué que son amendement rejoint une préoccupation exprimée par le ministre des affaires sociales du précédent gouvernement, à savoir que les personnes handicapées doivent bénéficier des mêmes droits que les autres salariés en matière de formation.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable, la rédaction proposée n'ajoutant rien à la rédaction proposée dans la récente loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Article 10 (art. L. 132-12, L. 132-27, L. 133-5 et L. 136-2 du code du travail) : Obligations de négociation collective sur les conditions d'emploi et de travail des travailleurs handicapés

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que les négociations de branche sur l'insertion professionnelle et l'emploi des salariés handicapés auront lieu tous les ans au cours des cinq premières années

suivant l'entrée en vigueur de la loi, afin d'accélérer l'accueil des personnes handicapées dans le monde du travail.

La commission a *rejeté* deux amendements de Mme Christine Boutin, indiquant que la négociation de branche et celle d'entreprise doivent porter également sur le maintien dans l'emploi des personnes handicapées, le rapporteur les ayant jugés redondants avec le texte du projet.

La commission a *adopté* trois amendements du rapporteur, le premier rédactionnel, le deuxième introduisant les titres professionnels au côté des diplômes dans les éléments servant à déterminer les niveaux de qualification dans les conventions collectives, beaucoup de personnes handicapées étant titulaires de tels titres, le troisième de précision.

La commission a *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

Section 2

Insertion professionnelle et obligation d'emploi

Article 11 (art. L. 323-8-3 et L. 323-11 du code du travail) :
Articulation entre politique générale de l'emploi et actions spécifiques pour les personnes handicapées

Article L. 323-8-3 du code du travail

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul tendant à supprimer le principe d'un contrôle annuel de la Cour des comptes sur l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).

M. Daniel Paul a précisé que depuis plusieurs années l'AGEFIPH fait un excellent travail puisque l'on est passé de 7 000 insertions professionnelles de personnes handicapées en 1987 à 107 000 en 2001. Cela résulte en particulier du fonctionnement paritaire de cet organisme ; les différents partenaires membres du conseil d'administration sont très impliqués dans cette réussite. C'est pourquoi il faut préserver l'autonomie existante.

Le rapporteur s'est dit intéressé par l'amendement mais défavorable car son amendement suivant est plus complet, conciliant l'autonomie de l'AGEFIPH et sa nécessaire transparence.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant que l'AGEFIPH évalue ses actions, publie un rapport annuel et est soumise au contrôle de l'Etat.

M. Jean-Marie Geveaux a regretté le manque de transparence dans l'attribution ou le refus des aides de l'AGEFIPH au niveau local. Il serait

souhaitable que la structure paritaire des instances nationales de l'organisme soit reproduite au niveau régional et au niveau départemental.

Le rapporteur a suggéré le dépôt ultérieur d'un amendement traitant de ce problème, puis la commission a *adopté* son amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Emmanuel Hamelin visant à associer le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique créé par le présent projet de loi à la convention d'objectifs prévue entre l'Etat et l'AGEFIPH.

La commission a *rejeté* l'amendement, puis a *adopté* un amendement du rapporteur ayant le même objet. Cosignant cet amendement, **Mme Hélène Mignon** a *retiré* un autre amendement de même portée. La commission a également *adopté* un amendement de conséquence du rapporteur.

La commission a *adopté* trois amendements de Mme Christine Boutin visant à enrichir le contenu de la convention Etat-AGEFIPH, afin qu'elle traite notamment des moyens financiers et des principes d'intervention en matière d'insertion professionnelle et de placement des personnes handicapées, le rapporteur s'étant déclaré favorable.

Article L. 323-11 du code du travail

M. Ghislain Bray a *retiré* un amendement visant à faire représenter les personnes handicapées au sein de la commission d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), celle-ci étant supprimée par le projet.

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul visant à articuler l'action des organismes de placement spécialisés pour les personnes handicapées avec celle des maisons départementales des personnes handicapées.

M. Daniel Paul a précisé qu'il s'agit de revenir sur le désengagement de l'Etat et l'obligation imposée à certains organismes d'y suppléer.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable car il a déposé sur ce sujet un amendement dont la rédaction est plus opérationnelle.

La commission a *rejeté* l'amendement.

M. Emmanuel Hamelin a *retiré* un amendement ayant le même objet. **Mme Cécile Gallez** a également *retiré* un amendement visant à faire reconnaître dans la loi les services d'insertion professionnelle destinés aux personnes handicapées, au bénéfice de l'amendement de même portée du rapporteur qu'elle a souhaité cosigner.

Le rapporteur s'étant déclaré défavorable, la commission a *rejeté* deux amendements de Mme Christine Boutin visant à préciser la mission des organismes de placement spécialisés.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à consolider le statut juridique des services d'insertion professionnelle spécialisés, après que **Mme Irène Tharin** a *retiré* un amendement ayant le même objet pour cosigner celui du rapporteur, également cosigné par M. Daniel Paul.

Mme Hélène Mignon a *retiré* un amendement visant à rapprocher l'action des organismes de placement spécialisés et celle des maisons départementales des personnes handicapées, au bénéfice de l'amendement du rapporteur visant le même objectif.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur cosigné par Mme Hélène Mignon, Mme Irène Tharin et M. Daniel Paul visant à instituer des relations conventionnelles entre les organismes spécialisés en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées et les maisons départementales des personnes handicapées.

La commission a *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Après l'article 11

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul prévoyant la mise en œuvre par les différents acteurs publics de politiques concertées d'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes en situation de handicap.

M. Daniel Paul a précisé que l'accès à la formation des personnes handicapées passe par trois types d'aménagements : des politiques concertées d'accès à la formation, des modalités d'aménagement de la formation professionnelle et des modalités d'aménagement de la validation de la formation professionnelle.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable à l'amendement car le schéma proposé interfère avec la réforme de décentralisation en cours, qui confie une compétence générale aux régions en matière de formation professionnelle.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné en discussion commune trois amendements, déposés respectivement par Mme Claude Greff, Mme Hélène Mignon et M. Emmanuel Hamelin, disposant que le gouvernement présente au Parlement tous les trois ans un rapport d'évaluation de la politique en faveur de

l'orientation, de la qualification, de l'insertion professionnelle et du maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

Après que **le rapporteur** a estimé que les trois amendements seraient satisfaits par un amendement de portée plus globale qu'il a déposé à la fin du projet, la commission les a *rejetés*.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Yvan Lachaud disposant que l'obligation d'emploi de 6 % de personnes handicapées s'applique aux associations employant plus de cinquante salariés.

Après que **le rapporteur** a expliqué que l'obligation d'emploi s'applique d'ores et déjà à tous les employeurs à partir de vingt salariés, **M. Yvan Lachaud** a *retiré* son amendement.

Article 12 (art. L. 323-3, L. 323-4, L. 323-8-2 et L. 323-12 du code du travail) : *Adaptation de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés applicable aux employeurs non publics d'au moins vingt salariés*

Article L. 323-3 du code du travail

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul visant à supprimer l'extension proposée de l'obligation d'emploi aux titulaires d'une carte d'invalidité, afin de leur garantir le libre choix d'être comptabilisées ou non dans le quota de l'obligation d'emploi selon que leur situation nécessite ou non une adaptation de poste ou de conditions de travail.

M. Daniel Paul a souligné que rien ne devait obliger les salariés à divulguer ce qui doit rester de l'ordre du privé et à se soumettre aux pressions des employeurs. Il arrive que des salariés victimes d'accident du travail gardent des séquelles, sans que leur état n'exige d'adaptation du poste de travail. Dès lors, il convient d'éviter d'obliger le salarié à évoquer son état. De plus, la prise en compte des porteurs de cartes d'invalidité permettra aux entreprises de remplir à bon compte leurs obligations en matière d'emploi des personnes handicapées.

Mme Muriel Marland-Militello s'est déclarée favorable à l'amendement.

Mme Pascale Gruny a indiqué qu'il est impossible d'exiger des salariés d'une entreprise de présenter, le cas échéant, leur carte d'invalidité. Les craintes exprimées à l'occasion de cet amendement sont donc sans objet.

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

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

Article L. 323-4 du code du travail

Puis la commission a examiné un amendement du rapporteur portant sur le mode de décompte des bénéficiaires de l'obligation d'emploi, d'une part pour maintenir le principe d'emplois exclus de l'obligation d'emploi compte tenu des exigences d'aptitude particulière afférentes, d'autre part pour appliquer à ce décompte la règle commune posée à l'article L. 431-2 du code du travail, conformément au principe d'égalité de traitement et afin d'éviter certains effets d'aubaine grâce à la prise en compte au prorata des emplois temporaires et à temps partiel.

Le rapporteur a souligné que l'amendement permet de maintenir la liste des emplois exclus. A titre d'exemple, une entreprise de contrôle technique employant essentiellement des vérificateurs, dont le métier est incompatible avec pratiquement tout handicap, et peu de personnel administratif se verrait excessivement pénalisée si on lui appliquait l'obligation d'emploi sans aménagement, car elle devrait atteindre sur ces seuls personnels administratifs son quota calculé sur l'ensemble de l'effectif. Il faut donc réintroduire le principe des emplois exclus, quitte à modifier le contenu de leur liste fixée par décret, car il est vrai que certaines rubriques de cette liste, dans laquelle figurent par exemple certaines catégories de vendeurs, sont injustifiées : les seules dérogations fondées à l'obligation d'emploi doivent être liées à la sécurité.

La commission a *adopté* cet amendement, cosigné par Mme Hélène Mignon et M. Daniel Paul.

En conséquence, ont été *retirés* car devenus sans objet un amendement de Mme Hélène Mignon tendant à maintenir le système dit des « unités bénéficiaires » dans le décompte des bénéficiaires de l'obligation d'emploi et un amendement de M. Daniel Paul proposant une simplification du mode de décompte.

Sont également *devenus sans objet* un amendement de Mme Christine Boutin prévoyant que le décompte des bénéficiaires de l'obligation d'emploi est effectué selon la règle définie à l'article L. 431-2 du code du travail, ainsi qu'un amendement de M. Emmanuel Hamelin proposant de décompter pour trois unités les personnes dont le taux d'incapacité dépasse 80 %.

Article L. 323-8-2 du code du travail

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Daniel Paul proposant que le montant de la contribution à l'AGEFIPH puisse être modulé selon la valeur ajoutée de l'entreprise et porté à 1 600 fois le montant du SMIC horaire.

M. Daniel Paul a observé que cette recommandation figure dans le rapport du Conseil économique et social déposé en 2003. Cette augmentation permettrait de mener une politique active d'embauche des personnes handicapées et de restaurer la situation financière de l'AGEFIPH. La modulation par rapport à la valeur ajoutée serait en outre de nature à conforter certaines entreprises en difficulté.

Le rapporteur a considéré l'augmentation proposée, qui concernerait toutes les entreprises, comme excessive et a indiqué qu'il a déposé un amendement visant à porter le montant de la contribution à 1 500 fois le SMIC horaire, mais seulement pour les entreprises ne faisant aucun effort d'embauche directe de personnes handicapées.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de coordination de Mme Christine Boutin.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de précision et de simplification rédactionnelle du rapporteur portant sur la modulation de la contribution à l'AGEFIPH en fonction de l'effort d'emploi direct de certaines personnes handicapées par les entreprises.

En conséquence, sont *devenus sans objet* quatre amendements de précision, deux étant déposés par Mme Hélène Mignon et deux par Mme Henriette Martinez.

La commission a examiné un amendement du rapporteur proposant de porter le montant maximum de la contribution à l'AGEFIPH à 1 500 fois le salaire horaire minimum de croissance pour les employeurs n'ayant déclaré pendant quatre ans aucun emploi occupé par un bénéficiaire de l'obligation d'emploi, ni fait application d'un accord collectif agréé au titre de l'obligation d'emploi.

La commission a *adopté* l'amendement, qu'ont souhaité cosigner **Mme Martine Carrillon-Couvreur, M. Ghislain Bray et M. Yvan Lachaud.**

En conséquence, sont *devenus sans objet* quatre amendements poursuivant le même but et présentés respectivement par Mme Christine Boutin, Mme Hélène Mignon, M. Yvan Lachaud et M. Ghislain Bray.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur proposant de supprimer la règle de non-déductibilité vis-à-vis de la contribution AGEFIPH des dépenses pour l'insertion des personnes handicapées « *incombant à l'employeur en application d'une disposition législative ou réglementaire* », règle sans doute légitime dans son principe mais inapplicable.

Puis la commission a *adopté* l'article 12 ainsi modifié.

Après l'article 12

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, qui a observé que le projet autorise déjà la déduction de ce type de dépenses de la contribution due à l'AGEFIPH, la commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud ayant pour objectif de faire bénéficier les entreprises procédant à des investissements en faveur des personnes handicapées d'un crédit d'impôt correspondant à 75 % du montant total de ces investissements.

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, elle a également *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin proposant que les organismes chargés de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé communiquent chaque année à chaque entreprise assujettie à l'obligation d'emploi son effectif à comptabiliser au titre des bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

Article additionnel après l'article 12 (art. 43 *bis*, 45, 46, 52, 53, 54 et 89 du code des marchés publics) : *prise en compte dans le code des marchés publics de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et de l'obligation d'accessibilité*

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à ce que le code des marchés publics prenne en compte les personnes handicapées, afin que les prestataires des collectivités publiques soient irréprochables sur ce point. L'amendement propose donc de faire du respect de l'obligation légale d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés une condition de l'accès aux marchés publics et d'introduire l'accessibilité aux personnes handicapées dans la liste des critères d'appréciation des offres par l'acheteur public.

Après avoir soutenu l'amendement, **Mme Paulette Guinchard-Kunstler** a déclaré être préoccupée par les conséquences de la réforme des marchés publics sur les centres d'aides par le travail (CAT). Il semble que les CAT n'aient plus accès aux marchés publics des collectivités locales. Il faudrait travailler sur ce problème avant la séance publique.

Mme Marie-Renée Oget a expliqué que, s'agissant des CAT, c'est leur statut fiscal qui pose sans doute problème.

M. René Couanau a jugé que la « simplification » du code des marchés publics a paradoxalement rendu plus complexe la tâche des exécutifs locaux. Dans ce contexte, il n'est pas opportun de rajouter une contrainte supplémentaire.

Le rapporteur a considéré qu'il n'est pas excessif, pour un maire, de devoir contrôler l'application de règles légales. L'exigence posée par l'amendement est comparable à celles qui existent déjà en matière de paiement des impôts et des cotisations sociales.

Mme Pascale Gruny a confirmé que cette disposition ne poserait pas de difficultés particulières aux entreprises.

Puis la commission a *adopté* l'amendement, qu'ont souhaité cosigner **Mme Paulette Guinchard-Kunstler** et **M. Daniel Paul**.

Après l'article 12

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud ayant le même objet que l'amendement précédemment adopté.

La commission a examiné un amendement présenté par M. Daniel Paul tendant à exclure des marchés publics les entreprises n'ayant employé aucun bénéficiaire de l'obligation d'emploi des personnes handicapées depuis plus de trois ans. Considérant que son amendement est satisfait par celui du rapporteur, **M. Daniel Paul** l'a *retiré*.

Article 13 (art. 5, 5 bis et 23 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et art. L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite) : *Aménagement des conditions d'aptitude physique pour l'accès à la fonction publique et de la condition d'âge pour le départ à la retraite*

La commission a examiné quatre amendements présentés respectivement par le rapporteur, M. Daniel Paul, M. Emmanuel Hamelin et Mme Hélène Mignon, visant à ne pas limiter aux seules aides techniques les possibilités de compensation du handicap qui devront être prises en compte pour l'appréciation de l'aptitude physique des candidats à la fonction publique.

La commission a *adopté* les amendements identiques du rapporteur et de M. Daniel Paul. Les amendements de **M. Emmanuel Hamelin** et **Mme Hélène Mignon** ont été *retirés*.

La commission a ensuite *adopté* un amendement présenté par le rapporteur visant à transcrire dans le statut général de la fonction publique le principe des « aménagements raisonnables » posé dans le code du travail.

La commission a *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

Article 14 (art. 27, 37 ter, 60 et 62 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État) : *Aménagement des conditions d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique de l'État*

Sur avis favorable du **rapporteur** la commission a *adopté* un amendement présenté par M. Emmanuel Hamelin précisant les conditions dans lesquelles un candidat peut être écarté de la fonction publique pour inaptitude physique liée à un handicap.

La commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Daniel Paul précisant les adaptations à apporter au bénéfice des personnes handicapées dans les règlements des concours de la fonction publique d'État après que **le rapporteur** a donné un avis défavorable à son adoption.

La commission a examiné un amendement présenté par **le rapporteur** rendant obligatoire l'aménagement des règlements des concours administratifs afin d'assurer l'égalité des chances aux personnes en situation de handicap.

La commission a *adopté* cet amendement, cosigné par **MM. Dominique Richard** et **Emmanuel Hamelin**, qui ont *retiré* leurs amendements ayant le même objet.

La commission a examiné un amendement présenté par **le rapporteur** laissant au candidat handicapé le choix des aménagements qui lui sont nécessaires lors des épreuves, qu'il devra préciser lors de son inscription.

La commission a *adopté* cet amendement, cosigné par **M. Patrick Beaudouin** et **M. Dominique Richard**.

Sur avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement présenté par Mme Christine Boutin visant à placer l'examen d'aptitude des personnes handicapées recrutées par la voie contractuelle au début de la période contractuelle et non au moment de la titularisation.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de précision et un amendement de coordination présentés par **le rapporteur**.

La commission a examiné un amendement présenté par **M. Daniel Paul** prévoyant une négociation triennale dans la fonction publique de l'Etat en vue d'élaborer un plan pluriannuel pour l'insertion et le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

Le rapporteur ayant observé que le statut actuel de la fonction publique ne mentionne pas, formellement, de « négociations », la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement présenté par **M. Daniel Paul** tendant à reconnaître aux fonctionnaires handicapés, ainsi qu'aux aidants d'une personne handicapée, qu'ils soient titulaires ou non titulaires, un droit au temps partiel ou à des horaires individualisés.

Sur avis défavorable du **rapporteur**, qui a relevé que le statut de la fonction publique ne s'applique pas, par définition, aux agents non titulaires, la commission a *rejeté* cet amendement, puis, pour le même motif, un amendement présenté par **Mme Hélène Mignon** élargissant le droit au service à temps partiel ou aux horaires individualisés aux agents non titulaires.

La commission a ensuite *adopté* deux amendements de précision présentés par **le rapporteur**.

La commission a examiné un amendement présenté par **le rapporteur** prévoyant dans la fonction publique d'État le principe d'aménagements d'horaire pour les fonctionnaires qui sont aidants et pour les fonctionnaires handicapés eux-mêmes.

La commission a *adopté* cet amendement, cosigné par **Mme Hélène Mignon et M. Daniel Paul**.

La commission a ensuite *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

Article 15 (art. 35, 35 bis, 38, 54, 60 bis et 60 quinquies de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale): *Aménagement des conditions d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique territoriale*

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

La commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Daniel Paul** précisant les adaptations à apporter au bénéfice des personnes handicapées dans les règlements des concours de la fonction publique d'État, après que **le rapporteur** a donné un avis défavorable à son adoption.

La commission a examiné un amendement présenté par **le rapporteur** rendant obligatoire l'aménagement des règlements des concours administratifs, afin d'assurer l'égalité des chances aux personnes en situation de handicap.

La commission a *adopté* cet amendement, cosigné par M. Emmanuel Hamelin, après que **M. Georges Colombier** a *retiré* l'amendement présenté par ce dernier et ayant le même objet.

La commission a examiné un amendement présenté par **le rapporteur** laissant au candidat handicapé le choix des aménagements qui lui sont nécessaires pour passer les épreuves, qu'il devra préciser lors de son inscription.

La commission a *adopté* cet amendement, cosigné par **M. Patrick Beaudouin**.

La commission a examiné un amendement présenté par **M. Daniel Paul** visant à rendre obligatoire des négociations sur l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés dans les collectivités territoriales.

Le rapporteur a donné un avis défavorable à cet amendement en raison de l'incompatibilité entre la négociation collective et le statut de la fonction publique territoriale.

M. Daniel Paul a insisté sur la nécessité d'une meilleure insertion des personnes handicapées au sein des collectivités territoriales.

Mme Marie-Renée Oget a avancé le terme de « concertation » en lieu et place de celui de « négociation ».

M. René Couanau a rappelé que les collectivités territoriales font preuve en ce domaine de beaucoup de responsabilité et que le bilan des actions y afférent fait l'objet d'un examen en comité technique paritaire. Il n'est pour autant pas possible de parler de négociation au sens strict du terme.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur tendant, d'une part, à préciser que le principe de non-discrimination doit être mis en œuvre dès la prise de fonction du fonctionnaire handicapé et, d'autre part, à mettre les dispositions prévues par cet article en cohérence avec la modification adoptée à l'article 9 du projet de loi.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Daniel Paul ayant pour objet d'ouvrir la possibilité aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de bénéficier de plein droit d'aménagements horaires ou d'un service à temps partiel.

M. Daniel Paul a expliqué que l'amendement vise à remédier à deux carences du projet de loi : seule la possibilité de bénéficier d'un service à temps partiel est prévue par le projet de loi et celle-ci n'est ouverte qu'aux fonctionnaires, et non aux agents non titulaires de la fonction publique.

Après que **le président Jean-Michel Dubernard** a rappelé que cette question a déjà été évoquée, la commission a *rejeté* l'amendement, suivant l'avis défavorable du rapporteur.

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Hélène Mignon ayant le même objet.

Mme Hélène Mignon a jugé inacceptable d'instituer deux régimes différents selon que la personne handicapée est fonctionnaire ou agent non titulaire de la fonction publique.

Le rapporteur s'est opposé à l'amendement, en jugeant la proposition fondée, mais impossible à mettre en œuvre.

M. Daniel Paul s'est déclaré préoccupé par ces dispositions alors qu'il y a de moins en moins de fonctionnaires dans certaines entreprises publiques, comme La Poste.

Le président Jean-Michel Dubernard a estimé que cette question mérite un débat approfondi avec le ministère de la fonction publique afin d'éviter des situations d'injustice dans ce domaine.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a enfin examiné un amendement du rapporteur visant à étendre aux fonctionnaires handicapés la possibilité d'aménagements horaires introduite au Sénat pour ceux qui sont aidants de proches handicapés.

La commission a *adopté* cet amendement, puis l'article 15 ainsi modifié.

Article 16 (art. 27, 27 bis, 38, 46-1 et 47-2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière) : *Aménagement des conditions d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique hospitalière*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à maintenir les dispositions actuelles renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions d'aptitude physique pour l'entrée dans la fonction publique hospitalière.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à préciser la nature des aménagements à introduire dans les règlements des concours administratifs.

La commission a examiné deux amendements du rapporteur et de M. Emmanuel Hamelin visant à rendre obligatoire l'aménagement des règlements des concours administratifs en vue d'assurer l'égalité des chances au bénéfice des candidats handicapés.

Après que **M. Emmanuel Hamelin** a *retiré* son amendement au profit de celui du rapporteur, la commission a *adopté* l'amendement du rapporteur, cosigné par M. Emmanuel Hamelin.

La commission a ensuite *adopté* trois amendements du rapporteur :

- le premier, cosigné par M. Patrick Beaudoin, précisant que les aides techniques et humaines qui lui sont nécessaires sont indiquées par le candidat lors de son inscription à un concours ;

- le deuxième prévoyant que le principe de non-discrimination est mis en œuvre dès la prise de fonction de la personne handicapée ;

– le dernier de coordination avec la modification proposée à l'article 9 du projet.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Daniel Paul visant, le premier à instituer une négociation collective annuelle dans la fonction publique hospitalière sur l'insertion professionnelle des personnes handicapées, le second à permettre aux fonctionnaires hospitaliers handicapés de bénéficier d'aménagements d'horaires, à étendre ces dispositions aux agents non titulaires et à élargir le droit à ces aménagements horaires aux fonctionnaires concubins d'une personnes handicapée ou liés par un PACS à celle-ci.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Hélène Mignon proposant de permettre aux agents handicapés de bénéficier d'aménagements horaires individualisés et d'élargir le champ d'application de ces dispositions aux agents non titulaires.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur ayant pour objet d'étendre aux fonctionnaires hospitaliers handicapés la possibilité d'aménagements horaires introduite au Sénat pour les aidants de proches handicapés.

Puis, la commission a *adopté* l'article 16 ainsi modifié.

Article 17 (art. L. 323-4-1 et L. 323-8-6-1 du code du travail) :
Création du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant notamment à clarifier le statut de La Poste vis-à-vis de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, cette entreprise devant être considérée à cet égard comme un employeur public.

Article L. 323-4-1 du code du travail

La commission a ensuite examiné en discussion commune trois amendements concernant le décompte des bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la fonction publique :

– le premier de M. Daniel Paul, visant à décompter seulement au prorata de leur temps de travail les agents à temps partiel, compte tenu du risque de précarisation de l'emploi ;

– le deuxième du rapporteur, ayant le même objet ;

– le troisième de M. Emmanuel Hamelin, visant à décompter pour trois unités les titulaires d'une carte d'invalidité ou d'un taux d'incapacité d'au moins 80 %.

M. Daniel Paul a *retiré* son amendement au profit de l'amendement du rapporteur, également cosigné par **Mme Hélène Mignon**.

M. Emmanuel Hamelin a expliqué que son amendement vise à pallier le risque de placer dans la même situation les personnes présentant un handicap lourd ou léger, ce qui défavoriserait les premières.

Le rapporteur a répondu que le système des « unités bénéficiaires » a été supprimé à l'article 12 du projet de loi et s'est en conséquence déclaré opposé à l'amendement.

Puis, la commission a *adopté* l'amendement du rapporteur. En conséquence, l'amendement de M. Emmanuel Hamelin est *devenu sans objet*.

Article L. 323-8-6-1 du code du travail

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur : l'un prévoyant que le nouveau fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique contribue à la formation et l'information de leurs collègues de travail, l'autre de cohérence rédactionnelle.

Le rapporteur ayant indiqué qu'il est déjà satisfait par le texte, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Christine Boutin visant à instaurer une collaboration entre les fonctions publiques et le service public de l'emploi ainsi que les organismes spécialisés pour l'emploi des personnes handicapées.

La commission a ensuite examiné en discussion commune :

– deux amendements de M. Daniel Paul et de Mme Hélène Mignon précisant la composition du comité national chargé de définir les orientations concernant l'utilisation des crédits du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, en y introduisant les associations représentatives des personnes handicapées, et définissant la composition des comités locaux ;

– deux amendements du rapporteur tendant à introduire dans la composition du comité national des représentants des personnes handicapées et à définir la composition des comités locaux dans le même esprit.

M. Daniel Paul a souligné la nécessité que ce comité national soit composé à parité de représentants des employeurs, des personnels et des organisations représentatives des personnes handicapées.

Mme Hélène Mignon a précisé que son amendement poursuit le même objectif.

Le rapporteur a jugé préférable la rédaction de ses amendements.

M. Daniel Paul a estimé au contraire nécessaire de retenir le terme d'« associations représentatives des personnes handicapées ». Que signifie en effet la formule « représentants des personnes handicapées » présente dans les amendements du rapporteur ?

Mme Marie-Renée Oget a fait observer que l'exposé sommaire de l'amendement du rapporteur emploie ces mêmes termes d'associations représentatives des personnes handicapées.

La commission a *adopté* les amendements du rapporteur et *rejeté* les amendements de M. Daniel Paul et de Mme Hélène Mignon.

La commission a ensuite *adopté* sept amendements du rapporteur visant à :

- corriger une erreur de syntaxe ;
- prévoir que les éventuels contrats de sous-traitance passés avec des centres d'aide par le travail et des entreprises adaptées seront pris en compte pour le calcul de la contribution au nouveau fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique ;
- préciser que le montant unitaire de cette contribution ainsi que ses modalités de modulation doivent être alignés sur ceux de la contribution des entreprises à l'AGEFIPH ;
- clarifier les conditions d'appréciation du taux d'emploi des personnes handicapées dans les services de l'Etat, cette appréciation devant être opérée au niveau des « programmes » au sens de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances ;
- prévoir la participation des associations représentant les personnes handicapées à la définition des actions de chacune des trois sections du nouveau fonds d'insertion.

La commission a examiné un amendement de M. Daniel Paul prévoyant la possibilité pour le fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique de contribuer au financement des organismes des placements spécialisés.

Le rapporteur ayant reconnu l'utilité de cette précision, la commission a *adopté* l'amendement.

Le président Jean-Michel Dubernard a souhaité qu'une réflexion soit engagée afin d'améliorer le statut des personnes handicapées dans la fonction publique, sans pour autant modifier le statut général de la fonction publique.

Puis la commission a *adopté* l'article 17 ainsi modifié.

Après l'article 17

La commission a examiné un amendement présenté par **M. Dominique Richard** visant à abaisser l'âge de la retraite pour les agents handicapés des fonctions publiques, parallèlement à la mesure prise dans le secteur privé à l'occasion de la réforme des retraites par la loi du 21 août 2003.

Après que **le rapporteur** a indiqué que cette préoccupation est déjà satisfaite par le II de l'article 13 du projet, **M. Dominique Richard** a retiré cet amendement.

Section 3

Milieu ordinaire de travail

Article 18 (art. L. 323-6 du code du travail) : *Suppression des abattements de salaire et remplacement de la garantie de ressources en milieu ordinaire par une aide à l'employeur*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant aux personnes handicapées qui souhaitent exercer une activité indépendante de bénéficier d'une aide comparable à l'aide au poste qui pourra être attribuée pour l'emploi salarié en milieu ordinaire de certaines personnes handicapées.

Puis, la commission a *adopté* l'article 18 ainsi modifié.

Section 4

Entreprises adaptées et travail protégé

Article 19 (art. L. 131-2, L. 323-8, L. 323-29 à L. 323-34, L. 412-5, L. 421-2, L. 431-2, L. 443-3-1 du code du travail) : *Transformation des ateliers protégés en entreprises adaptées*

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

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à supprimer le II de l'article afin de maintenir le système des emplois protégés en milieu ordinaire (EPMO).

La commission a examiné un amendement du rapporteur proposant de maintenir ce système, mais en procédant à un aménagement de cohérence avec le reste du texte, consistant à substituer la nouvelle commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées à la COTOREP dans la procédure d'attribution des EPMO.

Après que **M. Georges Colombier** s'est déclaré très satisfait de cette proposition, la commission a *adopté* l'amendement. En conséquence, l'amendement de M. Daniel Paul ayant le même objet est *devenu sans objet*.

La commission a *adopté* deux amendements identiques présentés par le **rapporteur** et **M. Yves Boisseau**, substituant au terme d'« intégration » celui d'« insertion ».

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à modifier les dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les entreprises adaptées, notamment en maintenant le principe d'un agrément, **le rapporteur** ayant invité la commission à lui préférer ses amendements ultérieurs qui ont le même objet.

La commission a *rejeté* pour les mêmes raisons un amendement de M. Claude Leteurtre qui maintient pour les entreprises adaptées un agrément reconnaissant leur spécificité.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que les centres de distribution de travail à domicile sont assimilés aux entreprises adaptées.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Dupont donnant un délai de deux ans après leur création aux entreprises adaptées pour se constituer en personne morale distincte.

La commission a examiné un amendement de Mme Hélène Mignon disposant que les entreprises adaptées doivent être agréées par le préfet de région.

Mme Marie-Renée Oget a expliqué que la signature de contrats d'objectifs triennaux ne doit pas remplacer l'agrément actuellement existant, mais simplement venir en complément.

Le rapporteur a donné un avis défavorable au bénéfice de son propre amendement, présenté ci-après.

La commission a *rejeté* l'amendement de Mme Hélène Mignon et *adopté* un amendement du rapporteur disposant que les entreprises et les centres de distribution de travail à domicile sont agréés par le préfet de région.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 32 de M. Yves Deniaud tendant à prévoir l'agrément des entreprises adaptées par le préfet de région, **le rapporteur** ayant considéré qu'il est satisfait.

Un amendement de **M. Dominique Richard**, de portée voisine, a été *retiré* par son auteur.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que le contrat d'objectifs pluriannuel fixe les conditions dans lesquelles le contingent d'aides au poste peut être révisé en cours d'année, afin de donner

aux entreprises adaptées la flexibilité dont elles ont besoin pour répondre à leurs clients.

En conséquence, deux amendements de **M. Dominique Richard** et de **Mme Hélène Mignon** de portée identique ont été *retirés* au profit de celui du rapporteur et la commission a *rejeté* deux amendements comparables de M. Claude Leteurtre et de M. Jean-Pierre Dupont.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul disposant que les entreprises adaptées bénéficient de subventions spécifiques pour faire face au surcoût généré par l'emploi de personnes handicapées, **le rapporteur** ayant indiqué que cet amendement est satisfait pas ses amendements venant après.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que les entreprises adaptées et les centres de distribution de travail à domicile bénéficient tout à la fois de l'ensemble des dispositifs de droit commun d'aide aux entreprises et à leurs salariés et d'une subvention spécifique destinée à compenser les surcoûts générés par l'emploi très majoritaire de personnes handicapées.

En conséquence, un amendement de **Mme Hélène Mignon** de portée comparable a été *retiré* au profit de l'amendement du rapporteur et deux amendements de M. Daniel Paul et de M. Claude Leteurtre sont *devenus sans objet*.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que l'aide au poste forfaitaire versée par l'Etat est également destinée à assurer un suivi social et une formation spécifique de la personne handicapée à son poste de travail.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul prévoyant pour les salariés des entreprises adaptées une forme de « passerelle » vers le milieu ordinaire comparable à celle prévue pour les personnes admises dans les CAT, **le rapporteur** s'étant opposé à l'amendement en lui préférant l'un des siens, présenté ultérieurement.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier affirmant que le travailleur en entreprise adaptée bénéficie des dispositifs d'intéressement et de participation dans les conditions de droit commun du code du travail, et le second prévoyant pour les salariés des entreprises adaptées passant dans le milieu ordinaire un mécanisme de conventionnement entre l'entreprise adaptée et le nouvel employeur comparable à celui prévu à l'article 20 pour les personnes accueillies en centre d'aide par le travail.

La commission a examiné un amendement de Mme Henriette Martinez, présenté par **Mme Irène Tharin**, étendant au secteur public la possibilité donnée au secteur privé de s'acquitter partiellement de l'obligation d'emploi par la passation de contrats de fourniture de sous-traitance ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, des centres de distribution de travail à domicile ou des établissements d'aide par le travail.

Après que **le rapporteur** a observé que cet amendement est déjà satisfait par l'article L. 323-8 en vigueur du code du travail, l'amendement a été *retiré* par **Mme Irène Tharin**.

La commission a ensuite *adopté* l'article 19 ainsi modifié.

Article 20 (art. L. 311-4 et L. 344-2 à L. 344-2-5 du code de l'action sociale et des familles) : *Reconnaissance de nouveaux droits sociaux aux personnes accueillies en centre d'aide par le travail (CAT)*

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Pierre Dupont disposant que le contrat de soutien et d'aide par le travail comprend obligatoirement un volet de formation.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier proposant une définition légale des missions des maisons d'accueil spécialisées (MAS) et des foyers d'accueil médicalisés (FAM) et le second de portée rédactionnelle visant à supprimer le mot « intégration » dans le dispositif.

En conséquence, un amendement de M. Yves Boisseau, visant le même objet, est *devenu sans objet*.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que les centres d'aide par le travail (CAT) doivent, outre des actions de formation professionnelle, mettre en œuvre des actions éducatives d'accès à l'autonomie et d'implication dans la vie sociale.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul attribuant aux personnes handicapées admises dans les CAT un droit à représentation et précisant les modalités d'exercice de ce droit, **le rapporteur** ayant déclaré que cet amendement est satisfait par l'amendement suivant.

La commission a *adopté* quatre amendements du rapporteur :

- un amendement accordant aux personnes handicapées admises dans les CAT un droit à représentation, dans des conditions fixées par décret ;
- un amendement associant les parents de personnes handicapées admises dans les CAT à la gestion de ces établissements ;

– un amendement ouvrant aux personnes accueillies en CAT le bénéfice du complément de libre choix d'activité, élément de la prestation d'accueil du jeune enfant ;

– un amendement de précision.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud prévoyant une évaluation régulière par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées des mises à disposition d'une entreprise du milieu ordinaire de personnes accueillies en CAT et supprimant le caractère « provisoire » de cette mise à disposition.

La commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Pierre Dupont rendant obligatoire la signature d'une convention entre l'employeur et le CAT lors de l'entrée en milieu ordinaire, dans le cadre d'un contrat aidé, d'un travailleur handicapé, cette convention pouvant en outre associer le service d'accompagnement à la vie sociale.

La commission a examiné en discussion commune trois amendements, présentés par le rapporteur, Mme Cécile Gallez et M. Emmanuel Hamelin, précisant que l'accompagnement social et médico-social des travailleurs de CAT mis à disposition d'une entreprise extérieure, prévu par convention, est à défaut d'un financement par l'employeur pris en charge dans des conditions fixées par décret.

Mme Cécile Gallez a *retiré* son amendement au profit de celui du rapporteur.

La commission a *adopté* l'amendement du rapporteur et, en conséquence, celui de M. Emmanuel Hamelin est *devenu sans objet*.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul prévoyant la consultation des comités d'entreprise ou des délégués du personnel préalablement à la signature d'une convention d'accueil d'un salarié handicapé.

La commission a *adopté* l'article 20 ainsi modifié.

Après l'article 20

La commission a *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin fixant à 40 % du montant mensuel de l'allocation aux adultes handicapés les ressources mensuelles minimales laissées à une personne handicapée pensionnaire en foyer.

Article 20 bis (nouveau) (art. L. 344-5-1 du code de l'action sociale et des familles) : *Instauration d'une dérogation pour l'amplitude des journées de travail des personnels des centres d'aide par le travail*

La commission a *rejeté* deux amendements de suppression de l'article de Mme Henriette Martinez et de M. Daniel Paul.

La commission a examiné un amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction de l'article afin d'élargir le régime dérogatoire proposé à l'ensemble des établissements hébergeant des jeunes ou des adultes handicapés, de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la fixation des contreparties minimales auxquelles auront droit les salariés et de prévoir, de façon exceptionnelle et sous réserve d'un accord collectif, des dérogations à la durée maximale de douze heures de la journée de travail motivées par l'organisation de sorties dans les établissements.

Le rapporteur a expliqué qu'il s'agit d'étendre à l'ensemble des foyers d'hébergement le dispositif adopté par le Sénat pour les seuls centres d'hébergement liés à un CAT, dans un souci de meilleur accompagnement des personnes handicapées dans leurs activités éducatives, culturelles et de loisir. Par ailleurs, l'organisation de sorties, comme des séjours éducatifs, pose également des problèmes vis-à-vis de la réglementation, qu'il convient de faire évoluer.

Mme Martine Carrillon-Couvreur s'est inquiétée de la confusion que pourrait entraîner un tel amendement. Si l'on comprend bien son objectif, la formulation demeure ambiguë.

La commission a *adopté* l'amendement. En conséquence, un amendement de Mme Cécile Gallez autorisant les foyers d'hébergement à déroger à l'amplitude horaire légale de la journée de travail a été *retiré* par son auteur.

L'article 20 *bis* (nouveau) a été ainsi rédigé.

CHAPITRE III

Cadre bâti, transports et nouvelles technologies

Article 21 (articles L. 111-7 à L. 111-7-4, L. 111-8-3-1 et L. 111-26 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 112-1 du code de l'éducation): *Accessibilité du cadre bâti – Accessibilité des locaux aux personnes handicapées*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul proposant une nouvelle rédaction du I de l'article afin de préciser dans la loi les obligations en matière d'accessibilité.

Article L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation

La commission a *adopté* trois amendements du rapporteur :

– le premier précisant que les locaux d’habitation doivent être accessibles aux personnes handicapées qu’ils appartiennent à un propriétaire privé ou à un propriétaire public ;

– le deuxième disposant que les locaux et les installations doivent être accessibles aux personnes supportant un handicap cognitif ;

– le troisième prévoyant que les maisons départementales des personnes handicapées recensent l’offre de logement accessible aux personnes handicapées ainsi que les besoins non satisfaits ;

Article L. 111-7-2 du code de la construction et de l’habitation

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à réduire le champ des dérogations prévues en matière d’accessibilité des bâtiments existants.

En conséquence, deux amendements ayant le même objet de **M. Ghislain Bray** et de **Mme Hélène Mignon** ont été *retirés* au profit de celui du rapporteur et trois amendements de portée comparable, respectivement présentés par M. Claude Leteurtre, M. Jean-Marie Geveaux et M. Marc Laffineur (n° 4), sont *devenus sans objet*.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin disposant que toute dérogation accordée à un établissement recevant du public en matière d’accessibilité est assortie de l’obligation de mettre en œuvre des mesures de substitution, **le rapporteur** ayant donné un avis défavorable.

Article L. 111-7-3 du code de la construction et de l’habitation

La commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Geveaux précisant les conditions d’accessibilité applicables aux établissements recevant du public existants ainsi que les délais prévus pour leur mise en conformité, cet amendement étant similaire à un amendement présenté par le rapporteur.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur exigeant que les établissements existants ouverts au public soient réellement accessibles quel que soit le type de handicap des usagers.

En conséquence, deux amendements de portée voisine de **Mme Hélène Mignon** ont été *retirés*.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant le recours aux nouvelles technologies de la communication et à une signalétique adaptée afin de faciliter l’accessibilité.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 5 de M. Marc Laffineur précisant les conditions d'accessibilité applicables aux établissements recevant du public existants ainsi que les délais prévus pour leur mise en conformité.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur limitant les possibilités de dérogation pour la mise en accessibilité des bâtiments existants recevant du public et fixant un délai maximal de dix ans pour leur mise en conformité.

En conséquence, quatre amendements respectivement présentés par M. Yvan Lachaud, M. Pierre Lasbordes (n° 26), Mme Hélène Mignon et M. Ghislain Bray, portant sur le délai maximal pour la mise en conformité, sont *devenus sans objet*.

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

De ce fait, cinq amendements de conséquence, dont deux présentés par Mme Hélène Mignon, un par M. Ghislain Bray et deux par M. Yvan Lachaud, sont *devenus sans objet*.

Article L. 111-7-4 du code de la construction et de l'habitation

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Paul visant à laisser au seul contrôleur technique le soin de délivrer les attestations relatives à l'accessibilité et supprimant cette possibilité pour les personnes morales dont l'indépendance pourrait porter à caution.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant une obligation de formation aux questions d'accessibilité pour les professionnels du bâtiment et de l'architecture.

En conséquence sont *devenus sans objet* trois amendements présentés respectivement par M. Daniel Paul, Mme Hélène Mignon et M. Emmanuel Hamelin, proposant que les établissements recevant du public comportent une signalisation accessible à toutes les personnes en situation de handicap.

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la commission a *adopté* un amendement de M. Daniel Paul subordonnant la délivrance des permis de construire, la création, l'aménagement ou la modification des habitations à loyer modéré au respect des normes d'accessibilité.

Article L. 111-26 du code de la construction et de l'habitation

Le rapporteur ayant fait valoir que l'amendement est satisfait, **M. Daniel Paul** a *retiré* un amendement précisant les conditions du contrôle technique visant à faire respecter l'accessibilité aux personnes handicapées.

Article L. 111-8-3-1 du code de la construction et de l'habitation

La commission a *rejeté* l'amendement n° 65 présenté par M. Jean-Pierre Nicolas prévoyant une mise en demeure avant la prise de sanctions par l'autorité administrative pour les établissements recevant du public, **le rapporteur** ayant émis un avis défavorable.

Article L. 111-26 du code de la construction et de l'habitation

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Hélène Mignon précisant que l'accessibilité concerne tous les types de handicap, cet amendement étant satisfait par un amendement du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul proposant que l'autorité ayant accordé une subvention pour la construction, l'extension ou la transformation du gros œuvre d'un bâtiment soumis aux dispositions des articles L. 111-7-1, L. 111-7-2 et L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation doit exiger le remboursement de la subvention si le maître d'ouvrage ne peut lui fournir l'attestation de prise en charge des règles concernant l'accessibilité.

Le rapporteur ayant fait valoir que l'amendement est satisfait, **Mme Hélène Mignon** a *retiré* un amendement de coordination.

La commission a *adopté* deux amendements identiques du rapporteur et de Mme Hélène Mignon précisant que l'autorité publique qui aura accordé une subvention à un maître d'ouvrage qui n'a pas respecté les règles d'accessibilité pour les personnes handicapées devra exiger la restitution de cette subvention.

La commission a ensuite, suivant l'avis favorable du rapporteur, *adopté* un amendement de Mme Hélène Mignon étendant l'obligation de conformité aux exigences d'accessibilité aux bâtiments d'habitation collectifs et aux locaux de travail.

La commission a *adopté* l'article 21 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 21 (art. 200 *quater* du code général des impôts) : *Crédit d'impôt*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur créant un crédit d'impôt pour compenser partiellement le surcoût généré par les dépenses de mise en accessibilité d'un logement neuf ou ancien.

Article additionnel après l'article 21 (art. 200 *quater* du code général des impôts) : *Plafond des dépenses éligible pour le calcul du crédit d'impôt*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant le montant des dépenses éligible pour le calcul du crédit d'impôt, le plafond prévu étant plus élevé que celui existant pour les gros équipements de chauffage ou de sanitaire.

Après l'article 21

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Nadine Morano appliquant un taux réduit de TVA aux travaux d'extension réalisés afin de rendre accessible des logements vétustes aux personnes handicapées, cet amendement étant contraire au droit communautaire.

La commission a également *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin introduisant dans la formation dispensée aux étudiants en architecture un enseignement obligatoire relatif à l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées, un amendement similaire du rapporteur ayant été adopté.

Article 22 (article L. 151-1, L. 152-1 et L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation) : *Sanctions applicables pour violation des normes sur l'accessibilité*

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la commission a *adopté* un amendement de coordination de Mme Hélène Mignon présenté par **Mme Martine Carrillon-Couvreur** rappelant que l'accessibilité concerne l'ensemble des handicaps.

Article L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation

La commission a *adopté* quatre amendements identiques du rapporteur, de M. Marc Laffineur (n° 61), de Mme Henriette Martinez et de M. Daniel Paul proposant de coupler le montant de l'amende prévue à l'article L. 152-4 du code de la construction à une obligation de mise en conformité sous astreinte journalière.

En conséquence, un amendement de M. Yvan Lachaud ayant la même portée est *devenu sans objet*.

Puis la commission a *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

Article 23 (article 1391 C du code général des impôts) : *Déductibilité des dépenses engagées pour améliorer l'accessibilité*

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

Article additionnel après l'article 23 : Subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission a *adopté* un amendement de Mme Hélène Mignon visant à favoriser la mise en accessibilité des locaux privés d'habitation par les propriétaires, grâce à la possibilité de bénéficier des subventions de l'ANAH.

* *
*

Jeudi 13 mai 2004

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a poursuivi l'examen, sur le rapport de **M. Jean-François Chossy**, du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées – n° 1465.

Article 24 (article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales, articles 28 et 28-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports et article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation) : *Accessibilité des transports collectifs aux personnes handicapées*

La commission a *adopté* un amendement de Mme Hélène Mignon tendant à modifier la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 pour affirmer le principe du droit à la mobilité pour tous.

Puis **Mme Hélène Mignon** a *retiré* un amendement indiquant que l'accessibilité concerne tous les types de handicap, dont la formulation demande à être précisée.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur précisant que les normes d'accessibilité doivent être définies en concertation avec les associations d'utilisateurs des transports et imposant que le respect de ces normes soit recherché lors de toute réorganisation des services ou renouvellement des véhicules de transport.

En conséquence, deux amendements de M. Daniel Paul et de M. Emmanuel Hamelin sont *devenus sans objet* et la commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Marie Geveaux ayant un objet similaire.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur, cosigné par M. Jean-Marie Geveaux, visant à prolonger le délai pour la mise aux normes des réseaux de transport, le délai d'amortissement des véhicules s'étalant sur plusieurs années.

Puis la commission a *adopté* un amendement de Mme Henriette Martinez précisant que le non-respect du délai prévu pour la mise en accessibilité des réseaux de transport entraîne des sanctions pénales.

Elle a ensuite *rejeté* quatre amendements similaires, un de M. Ghislain Bray, deux de Mme Hélène Mignon et un de M. Emmanuel Hamelin, relatifs à la chaîne de déplacement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Bernard Depierre visant à exonérer les fauteuils électriques, qui sont actuellement considérés comme des véhicules à moteur, de l'obligation de souscrire une assurance. **Le rapporteur** a indiqué qu'il partage l'esprit de cet amendement mais qu'il ne peut l'accepter, jugeant préférable que les associations représentatives des personnes handicapées engagent des négociations avec les compagnies d'assurance pour obtenir des tarifs préférentiels.

Article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales

La commission a *rejeté* deux amendements de Mme Claude Greff et de M. Daniel Paul tendant à augmenter le seuil de population à partir duquel une commission communale pour l'accessibilité est obligatoire.

Puis la commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que les normes d'accessibilité sont définies en concertation avec les professionnels qualifiés.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud précisant que les associations doivent représenter l'ensemble des types de handicap.

La commission a *rejeté* trois amendements présentés respectivement par M. Emmanuel Hamelin, Mme Claude Greff et M. Daniel Paul relatifs aux missions de la commission communale pour l'accessibilité.

Puis elle a *rejeté* deux amendements de Mme Claude Greff relatifs aux instances dirigeantes des commissions intercommunales pour l'accessibilité et un amendement de M. Ghislain Bray relatif à la composition des commissions communales pour l'accessibilité.

La commission a *adopté* l'article 24 ainsi modifié.

Article 25 : *Accessibilité des services de communication publique en ligne*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin précisant que les services de communication publique en ligne doivent être accessibles si besoin « *au moyen de supports techniques adaptés* ».

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur visant à ce que tous les supports et les contenus des sites de communication en ligne soient accessibles aux personnes handicapées et précisant que les normes d'accessibilité pour la communication en ligne sont précisées par décret en tenant compte des recommandations établies par l'Agence pour le développement de l'administration électronique.

La commission a *adopté* l'article 25 ainsi modifié.

Après l'article 25

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul rendant obligatoire la déclaration, auprès de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, de l'hébergement de mineurs en situation de handicap, notamment en centres de vacances.

Article additionnel après l'article 25 (art. L. 312-10 à L. 312-13 du code de l'action sociale et des familles) : *Constitution de réserves foncières destinées à la création d'établissements d'hébergement pour personnes handicapées*

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Beaudouin imposant aux collectivités locales de planifier la création d'établissements d'hébergement de personnes handicapées et de constituer pour ce faire des réserves foncières.

Le rapporteur a souhaité sous-amender cet amendement pour préciser à l'article L. 312-11 du code de l'action sociale et des familles que cette obligation ne viserait que les communes ou groupements de communes dont la population est supérieure à 5 000 habitants.

La commission a *adopté* le sous-amendement et l'amendement ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 25 (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation) : *Assimilation des logements en foyer d'hébergement à un logement locatif social*

La commission a *adopté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin tendant à assimiler les foyers d'hébergement et les foyers de vie à des logements du parc social, ce qui permettra un hébergement plus facile des personnes handicapées et qui facilitera pour les communes le respect du seuil de logements sociaux prévu par la loi « solidarité et renouvellement urbain ».

Article additionnel après l'article 25 : *Mesures incitatives pour la mise aux normes de l'accessibilité des logements locatifs.*

La commission a *adopté* un amendement de M. Patrick Beaudouin tendant à inciter les propriétaires à signer des conventions avec les organismes spécialisés pour l'amélioration du logement afin d'accélérer la mise aux normes des logements pour l'accessibilité des personnes handicapées.

TITRE IV

ACCUEIL ET INFORMATION DES PERSONNES HANDICAPÉES, ÉVALUATION DE LEURS BESOINS ET RECONNAISSANCE DE LEURS DROITS

CHAPITRE I^{ER}

Maison départementale des personnes handicapées

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yves Boisseau tendant à modifier le titre de ce chapitre pour transformer « *les maisons départementales des handicapés* » en « *maisons départementales pour la vie autonome* », **le rapporteur** ayant fait remarquer qu'il est préférable de ne pas changer cette dénomination car elle reflète beaucoup plus la réalité du handicap de ces personnes.

Avant l'article 26

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul précisant que dans les établissements recevant du public l'information destinée aux usagers doit être adaptée à tous les types de handicaps, après que **le rapporteur** a indiqué qu'un de ses amendements répond à ce souci.

Article 26 (articles L. 146-1 et 146-2 du code de l'action sociale et des familles et article 1er de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé) : *Modification de la structure du code de l'action sociale et des familles*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que le Conseil national consultatif des personnes handicapées est rattaché au Premier ministre afin de lui donner une véritable compétence interministérielle. **M. Dominique Richard** a retiré deux amendements de M. Bernard Depierre et de Mme Henriette Martinez dont l'objet était similaire à celui du rapporteur.

Puis elle a *rejeté* deux amendements de M. Marc Laffineur (n° 7) et de M. Pierre Lasbordes (n° 27) ayant le même objet que celui du rapporteur.

La commission a *rejeté* un amendement (n° 28) de M. Pierre Lasbordes visant à rendre obligatoire la consultation du Conseil national consultatif des personnes handicapées sur l'ensemble des textes relatifs au handicap.

M. Yves Boisseau a *retiré* un amendement relatif à la dénomination des maisons départementales.

Puis la commission a *adopté* l'article 26 ainsi modifié.

Article 27 (articles L.146–3 à L. 146–7 du code de l'action sociale et des familles) : *Maison départementale des personnes handicapées*

La commission a *rejeté* un amendement (n° 77) de M. Jean-Yves Cousin visant à nommer « *maisons départementales pour la vie autonome* » les « *maisons départementales des personnes handicapées* ». M. Yves Boisseau a *retiré* un amendement similaire.

Article L. 146-3 du code de l'action sociale et de la famille

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à doter d'antennes locales les maisons départementales des handicapés, **le rapporteur** ayant indiqué qu'un amendement ultérieur satisfait cette demande.

La commission a *adopté* trois amendements du rapporteur, le premier visant à préciser la mission d'accompagnement des maisons départementales dans le domaine de la formation et de l'emploi, le deuxième de précision, le troisième renforçant la valeur d'engagement de l'action des maisons départementales et prévoyant la création d'un label pour les équipes pluridisciplinaires.

En conséquence, cinq amendements sont *devenus sans objet* :

- le premier de M. Daniel Paul précisant les missions des maisons départementales en matière d'accompagnement des personnes handicapées et de leurs familles ;

- le deuxième de M. Yvan Lachaud complétant les missions des maisons départementales en matière d'accompagnement et de soutien psychologique ;

- le troisième de M. Ghislain Bray intégrant les aidants dans le fonctionnement des maisons départementales ;

- le quatrième de M. Jacques Domergue définissant les maisons départementales comme guichets uniques d'accueil pour les personnes handicapées et leurs proches ;

- le cinquième de M. Yvan Lachaud confiant aux maisons départementales un travail d'éducation et d'information.

Mme Hélène Mignon a *retiré* deux amendements, le premier confiant aux maisons départementales un rôle de conseil et d'information auprès des familles, le second énumérant les diverses missions d'accueil, de coordination, d'organisation et d'accompagnement des maisons départementales.

Un amendement de Mme Nadine Morano visant à faire jouer aux maisons départementales un rôle de guichet unique est *devenu sans objet*.

La commission a *rejeté* sept amendements :

– quatre amendements de M. Philippe Armand Martin visant respectivement à définir la maison départementale comme un service de proximité (n° 48), à permettre aux maisons départementales de labelliser et de coordonner les équipes pluridisciplinaires (n° 49), à faire jouer aux maisons départementales un rôle d'accompagnement (n° 50), à permettre aux maisons départementales de mettre en place des médiations (n° 51) ;

– deux amendements de M. Yvan Lachaud visant à faire jouer aux maisons départementales un rôle d'accompagnement et à leur donner une mission d'organisation et de coordination ainsi que d'accompagnement des personnes ;

– un amendement de M. Ghislain Bray visant à donner aux maisons départementales les moyens d'apporter un soutien psychologique aux familles et aux aidants.

Article L. 146-3-1 du code de l'action sociale et de la famille

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à renforcer les modalités de l'évaluation des maisons départementales.

En conséquence, **le rapporteur** a *retiré* quatre amendements visant à renforcer le fonctionnement démocratique des maisons départementales des personnes handicapées, à assurer l'indépendance des maisons départementales par rapport aux organismes payeurs, à reconnaître le comité départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) comme un intervenant à part entière et à garantir un fonctionnement plus démocratique aux maisons départementales.

Un amendement de Mme Hélène Mignon et un amendement de M. Ghislain Bray visant respectivement à déclarer les associations représentatives des personnes handicapées membres de droit du conseil d'administration des maisons départementales et à faire participer les personnes handicapées au conseil d'administration sont *devenus sans objet*.

Article L. 146-3-1-1 du code de l'action sociale et de la famille

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à compléter, en les précisant, les missions de la maison départementale.

Le rapporteur a indiqué qu'il est indispensable de préciser ce que l'on va faire de ces maisons : aides techniques sur l'ensemble du département, mise en place d'un numéro vert d'appel d'urgence, livret d'information sur les droits des personnes handicapées, bourse des logements adaptés, installation et financement de centres de ressources, établissement tous les cinq ans d'un plan

de rattrapage dans le domaine des structures d'accueil. Il faudrait ajouter la mise en place d'un réseau interdépartemental.

Mme Martine Carrillon-Couvreur a souhaité qu'il soit précisé que les plans de rattrapage seront faits en liaison avec les schémas départementaux. Il est par ailleurs regrettable que la dimension culturelle, sportive et relative aux loisirs soit totalement absente des actions envisagées.

Le rapporteur s'est déclaré favorable à tout ce qui peut compléter et renforcer les missions des maisons départementales et a invité Mme Martine Carrillon-Couvreur à présenter un sous-amendement.

M. Georges Colombier s'est félicité du nouvel éclairage apporté sur les missions de ces maisons, s'interrogeant sur leur fonctionnement dans les départements où un schéma départemental existe déjà.

La commission a *adopté* l'amendement.

Article L. 146-4 du code de l'action sociale et de la famille

Mme Hélène Mignon a *retiré* un amendement visant à encadrer les équipes pluridisciplinaires afin de faciliter leur travail ;

La commission a *rejeté* trois amendements :

- le premier de M. Jacques Domergue visant à faire prendre en compte la situation des polyhandicapés ;

- le deuxième de M. Emmanuel Hamelin visant à associer les personnes handicapées à l'évaluation du fonctionnement de la nouvelle structure ;

- le troisième de M. Yvan Lachaud visant à assurer la cohérence des missions de l'équipe pluridisciplinaire.

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Beaudouin visant à rendre obligatoire le déplacement au domicile de la personne handicapée pour évaluer ses besoins.

M. Patrick Beaudouin a précisé qu'une simple audition de la personne en dehors de son cadre de vie est insuffisante.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable en considérant qu'il est impossible que l'équipe pluridisciplinaire se déplace pour évaluer les besoins des 3,5 millions de personnes handicapées qui vont demander à bénéficier de la prestation de compensation. Il faut limiter ces déplacements aux cas où la personne le demande.

M. Georges Colombier a fait observer que pour l'attribution de l'APA dans les départements, les assistantes sociales se déplacent au domicile du demandeur.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a *rejeté* un amendement de M. Jacques Domergue visant à faire prendre en compte le polyhandicap dans l'évaluation du besoin des personnes, **le rapporteur** s'étant déclaré défavorable.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant que la demande de visite à domicile puisse être formulée par le représentant légal. En conséquence, un amendement similaire de M. Jacques Domergue est *devenu sans objet*.

Le rapporteur s'étant déclaré favorable, la commission a *adopté* un amendement de M. Patrick Beaudouin visant à faire fixer par décret l'organisation et le mode de fonctionnement des équipes pluridisciplinaires.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud précisant la composition de l'équipe pluridisciplinaire chargée d'évaluer les besoins des personnes handicapées, **le rapporteur** s'étant déclaré défavorable.

Article L. 146-5 du code de l'action sociale et de la famille

La commission a *adopté* un amendement de M. Jacques Domergue permettant de tenir compte des souhaits exprimés par le représentant légal de la personne handicapée et deux amendements identiques du rapporteur et de M. Daniel Paul visant à rendre obligatoire la motivation des décisions défavorables aux personnes handicapées ;

Article L. 146-5-1 du code de l'action sociale et de la famille

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à créer un réseau d'information régional sur les structures d'accueil.

Article L. 146-7 du code de l'action sociale et de la famille

La commission a *adopté* quatre amendements du rapporteur visant à :

- créer un médiateur des personnes handicapées nommé par le Médiateur de la République ;

- préciser que le médiateur des personnes handicapées examine les litiges relatifs aux décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées « *dans un délai fixé par décret* » ;

- prévoir que la saisine du médiateur départemental suspend les délais de recours ;

– donner mission au médiateur de recevoir également les réclamations des associations représentatives des personnes handicapées.

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Pierre Nicolas, le premier (n° 67) visant à permettre aux associations représentatives de saisir le médiateur, le second (n° 68) prévoyant l'établissement d'un rapport annuel par le médiateur.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à faire établir par les médiateurs départementaux un rapport annuel remis au Médiateur de la république.

En conséquence, un amendement de M. Yvan Lachaud visant à faire établir un rapport annuel par les médiateurs mais remis au Premier ministre est *devenu sans objet*, ainsi qu'un amendement de Mme Henriette Martinez prévoyant également l'établissement d'un rapport annuel.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant les moyens techniques et financiers dont disposera le médiateur.

La commission a *adopté* l'article 27 ainsi modifié.

CHAPITRE II

Cartes attribuées aux personnes handicapées

Article 28 (articles L. 241-3 à L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles et article L. 2213-12 du code général des collectivités territoriales) : *Cartes attribuées aux personnes handicapées*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à favoriser l'accès des personnes handicapées aux différents établissements accueillant du public.

La commission a examiné un amendement rédactionnel de M. Ghislain Bray.

M. Patrick Beaudouin a précisé que la mention « *station debout pénible* » figurant dans le projet de loi n'est pas acceptable par exemple pour un paraplégique ou un tétraplégique invalide à 90 %.

Après que le **rapporteur** a donné un avis favorable, la commission a *adopté* l'amendement.

Elle a *adopté* un amendement du rapporteur visant à étendre l'attribution du macaron pour stationnement sur les emplacements réservés à tous les professionnels intervenant au domicile de la personne handicapée.

La commission a *adopté* l'article 28 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 28 : création d'un carnet de liaison médicale

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à assurer un suivi cohérent des personnes handicapées au moyen d'un carnet de liaison médicale.

CHAPITRE III

Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

Article 29 (articles L. 241-5 à L. 241-11 du code de l'action sociale et des familles) : *Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées*

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier visant à assurer la représentation des personnes handicapées au sein de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, le second tendant à faire désigner pour deux ans au lieu d'un le président de cette commission.

La commission a *rejeté* quatre amendements de M. Philippe Armand Martin visant :

- le premier (n° 36) à regrouper les différentes formations destinées aux équipes pluridisciplinaires ;
- le deuxième (n° 37) à supprimer le cinquième alinéa de l'article ;
- le troisième (n° 38) à substituer au mot « sections » le mot « antennes » ;
- le quatrième (n° 39) à préciser que les décisions de la commission des droits s'appuient sur l'évaluation effectuée par une équipe pluridisciplinaire.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à supprimer la référence à l'intégration. En conséquence, un amendement de M. Yves Boisseau de portée voisine est *devenu sans objet*.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur tendant respectivement à préciser que l'aide à l'intégration doit aussi se faire dans le domaine de la vie citoyenne et à faire prendre en compte les établissements spécialisés dans l'éducation.

En conséquence, un amendement de M. Yvan Lachaud visant à faire accueillir dans un établissement spécialisé les enfants qui ne peuvent être scolarisés en milieu ordinaire est *devenu sans objet*.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à faciliter l'orientation de la personne handicapée après soixante ans vers la structure la plus adaptée et trois amendements de précision du même auteur.

La commission a *rejeté* l'amendement n° 40 de M. Philippe Armand Martin visant à rappeler que les décisions de la commission s'appuient sur l'évaluation effectuée par une équipe pluridisciplinaire.

La commission a *adopté* trois amendements du rapporteur : le premier de précision, le deuxième tendant à recueillir l'avis de la personne concernée au lieu de l'inviter uniquement à s'expliquer, le troisième visant à impliquer les associations représentatives dans l'accompagnement de la personne handicapée.

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul précisant les conditions dans lesquelles les intéressés seront convoqués devant la commission.

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

La commission a *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin disposant que les décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnent également les délais de recours et que les modalités et la périodicité de la révision de ces décisions sont fixées par un décret en Conseil d'Etat.

La commission a ensuite *adopté* l'article 29 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 29 (article L. 113-1 du code de l'action sociale et des familles) : *Hébergement en établissement des personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant que la limite d'âge applicable pour l'accueil dans une structure ou un établissement n'est pas opposable aux personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie assimilée.

Après l'article 29

La commission a *rejeté* un amendement de M. Ghislain Bray prévoyant la participation aux CDES de deux personnes handicapées, **le rapporteur** ayant donné un avis défavorable en raison à la suppression des CDES.

Article 30 (articles L. 121-4, L. 242-1, L. 242-2, L. 242-4 à L. 242-11, L. 242-14, L. 312-1, L. 243-1 à L. 243-3 du code de l'action sociale et des familles) : *Dispositions de coordination au sein du code de l'action sociale et des familles*

La commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant que le rapport sur l'application du dispositif relatif à l'accueil en établissements d'éducation spéciale de jeunes adultes handicapés sert de base à une évaluation des besoins et à une programmation des ouvertures de places nécessaires.

Le rapporteur a précisé que son amendement vise à compléter le dispositif issu de l'amendement « Creton ». Le Sénat a adopté deux alinéas afin d'encourager une meilleure évaluation du nombre de bénéficiaires du dispositif, aujourd'hui notoirement sous-évalué : on évoque le chiffre de 4 000 jeunes adultes alors que, dans la réalité, on serait plus proche de 25 000. L'amendement proposé va plus loin en marquant la nécessité de s'engager dans un programme d'équipement afin d'assurer dans des conditions normales l'accueil des jeunes adultes handicapés et de rendre les places en établissements d'éducation spéciale aux enfants qui en ont besoin.

M. Georges Colombier a souhaité cosigner l'amendement du rapporteur en rappelant que le problème induit par l'amendement « Creton » – qui était bien évidemment nécessaire – est que les capacités d'accueil des établissements d'éducation spéciale ne sont parfois plus suffisantes pour pouvoir prendre en charge les enfants plus jeunes.

Mme Martine Carillon-Couvreur a noté l'importance de cet amendement. Il est cependant regrettable qu'il ne fixe pas de délais pour la création des places nécessaires à l'accueil des jeunes adultes handicapés.

Après que **le rapporteur** a observé qu'il est difficile de fixer des délais tant que l'on ne connaît pas avec certitude le nombre de personnes concernées, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à garantir le financement des décisions de maintien d'un jeune adulte handicapé dans un établissement d'éducation spéciale.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Emmanuel Hamelin encadrant les modalités de révision des décisions d'attribution de l'allocation d'éducation spéciale.

La commission a *adopté* l'article 30 ainsi modifié.

Article 31 : (articles L. 241-4, L. 321-1, L. 333-3, L. 351-4-1, L. 381-1, L. 511-1, L. 541-1 à L. 541-3, L. 542-1, L. 544-8, L. 553-4 et L. 755-20 du code de la sécurité sociale) : *Dispositions de coordination au sein du code de la sécurité sociale*

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

Article 32 : (articles L. 122-32-1, L. 323-3, L. 323-10, L. 323-13, L. 832-2, L. 832-10 du code du travail) : *Dispositions de coordination au sein du code du travail*

La commission a *rejeté* deux amendements, le premier de M. Daniel Paul insérant dans la définition du travailleur handicapé l'interaction de l'environnement professionnel, le second de M. Emmanuel Hamelin encadrant les modalités de révision des décisions d'attribution de l'allocation compensatrice pour tierce personne.

La commission a *adopté* l'article 32 sans modification.

Après l'article 32

La commission a examiné un amendement de M. Claude Bartolone disposant que les indemnités de fonction d'élu local n'entrent pas en compte pour l'attribution de l'allocation pour adulte handicapé.

Mme Martine Carillon-Couvreur a expliqué qu'il s'agit de permettre aux personnes handicapées de participer pleinement à la vie de la cité en autorisant le cumul de leur indemnité d'élu et de l'AAH.

Le rapporteur a donné un avis défavorable en soulignant que ce cumul est automatique puisque les indemnités de mandat de sont jamais prises en compte pour l'octroi d'une prestation.

La commission a *rejeté* l'amendement.

TITRE IV BIS (NOUVEAU)

CITOYENNETÉ ET PARTICIPATION À LA VIE SOCIALE

Article 32 bis (nouveau) (article L. 5 du code électoral): *Suppression de l'interdiction d'inscription des majeurs sous tutelle sur les listes électorales*

La commission a *adopté* l'article 32 bis (nouveau) sans modification.

Article 32 ter (nouveau) (article L. 62-2 du code électoral) : *Accessibilité des bureaux de vote*

La commission a *adopté* l'article 32 ter (nouveau) sans modification.

Article 32 quater (nouveau) : *Accessibilité des programmes de télévision aux personnes sourdes et malentendantes*

La commission a *rejeté* quatre amendements identiques présentés par M. Yvan Lachaud, M. Louis Cosyns, M. Daniel Paul et Mme Hélène Mignon ainsi qu'un amendement de Mme Henriette Martinez, tous relatifs à l'accessibilité des programmes de télévision aux personnes sourdes et malentendantes et satisfaits par un amendement du rapporteur présenté ci-après.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que tous les programmes des services de télévision diffusés par voie hertzienne doivent être sous-titrés.

En conséquence, l'amendement n° 29 de M. Pierre Lasbordes, de portée voisine, est *devenu sans objet*.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que tous les programmes des services de télévision diffusés par câble et par satellite doivent être sous-titrés.

En conséquence, l'amendement n° 30 de M. Pierre Lasbordes, de portée voisine, est *devenu sans objet*.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur inscrivant dans les missions des sociétés nationales de programme l'obligation de sous-titrer la totalité des programmes qu'elles diffusent.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Ghislain Bray disposant que les programmes liés au handicap doivent être retransmis au même titre que ceux relatifs aux personnes valides.

La commission a ensuite *adopté* l'article 32 quater(nouveau) ainsi modifié.

Article 32 quinquies (nouveau) (article 312-9-1 du code de l'éducation) : *Reconnaissance de la langue des signes comme langue à part entière*

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Nadine Morano supprimant la distinction entre enseignement ordinaire et enseignement spécialisé pour ce qui concerne la diffusion de la langue des signes.

La commission a ensuite *adopté* l'article 32 quinquies (nouveau) sans modification.

Article 32 sexies (nouveau) : *Aide technique apportée aux personnes malentendantes au cours des procédures judiciaires*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul proposant une nouvelle rédaction de l'article afin d'étendre sa portée à l'ensemble des juridictions ou organismes exerçant des pouvoirs juridictionnels.

La commission a examiné un amendement du rapporteur mettant en place une aide technique pour les personnes déficientes visuelles au cours des procédures judiciaires.

Le rapporteur a proposé de rectifier son amendement afin de viser également les juridictions administratives.

La commission a *adopté* l'amendement ainsi rectifié.

La commission a ensuite *adopté* l'article 32 sexies (nouveau) ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 32 sexies (nouveau) : *Aide technique apportée aux personnes malentendantes au cours de épreuves du permis de conduire*

La commission a examiné un amendement de M. Bernard Depierre prévoyant l'assistance d'un interprète en langue des signes pour les personnes malentendantes passant les épreuves du permis de conduire ainsi que l'organisation de sessions spécialisées.

M. Dominique Richard a expliqué qu'il s'agit d'inscrire dans la loi les dispositions d'une circulaire qui est actuellement extrêmement mal appliquée.

Après que **le rapporteur** a donné un avis favorable, la commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 32 sexies (nouveau) : *Généralisation d'une assistance technique pour les déficients auditifs*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur disposant que les personnes souffrant d'une déficience auditive bénéficient d'une traduction systématique de toute information orale ou sonore, selon des modalités fixées par décret.

TITRE V

COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES

Article 33 : (articles L. 4362-10 à L. 4362-21 du code de la santé publique) : *Réglementation des métiers liés à l'appareillage*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul autorisant les ocularistes-épithésistes à exercer sur plusieurs départements, un amendement similaire du rapporteur répondant à ce problème.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur autorisant les professionnels de l'appareillage à exercer sur plusieurs départements.

La commission a ensuite *adopté* l'article 33 ainsi modifié.

Article 35 (article L. 4363-1 à L. 4363-6 du code de la santé publique) : *Dispositions pénales applicables aux professions liées à l'appareillage*

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

Article 36 : *Qualification des interprètes en langue des signes et pour le codage en langage parlé complété*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur imposant une obligation de diplôme pour les vélotypistes et les techniciens de la transcription écrite du langage parlé.

La commission a ensuite *adopté* l'article 36 ainsi modifié.

Article 36 bis (nouveau) (article L. 461-1 à 461-3 du code de l'action sociale et des familles) : *Statut des auxiliaires de vie sociale*

La commission a examiné un amendement du rapporteur proposant une nouvelle définition des missions des auxiliaires de vie, en y ajoutant notamment l'aide aux aidants familiaux.

Le rapporteur a précisé qu'il s'agissait de permettre aux aidants familiaux de bénéficier d'un temps de répit durant lequel la personne en perte d'autonomie sera placée sous la surveillance de l'auxiliaire de vie.

La commission a *adopté* l'amendement, un amendement de M. Daniel Paul, supprimant des missions des auxiliaires de vie la restauration de l'autonomie, devenant en conséquence *sans objet*, l'amendement du rapporteur ayant aussi supprimé cette notion de « restauration » qui relève de la compétence des kinésithérapeutes.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur définissant le cadre juridique d'intervention des auxiliaires de vie, qui ne peuvent être des

travailleurs indépendants ainsi que deux amendements de coordination du même auteur.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que la liste des auxiliaires de vie est disponible dans les maisons départementales des personnes handicapées.

La commission a ensuite *adopté* l'article 36 *bis* (nouveau) ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 36 *bis* : *Formation des aidants familiaux, bénévoles associatifs et des accompagnateurs non professionnels*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à permettre aux proches et aux bénévoles intervenant auprès de personnes handicapées de recevoir une formation adaptée.

Article additionnel après l'article 36 *bis* : *Conditions de diplômes et de qualifications applicables aux professionnels intervenant auprès des personnes handicapées*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à garantir que les professionnels intervenant auprès des personnes handicapées ont suivi une formation de qualité.

TITRE VI

DISPOSITION DIVERSES

Article additionnel avant l'article 37 : *Application de certaines dispositions du texte à la collectivité départementale de Mayotte*

La commission a examiné un amendement de M. Mansour Kamardine visant à étendre par voie d'ordonnance à la collectivité départementale de Mayotte des dispositions du projet qui ne s'appliquent pas à cette collectivité sans le truchement d'une loi particulière.

M. Georges Colombier a souligné l'intérêt de la disposition.

La commission a *adopté* l'amendement cosigné par M. Georges Colombier.

Avant l'article 37

Après l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul proposant d'assouplir les conditions d'application de la TVA à taux réduit.

Article 37 (article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) : *Conventions entre les associations et les établissements sociaux et médico-sociaux*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à reconnaître le rôle important joué par les associations dans le soutien apporté aux personnes handicapées et à leurs proches.

Elle a également adopté, sur l'avis favorable du **rapporteur**, un amendement de M. Emmanuel Hamelin garantissant la liberté de culte aux personnes hébergées dans les établissements sociaux et médico-sociaux publics ou privés.

La commission a ensuite *adopté* l'article 37 ainsi modifié.

Après l'article 37

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* deux amendements : le premier de M. Claude Letteurtre visant à mettre en place une aide à la remise à niveau des parents d'enfants handicapés ayant quitté leur emploi pour se consacrer à leur enfant handicapé ; le second de M. Yvan Lachaud permettant aux personnes handicapées hébergées comme locataire par leurs parents de percevoir l'allocation de logement.

Article 38 (article 2-8 du code de procédure pénale) : *Champ de la constitution de partie civile des associations*

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

Article 39 (articles 313-16 à 313-18 et L. 331-5 du code de l'action sociale et des familles) : *Fermeture des établissements sociaux et médico-sociaux*

La commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Daniel Paul.

Puis la commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

Article 40 (articles 199 septies du code général des impôts et L. 132-3 du code des assurances) : *Meilleure attractivité fiscale pour les contrats de rente de survie et d'épargne handicap*

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

Article additionnel après l'article 40 (article L. 40 du code des pensions civiles et militaires) : *Pensions de réversion*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant aux adultes handicapés n'ayant pas d'activité professionnelle en milieu

ordinaire de bénéficier d'une pension de réversion à la suite du décès d'un de leurs parents.

Article additionnel après l'article 40 : *Extension du bénéfice de la pension de réversion*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur étendant le bénéfice de la pension de réversion à tous les enfants et descendants atteints d'un handicap, quel que soit le statut de l'agent relevant de la fonction publique territoriale ou hospitalière.

Article additionnel après l'article 40 : *Harmonisation des conditions d'octroi de la demi-part supplémentaire*

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Luc Préel harmonisant les conditions d'octroi de la demi-part supplémentaire en fixant une référence générale.

Article 41 (article L. 323-8-1 et section 3 du chapitre III du titre II du livre III du code du travail) : *Suppression de la commission départementale des travailleurs handicapés, des mutilés de guerre et assimilés*

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur : le premier supprimant le Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés, le second procédant à une coordination.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul revenant sur la suppression des commissions départementales des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés.

La commission a *adopté* l'article 41 ainsi modifié.

Article 42 : *Modification de l'intitulé d'un titre du code de l'éducation*

La commission a *adopté* l'article 42 sans modification.

Après l'article 42

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud étendant la durée du congé parental et de la période d'activité à temps partiel pris après la naissance d'un enfant handicapé.

Article 43 (article L. 247-1 à L. 247-4 du code de l'éducation nationale) : *Suivi statistique des populations handicapées*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à améliorer les connaissances statistiques relatives aux personnes handicapées.

Puis elle a *adopté* l'article 43 ainsi modifié.

Après l'article 43

La commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à exclure de la détermination des ressources réalisée par le juge dans le cadre d'une procédure de divorce les sommes versées à une personne handicapée au titre soit de la réparation d'un accident de travail, soit de la compensation d'une aide humaine, **le rapporteur** ayant indiqué que l'amendement est satisfait par un amendement ultérieur.

Article 44 : Coordination

La commission a *adopté* l'article 44 sans modification.

Article additionnel après l'article 44 (article 272 du code civil) :

Exclusion des prestations sociales de compensation du handicap des ressources prises en compte pour la fixation des prestations compensatoires

La commission a examiné en discussion commune trois amendements du rapporteur, de M. Emmanuel Hamelin et de M. Yvan Lachaud ayant pour objet d'exclure de la détermination des ressources dans le cadre de la fixation du montant de la prestation compensatoire versée à l'occasion d'un divorce, les sommes visant à compenser un handicap ou indemniser un accident du travail ou une maladie professionnelle.

La commission ayant *adopté* l'amendement du rapporteur, les deux autres amendements sont *devenus sans objet*.

Après l'article 44

La commission a examiné un amendement de M. Emmanuel Hamelin prévoyant que le gouvernement présente un rapport d'évaluation de la loi au Parlement.

M. Georges Colombier a soutenu l'amendement.

Le rapporteur s'y est opposé en indiquant qu'il a déposé un amendement regroupant, en un document unique, tous les éléments de suivi de l'application de la loi.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* deux amendements : le premier de M. Claude Leteurtre visant à mieux prendre en compte les particularités des personnes polyhandicapées, le second de M. Yvan Lachaud proposant de faire prendre en charge, par le parent qui n'assumerait pas son devoir de visite et d'hébergement, les dépenses occasionnées par son comportement.

Article additionnel après l'article 44 : *Accès à l'assurance et à l'emprunt des personnes handicapées*

Sur l'avis favorable du **rapporteur**, la commission a *adopté* un amendement de M. Yvan Lachaud prévoyant que l'Etat s'engage à conclure une convention avec les professionnels de l'assurance et de crédit et les associations de personnes handicapées et de consommateurs afin de faciliter l'accès des personnes handicapées à l'emprunt et à l'assurance.

Après l'article 44

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Yvan Lachaud proposant d'étendre l'exonération de la taxe piscicole aux personnes handicapées autre que les grands invalides de guerre ou du travail titulaires d'une pension d'invalidité de 85 %.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à adapter les normes relatives aux produits d'usage courant à leur usage par les personnes handicapées.

TITRE VII

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 45 : *Dispositions transitoires pour les bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne*

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la commission a *adopté* trois amendements identiques de Mme Henriette Martinez, M. Claude Leteurtre et M. Daniel Paul visant à ce que le montant de la prestation de compensation ne puisse être inférieur au montant versé au titre de l'allocation compensatrice.

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul proposant que les personnes handicapées âgées de plus de soixante ans au moment de l'entrée en vigueur de la loi puissent percevoir la prestation de compensation à la condition qu'elles aient été atteintes d'un handicap avant l'âge de soixante ans.

La commission a *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

Article 46 : *Entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives à l'obligation d'emploi des personnes handicapées et à l'aide aux employeurs du milieu ordinaire employant certains travailleurs handicapés*

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

Elle a également *adopté* un amendement du rapporteur visant à préciser les conditions d'entrée en vigueur des dispositions relatives à

l'obligation d'emploi des personnes handicapées, ainsi qu'un amendement de précision du même auteur.

Puis elle a *adopté* l'article 46 ainsi modifié.

Article 47 : Dispositions transitoires concernant le décompte des effectifs totaux de l'entreprise pour le calcul du taux d'emploi des personnes handicapées

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur de suppression de l'article.

En conséquence, un amendement de M. Daniel Paul tendant à abréger la durée du délais, à compter de la création de l'entreprise ou de l'accroissement de son effectif, pour se mettre en conformité avec l'obligation d'emploi est *devenu sans objet*.

La commission a donc *supprimé* l'article 47.

Article 48 : *Entrée en vigueur des dispositions concernant le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique*

Sur l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Daniel Paul.

La commission a *adopté* l'article 48 sans modification.

Article 49 : *Entrée en vigueur des dispositions concernant le règlement des concours et examens*

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Daniel Paul.

La commission a *adopté* l'article 49 sans modification.

Article additionnel après l'article 49 : *Décrets d'application*

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à ce que les textes réglementaires d'application soient publiés dans les six mois suivant la publication de la loi après avoir été soumis pour avis aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et au Conseil national consultatif des personnes handicapées.

Le rapporteur a expliqué qu'il est hors de question de répéter le scénario de 1975 et d'attendre vingt-neuf ans la publication des décrets d'application. La rédaction de l'amendement laisse le soin à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales d'y veiller.

Le président Jean-Michel Dubernard, M. Georges Colombier et Mme Martine Carrillon-Couvreur ont soutenu l'amendement.

M. Jean Le Garrec a salué cette novation en soulignant qu'il reste un long chemin à faire s'agissant du contrôle de l'application des lois.

Le rapporteur a noté qu'il s'agit de mener un combat contre la technostucture.

Après que **le président Jean-Michel Dubernard** a relevé l'unanimité qui entoure cet amendement, il a suggéré au rapporteur de « harceler » le gouvernement afin que les décrets d'application soient rapidement publiés.

La commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 49 : *Rapport sur la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes handicapées*

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à ce que gouvernement dépose tous les trois ans un rapport sur la mise en œuvre de la politique nationale en faveur des personnes handicapées sur le bureau des assemblées parlementaires.

Le président Jean-Michel Dubernard a approuvé la démarche consistant à demander au gouvernement le dépôt d'un rapport unique et global sur l'application d'une loi, plutôt que de multiplier, à l'intérieur d'un projet, les demandes de rapport. Cela va dans le sens d'un contrôle accru de l'application des lois.

La commission a *adopté* l'amendement que Mme Martine Carrillon-Couvreur a souhaité cosigner.

Titre

La commission a examiné un amendement de Mme Martine Carrillon-Couvreur visant à donner au projet de loi le titre suivant : « *Projet de loi relatif à l'égalité des droits et des chances, à la participation et la citoyenneté des personnes en situation de handicap* ».

Mme Martine Carrillon-Couvreur a indiqué que l'amendement permet de se référer aux travaux de l'Organisation mondiale de la santé et que la formulation « *en situation de handicap* » inclue les facteurs environnementaux de nature à rendre plus difficile les conditions de vie des personnes handicapées. En outre il s'agit d'une demande des associations.

Le rapporteur a répondu que la rédaction proposée conduirait à considérer soixante millions de personnes comme virtuellement en situation de handicap, ce qui les rendrait éventuellement allocataires de la prestation de compensation. Le titre du projet de loi a fait l'objet de longues discussions avec les associations. Même si la rédaction n'est pas parfaite, il serait opportun de ne pas la remettre en cause.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la commission a également *rejeté* un amendement de M. Ghislain Bray proposant de mentionner les familles dans le titre.

La commission a ensuite **adopté** l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

Informations relatives à la commission

I – La commission a désigné *Mme Muriel Marland-Militello*, rapporteure sur le projet de loi relatif aux assistants maternels et aux assistants familiaux, sous réserve de sa transmission.

Puis elle a désigné *M. Jacques Domergue*, rapporteur sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'application des conventions prévoyant l'organisation de cours d'enseignement de la langue et de la culture d'origine et les mesures susceptibles d'améliorer cet enseignement – n° 1414.

II – *M. Christian Patria* a donné sa démission de membre de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné *Mme Pascale Gruny* pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 12/05/2004).

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

Mardi 11 mai 2004

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Martial Saddier**, le projet de loi constitutionnelle relatif à la **charte de l'environnement (n° 992)**.

M. François Brottes a tout d'abord fait part de l'extrême indignation du groupe socialiste quant aux conditions d'examen du projet de loi d'orientation sur l'énergie par l'Assemblée nationale. Il a indiqué que ce projet n'avait été communiqué que ce jour même par le Gouvernement, pour un examen en commission devant avoir lieu le lendemain et un examen en séance publique la semaine suivante. Estimant qu'il s'agissait quasiment de « jamais vu », il a déploré le manque de sérieux de l'examen d'un texte aussi essentiel.

Le président Patrick Ollier a pris acte de cette opposition sur la méthode employée, tout en rappelant que le projet de loi était issu d'un large débat public mené dans la France entière, à l'issue duquel a été publié un livre blanc sur l'énergie qui ne peut être ignoré ; il a en outre rappelé qu'avait eu lieu le 17 mars, à la demande de la majorité et de l'opposition, un débat parlementaire sur les questions énergétiques.

*

Puis, abordant la question de la Charte de l'environnement, **le président Patrick Ollier** a rappelé que celle-ci résultait d'une initiative ambitieuse du Président de la République, faisant suite à son discours prononcé au sommet de Johannesburg et à son discours d'Avranches, dans lequel il avait émis le souhait que le droit à l'environnement soit adossé à notre Constitution. Il a jugé que la question qui se posait désormais était la suivante : la France est-elle capable de s'engager dans cette voie audacieuse et d'apporter une contribution significative à la défense de notre planète ? Rappelant que notre environnement est quotidiennement soumis à des menaces, il a jugé nécessaire de mesurer l'ampleur du défi à relever et de prendre les mesures qui s'imposent afin d'éviter que des dommages irréversibles ne portent atteinte à notre écosystème ou à la biodiversité. A cet égard, il a estimé que l'adossement de la

Charte de l'environnement à la Constitution constituait une excellente initiative.

La commission des affaires économiques étant saisie pour avis sur le projet de Charte, il a souligné qu'elle n'avait pas vocation à se livrer à un travail de réécriture de la Charte ou de la Constitution. Après avoir salué le travail mené par M. Martial Saddier, rapporteur pour avis et a rappelé qu'il avait mené de nombreuses auditions des acteurs du monde économique, il a indiqué son souhait, partagé par le rapporteur pour avis, que le débat parlementaire permette d'apporter les clarifications nécessaires ; il a en particulier jugé souhaitable de bien préciser que la Charte de l'environnement n'était pas incompatible avec le développement économique ou la recherche scientifique, contrairement à ce que certains pensent, leur appréciation reposant sur une réelle confusion.

En effet, a-t-il souligné, de nombreuses critiques sont émises à l'encontre de la Charte de l'environnement sans que celle-ci ait été lue attentivement, et reposent souvent sur une confusion opérée entre prévention et précaution, confusion qu'il a qualifiée de quiproquo. Il a fait remarquer qu'il faisait partie de ceux qui avaient initialement douté de la Charte et qui ont, au fil des explications, mesuré leurs erreurs d'appréciation ; il a indiqué qu'en réalité, le principe de précaution n'aurait à être appliqué que dans un nombre très limité de cas, la très grande majorité des risques relevant en effet de la prévention. Il a ainsi cité à titre d'exemples, l'énergie nucléaire, la pollution des nappes phréatiques, ou la construction d'infrastructures qui relèvent en général de la prévention et non du principe de précaution. Il lui a donc semblé indispensable qu'un débat soit engagé sur l'article 5 de la Charte afin de mettre un terme aux confusions que l'on peut constater à son propos.

Il a par ailleurs rappelé que tous les articles, à l'exception de l'article 5 de la Charte, étaient des objectifs de valeur constitutionnelle, consacrant des droits-créances dénués de portée directe et qui nécessiteront l'intervention ultérieure du législateur ; il a souligné que tel était déjà le cas de certains droits consacrés par le Préambule de la Constitution de 1946, tels le droit au travail ou le droit à la santé.

Soulignant que le Parlement serait regardé par la France toute entière lors du débat sur la Charte de l'environnement, il a jugé que celle-ci était une affaire d'intérêt national et même international et que les parlementaires assumaient donc une responsabilité importante en examinant ce texte. Il a en outre indiqué qu'un accord était intervenu au sein de la majorité afin que ses amendements soient répartis entre la commission des lois, saisie au fond, et la commission des affaires économiques, saisie pour avis, cette dernière n'ayant pas vocation à se substituer à la commission saisie au fond.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a jugé nécessaire de clarifier certains points avant que ne soient examinés les articles de la Charte de l'environnement, en répondant à des interrogations qu'il a jugées tout à fait légitimes pour les avoir lui-même initialement partagées.

Il a tout d'abord précisé que la Charte étant un texte de valeur constitutionnelle, ce caractère imposait une rédaction à la fois générale, concise et aussi précise que possible afin d'éviter toute divergence des interprétations.

Il a indiqué avoir constaté, lors d'une cinquantaine d'auditions, que la plupart de ces interrogations portaient essentiellement sur trois articles de la Charte : l'article 1^{er} qui énonce le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé ; l'article 5 relatif au principe de précaution ; l'article 9 portant sur la recherche et l'innovation.

S'agissant de l'article 1^{er}, il a souligné que celui-ci énonçait un simple objectif de valeur constitutionnelle qui doit, pour être opérant, être mis en œuvre par la loi. En effet, a-t-il précisé, le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé de chacun ne constitue pas un droit subjectif directement invocable par les particuliers devant les juridictions : il doit être appréhendé de la même manière que le droit à la santé proclamé par le Préambule de la Constitution de 1946, auquel le Conseil constitutionnel n'a jamais reconnu d'applicabilité directe.

Il a par ailleurs souligné que le champ d'application de l'article 5 était strictement circonscrit, tout d'abord parce qu'il concernait les risques de dommages causés à l'environnement et pas ceux causés à la santé humaine. Il a noté que certains tiraient argument de la rédaction de l'article 1^{er} de la Charte, qui établit un lien entre environnement et santé, pour juger que de manière indirecte, par un effet de « ricochet », l'article 5 pourrait être interprété comme s'appliquant au domaine de la santé. Il a indiqué ne pas souscrire à cette analyse. En effet, a-t-il fait remarquer, si l'article 1^{er} énonce que « chacun a droit à un environnement équilibré et favorable à sa santé », *a contrario*, l'article 5 vise les seuls dommages à l'environnement, sans citer la santé. Il a jugé qu'il convenait d'en rester à cette lecture stricte et littérale de l'article 5 de la Charte, toute interprétation plus extensive étant, selon lui, abusive au regard des intentions du constituant.

Il a ensuite insisté sur la nécessité de garder à l'esprit que le principe de précaution ne concernera qu'un nombre très restreint de risques. Il a à cet égard rappelé que trois conditions devraient être cumulées pour que ce principe soit appliqué : une incertitude scientifique pesant sur le risque ; la gravité du dommage encouru ; le caractère irréversible du dommage.

Remarquant que le critère d'incertitude scientifique était décrié par certains, il l'a jugé pourtant essentiel, puisqu'il permet en effet de bien

distinguer la démarche de précaution de celle de prévention. Il a précisé que l'incertitude ne concernait pas l'occurrence du risque, un risque aléatoire mais probabilisable ne relevant pas de la précaution mais de la prévention. Il a indiqué que l'incertitude visée portait en fait sur l'hypothèse même du risque en concernant les « connaissances scientifiques ».

Il a illustré son propos en citant les risques industriels, dont il a souligné que dans leur grande majorité, ils ne relevaient pas du principe de précaution, ces risques étant connus et probabilisables dans des études des dangers ; il a fait remarquer que l'existence même de ces risques ne posant pas question au sein de la communauté scientifique, une démarche de prévention s'imposait et inspirait d'ailleurs largement la réglementation sur les installations classées.

S'agissant des infrastructures comme les autoroutes ou les barrages hydroélectriques, dont la construction peut nuire à la biodiversité, il a jugé qu'elles n'entraient pas non plus dans le champ d'application de l'article 5, le risque d'une atteinte à certaines espèces animales et végétales étant scientifiquement avéré, ce qui conduit à privilégier une démarche de prévention, par exemple en transférant certaines espèces vers d'autres habitats.

Evoquant la présence de nitrates dans les eaux souterraines, il a également estimé que celle-ci ne donnait pas lieu à incertitude scientifique s'agissant de son impact sur l'environnement. Il a jugé que c'était donc la prévention qui s'imposait et qui était déjà largement utilisée, par exemple avec la réglementation des effluents d'élevages et les plans d'épandage.

Dans le domaine nucléaire, il a estimé que là encore, la prévention et non la précaution devait être appliquée et a indiqué que ce point avait été souligné par l'ensemble des intervenants de ce secteur qu'il avait auditionnés. En effet, a-t-il précisé, l'activité industrielle en tant que telle, avec les centrales nucléaires, donne lieu à des risques connus et tout à fait modélisables dans des études probabilistes de sûreté, ce qui appelle une démarche de prévention ; on peut également considérer que la gestion des déchets radioactifs relève de la prévention, puisque le risque consiste en une dispersion dans l'environnement de ces déchets, dont les effets sur la nature sont connus, l'enjeu consistant donc à garantir que les mécanismes de prévention résisteront au temps.

S'agissant du nucléaire à faibles doses, il a rappelé que ses effets avaient été extrapolés à partir des effets constatés à des doses importantes, pour lesquels on dispose de données après les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki. Il a jugé qu'il existait donc une incertitude scientifique mais qu'on pouvait considérer que l'hypothèse retenue pour modéliser les effets des faibles doses constituait en elle-même une application du principe de précaution, déjà largement utilisé dans le domaine de la radioprotection.

S'agissant du réchauffement climatique, il a noté que celui-ci était établi de manière consensuelle par la communauté scientifique puisque ce risque est avéré, quand bien même une incertitude pèserait quant à son ampleur et la part de responsabilité des activités humaines dans ce phénomène. Il relève donc, a-t-il estimé, d'une démarche de prévention.

Enfin, citant certaines installations comme les lignes à haute tension ou les télécabines qui peuvent nuire à la qualité des paysages, il a fait remarquer que leur durée de vie ne permettait pas d'affirmer qu'elles donnent lieu à un dommage irréversible et qu'elles ne relevaient donc pas du champ d'application du principe de précaution.

S'agissant des risques qui pourraient donner lieu à application de ce principe, il a observé que ceux-ci étaient en réalité bien rares et a indiqué que pour sa part, il n'avait pu identifier avec certitude qu'un seul risque environnemental, celui qui serait lié à une dissémination des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans la nature. Il a souligné que la Charte se tournait donc résolument vers l'avenir en traitant des nouveaux risques dont les générations futures pourraient avoir à connaître.

Puis, abordant les critiques selon lesquelles la Charte porterait un coup fatal à notre recherche avec son article 9, il a jugé ces craintes infondées, cet article ne devant en aucune manière être interprété comme confinant la recherche et l'innovation aux seules problématiques environnementales. Il a d'ailleurs estimé qu'une telle interprétation, qui émane de certains représentants de la communauté scientifique, était pour le moins surprenante, puisqu'elle se situe à l'opposé de la volonté affichée de reconnaître au plus haut niveau de nos normes l'importance de la recherche et de répondre ainsi aux chercheurs qui craignaient que leurs travaux ne soient paralysés. Il a sur ce point fait remarquer que la déclaration de l'Académie de médecine sur la Charte, dont il est souvent fait état, avait été rédigée avant même que ne soient livrées les conclusions de la commission Coppens. Il a en outre fait remarquer qu'interpréter l'article 9 de la Charte comme restreignant la recherche aux seuls programmes environnementaux serait incompatible avec le principe constitutionnel de liberté de la recherche qui a été dégagé par le Conseil constitutionnel et a signalé que cet article énonçait, comme les autres articles de la Charte à l'exception de son article 5, un simple objectif de valeur constitutionnelle, selon une formulation très générale qui ne vise pas « tout programme de recherche », mais « la recherche » de manière générique. Il a également souligné que le rôle positif de la recherche était non seulement reconnu au niveau constitutionnel par l'article 9 de la Charte mais aussi par son article 5 qui impose une évaluation des risques dans le cadre de l'application du principe de précaution.

Il a enfin abordé la dernière critique récurrente émise à l'encontre de la Charte, critique selon laquelle ce texte donnerait lieu à une avalanche de contentieux conduisant à la paralysie de notre pays. Reconnaissant qu'il serait démagogique de prétendre que la Charte de l'environnement ne susciterait pas de contentieux, puisque comme toute nouvelle norme, elle suscitera des interrogations, des espérances et des craintes, qui pourront pour certaines se traduire par des recours, il a néanmoins souligné que notre société était déjà marquée par une forte judiciarisation. Ainsi, a-t-il observé, la jurisprudence actuelle sur le principe de précaution n'a eu nul besoin de la Charte de l'environnement pour se développer et dans certains domaines considérés comme sensibles par l'opinion publique, tels que l'industrie nucléaire, les décisions publiques sont aujourd'hui systématiquement attaquées. Il a donc appelé les commissaires à relativiser l'ampleur du contentieux auquel la Charte donnerait lieu au vu de la judiciarisation actuelle qui participe d'une mutation profonde de notre société.

S'exprimant au nom du groupe UMP, **M. Alain Venot** a tout d'abord souligné l'importance de la Charte de l'environnement qui s'inscrit résolument dans l'avenir. Il a rejoint l'analyse du Président Patrick Ollier, jugeant que ce texte était audacieux, la démarche initiée par le Président de la République étant à la fois innovante et courageuse et ne pouvant pas, de ce fait, ne pas susciter des questions génératrices d'une certaine confusion. Il a rendu hommage à la franchise du président Patrick Ollier qui a fait part de ses réticences initiales, ajoutant les avoir lui aussi partagées, et à l'effort d'explication mené par le Président et le rapporteur pour avis qui avait permis de les dissiper. Il a indiqué que le groupe UMP soutenait donc la Charte de l'environnement, tout en étant attaché à ce que des amendements permettent d'en encadrer et d'en améliorer le dispositif sur certains points ; ainsi, a-t-il ajouté, le groupe UMP sera vigilant et participera de manière constructive au travail législatif.

Il a rappelé les principales inquiétudes ayant pu être exprimées. La première d'entre elles, a-t-il indiqué, portait sur l'innovation que constituait l'inscription, dans un texte constitutionnel, du principe de précaution. Observant que celui-ci figurait déjà à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, il a souligné que la constitutionnalisation de ce principe constituait une étape supplémentaire importante, mais n'était pas pour autant réalisée « à l'aveugle ».

Il a ensuite indiqué que la deuxième inquiétude portait sur les risques de contentieux liés à l'article 5 de la Charte. Soulignant qu'il n'y avait rien de pire, pour ceux qui ont à appliquer un texte, que d'être incertains quant à la portée et l'interprétation à donner de celui-ci, il a noté que le risque de contentieux concernait en réalité toutes les normes et a insisté sur le caractère

essentiel du cumul des critères de gravité et d'irréversibilité du dommage environnemental pour que soit appliqué le principe de précaution. Après avoir observé que l'article 5 ne trouverait à s'appliquer que dans le seul domaine environnemental et non pas dans le domaine sanitaire, il a souligné que contrairement à certaines craintes, cet article ne constituerait pas un facteur d'immobilisme, puisqu'il prévoit que les autorités publiques doivent, par application du principe de précaution, poursuivre la recherche sur les risques encourus.

En conclusion, M. Alain Venot a insisté sur la nécessité que soit adopté, lors de l'examen de la Charte par la commission des lois, un amendement présenté par M. Francis Delattre, visant à compléter l'article 34 de la Constitution pour prévoir que la loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. Jugeant qu'un tel amendement serait de nature à apaiser les craintes les plus importantes, il a réitéré le soutien du groupe UMP au projet de Charte de l'environnement.

Le président Patrick Ollier a fait remarquer qu'un renvoi systématique à la loi ne serait pas forcément opérant, puisque le juge peut écarter celle-ci au profit d'un engagement international ou d'un texte communautaire comme une directive, ce qui n'est pas le cas s'agissant d'un texte constitutionnel. Il a confirmé que la commission des lois aurait à examiner, lors de sa réunion au fond, un amendement de M. Francis Delattre visant à compléter l'article 34 de la Constitution et ayant donné lieu à un accord au sein de la majorité et a estimé que ce dispositif constituerait un réel progrès.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a rappelé les attentes suscitées non seulement par les déclarations du Président de la République faites à Johannesburg en 2002, mais aussi par le travail mené pendant un an et demi par la commission Coppens, qui avait abouti à proposer de consacrer un droit de l'homme à un environnement sain et équilibré. Elle a regretté que le texte présenté n'ait pas plutôt choisi de consacrer ce droit de l'homme à un environnement sain et équilibré à la suite de l'article 1^{er} de la Constitution, en introduisant par ailleurs dans l'article 34 de la Constitution la notion d'environnement ; elle a en outre jugé le texte de la Charte en retrait par rapport aux propositions de la commission Coppens. Elle a déploré qu'à cet égard les semaines accordées par les reports successifs de l'inscription à l'ordre du jour du projet n'aient pas été mises à profit pour mener un travail en commun avec la commission des lois visant à lever les ambiguïtés de la Charte.

Le président Patrick Ollier a indiqué que les auditions menées conjointement avec la commission des lois avaient permis une collaboration approfondie entre les deux commissions.

M. Jean Lassalle, s'exprimant au nom du groupe UDF, a estimé que le texte actuel traduisait un profond malaise, illustré par les difficultés soulevées par la distinction entre prévention et précaution. Il a jugé le texte présenté préoccupant, car reflétant une idéologie qui exclut l'homme du souci de la protection de la nature et de l'environnement. M. Jean Lassalle a regretté que le Président de la République se soit ainsi éloigné du bon sens, tant apprécié des campagnes françaises et qui était naguère le sien, et ait malheureusement cédé aux sirènes d'une certaine idéologie qui n'a plus confiance en l'homme et en la politique. Il a déploré que le projet aboutisse à ériger la protection de l'environnement au même rang que les droits de l'homme en l'adossant à la Constitution. En ce sens, il a jugé que la remarque de Mme Geneviève Perrin-Gaillard était justifiée : il aurait mieux valu inscrire dans la Constitution le droit de l'homme à vivre dans un environnement sain et équilibré, au lieu de s'engager dans une démarche qui conduira à consacrer la transformation des campagnes françaises les plus fragiles en « réserves d'indiens ». Il a indiqué ne pas pouvoir voter ce texte et souhaité qu'il soit ultérieurement soumis à référendum.

En réponse à M. Jean Lassalle, **le président Patrick Ollier** a rappelé que face à la dégradation actuelle de l'environnement, le devoir de prévenir l'irréparable vis-à-vis des générations futures était impératif. Il a par ailleurs souligné que la Charte se limitait à énoncer que l'environnement est une des conditions de notre santé, ce texte n'ayant pas vocation à être une « Charte de la santé publique » et a rappelé que l'article 1^{er} se bornait à consacrer un droit-créance dépourvu de portée directe. Il a enfin insisté sur la nécessité de bien distinguer précaution et prévention.

M. André Chassaigne, s'exprimant au nom du groupe Député-e-s communistes et républicains, a souligné que si l'inscription de la protection de l'environnement dans la Constitution était une étape nécessaire, il avait pourtant fallu attendre plus de trente ans pour voir ce projet aboutir, puisque dès 1977, M. Edgar Faure avait présenté une proposition de loi constitutionnelle, reprenant les textes émanant de divers groupes, visant à une telle inscription. Il a jugé que la Charte ne devait pas pour autant se limiter à être un moyen de se donner bonne conscience et souhaité qu'afin de ne pas rester une pétition de principe, elle renvoie à des lois organiques permettant de la compléter.

Soulignant l'attachement de son groupe à un droit de l'homme à vivre dans un environnement sain, il a regretté que le texte présenté consacre la protection de l'espace, des végétaux et des espèces vivantes, mais ne mentionne pas la préservation des ressources et des matières fossiles qui donnent lieu à une exploitation intensive. S'interrogeant sur la portée du principe de précaution et estimant qu'il ne devait pas déboucher sur la

suspicion et l'inaction mais au contraire se traduire par la recherche de solutions alternatives, la vérification ou le contrôle, c'est-à-dire l'action, il a jugé qu'il devait être encadré par des règles s'inspirant, par exemple, des propositions formulées dans le cadre du rapport de M. Kourilsky et de Mme Viney.

M. Yves Cochet, après avoir salué l'initiative prise par le Président de la République à Johannesburg, a émis la crainte que ce texte n'ait plus aucune portée à l'issue de la discussion parlementaire, au risque de ridiculiser l'initiative prise par la France.

Par ailleurs, M. Yves Cochet, après avoir rappelé que si les écologistes avaient inscrit dès 1974 le respect de l'environnement et le changement climatique au cœur de la campagne présidentielle de M. Jean-René Dumont, la prise de conscience du reste de la classe politique avait malheureusement été trop tardive, a estimé que l'état de la planète était aujourd'hui plus dégradé qu'on ne le pense généralement. Il a souligné que les nombreuses incertitudes existant sur les conséquences de notre mode de vie et de consommation conduisaient de nombreux savants à s'interroger sur les risques qu'ils entraînent pour la survie de l'espèce humaine. Il a jugé dès lors que le principe de précaution ne saurait se restreindre au seul domaine des organismes génétiquement modifiés.

En réponse aux intervenants, M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, a précisé les points suivants :

– l'article L. 110-1 du code de l'environnement, au niveau national, comme le traité de Maastricht, au niveau communautaire, font référence au principe de précaution. Or, le juge communautaire n'a pas hésité à qualifier ce principe de « principe directeur du droit communautaire » alors qu'il n'a vocation, selon l'article 174 instituant la Communauté européenne, à s'appliquer qu'aux seules politiques environnementales de la Communauté. Par ailleurs, de très nombreux Etats n'ont pas hésité à inscrire l'environnement dans leur constitution, le Brésil allant même jusqu'à y mentionner ses forêts ;

– un amendement visant à modifier l'article 34 de la Constitution pour y intégrer la préservation de l'environnement doit être examiné par la commission des lois ; il permettra ainsi au législateur de préciser, par exemple, la nature des mesures provisoires et proportionnées devant être adoptées en application du principe de précaution, dans le respect de l'article 5 de la Charte ;

– le choix d'une Charte de l'environnement résulte d'une initiative du Président de la République et permettra ainsi de placer le droit à l'environnement sur le même plan que les droits civils et politiques issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les droits

économiques et sociaux découlant du Préambule de la Constitution de 1946. Ces textes constitueront ainsi les trois piliers du développement durable pour la France, cette innovation ayant une forte portée symbolique ;

- l’opposition du groupe UDF à la Charte de l’environnement est regrettable, d’autant que la Charte représente une réelle avancée en distinguant clairement la prévention de la précaution ; les auditions menées par le rapporteur pour avis ont d’ailleurs montré que la discussion permet de dissiper nombre de malentendus sur ce point ;

- il convient de réaffirmer clairement que l’article 5 de la Charte n’a pas vocation à s’appliquer à la santé humaine. Pour autant, la Charte de l’environnement témoigne bien d’une vision humaniste de l’environnement, comme en témoignent les nombreuses références, dans ses considérants, à l’homme, l’humanité, les générations futures ou le peuple ;

- s’agissant des ressources naturelles, le premier comme le cinquième considérant de la Charte y font explicitement référence ;

- il serait effectivement regrettable que le projet soit vidé de son contenu, même s’il est légitime que la commission des affaires économiques se montre soucieuse de préserver les capacités françaises en matière de recherche et de développement économique ;

- le principe de précaution est d’ores et déjà appliqué dans certains domaines comme celui des produits phytosanitaires, dont la commission des toxiques peut d’ores et déjà refuser l’homologation.

M. Pierre Ducout a jugé effectivement nécessaire de mieux protéger l’environnement, comme le propose la Charte de l’environnement, mais a souhaité qu’il soit précisé que l’homme est au centre des préoccupations qu’elle exprime, notamment au travers de son article 1^{er} et a jugé que le rapporteur pour avis était allé trop loin dans la distinction entre prévention et précaution dans son exposé liminaire.

Il a souligné l’importance du principe de développement durable, notion recouvrant le développement des services publics.

Après avoir mis en garde contre une transmission aux citoyens d’une peur systématique vis-à-vis du progrès scientifique, il a regretté que le principe « pollueur-payeur » ne figure pas explicitement dans la Charte de l’environnement, alors qu’il avait occupé une place essentielle à la fin de la précédente législature lors de l’adoption en première lecture par l’Assemblée nationale du projet de loi sur l’eau.

Il a souhaité que la recherche et l’innovation sur l’environnement soient encouragées et s’est enfin interrogé sur la construction juridique à

laquelle aboutirait un amendement de M. François-Michel Gonnot visant à permettre au législateur d'intervenir pour éviter une interprétation inopportune du principe de précaution par les juridictions.

M. François-Michel Gonnot a remarqué que si, sur le plan formel, la Charte de l'environnement serait défendue par le Garde des Sceaux, assisté du ministre de l'écologie et du développement durable, les explications fournies par les rapporteurs des deux commissions saisies n'avaient pas encore permis de dissiper l'ensemble des inquiétudes exprimées par les professionnels de la recherche, de la santé, de l'agriculture ou de l'industrie. Il a rappelé avoir demandé, lors de l'audition du précédent ministre de l'écologie et du développement durable, Mme Roselyne Bachelot, que la commission des affaires économiques procède à l'audition des ministres en charge de la recherche et de l'industrie sur le projet de Charte. Il a ajouté avoir transmis cette proposition par écrit, quelques heures plus tard, à M. Patrick Ollier, président, lequel semblait favorable à cette initiative avant que la Conférence des présidents ne décide de reporter le débat en séance publique à la fin du mois d'avril. Tout en admettant que le changement de Gouvernement avait pu retarder cette démarche, il a regretté qu'aucune audition ne soit encore prévue alors que le projet de loi constitutionnelle doit être examiné en séance publique dans deux semaines. Il a donc suggéré d'organiser ces auditions, afin que les ministres concernés puissent confirmer aux commissaires, au nom du Gouvernement, que la Charte de l'environnement ne doit pas susciter d'inquiétudes particulières quant à son impact sur les activités économiques et la recherche.

Le président Patrick Ollier a rappelé avoir donné son accord à cette demande d'auditions et a jugé cette initiative légitime. Il a toutefois précisé n'avoir été averti que très tardivement par la commission des lois de la date d'examen de ce texte en son sein, cette situation l'ayant conduit à adapter le calendrier de la commission des affaires économiques en conséquence. Il a estimé que le rapporteur pour avis avait effectué un travail considérable sur ce texte et a ajouté que la brièveté des délais rendait désormais difficile l'organisation de telles auditions, tout en s'engageant à poursuivre les efforts en ce sens.

M. Antoine Herth, après avoir salué les qualités pédagogiques et l'écoute du rapporteur pour avis, a rappelé être lui-même un des acteurs de la démarche de prévention dans le cadre de ses activités au sein de la commission nationale de l'agriculture raisonnée. Il a souligné que la mise en œuvre de cette approche pesait déjà considérablement sur les agriculteurs français, confrontés à la concurrence de pays tels que l'Inde ou la République populaire de Chine, qui n'ont pas les mêmes préoccupations environnementales.

Il a par ailleurs souhaité que le principe de précaution ne conduise pas à écarter définitivement les organismes génétiquement modifiés (OGM), sur lesquels des recherches indépendantes et objectives doivent pouvoir être poursuivies, sauf à accepter une dérégulation de la recherche ou l'importation massive de tels produits.

Il a enfin fait valoir que l'inscription des principes environnementaux et notamment du principe de précaution dans le bloc de constitutionnalité trouvait une triple justification : éviter la remise en cause de la protection de l'environnement en cas de changement radical de majorité parlementaire, inciter fortement à l'émergence d'un nouveau modèle de développement en France indépendamment des aléas de la conjoncture économique, et enfin prendre en compte des considérations de long terme qui dépassent largement le cadre d'une législature.

Mme Marcelle Ramonet a tout d'abord souligné que la Charte permettrait de donner une assise constitutionnelle à la notion d'environnement, perçue comme un bien commun et une valeur intemporelle à protéger. Rappelant que l'échelon communautaire était à l'origine de 80 % de la législation française dans le domaine de l'environnement, elle a jugé que la Charte deviendrait une référence au sein de l'Europe.

Elle a estimé que la définition d'un nouvel équilibre entre les activités humaines et le droits des individus à la préservation de leur environnement devait être formulée de manière pragmatique, « dosant » les réponses aux risques et la définition de ce qui est acceptable. Elle a souhaité que ce principe d'action responsable permette de trouver l'équilibre entre un risque zéro qui n'existe pas et celui d'un progrès dédaignant les risques qu'il peut comporter et a jugé indispensable d'écarter, en amont, tous les malentendus susceptibles d'apparaître sur le contenu de la Charte, en dissipant les confusions.

Soulignant la nécessité de garantir aux acteurs économiques la sécurité juridique, elle s'est réjouie que le Gouvernement se soit montré ouvert à une évolution du principe de précaution par voie d'amendements parlementaires, afin de renforcer l'affirmation du droit à l'environnement. Il lui a semblé nécessaire de bien préciser que le principe de précaution ne serait attentatoire ni à notre développement économique, ni à la recherche.

M. Michel Roumégoux a d'abord indiqué que de nombreux députés, conscients de leur responsabilité collective envers la planète et les générations futures, étaient motivés pour voter une Charte de l'environnement adossée à la Constitution. Il a néanmoins remarqué que les tentations procédurières croissantes chez les Français devraient conduire à écarter une application maximaliste du principe de précaution. Il a estimé que ce principe

risquait de conduire soit à des interdictions systématiques dès lors qu'il existe des incertitudes, en cherchant à atteindre un hypothétique risque zéro, soit au laisser-faire tant qu'aucun risque précis n'aurait été identifié, selon la méthode d'analyse des risques fondée sur le « principe de familiarité ».

Il a donc appelé à donner à l'article 5 de la Charte une rédaction précise pour éviter les interprétations fâcheuses, et à dégager des règles suffisamment réalistes pour être applicables. Il a enfin souhaité que les mesures prises sur son fondement, en particulier s'agissant de la lutte contre l'effet de serre, permettent d'éviter des catastrophes écologiques, tout en restant proportionnées au danger et en tenant compte de la concurrence en provenance du reste du monde et surtout d'Asie.

La commission a ensuite examiné, pour avis, les articles du projet.

Avant l'article 1^{er}

La commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard portant article additionnel avant l'article 1^{er}, tendant à insérer un nouvel article après l'article 1^{er} de la Constitution, pour prévoir que :

– tout citoyen a droit à un environnement sain, riche d'un patrimoine naturel et culturel diversifié ;

– ce droit s'exerce dans des conditions de développement économique, technologique et de progrès social propre à l'épanouissement des générations présentes et futures ;

– la garantie de ce droit fondamental s'appuie sur des services publics contribuant au développement durable.

Défendant son amendement, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a indiqué que si le projet de Charte visait à élever à un niveau constitutionnel le principe de protection de l'environnement, le groupe socialiste souhaitait quant à lui donner valeur constitutionnelle au droit de l'homme à un environnement sain et équilibré et a insisté sur la différence entre ces deux façons d'aborder la question.

Elle a souligné que l'approche retenue par le groupe socialiste consistait à introduire non seulement un nouvel article au sein de la Constitution, mais aussi à modifier l'article 34 de celle-ci pour prévoir que la loi détermine les principes fondamentaux de la protection de l'environnement, par le biais d'un amendement socialiste qui serait examiné par la commission des lois.

M. Martial Saddier, rapporteur pour avis, s'est déclaré défavorable à l'amendement présenté à la commission, rappelant qu'il avait précédemment fait valoir l'intérêt d'une Charte de l'environnement qui

constituera une nouvelle étape dans l'édifice juridique consacrant nos droits fondamentaux pour y intégrer le droit à l'environnement à la suite des droits civils et politiques et des droits économiques et sociaux.

Il a par ailleurs fait remarquer que la dimension humaine était loin d'être absente de la Charte, puisque son seul article premier consacre le droit de « chacun » à un environnement équilibré et favorable à sa santé.

Il a en outre souligné que la rédaction proposée était, sur de nombreux points, satisfaite par les articles de la Charte : la notion de santé est présente dans son article 1^{er} ; les notions de développement économique et de progrès social, ainsi que celle de générations futures figurent dans le dernier considérant de la Charte et dans son article 6 ; enfin, le même article 6 fait référence à la promotion du développement durable par les politiques publiques, qui peut être rapprochée du souci de s'appuyer sur des services publics contribuant au développement durable. Enfin, il a estimé que la référence au « patrimoine culturel » était en décalage avec l'objet de la Charte qui ne vise que les relations de l'homme avec son environnement naturel.

M. François Brottes, ayant souligné l'importance de cet amendement pour le groupe socialiste, a rappelé que l'objectif de celui-ci était d'inscrire dans le marbre de la Constitution, et non pas en périphérie de celle-ci, dans un préambule nébuleux, de portée incertaine, le droit de tout citoyen à vivre dans un environnement sain, ajoutant qu'il attendait une réponse de nature politique à cette proposition.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la Charte de l'environnement trouverait place aux côtés de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 et du Préambule de la Constitution de 1946, textes fondateurs dont il a estimé qu'il était difficile de les qualifier de « périphériques » ou « nébuleux ». Il a ajouté que la Charte aurait la même valeur constitutionnelle que celle qui caractérise ces deux textes. Suivant son rapporteur, la commission a *rejeté* cet amendement.

Article 1^{er} : *Adossement de la Charte de l'environnement à la Constitution*

La commission a été saisie d'un amendement du rapporteur pour avis visant à corriger la date de la Charte de l'environnement pour viser l'année 2004 et non l'année 2003.

M. François-Michel Gonnot s'est étonné que la Charte de l'environnement soit datée, notant que ce texte aurait sans doute vocation à être unique, et a demandé si ce choix répondait à un souci de parallélisme des formes avec la référence faite, dans le Préambule de la Constitution, à la Déclaration de 1789 et au Préambule de la Constitution de 1946. **Le**

rapporteur pour avis ayant répondu par l'affirmative, la commission a *adopté* cet amendement.

Puis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 1^{er}, *ainsi modifié*.

Article 2 : Charte de l'environnement

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis visant à corriger la date de la Charte de l'environnement pour viser l'année 2004 et non l'année 2003.

Puis, elle a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard précisant dans le troisième considérant de la Charte la dimension culturelle et naturelle du patrimoine commun des être humains que constitue l'environnement.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a souligné que l'environnement ne pouvait être réduit à sa composante naturelle et recouvrait également la notion de patrimoine culturel, que celui-ci se manifeste par une diversité en matière de territoire ou d'histoire, qui contribue également à la qualité de vie des hommes. Elle a jugé que l'affirmation dans la Charte d'une telle approche était d'autant plus justifiée que la France soutenait, sur la scène internationale, le projet de convention de l'Unesco sur la diversité culturelle.

Le rapporteur pour avis a estimé que cette approche reposait sur une appréciation tout à fait subjective. Il a rappelé qu'elle avait fait l'objet de discussions au sein de la commission Coppens, et n'avait pas été retenue par le projet de loi, le choix ayant été fait de s'en tenir seulement au rapport entre l'homme et son environnement naturel. Il a enfin souligné les risques juridiques créés par l'introduction d'une notion sujette à interprétation, et a conclu par un avis défavorable sur l'amendement.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a pour sa part estimé qu'en occultant l'aspect culturel de l'environnement, on ôtait toute dimension humaniste à la Charte. Elle a déploré que la rédaction de la Charte marque un recul au regard des travaux conduits par la commission Coppens et que la réduction du patrimoine à sa dimension naturelle ramène le contenu de la Charte à des banalités.

M. François-Michel Gonnot a estimé que la notion de patrimoine, en tant que patrimoine de l'humanité, devait se concevoir plus largement encore que ne le proposait Mme Perrin-Gaillard, en incluant au-delà du patrimoine naturel et culturel, le patrimoine historique, ou archéologique, l'amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard ayant donc une portée trop restrictive.

Puis, la commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à modifier le dernier considérant de la Charte pour reconnaître, dans le cadre du développement durable, des droits aux générations futures, et pas seulement la nécessité de préserver leur capacité à répondre à leurs besoins. Elle a expliqué qu'il s'agissait notamment de mettre ainsi en cohérence le texte de la Charte avec l'article L.542-1 du code de l'environnement, introduit par la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, dite loi « Bataille », qui dispose que la gestion des déchets radioactifs doit être assurée en prenant en considération les droits des générations futures.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable, soulignant que l'article L.110-1 du code de l'environnement, qui définit les principes généraux du droit de l'environnement et est donc d'une portée plus large qu'une disposition spécifique aux déchets radioactifs, définit le développement durable en visant simplement la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins de développement, sans citer les droits de ces générations. Il a en outre fait état de la définition du développement durable proposée par le rapport Brundtland de 1987 des Nations-Unies, qui repose sur le fait de ne pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins, là encore sans mentionner les droits de ces générations. Il a jugé préférable de s'en tenir à la définition traditionnelle du développement durable.

Suivant son rapporteur, la commission a *rejeté* cet amendement.

— Article 1^{er} de la Charte de l'environnement : *Droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé*

La commission a été saisie d'un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant d'une part à préciser que chacun a le droit de vivre dans un environnement « écologiquement » équilibré et d'autre part, que cet environnement doit être favorable à la santé en général et pas à la santé de chacun. **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a signalé que l'adverbe « écologiquement » permettait de faire référence aux interactions existant entre les espèces et a par ailleurs jugé que l'emploi du terme « sa » se rapportant au mot « santé » conduisait à une conception trop individualiste des liens entre environnement et santé, la santé devant être considérée dans sa globalité, faute de quoi des litiges pourraient survenir.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable à cet amendement, indiquant que l'adjectif possessif « sa » était grammaticalement couplé avec le terme « chacun ». Il a en outre souligné que la substitution proposée par Mme Geneviève Perrin-Gaillard n'offrirait qu'un intérêt très limité, puisque l'emploi de l'adjectif possessif « sa » ne conduit pas à faire du

droit énoncé à l'article 1^{er} un droit subjectif qui serait directement invocable. En effet, a-t-il souligné, le droit affirmé à l'article 1^{er} est à ranger parmi les objectifs de valeur constitutionnelle, en raison de l'emploi de la formule selon laquelle « chacun a le droit » de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé, selon une rédaction analogue à d'autres droits qui ont été appréciés par le Conseil constitutionnel comme de simples objectifs de valeur constitutionnelle, tels le droit à la santé ou le droit au travail.

M. Philippe Tourtelier a déclaré que pour sa part, il n'était pas du tout convaincu par l'argumentation du rapporteur, qu'il a qualifiée de « sémantique ».

S'agissant de l'adverbe « écologiquement », **le rapporteur pour avis** a estimé que celui-ci soulevait des problèmes d'interprétation et a souligné que la notion d'environnement « équilibré » figurait déjà dans de nombreuses constitutions étrangères, donnant de ce fait lieu à une doctrine abondante à laquelle le juge français ne manquera sans doute pas de se référer.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard, avec le soutien de **M. François Brottes**, a rectifié son amendement, afin que celui-ci vise simplement à substituer à l'adjectif possessif « sa » l'article défini « la ».

M. Yves Simon a soutenu cet amendement, craignant les risques de contentieux que pourrait emporter la rédaction initiale de la Charte.

Après que **le rapporteur pour avis** eut rappelé que la formule « chacun a le droit » conduisait à ranger l'article 1^{er} parmi les objectifs de valeur constitutionnelle qui n'ont pas de portée directe, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Yves Cochet visant à préciser que l'environnement offert à chacun doit non pas être « équilibré et favorable à sa santé », mais être « (de qualité) » et « satisfaire ses besoins fondamentaux, en particulier la santé et la sécurité ».

Défendant son amendement, **M. Yves Cochet** a estimé que la notion d'équilibre, en matière écologique, n'avait pas de signification claire, du fait de l'existence de nombreux cycles naturels. Soulignant l'intérêt de la notion de « besoins fondamentaux », citant ainsi le logement ou le fait de se nourrir, il a estimé que les notions de santé et de sécurité avaient une valeur juridique mieux affirmée que la rédaction proposée par le projet de loi pour l'article 1^{er} de la Charte et a souligné qu'elles rencontraient en outre un écho dans le rapport sur l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique urbaine en France récemment publié par l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), selon lequel le nombre de morts ainsi provoquées chaque année est compris entre 6 500 et 9 500 personnes.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable en soulignant que la référence à des « besoins fondamentaux » dans un texte de valeur constitutionnelle ouvrirait la voie à des interprétations très variées et contradictoires.

La commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a examiné deux amendements identiques, présentés respectivement par le président Patrick Ollier et M. François-Michel Gonnot, prévoyant que le droit de chacun à un environnement « respectueux » de sa santé et non pas « favorable » à celle-ci

Le président Patrick Ollier a indiqué que le droit à un environnement « favorable » à la santé s'apparentait à une injonction de nature quasiment thérapeutique et a estimé que, s'agissant de droits-créances qui sont des objectifs de valeur constitutionnelle non directement opposables, la rédaction proposée par l'amendement semblait plus adaptée et plus réaliste.

M. François Brottes a estimé que la rédaction prévue par cet amendement semblait moins dynamique et moins exigeante que celle du projet de loi, en particulier pour les individus déjà en mauvaise santé, puisque l'environnement n'aurait qu'à respecter ce mauvais état de santé pour respecter l'objectif établi à l'article 1^{er}.

M. Philippe Tourtelier a suggéré de faire référence, s'agissant des droits de chacun vis-à-vis de l'environnement, à « la » santé en général plutôt qu'à « sa » santé.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a apporté son soutien à cette dernière idée, en soulignant que l'exposé sommaire de l'amendement proposé faisait justement référence à « la » santé pour désigner celle de la population en général, cette ambiguïté témoignant selon elle d'une attitude politicienne de la majorité parlementaire.

Le président Patrick Ollier a rappelé que ce dernier débat avait déjà été tranché et considéré, s'agissant de son amendement, que la notion d'environnement « favorable » à la santé était trop comminatoire.

La commission a alors *adopté* cet amendement ainsi que l'amendement identique de M. François-Michel Gonnot.

— Article 2 de la Charte de l'environnement : *Devoir de prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement*

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Giran visant à substituer une « ardente obligation » au « devoir » de toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Mme Josette Pons, après avoir indiqué qu'elle souhaitait cosigner cet amendement, a précisé qu'elle le rectifiait afin de prévoir que toute personne « se doit » de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Elle a ajouté que si l'obligation de préserver l'environnement pouvait être absolue, celle de l'améliorer ne devait être que morale.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à cet amendement, faisant remarquer que la formulation proposée constituerait une novation susceptible de donner lieu à une jurisprudence constitutionnelle fluctuante, contrairement aux termes du projet de loi qui, déjà utilisés dans notre bloc de constitutionnalité, ont donné lieu à une jurisprudence désormais bien établie et stabilisée.

Le président Patrick Ollier a rejoint cette analyse en soulignant l'importance du travail accompli par le rapporteur pour avis pour prendre en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Mme Josette Pons a alors retiré cet amendement.

Puis, la commission a examiné un amendement présenté par Mme Geneviève Perrin-Gaillard, prévoyant que toute personne a le devoir de prendre part à « la sauvegarde et à la protection » de l'environnement plutôt qu'à « la préservation et à l'amélioration » de celui-ci.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a indiqué que cet amendement visait à réduire le caractère subjectif attaché à la notion d'amélioration, celui-ci pouvant conduire à des difficultés lors de l'appréciation de la portée de cet article de la Charte.

Le rapporteur pour avis ayant émis un avis défavorable sur cet amendement en notant que l'amélioration de l'environnement était une obligation plus ambitieuse que sa simple sauvegarde, Mme Geneviève Perrin-Gaillard a retiré cet amendement.

— Article 3 de la Charte de l'environnement : *Devoir de prévention et de limitation des atteintes à l'environnement*

La commission a examiné un amendement présenté par Mme Geneviève Perrin-Gaillard, visant à faire explicitement référence au « principe de prévention » au début de l'article 3 de la Charte.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a estimé qu'il convenait d'ériger, sans ambiguïté, la prévention au rang de principe constitutionnel, rappelant que le Président de la République avait fait de ce principe l'un des piliers de la sécurité écologique lors des premières assises sur la Charte de l'environnement qui se sont tenues à Nantes.

Le rapporteur a émis un avis défavorable sur cet amendement, estimant qu'il serait source d'une grande confusion puisqu'il vise à accorder une portée directe à l'article 3 de la Charte de l'environnement, sans pour autant supprimer le renvoi à la loi qui figure dans ce même article, créant ainsi une équivoque susceptible de donner lieu à des interprétations très divergentes. Il a par ailleurs fait remarquer que doter ce principe d'une portée directe reviendrait, dans le même temps, à balayer d'un revers de main l'importante législation existant aujourd'hui dans le domaine de la prévention des risques environnementaux, telle que la législation sur les installations classées. Il a enfin jugé qu'il serait en pratique délicat d'imposer un devoir de prévention d'application directe à « toute personne » sans que celui-ci soit explicitement détaillé dans la loi.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard, soulignant qu'il était pourtant fondamental de rappeler les grands principes environnementaux, a jugé que la Charte de l'environnement marquait à cet égard un recul par rapport aux travaux de la commission Coppens. Elle s'est interrogé sur le rôle du législateur pour préciser la portée de tels principes et a rappelé que les députés du groupe socialiste avaient déposé un amendement visant à modifier l'article 34 de la Constitution pour y inclure la protection de l'environnement, cet amendement devant être examiné par la commission des lois après avoir été retiré des amendements dont est saisie la commission des affaires économiques.

Suivant son rapporteur, la commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet, visant à ne plus renvoyer au législateur le soin de fixer les conditions dans lesquelles les atteintes à l'environnement doivent être prévenues ou, à défaut, limitées.

M. Yves Cochet a précisé que cet amendement, complémentaire de l'amendement précédent de Mme Geneviève Perrin-Gaillard, visait à faire du principe de prévention un principe d'application directe. Il a ajouté que cela ne revenait pas à supprimer toute intervention législative mais à encadrer celle-ci dans le cadre constitutionnel ainsi établi.

Le rapporteur pour avis ayant émis un avis défavorable pour les raisons précédemment évoquées, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement du même auteur aux termes duquel l'article 3 de la Charte énonce le devoir de toute personne de « prendre part à la préservation et à l'amélioration de la qualité » de l'environnement.

M. Yves Cochet a indiqué que cet amendement visait, conformément à l'esprit du texte, à accroître le caractère opérationnel du principe de prévention en invitant chaque acteur économique à des efforts et à une participation active aux actions environnementales.

Le rapporteur pour avis ayant observé que cet amendement visait à écrire, dans l'article 3 de la Charte de l'environnement, ce qui figure déjà à son article 2 et ayant, pour ce motif, émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* cet amendement.

— Article 4 de la Charte de l'environnement : *Réparation des dommages causés à l'environnement*

La commission a examiné en discussion commune deux amendements de Mme Geneviève Perrin-Gaillard et M. Yves Cochet ayant le même objet, faisant référence au principe « pollueur-payeur » et remplaçant l'obligation de « contribuer à la réparation » des dommages environnementaux par celle de « réparer » ces dommages.

Mme Geneviève Perrin Gaillard a fait valoir que les Français commençaient à connaître et à apprécier le principe « pollueur-payeur » et a donc regretté qu'il ne figure pas dans le projet de Charte de l'environnement. Elle a par ailleurs souligné l'imprécision et les risques de contentieux attachés à la notion de « contribution à la réparation », l'obligation de réparer intégralement les dommages causés étant à la fois plus claire et plus simple.

M. Yves Cochet a pour sa part rappelé qu'il était prévu en droit français que la responsabilité civile d'une personne est engagée lorsqu'elle cause des dommages, chaque individu étant considéré comme responsable des conséquences de ses actes. Il a considéré que cette philosophie juridique devait conduire les auteurs de dommages à les réparer intégralement, ce qui expliquait que la compagnie pétrolière Totalfina ait été tenue de verser des sommes importantes aux victimes du naufrage du navire Erika. Il a estimé qu'il pourrait en aller de même s'agissant de l'explosion de l'usine du groupe AZF à Toulouse en septembre 2001, bien que les enquêtes n'aient pas encore expliqué entièrement cet accident.

Il a par ailleurs indiqué que la bonne application du principe pollueur-payeur dépendait du niveau des sanctions prévues par voie réglementaire en cas de pollution, mais a jugé que le principe lui-même était excellent.

Le président Patrick Ollier a estimé que vouloir donner un fondement constitutionnel au principe pollueur-payeur revenait à officialiser le droit de polluer, ce qu'il a jugé inacceptable.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord souligné que les deux amendements introduisaient une ambiguïté quant à l'existence d'un droit à polluer contre rémunération.

Il a ajouté que la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'avait pas dégagé de droit à la réparation intégrale des dommages et a fait remarquer que l'article 4 du projet de Charte de l'environnement s'opposait à ce que le législateur instaure des régimes exonérant totalement les pollueurs de réparer les dommages qu'ils ont causés à l'environnement.

Il a enfin noté que l'obligation de réparer l'intégralité du dommage pourrait être problématique en matière environnementale, s'agissant par exemple de pollutions diffuses durables des sols : l'exploitant d'un site industriel serait-il alors tenu de réparer les dommages occasionnés par des activités antérieurement implantées sur ce site et auxquelles il n'aurait pas participé ?

Le rapporteur pour avis ayant, pour ces motifs, émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* ces deux amendements.

Puis, la commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Yves Cochet visant à supprimer tout renvoi à la loi pour la fixation des conditions dans lesquelles les auteurs de dommages environnementaux doivent contribuer à réparer ces derniers, le rapporteur pour avis ayant émis un avis défavorable pour les mêmes raisons que celles exposées à l'article 3 de la Charte.

— Article 5 de la Charte de l'environnement : *Principe de précaution*

La commission a examiné, en discussion commune, cinq amendements de M. François-Michel Gonnot, visant respectivement à :

- substituer au mot « lorsque » le mot « quand » ;
- préciser que le principe de précaution est appliqué en cas de « risque de dommage » incertain en l'état des connaissances scientifiques et non pas lorsque « la réalisation d'un dommage » serait incertaine en l'état des connaissances scientifiques ;
- substituer, dans l'article 5, le mot « risque » au mot « dommage » ;
- prévoir que le principe de précaution est appliqué en cas de réalisation d'un dommage « aléatoire » et non pas « incertaine » en l'état des connaissances scientifiques ;
- prévoir que le principe de précaution est appliqué en cas de réalisation d'un dommage « hypothétique » et non pas « incertaine » en l'état des connaissances scientifiques.

M. François-Michel Gonnot a indiqué que faute de l'adoption d'un amendement visant à compléter l'article 34 de la Constitution, l'article 5 de la Charte risquait de donner lieu à des contentieux civils et administratifs. Rappelant qu'un certain nombre de députés estimaient que le législateur se devait de définir, dans la loi, un principe qu'il aurait élevé au rang de principe constitutionnel, il a souligné que l'article 5 de la Charte, en l'absence d'un complément de l'article 34 de la Constitution, serait de portée directe et devrait être interprété par le juge, qui se référera, pour le guider dans son interprétation d'un principe constitutionnel, aux débats parlementaires.

Il a signalé qu'il avait déposé vingt-cinq amendements sur l'article 5 de la Charte, afin que les débats parlementaires, au cours desquels le Gouvernement aura à s'exprimer, permettent de bien définir la volonté du constituant et de préciser, autant que possible, le sens des termes employés dans cet article.

M. François Brottes a alors demandé au Président Patrick Ollier sur quel fondement réglementaire celui-ci avait retiré d'autorité l'amendement déposé par le groupe socialiste auprès de la commission des affaires économiques, visant à compléter l'article 34 de la Constitution.

Le Président Patrick Ollier a indiqué que ce retrait avait été opéré en accord avec le groupe socialiste, qui avait décidé de le faire déposer auprès de la commission des lois par M. Christophe Caresche.

M. Philippe Tourtelier a noté que la présentation de ses vingt-cinq amendements par M. François-Michel Gonnot était tout à fait incomplète, soulignant que parmi ceux-ci figurait un amendement visant à supprimer, dans l'article 5 de la Charte, les mots « par application du principe de précaution ». Il a jugé la méthode pour le moins discutable, puisqu'un amendement essentiel se niche au milieu d'un foisonnement d'amendements de nature sémantique destinés à « amuser la galerie ».

M. François-Michel Gonnot s'est élevé contre l'emploi de ces derniers termes. En effet, a-t-il précisé, ces amendements répondent au souhait que soit entamée en séance publique une discussion approfondie sur le sens de chacun des termes employés dans l'article 5 de la Charte, afin d'éclairer le juge sur l'intention du constituant.

Après que **M. Philippe Tourtelier** se fut interrogé sur l'intérêt d'un amendement visant à substituer le mot « quand » au mot « lorsque », **M. Yves Cochet** a souligné que l'amendement de M. François-Michel Gonnot faisant référence à « un risque de dommage » et non à la « réalisation d'un dommage » modifiait profondément le sens de l'article 5, puisque la réalisation d'un dommage renvoie à un fait objectif, contrairement à la notion de risque.

M. François-Michel Gonnot a indiqué qu'il partageait totalement cette analyse et a réitéré son souhait que ses amendements permettent d'engager une telle discussion lors de la séance publique.

Le Président Patrick Ollier a rappelé que la majorité avait souhaité déposer un amendement visant à compléter l'article 34 de la Constitution pour insérer dans les domaines dont la loi fixe les principes fondamentaux, la préservation de l'environnement, et que cet amendement serait déposé par M. Francis Delattre auprès de la commission des lois. Soulignant qu'il aurait été personnellement favorable à ce qu'un tel amendement soit discuté auprès de la commission des affaires économiques, il a signalé le souhait de la commission des lois qu'un amendement visant à modifier le texte même de la Constitution soit discuté en son sein, souhait qu'il a déclaré respecter. En conséquence, il a suggéré que les amendements de M. François-Michel Gonnot portant sur l'article 5 de la Charte soient rejetés, afin de ne pas compromettre le travail de la commission des lois, suggestion qui a recueilli l'assentiment du rapporteur pour avis et de M. François-Michel Gonnot.

En conséquence, la commission a *rejeté* les cinq amendements de M. François-Michel Gonnot examinés en discussion commune.

Elle a également *rejeté* deux amendements du même auteur visant respectivement à disposer que le principe de précaution doit être appliqué en situation d'incertitude en l'état « du savoir scientifique » et non pas « des connaissances scientifiques », et à préciser que ce principe est appliqué « bien que l'absence totale de risque soit impossible à établir ».

Puis, la commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à préciser que le principe de précaution est appliqué en cas d'incertitude pesant non seulement sur les connaissances scientifiques mais aussi sur les connaissances techniques.

Après que **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** eut estimé que ces deux aspects ne pouvaient être disjoints lors de l'application du principe de précaution, **le rapporteur pour avis** a craint qu'un tel amendement ne conduise à rouvrir le débat sur la distinction opérée entre prévention et précaution, les techniques se situant, par définition, au stade de l'application, ce qui suppose que les phénomènes soient connus ; il a donc émis un avis défavorable. **M. Yves Cochet** a pour sa part estimé que tout au long de notre histoire, il avait été fait appel à des techniques dont l'impact sur l'environnement était incertain. **Le rapporteur pour avis** a jugé que dans de tels cas, l'incertitude pesant sur cet impact était de nature scientifique et a estimé que l'amendement était en conséquence satisfait par l'article 5 de la

Charte. **M. Yves Simon** a soutenu cette analyse, faisant valoir que c'est la science qui démontre les effets de la technique.

Suivant son rapporteur, la commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *rejeté* trois amendements de M. François-Michel Gonnot, visant respectivement à :

- prévoir que le principe de précaution est appliqué lorsque la réalisation d'un dommage pourrait « porter atteinte » et non pas « affecter » l'environnement de manière grave et irréversible ;

- substituer au mot « manière » le mot « façon » ;

- prévoir que le principe de précaution intervient lorsque l'environnement est susceptible d'être affecté de manière « sérieuse » et irréversible et non pas « grave » et irréversible.

La commission a examiné, en discussion commune, un amendement de M. Yves Cochet tendant à rendre alternatifs et non plus cumulatifs les critères de gravité et d'irréversibilité du dommage pour que soit appliqué le principe de précaution, ainsi qu'un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard ayant le même objet. Présentant son amendement, **M. Yves Cochet** a indiqué que son amendement visait à rétablir la définition du principe de précaution telle qu'établie lors de la Déclaration de Rio de 1992 et a indiqué qu'il permettrait par exemple que soit appliqué le principe de précaution dans le cas de risques graves, pouvant durer des décennies mais n'étant pas pour autant irréversibles. Il a ainsi cité l'exemple du risque d'une explosion des tuyaux par lesquels transitait du gaz moutarde à proximité du site de l'usine AZF de Toulouse, dont l'explosion aurait pu causer des milliers de morts et aurait justifié l'application du principe de précaution. Il a par ailleurs estimé justifié que soit appliqué le principe de précaution dans le cas de risques de dommages irréversibles mais pas forcément graves, citant l'exemple de la disparition de certaines espèces comme les ours polaires. **Le président Patrick Ollier** s'étant étonné que **M. Yves Cochet** ne considère pas ce risque comme grave, ce dernier a fait remarquer que de nombreuses espèces disparaissaient naturellement. Déclarant rejoindre l'analyse développée par M. Yves Cochet, **Mme Geneviève Perrin-Gaillard**, défendant son amendement, a regretté que le texte de la Charte soit en retrait par rapport à la rédaction qui était proposée par la commission Coppens. Elle a en outre jugé que l'exigence du cumul des caractères grave et irréversible du dommage conduirait à ne pas mener de recherche sur ces risques puisque les dommages ne peuvent a priori pas être réparés, alors que des risques graves « ou » irréversibles conduiraient nécessairement à ce que soient initiés des programmes de recherche sur ces risques. Après que **M. François Brottes** eut signalé que le cumul de risques graves pourrait donner lieu à des dommages irréversibles, la commission s'est

rangée à l'avis défavorable émis par son rapporteur et a *rejeté* ces deux amendements.

Puis, suivant l'avis de son rapporteur, elle a *rejeté* trois amendements de M. François-Michel Gonnot visant respectivement à :

- prévoir que le principe de précaution doit être appliqué en cas de risque d'atteinte grave et « définitive » et non pas « irréversible » à l'environnement ;

- préciser que le principe de précaution s'applique en cas d'atteinte au « milieu naturel » et non en cas d'atteinte à « l'environnement » ;

- prévoir que le principe de précaution doit être appliqué par les pouvoirs publics et non par les autorités publiques.

Après que Mme Geneviève Perrin-Gaillard eut retiré un amendement visant à ce que le principe de précaution soit appliqué par toutes les personnes et non par les seules autorités publiques, la commission a *rejeté* un amendement de M. François-Michel Gonnot disposant que les autorités publiques « imposent » l'adoption de mesures provisoires et proportionnées et l'évaluation des risques encourus, tout en supprimant les mots « par application du principe de précaution ». Elle a également *rejeté* un amendement de repli du même auteur visant à supprimer les mots « par application du principe de précaution ».

La commission a ensuite été saisie d'un amendement du rapporteur pour avis et du président précisant que c'est dans leurs domaines d'attributions que les autorités publiques doivent appliquer le principe de précaution. **M. Martial Saddier, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il s'agissait ainsi de répondre aux nombreuses craintes qui avaient été exprimées lors des auditions menées, notamment par les élus locaux et les représentants de l'Association des maires de France. Il a jugé que cet amendement permettrait de clarifier notamment la situation dans le domaine des OGM, dont certains maires interdisent la culture sur le territoire de leur commune alors qu'une telle interdiction ne relève pas de leurs attributions mais de celles du ministre chargé de l'agriculture.

M. François Brottes s'est interrogé sur la portée du terme « attributions », citant l'exemple des attributions des maires dans le domaine de la sécurité publique. **Le rapporteur pour avis** a répondu que cette question était traitée dans le code général des collectivités territoriales, qui définit le pouvoir de police générale du maire ; il a ajouté que le terme « attributions » devait être entendu comme celui d'attribution « de compétences », **le président Patrick Ollier** précisant que celles-ci sont décrites par de nombreuses dispositions législatives. **M. François-Michel Gonnot** a jugé nécessaire que ce

point soit précisé lors de l'examen du projet de loi en séance publique, tant par le rapporteur pour avis que par le ministre, en soulignant que les attributions des maires ne correspondaient pas forcément aux compétences de ces derniers. Il a jugé indispensable que les intentions du Parlement quant aux termes employés soient précisées afin de guider l'interprétation qui sera faite de l'article 5 par les juridictions.

M. François Brottes a abondé en ce sens, jugeant nécessaire de préciser explicitement, lors de la séance publique, quels sont les textes qui définissent les attributions des maires s'agissant du principe de précaution.

Puis, la commission a *adopté* cet amendement.

Suivant son rapporteur pour avis, la commission a *rejeté* un amendement de M. François-Michel Gonnot tendant à substituer à la notion d'« adoption » de mesures provisoires et proportionnées par les autorités publiques celle d'« application » de mesures par celles-ci.

Puis, elle a également *rejeté* deux amendements du même auteur, le premier visant à remplacer la référence à des « mesures » par celle à des « dispositions » provisoires et proportionnées, le second visant à qualifier ces mesures de « temporaires » plutôt que de « provisoires ».

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet, visant à supprimer la référence au caractère proportionné de ces mesures.

Citant le cas des organismes génétiquement modifiés (OGM), qui pourraient provoquer des dommages encore inconnus, **M. Yves Cochet** a souligné qu'il semblait difficile d'exercer un contrôle de proportionnalité sur des mesures adoptées dans un contexte d'incertitude scientifique, en l'absence de référence pour évaluer l'importance des risques environnementaux et mesurer les dommages.

M. François-Michel Gonnot a également fait part de son grand scepticisme vis-à-vis de cette notion de proportionnalité, cette dernière pouvant générer un important contentieux et des interprétations divergentes.

Le rapporteur pour avis a rappelé qu'il existait une importante jurisprudence relative à cette notion, qui figure par ailleurs à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Il a noté que cette démarche ne présentait pas de difficultés d'interprétation pour les juridictions et a ajouté que la proportionnalité pouvait consister, par exemple, à suspendre une mesure administrative face à un risque incertain. Il a, sur ce fondement, émis un avis défavorable à cet amendement.

La commission a alors *rejeté* cet amendement.

Suivant son rapporteur pour avis, la commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. François-Michel Gonnot, le premier visant à faire référence au caractère « équilibré » plutôt que proportionné des mesures précitées, le second visant à préciser que ces mesures doivent avoir un « coût économiquement acceptable ».

Elle a ensuite *rejeté*, sur avis défavorable du rapporteur pour avis, cinq amendements du même auteur visant à clarifier la rédaction de la fin de l'article 5 de la Charte de l'environnement, et visant respectivement à mentionner :

- « l'instauration » plutôt que « la mise en œuvre » de procédures d'évaluation des risques ;
- des « systèmes » plutôt que des « procédures » d'évaluation ;
- « l'estimation » plutôt que « l'évaluation » des risques ;
- des « dangers » plutôt que des « risques » ;
- des risques « existants » plutôt que des risques « encourus ».

La commission a été saisie d'un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à insérer un article additionnel après l'article 5 de la Charte de l'environnement, aux termes duquel la recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement ainsi qu'à l'application du principe de précaution.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a indiqué que cet amendement visait d'une part à établir, sur la forme, un lien direct entre le principe de précaution et la recherche et l'innovation en plaçant un tel article à la suite de l'article 5, et d'autre part à rappeler le rôle fondamental de la recherche et de l'innovation pour l'application du principe de précaution.

Le rapporteur pour avis s'y est déclaré défavorable, estimant que cet amendement était satisfait. En effet, a-t-il observé, il reprend, dans sa première partie, la rédaction de l'article 9 de la Charte et il est par ailleurs totalement satisfait par la fin de l'article 5 prévoyant qu'en application du principe de précaution, les autorités publiques doivent mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques encourus, c'est-à-dire une recherche sur ces risques. Il a ajouté que la recherche était ainsi doublement reconnue par la Charte, dans son article 5 et dans son article 9.

M. François Brottes n'a pas adhéré à cette analyse, jugeant que l'amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard permettait de lever les doutes de la communauté scientifique qui craint que le principe de précaution n'aboutisse à paralyser la recherche et l'innovation.

Le rapporteur pour avis a appelé l'attention des commissaires sur l'exposé des motifs de l'article 5, aux termes duquel « *Les autorités publiques doivent veiller, concomitamment [à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées], à la mise en œuvre des procédures d'évaluation des risques encourus. (...) Cette formulation a été retenue afin d'éviter, compte tenu de l'expérience acquise dans ce domaine, qu'un usage abusif du principe de précaution ne paralyse toute initiative, en particulier (...) la recherche scientifique* ».

Suivant son rapporteur, la commission a *rejeté* cet amendement.

— Article 6 de la Charte de l'environnement : *Promotion du développement durable par les politiques publiques et exigence de conciliation*

La commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard prévoyant que le développement durable que doivent promouvoir les politiques publiques doit concilier les exigences économiques, sociales et environnementales et visant à supprimer la dernière phrase de cet article aux termes de laquelle les politiques publiques doivent prendre en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilier avec le développement économique et social.

Mme Geneviève Perrin-Gaillard a indiqué que le développement durable ne devait pas donner lieu à une hiérarchisation des exigences de respect de l'environnement et de développement économique et social et a craint que tel ne soit pas le cas dans la rédaction proposée par la Charte qui semble faire prévaloir l'exigence de développement économique et social sur les considérations environnementales.

Le rapporteur pour avis s'y est déclaré défavorable, la notion de développement durable suffisant, par elle-même, à ne pas établir de hiérarchie entre ses trois piliers environnemental, économique et social. Suivant son rapporteur, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a ensuite examiné en discussion commune deux amendements de M. Yves Cochet, le premier visant à réécrire la dernière phrase de cet article pour disposer que le développement économique et social doit être compatible avec la protection de l'environnement et le second prévoyant que les politiques publiques doivent prendre en compte l'amélioration de l'environnement et non sa mise en valeur.

M. Yves Cochet a indiqué que son premier amendement répondait au constat selon lequel les préoccupations économiques ont souvent la priorité sur les considérations environnementales, à l'exception de quelques rares contre-exemples, comme celui de la déviation d'une autoroute pour préserver une espèce endémique, le pique-prune. Il a précisé que son second amendement

était motivé par les dérives auxquelles peut donner lieu la notion de mise en valeur de l'environnement, qui permet de « bétonner » certains espaces naturels, citant ainsi la disposition introduite dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux aux termes de laquelle les lacs de montagne pourront désormais être équipés de « paillotes » démontables.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable à ces deux amendements, notant que le premier tendait à établir une hiérarchie entre les trois piliers du développement durable.

M. François Brottes a fait remarquer que les dispositions relatives aux lacs de montagne introduites dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux permettraient non pas de construire des « paillotes » mais des stations d'épuration à proximité de ces lacs, ce qui n'est aujourd'hui pas possible ; **M. Pierre Ducout** a fait remarquer que l'amendement précédemment présenté par Mme Geneviève Perrin-Gaillard permettait d'éviter toute hiérarchisation des trois éléments constitutifs du développement durable.

Puis, la commission a *rejeté* ces deux amendements.

— Article 7 de la Charte de l'environnement : *Droit d'accès aux informations relatives à l'environnement et participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*

La commission a examiné un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à mentionner expressément le principe de participation dans l'article 7 de la Charte. **Mme Geneviève Perrin-Gaillard** a expliqué que cet amendement avait vocation à être accompagné d'un amendement visant à compléter l'article 34 de la Constitution. Elle a sur ce dernier point vivement regretté qu'il ait été demandé au groupe socialiste, sans fondement réglementaire, de retirer cet amendement qui avait été initialement déposé auprès de la commission des affaires économiques et a demandé au Président Patrick Ollier de faire part au président de la commission des lois de son vif mécontentement au regard de telles pratiques.

Le Président Patrick Ollier a fait remarquer que ce retrait avait été accepté par le groupe socialiste, la commission des lois n'ayant pas le pouvoir de retirer d'elle-même un amendement déposé par le groupe socialiste auprès d'une autre commission.

Puis, la commission, suivant son rapporteur pour avis, a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Yves Cochet prévoyant une application directe de l'article 7 de la Charte par la suppression du renvoi à la loi pour en fixer les conditions et les limites.

— Article 8 de la Charte de l'environnement : *Education et formation à l'environnement*

La commission a examiné un amendement de M. François-Michel Gonnot prévoyant que l'éducation et la formation à l'environnement « contribuent » et non pas « doivent contribuer » à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte.

M. François-Michel Gonnot a précisé qu'il souhaitait, lors de l'examen de cet amendement en séance publique, que le Gouvernement précise les intentions du ministère de l'Education nationale quant aux conséquences de l'article 8 de la Charte et indique quelle serait la traduction concrète de ce dernier dans les programmes scolaires. **Le Président Patrick Ollier** a proposé d'adresser, conjointement avec M. François-Michel Gonnot, un courrier aux ministres compétents afin d'obtenir les précisions demandées. Puis, la commission a *rejeté* l'amendement de M. François-Michel Gonnot.

— Article 9 de la Charte de l'environnement : *Concours de la recherche et de l'innovation à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement*

M. François Brottes a retiré un amendement de Mme Geneviève Perrin-Gaillard visant à supprimer, par coordination avec un amendement précédent ayant été rejeté par la commission, l'article 9 de la Charte.

Il a par ailleurs déploré qu'aucun amendement de l'opposition n'ait été retenu lors de la révision de la loi fondamentale, faisant remarquer qu'une approche très différente avait été récemment retenue pour d'autres projets de loi, tel celui encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse. Il a jugé ce choix d'autant plus regrettable que le groupe socialiste avait déposé ses amendements auprès de la commission afin qu'ils puissent être examinés de façon approfondie lors de la réunion tenue en application de l'article 86 du Règlement.

— Article 10 de la Charte de l'environnement : *La Charte de l'environnement, inspiration de l'action européenne et internationale de la France*

La commission a examiné un amendement de M. Yves Cochet visant à ce que la Charte de l'environnement « cadre » et non pas « inspire » la politique de la France sur le plan international.

Le rapporteur pour avis ayant rappelé que l'article 10 de la Charte était un levier politique destiné à renforcer la position de la France dans les négociations internationales, tandis que les rapports entre la Constitution

française et les engagements internationaux sont régis par le titre VI de la Constitution, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a ensuite émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, *ainsi modifié*.

La commission a alors, conformément aux conclusions du rapporteur, donné *un avis favorable à l'adoption du projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement (n° 992) ainsi modifié*.

* *

*

Mercredi 12 mai 2004

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La commission a désigné **M. Serge Poignant** rapporteur sur le projet de loi d'**orientation sur l'énergie (n° 1586)** et a examiné ce projet.

M. François Brottes a défendu l'exception d'irrecevabilité n° 1 en dénonçant vigoureusement les conditions d'examen du texte et, en particulier, leur extraordinaire rapidité.

Le président a rappelé que la discussion de ce projet de loi s'inscrivait dans le prolongement d'un débat national qui avait eu lieu dans tout le pays à travers une série de rencontres en région de mars à mai 2003. Il a également indiqué qu'au terme de ce débat, le Gouvernement avait rendu public, le 7 novembre 2003, un livre blanc sur les énergies comprenant les propositions du Gouvernement sur les énergies. Il a enfin, rappelé qu'une déclaration du Gouvernement et un débat sur l'énergie, préparant également la discussion de ce projet de loi, avaient été organisés à l'Assemblée nationale, le 15 avril, et au Sénat, le 27 avril.

La commission a rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 puis la question préalable n° 1.

M. Jean Dionis du Séjour a indiqué que le groupe UDF ne s'était pas associé aux motions de procédure déposées par les députés du groupe socialiste en raison de sa solidarité avec le programme de travail législatif d'ensemble de la majorité qui doit conduire prochainement à l'examen d'un projet de loi visant à adapter le statut d'EDF et de GDF. Il a toutefois également regretté le calendrier très serré d'examen du projet de loi d'orientation sur l'énergie. Il a donc souhaité obtenir l'assurance qu'un débat approfondi pourrait être mené sur ce texte en commission mais aussi en séance publique

Le président Patrick Ollier a indiqué que le Gouvernement s'efforcerait certainement de donner aux parlementaires un temps suffisant pour débattre en séance publique du projet de loi comme ils le souhaitaient, compte tenu de l'importance du sujet. Il a toutefois estimé que si ce débat était organisé aujourd'hui, c'était parce que les réformes nécessaires n'avaient pas été menées sous la précédente législature.

M. Serge Poignant, rapporteur, a rappelé qu'il était effectivement nécessaire de légiférer pour définir une politique énergétique de long terme, tout en rejoignant le souhait d'une discussion suffisamment nourrie sur le projet de loi d'orientation de la politique énergétique.

Il a indiqué que le projet de loi comportait trois parties distinctes.

Il a d'abord précisé que son article premier approuvait une annexe fixant les objectifs et les orientations de la politique énergétique française pour les prochaines années. Il a noté que cette annexe aurait donc évidemment une importance politique particulière mais a estimé qu'elle devait également avoir la même valeur juridique que les dispositions de la loi figurant sous des articles numérotés.

Il a rappelé que l'annexe proposait d'assigner quatre objectifs à la politique énergétique : garantir la sécurité d'approvisionnement, mieux préserver l'environnement, garantir un prix compétitif de l'énergie et assurer l'accès de tous les Français à l'énergie. Il a considéré que ces objectifs recueilleraient certainement le consensus le plus large.

Puis, il a exposé les axes d'action que le projet de loi entendait privilégier pour atteindre ces objectifs.

Il a indiqué que le premier axe fixé par l'annexe consistait à maîtriser la demande d'énergie, tandis que le deuxième axe avait pour objet de diversifier le futur « panier énergétique », cet axe étant décliné pour l'électricité, pour la production de chaleur et pour les transports puis les zones non interconnectées.

Il a noté que, pour l'électricité, l'annexe définissait trois objectifs : maintenir l'option nucléaire ouverte à l'horizon 2020, assurer le développement des énergies renouvelables électriques et garantir la sécurité d'approvisionnement en combustibles fossiles utilisés pour la production d'électricité, particulièrement en période de pointe.

Il a estimé qu'il ne serait possible de maintenir l'option nucléaire ouverte à l'horizon 2020 qu'à la condition de se donner, à cette date, les moyens de renouveler le parc électronucléaire français. Il a rappelé que ce dernier avait permis de faire de la France l'un des États européens les moins émetteurs de gaz à effet de serre par habitant et de fournir à ses habitants une énergie abondante, à un prix très compétitif et stable. Il a remarqué qu'il n'existait pas aujourd'hui de technologie pouvant se substituer à l'énergie nucléaire sans présenter d'inconvénients majeurs, soit en termes de protection de l'environnement et de variabilité des prix (gaz), soit en termes de disponibilité et de prix (énergies renouvelables électriques). Il en a conclu qu'il serait parfaitement irresponsable en l'état des connaissances actuelles de priver la France de la possibilité de renouveler son parc nucléaire dans une quinzaine d'années.

Puis, il a indiqué que le second objectif concernant l'électricité était la promotion des énergies renouvelables électriques sur la base des

objectifs de la directive du 27 septembre 2001 qui prévoit, pour la France, un objectif indicatif national, qu'il a jugé consensuel, fixant à 21 % la part d'électricité produite à partir de sources renouvelables.

Il a enfin précisé que le troisième objectif était de garantir la sécurité d'approvisionnement en combustibles fossiles utilisés pour la production d'électricité.

Il a remarqué qu'en ce qui concerne la chaleur, la rédaction initiale de l'annexe reposait sur deux idées principales : créer les conditions d'une concurrence équitable entre énergies en prenant en compte l'impact sur l'environnement de chacune d'entre elles, d'une part, et promouvoir la production renouvelable de chaleur, d'autre part. Il a approuvé ces objectifs, tout en jugeant nécessaire de souligner davantage la nécessité de promouvoir en priorité la production renouvelable de chaleur qui, se substituant très largement à des combustibles fossiles, présente un intérêt éminent en matière de lutte contre le changement climatique. Il a renvoyé sur ce point à son rapport d'information relatif aux énergies renouvelables, adopté par la commission des affaires économiques le 21 octobre 2003.

Il a indiqué que l'annexe était ensuite consacrée à la question de la diversification énergétique dans le secteur des transports. Il a estimé que cette partie du projet de loi était sans doute la moins satisfaisante et a regretté que la rédaction initiale du Gouvernement, ambitieuse en matière de politique des transports, soit si prudente en ce qui concerne la promotion des biocarburants. Il a, en particulier, jugé regrettable que les objectifs indicatifs communautaires établis en la matière et qui ont le même caractère que les objectifs relatifs aux énergies renouvelables électriques ne figurent pas, à la différence de ces derniers, dans l'annexe. Il a considéré que la promotion des biocarburants constituait pourtant un impératif compte tenu de son intérêt environnemental et économique, dans la mesure où cette filière créait des emplois en France.

Il a ajouté que l'annexe abordait enfin la question plus technique de la garantie de la sécurité d'approvisionnement par des réseaux de distribution et de transport d'énergie adaptés et par des stockages suffisants, avant de conclure par un rappel des responsabilités des différents acteurs pouvant intervenir dans la politique énergétique.

Puis, il a indiqué que le projet de loi comprenait, en second lieu, un titre premier consacré à la maîtrise de la demande d'énergie constitué de six articles.

Il a précisé que les quatre premiers articles de ce titre premier instituaient des certificats d'économies d'énergie échangeables attestant de la réalisation par les vendeurs d'énergie ou leurs clients d'économies d'énergie. Il a remarqué qu'il s'agissait là d'un dispositif profondément innovant reposant

sur des orientations comparables à celles retenues au Royaume-Uni bien que le système retenu outre-manche soit bien moins ambitieux puisqu'il ne concerne que quelques énergéticiens. Il a estimé que ce nouvel instrument répondait à l'un des principaux enjeux de la politique énergétique pour l'avenir : la relance de la politique de maîtrise de la demande d'énergie.

Puis, il a précisé que l'article 6 du projet de loi, tendant à améliorer la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments - qu'ils soient nouveaux ou en rénovation - s'inscrivait dans la même logique.

Il a souligné l'importance des dispositions relatives aux bâtiments existants, en rappelant qu'au rythme actuel, le renouvellement du parc immobilier ne se fait qu'au rythme d'environ 1 % par an : dès lors, une action limitée aux constructions nouvelles ne pourrait donc évidemment qu'avoir un impact modeste à moyen terme.

Puis, il a précisé que l'article 7 du projet de loi visait à renforcer l'information des consommateurs sur le coût complet, c'est-à-dire intégrant leur consommation énergétique, de certains biens. Il a indiqué qu'il s'agissait, en complément des étiquetages existants sur la consommation énergétique, de « traduire » en quelque sorte ces éléments en coût actualisé. Il a jugé que cette information serait plus éloquente pour les consommateurs et inciterait efficacement, par conséquent, à l'acquisition de biens aussi peu consommateurs d'énergie que possible.

Puis, il a indiqué que le titre II du projet de loi était consacré à la promotion des énergies renouvelables.

Il a précisé que l'article 8 tendait à autoriser un dépassement du coefficient d'occupation des sols pour permettre la réalisation de travaux d'isolation thermique et d'équipement en énergie renouvelable sur des bâtiments anciens.

Il a estimé que cette disposition devrait être complétée par une mesure plus forte en direction des collectivités locales désireuses de mettre en œuvre une politique volontariste en matière d'énergies renouvelables, en donnant la possibilité aux collectivités locales qui le souhaitent de délimiter des zones où l'utilisation d'énergies renouvelables serait obligatoire, dans des proportions et selon des modalités définies par le plan local d'urbanisme. Il a indiqué que, dans ces zones prédéterminées, le futur constructeur devrait être clairement informé de cette obligation et s'y conformer.

Il a ensuite constaté que l'article 9 créait un système de garantie d'origine de l'électricité d'origine renouvelable. Il a souligné que les gestionnaires de réseaux d'électricité nationaux devraient ainsi délivrer aux producteurs qui en feraient la demande des garanties d'origine, certifiant que

l'électricité distribuée sur leurs réseaux est produite à partir d'énergies renouvelables, afin de mieux informer les consommateurs.

Il a ensuite indiqué que les articles 10 et 11 étaient consacrés à la promotion de l'énergie hydraulique. Il a rappelé avoir, dans son rapport d'information précité, recommandé des mesures de nature à favoriser le développement de cette filière, qui est compétitive, en réexaminant les réglementations protectrices de l'environnement local au regard de l'intérêt pour l'environnement global attaché au développement de la production hydraulique.

Il a observé que, si l'article 10, dans la rédaction initiale du projet de loi, ne visait qu'à un ajustement de portée purement technique, l'article 11 répondait en revanche à cette préoccupation, puisqu'il visait, d'une part, à simplifier les procédures nécessaires à l'exploitation de l'énergie hydraulique et, d'autre part, à relever, sous certaines conditions, le débit maximum dérivé des barrages.

Puis, il a indiqué que le titre III du projet de loi comprenait deux articles visant à mieux garantir l'équilibre des réseaux électriques et la qualité de la fourniture. Il a précisé que l'article 12 complétait en effet les dispositions existantes pour garantir une meilleure information des pouvoirs publics sur les risques de déséquilibre de l'offre et de la demande d'électricité. Il a enfin indiqué que l'article 13 visait à assurer la qualité du courant électrique fourni sur le territoire.

M. François Brottes a rappelé que, lors de l'examen du projet de loi sur les territoires ruraux, nombre des amendements adoptés en réunion de commission, ayant été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, n'étaient pas parvenus jusqu'en séance publique. Il a souhaité que, cette fois, la recevabilité financière soit examinée attentivement en commission afin de ne pas connaître, à nouveau, une telle déconvenue en séance publique.

M. Claude Gatignol, s'exprimant au nom du groupe UMP, a d'abord constaté que le projet de loi résultait d'un long travail puisqu'il était le résultat à la fois du débat national sur l'énergie organisé au printemps 2003 et du livre blanc qui en faisait le bilan. Il a noté que le rapporteur avait insisté à juste titre sur l'importance de l'annexe qui marque en particulier la volonté d'insérer les orientations de la politique énergétique de la France dans les orientations définies au niveau européen. Il a enfin rappelé son souci d'assurer la cohérence entre les axes du projet de loi et les options déjà prises dans la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Il a estimé que l'énergie était confrontée à deux grands défis : la lutte contre l'effet de serre et la prise en compte des risques pesant sur la disponibilité et sur le prix des énergies fossiles en raison d'évolutions géopolitiques et notamment de la montée en puissance des nouveaux pays industrialisés comme la Chine et l'Inde. Dans ce contexte, il a indiqué que le groupe UMP souscrivait aux quatre grands objectifs de la politique de l'énergie définis par le projet de loi, qui tendent à garantir les approvisionnements nationaux en énergie, mieux préserver l'environnement, garantir un prix compétitif de l'énergie, et garantir l'accès de tous les Français à l'énergie. Il a souligné que, parmi les moyens pour atteindre ces objectifs, une place particulière serait faite à la relance des efforts d'économie d'énergie, efforts qui devraient conduire à redonner un rôle de premier plan à l'ADEME. Il a indiqué que son groupe suivrait avec intérêt les initiatives du rapporteur, et qu'il apporterait globalement son soutien au projet de loi.

M. François Dosé a expliqué que, pour le groupe socialiste, la manière dont était amené ce projet de loi, tant attendu, avait provoqué une vive désillusion. Il a, en effet, jugé tout à fait déraisonnable qu'un texte d'une telle importance, puisqu'il a pour objet d'encadrer la politique énergétique de la France sur plusieurs décennies, fût soumis à la représentation nationale dans des conditions si cavalières, puisqu'à peine adopté en Conseil des ministres le 5 mai, il était inscrit à l'ordre du jour de la commission la semaine suivante. Il a indiqué que cette désillusion ne pouvait que redoubler à la lecture du projet de loi puisque celui-ci se composait pour moitié d'une annexe à la portée juridique très incertaine.

Précisant qu'il était difficile de ne pas adhérer aux grandes lignes qui y étaient tracées, tant au niveau des objectifs à poursuivre qu'au niveau des moyens à mettre en œuvre, il a estimé néanmoins que ce texte était décevant faute de hiérarchisation entre les différents espaces pertinents, ou entre les différentes échéances temporelles, ou enfin, entre les différentes options.

M. Jean Dionis du Séjour a indiqué que le groupe UDF ressentait également une certaine frustration à se voir imposer un tel calendrier mais a estimé néanmoins que l'arrivée de ce projet de loi d'orientation sur l'énergie était bienvenue, car ses enjeux étaient de grande importance, touchant à la fois aux questions climatiques, géopolitiques et économiques. Il a toutefois regretté l'absence de prise en compte des enjeux de santé publique.

S'agissant du projet de loi lui-même, il a regretté que les grands axes de la politique menée fussent décrits en annexe et a souhaité que les dispositions de celles-ci fussent réintégrées sous des articles numérotés. Il a également estimé qu'il aurait fallu plus méthodiquement réinsérer la politique de la France dans le cadre des engagements internationaux et européens qu'elle a souscrits et veiller à ce que la définition des actions de long terme envisagées

soit accompagnée de l'instauration d'un cadre annuel de suivi de leur mise en œuvre.

Il a, en conséquence, souhaité que l'examen de ce projet de loi fût l'occasion d'aborder des questions encore trop occultées comme la place de la voiture en ville, le soutien au développement des biocarburants, la revalorisation du rôle du gaz parmi les sources énergétiques et, enfin, l'avenir de la filière nucléaire.

Après avoir vivement regretté que les délais impartis aux députés pour effectuer leur travail parlementaire soient aussi brefs en estimant qu'ils constituaient un véritable déni de démocratie, **M. Yves Cochet** a ensuite critiqué la structure de la loi en s'étonnant que des orientations appelées à commander la politique énergétique pendant des décennies soient reléguées en annexe. Puis, il a souligné les incertitudes relatives à la portée normative de cette annexe.

Il a ensuite estimé que la première difficulté que devaient affronter les pouvoirs publics était le sentiment généralement répandu que l'énergie est abondante et que chacun y a largement droit. Puis, il a critiqué les présentations réductrices, par exemple celles tendant à offrir une fausse alternative entre le nucléaire et l'effet de serre. Il a également noté que le secteur énergétique était désormais davantage dominé par les stratégies des grands opérateurs économiques que par de véritables politiques énergétiques. Il a en effet estimé que le secteur de l'énergie manquait de démocratie ce qu'illustre le fait qu'aucune loi d'orientation sur cette question n'a jamais été discutée.

M. Serge Poignant, rapporteur, a reconnu qu'il aurait également préféré disposer de davantage de temps pour travailler sur ce projet de loi. Il a ensuite estimé essentiel de donner une pleine valeur législative à l'annexe en suggérant, à cette fin, d'en adopter une nouvelle rédaction plus concise supprimant les éléments purement factuels et de modifier également l'article d'approbation. Il a indiqué que l'essentiel, sur ce point, était d'affirmer clairement la volonté du législateur.

Il a ensuite souligné la richesse et le caractère largement consensuel des dispositions de l'annexe tout en estimant nécessaire de les compléter notamment sur la question des biocarburants.

En ce qui concerne la recevabilité de ces amendements, il a précisé avoir veillé à ce que ses propositions soient recevables en indiquant que cela l'avait conduit à renoncer à des rédactions ambitieuses sur la question des moyens de la recherche publique en matière énergétique.

M. Alfred Trassy-Paillogues a indiqué qu'il serait important, pour comprendre les enjeux liés à la mise en place du dispositif complexe des

certificats d'économies d'énergie, de disposer d'un tableau synthétique détaillant les modalités pratiques de sa mise en œuvre, en opérant le cas échéant une comparaison avec l'expérience menée au Royaume-Uni.

Après s'être associé aux réserves émises au sujet des délais d'examen du présent projet de loi, **M. Pierre Ducout** a rappelé que ce projet de loi se situait dans le prolongement de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité qui avait mis en place des instruments de politique énergétique et notamment la programmation pluriannuelle des investissements.

Puis, il a estimé que ce projet de loi ne permettait pas à la France de dégager une stratégie de dimension européenne, notamment dans le domaine de la recherche énergétique, comme elle avait su le faire dans le domaine aéronautique ou spatial. Il a rappelé que le simple accompagnement du marché de l'énergie ne suffisait pas à constituer une véritable politique dans ce domaine.

Il a en outre jugé nécessaire d'indiquer clairement dans le projet de loi un objectif de réduction de l'émission des gaz à effet de serre de 3 % par an jusqu'en 2050 ainsi que de définir la place réservée au gaz, indispensable pour accompagner les énergies renouvelables, dans le panier énergétique national, tout en soutenant une conception offensive de la notion de service public de l'énergie, y compris au niveau européen.

M. François-Michel Gonnot s'est interrogé sur la structure étrange du projet de loi d'orientation sur l'énergie dont l'article 1^{er} renvoie les orientations de la politique énergétique française à l'annexe.

Il a ensuite souhaité connaître la véritable valeur juridique de cette annexe. Il a ajouté qu'il attendait, sur cette question, une réponse claire du Gouvernement en séance publique.

Il a noté que le rapporteur envisageait un amendement proposant une réécriture globale de l'annexe et a souhaité que ce nouveau texte puisse être encore enrichi par les initiatives parlementaires en vue de la séance publique. Il a souhaité savoir si les sous-amendements portant sur l'annexe pourraient donner lieu à un débat suffisant lors de la prochaine réunion de la commission.

Après avoir rappelé la nécessité de transposer, avant le 1^{er} juillet 2004, de nombreuses dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité, il a rappelé que certaines d'entre elles devraient figurer dans le futur projet de loi relatif au statut d'EDF et de GDF mais que le contenu de celui-ci ne serait pas connu avant la première lecture du

présent projet de loi ce qui risquait de soulever certaines difficultés de coordination.

M. François Brottes a suggéré de faire figurer dans le projet de loi les dispositions normatives de l'annexe sous la forme de plusieurs articles permettant de limiter les conséquences que pourrait avoir l'irrecevabilité de l'un d'entre eux. Il a ajouté qu'il interpréterait un refus du rapporteur de procéder à un tel réaménagement comme une confirmation de la valeur non normative de l'annexe.

M. Serge Poignant, rapporteur, a indiqué qu'il transmettrait au Gouvernement la demande de M. Alfred Trassy-Paillogues de pouvoir disposer d'un document synthétique décrivant le dispositif des certificats d'économies d'énergie, et a signalé qu'il partageait le souci de M. Pierre Ducout de voir mieux affirmée la dimension européenne de la politique énergétique.

S'agissant de la portée de l'annexe, il a indiqué partager pleinement la volonté des commissaires s'étant exprimés sur le sujet de voir reconnue aux dispositions figurant dans l'annexe la même valeur qu'à celles figurant sous des articles numérotés. Il a rappelé qu'en 2002, le Conseil constitutionnel avait, à deux reprises, estimé que des annexes d'orientation ne présentaient pas de caractère normatif mais qu'il avait retenu une analyse contraire pour des annexes de programmation. Il a donc estimé, au minimum, nécessaire de modifier l'intitulé de l'annexe afin de ne pas utiliser l'expression d'« orientations » tout en indiquant que l'insertion des dispositions de l'annexe sous des articles numérotés risquait de nuire à la lisibilité d'ensemble du projet de loi.

M. François Brottes a demandé, au nom de son groupe, que le président de la commission des lois soit auditionné par la commission des affaires économiques sur la portée juridique de l'annexe.

M. Yves Cochet a estimé que, dès lors que l'amendement proposant une nouvelle rédaction de l'annexe donnait à celle-ci une valeur normative, cet amendement devenait susceptible d'un contrôle de recevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution, et qu'il ne pouvait donc pas être examiné tel quel en commission, puisqu'il ne comportait pas de gage alors qu'il créait des charges nouvelles.

Le président Patrick Ollier a indiqué que le président de la commission des lois n'avait pas de compétence particulière pour apprécier la valeur normative d'un texte et que le rapporteur proposait, s'agissant de l'annexe du projet de loi, les éclaircissements nécessaires, ouvrant la voie à une possibilité de modification par sous-amendements dans l'intention claire de donner une pleine portée législative à cette annexe.

En ce qui concerne l'organisation des travaux de la commission, il a proposé de consacrer la matinée du mardi 18 mai à la réunion prévue par l'article 88 du règlement.

M. François Brottes a signalé qu'il prenait note de ce que la saisine du président de la commission des lois pour qualifier la portée juridique de l'annexe avait été écartée et qu'il en référerait à son président de groupe, pour qu'il évoque la question au cours de la conférence des présidents. Il a jugé impossible de réaliser un travail législatif sérieux sur des dispositions dont la portée juridique est incertaine.

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

Avant l'article 1^{er} :

La commission a été saisie de 68 amendements présentés par M. Yves Cochet portant article additionnel avant l'article premier.

M. Yves Cochet a présenté la philosophie générale de ses amendements, en rappelant qu'il considérait que les mesures contenues dans l'annexe devaient être réintroduites dans les articles du projet de loi, afin de leur donner une réelle portée normative.

Il a indiqué que c'était pour cette raison qu'il avait déposé 68 amendements sur le projet de loi, qui visaient à transférer l'annexe dans le corps du projet de loi, et à la restructurer en trois principaux thèmes :

- les grands objectifs de la politique énergétique française, qui font l'objet des 14 premiers amendements ;

- la question de la maîtrise de l'énergie, qu'il conviendrait d'ailleurs plutôt de désigner sous le terme d'efficacité ou de sobriété énergétique, et qui fait l'objet des 32 amendements suivants ;

- enfin, la problématique des énergies renouvelables, à laquelle sont consacrés les 22 derniers amendements.

Puis, M. Yves Cochet a présenté un premier amendement visant à rappeler la nécessité d'une politique énergétique qui doit prendre en compte une triple contrainte, celle de la pollution de l'air et de l'effet de serre, celle du déclin des hydrocarbures et celle des risques technologiques, au premier rang desquels le risque nucléaire. Cet amendement souligne que la politique énergétique de la France doit être basée sur la réduction de ces contraintes puis sur la répartition de celles-ci entre les différentes filières.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable à cet amendement et a indiqué qu'il aurait la même position sur les autres amendements de M. Yves Cochet. Il a précisé que les 49 premiers amendements de M. Yves Cochet

étaient concurrents de ses propres propositions relatives à la modification des dispositions figurant dans l'annexe et qu'ils pourraient discuter sous forme de sous-amendements à celles-ci. Il a ensuite indiqué que les autres amendements du même auteur relevaient, par contre, d'autres parties du projet de loi, que certains étaient intéressants et devaient être discutés mais qu'ils ne pouvaient être adoptés comme des articles additionnels avant l'article premier. Il a donc invité M. Yves Cochet à reprendre ces amendements en les insérant mieux dans l'architecture du texte.

La commission a *rejeté* cet amendement.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un deuxième amendement rappelant que l'adhésion participative de l'opinion publique est construite sur la conviction partagée que les acteurs du secteur de l'énergie, politiques, industriels et associatifs, sont engagés dans la réduction des contraintes.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un troisième amendement précisant que différents modes d'action concourent à l'accroissement de la sobriété et de l'efficacité énergétiques : les comportements attentifs des usagers, la suppression des gaspillages dans l'organisation de notre société, la recherche technologique, les standards de qualité et de construction des équipements neufs et la réhabilitation de bâtiments et d'installations anciennes. Le groupe socialiste a soutenu cet amendement.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un quatrième amendement disposant que les énergies renouvelables constituent des modes d'approvisionnement énergétique ne comportant pas de risque d'épuisement des ressources et ne présentant ni risques technologiques, ni contribution à l'effet de serre et qu'il convient donc de les développer.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un cinquième amendement visant le secteur des transports, qui constitue la principale source de pollution de l'air et d'émission de gaz à effet de serre, et doit donc faire à ce titre l'objet d'une réorientation profonde par le biais de la maîtrise de la mobilité par les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire et par l'organisation logistique des entreprises ainsi que par le développement des transports modaux, la réduction des consommations de carburant des véhicules et l'amélioration des comportements de conduite des usagers.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un sixième amendement soulignant que les progrès de sobriété et d'efficacité énergétiques, le développement des énergies renouvelables, et la réorientation des transports doivent permettre progressivement de libérer la France de sa dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles et du nucléaire, facteurs de pollution et de risques.

M. Jean Dionis du Séjour s'est déclaré favorable au fond de l'amendement, tout en désapprouvant la méthode de M. Yves Cochet estimant que ces amendements devaient plutôt modifier les dispositions de l'annexe que créer de nouveaux articles.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un septième amendement disposant que le recours encore nécessaire aux combustibles fossiles implique de choisir les sources et technologies ayant le plus faible impact en terme d'effet de serre et de rechercher les meilleurs rendements.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un huitième amendement concernant la politique énergétique internationale de la France et disposant que notre pays doit s'engager à proposer aux Nations Unies un accord de mise en œuvre des mesures suivantes :

- chaque État réglementera les importations et les exportations de pétrole,
- aucun pays exportateur de pétrole ne produira plus de pétrole que ne lui permet son taux de déplétion annuel scientifiquement calculé,
- chaque état réduira ses importations de pétrole à un taux de déplétion mondial convenu.

Le président Patrick Ollier a rappelé à M. Yves Cochet que le Président Jacques Chirac était à l'origine des prises de position très claires de la France lors du sommet de Johannesburg et a regretté que M. Yves Cochet n'ait pas mis en œuvre ses propositions lorsqu'il était ministre.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un neuvième amendement concernant la filière électro-nucléaire et soulignant que, au vu des risques

qu'elle présente, la France devrait s'engager vers la sortie du nucléaire et qu'en conséquence, aucune construction de nouveau réacteur ne devait être entreprise.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un dixième amendement visant à fixer législativement un objectif de réduction de 1 % par an de la consommation d'énergie finale.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un onzième amendement fixant un objectif de réduction de 2 % par an en moyenne de la consommation des énergies primaires de combustibles fossiles.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un douzième amendement disposant que, dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques, la France s'engage à diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un treizième amendement demandant la remise d'un rapport au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, issu d'un audit indépendant, qui devra évaluer et internaliser les externalités non comptabilisées dans les prix des énergies industrielles.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

M. Yves Cochet a ensuite présenté un quatorzième amendement visant à garantir un accès aux services énergétiques pour couvrir les besoins fondamentaux des usagers, en différenciant ce niveau d'accès selon les différentes catégories d'utilisateurs.

La commission a *rejeté* cet amendement conformément à l'avis du rapporteur.

Puis, la commission a également *rejeté* les autres amendements du même auteur portant article additionnel avant l'article premier.

Article 1^{er} : Approbation de l'annexe

Le président Patrick Ollier et le rapporteur ont indiqué avoir constaté qu'un consensus s'était dégagé parmi les commissaires sur la nécessité de clarifier la portée juridique des dispositions de l'annexe et ont estimé que la formule la plus simple, pour le faire, était d'intégrer celle-ci sous des articles numérotés comme l'avaient souhaité plusieurs intervenants.

Le rapporteur a indiqué, en conséquence, présenter sept amendements tendant à insérer, au début du projet de loi, les dispositions de l'annexe. Il a précisé que la rédaction actuelle de l'annexe comprenait de nombreux éléments factuels, inutiles dans une loi, et que ces amendements ne les reprendraient donc pas.

M. François Brottes ainsi que **M. Yves Cochet** se sont interrogés sur la recevabilité de ces amendements au titre de l'article 40 de la Constitution.

Le rapporteur a estimé que ses amendements étaient recevables.

M. Yves Cochet a douté qu'ils puissent l'être en estimant qu'ils créaient des charges publiques nouvelles.

Le président a rappelé que la recevabilité au titre de l'article 40 s'appréciait par rapport à la rédaction initiale du projet de loi et qu'en l'espèce, dans la mesure où ces amendements reprenaient, pour l'essentiel, celle-ci, ils lui paraissaient recevables. Il a, en outre, indiqué que le Gouvernement s'était engagé auprès de lui à reprendre ces amendements, dans la rédaction exacte proposée par le rapporteur, dans l'hypothèse où ils seraient néanmoins déclarés irrecevables.

Puis, la commission a examiné un amendement du rapporteur portant rédaction globale de l'article premier définissant, sur la base de la rédaction de l'annexe, les objectifs de la politique énergétique.

La commission a *adopté* cet amendement portant rédaction globale de l'article premier.

En conséquence, vingt et un amendements portant sur l'annexe, treize présentés par M. Armand Jung, trois présentés par M. Jean Dionis du Séjour, trois présentés par M. Stéphane Demilly et un présenté par M. Jean-Claude Lenoir, sont devenus sans objet.

Article additionnel après l'article 1^{er} : *Premier axe de la politique énergétique*

Le rapporteur a présenté un amendement portant article additionnel après l'article premier disposant que le premier axe de la politique énergétique est la maîtrise de la demande d'énergie et en précisant, sur la base de la rédaction de l'annexe, les objectifs et les moyens.

La commission a *adopté* cet amendement *portant article additionnel après l'article premier*.

Article additionnel après l'article 1^{er} : *Deuxième axe de la politique énergétique*

Le rapporteur a présenté un amendement portant article additionnel après l'article premier disposant que le deuxième axe de la politique énergétique est la diversification du futur panier énergétique de la France.

Il a précisé que cet amendement précisait, sur la base de la rédaction de l'annexe, les objectifs et les moyens de cette diversification en soulignant davantage que ne le fait la rédaction actuelle de l'annexe la nécessité de promouvoir, d'une part, les énergies renouvelables thermiques et, d'autre part, les biocarburants, pour lesquels l'amendement reprend les objectifs fixés par la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports.

La commission a *adopté* cet amendement *portant article additionnel après l'article premier*.

Article additionnel après l'article 1^{er} : *Troisième axe de la politique énergétique*

Le rapporteur a présenté un amendement portant article additionnel après l'article premier disposant que le troisième axe de la politique énergétique est le développement de la recherche dans le secteur de l'énergie.

La commission a *adopté* cet amendement *portant article additionnel après l'article premier*.

Article additionnel après l'article 1^{er} : *Quatrième axe de la politique énergétique*

Le rapporteur a présenté un amendement portant article additionnel après l'article premier disposant que le quatrième axe de la politique énergétique est d'assurer un transport de l'énergie efficace et des capacités de stockage suffisantes.

La commission a *adopté* cet amendement *portant article additionnel après l'article premier*.

Article additionnel après l'article 1^{er} : *Prise en compte dans la politique énergétique du rôle des collectivités territoriales et de l'Union européenne*

Le rapporteur a présenté un amendement portant article additionnel après l'article premier disposant que la politique énergétique prend en compte le rôle des collectivités territoriales et celui de l'Union européenne.

La commission a *adopté* cet amendement *portant article additionnel après l'article premier*.

•Après l'article 1^{er}

La commission a examiné en discussion commune deux amendements présentés par M. Jean Dionis du Séjour portant articles additionnels après l'article 1^{er}, visant à créer un titre nouveau comprenant un article instituant une loi de politique énergétique annuelle.

M. Jean Dionis du Séjour a salué la démarche ayant conduit à présenter un projet de loi d'orientation sur l'énergie mais a souligné qu'il conviendrait de mettre en œuvre et, le cas échéant, de réactualiser les orientations ainsi fixées dans un projet de loi annuel.

M. Claude Birraux a indiqué comprendre l'intention mais a jugé sa mise en œuvre difficile compte tenu de l'encombrement du calendrier parlementaire. Il a, en outre, souligné que le secteur de l'énergie était, par excellence, un domaine dans lequel il convenait de préserver une visibilité de long terme.

M. Yves Cochet a annoncé qu'il voterait en faveur de cet amendement en soulignant que, dès lors qu'étaient déjà obligatoirement examinés, chaque année, un projet de loi de finances et un projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), il ne semblait pas absurde de vouloir faire de même en matière énergétique, les objectifs de la politique énergétique de la France devant être affinés au fil du temps.

Le rapporteur a approuvé la démarche visant à mieux informer le Parlement sur la politique énergétique du pays mais s'est interrogé sur la pertinence pratique du parallèle proposé avec les lois de finances, compte tenu des contraintes de l'ordre du jour du Parlement, soulignées, à juste titre, par M. Claude Birraux. Il a jugé plus réaliste, pour compléter l'information du Parlement, de demander qu'une annexe budgétaire spécifique figure, chaque année, dans la loi de finances et a indiqué proposer un amendement, en ce sens, après l'article 13.

M. Jean Dionis du Séjour a approuvé l'idée d'une transmission annuelle au Parlement d'un «jaune» budgétaire consacré à la politique énergétique mais a maintenu qu'il lui semblait possible de débattre chaque année d'un projet de loi adaptant les moyens nécessaires pour respecter les principaux objectifs énergétiques, comme cela existe en matière sanitaire, dans

le PLFSS, avec l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM).

Le rapporteur a jugé irréaliste d'instituer une obligation d'examiner chaque année des tels textes thématiques et a donc émis un avis défavorable.

Puis, la commission a *rejeté* ces deux amendements.

TITRE I^{ER}

LA MAÎTRISE DE LA DEMANDE D'ÉNERGIE

CHAPITRE I^{ER} : Les certificats d'économie d'énergie

Article 2 : *Obligation de réaliser des économies d'énergie pour les fournisseurs d'énergie*

La commission a examiné un amendement présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, prévoyant d'une part que les personnes astreintes à la réalisation d'économies d'énergie sont uniquement les personnes morales, et d'autre part que les personnes morales vendant du froid, du fioul domestique ou du fioul lourd sont également concernées par ces obligations.

M. Serge Poignant, rapporteur, a en effet indiqué que le dispositif des certificats d'économies d'énergie avait pour objet de contraindre les principaux fournisseurs d'énergie à réaliser des économies d'énergie, dans la mesure où ils sont seuls à même de supporter le surcoût ainsi occasionné, ce qui n'est pas le cas des personnes physiques.

Il a en outre indiqué que les personnes morales fournissant du froid, par réfrigération ou climatisation, du fioul lourd permettant le fonctionnement des centrales thermiques, ainsi que toutes les personnes vendant du fioul domestique, devaient pouvoir être astreintes à des économies d'énergie.

Il a enfin indiqué que les vendeurs d'essence avaient été volontairement exclus du dispositif, dans la mesure où le lien commercial très ténu qu'ils entretiennent avec leurs clients ne leur permet pas d'agir sur leur mode de consommation énergétique.

La commission a *adopté* cet amendement, rendant sans objet trois amendements présentés, l'un par M. François-Michel Gonnot et les deux autres par M. Jean Dionis du Séjour.

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, précisant d'une part que le décret prévu par cet article fixe périodiquement un objectif national d'économies d'énergie, et

d'autre part que les contributions en économies d'énergies des différents fournisseurs sont fixées en fonction du nombre de clients desservis.

La commission a *adopté* cet amendement, rendant sans objet un amendement présenté par M. François-Michel Gonnot.

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, prévoyant que les personnes astreintes à des économies d'énergie sont mises en demeure d'acquérir des certificats d'économies d'énergie, dont le prix ne peut être supérieur au versement libératoire prévu par cet article. Cet amendement prévoit en outre que le montant du versement libératoire ne peut excéder un centime d'euro par kilowattheure, sachant que ce montant peut être doublé si le fournisseur d'énergie ne prouve pas qu'il n'a pas pu acquérir des certificats.

M. Serge Poignant, rapporteur, a indiqué que cet amendement permettrait d'assurer l'efficacité du dispositif des certificats d'économies d'énergie, tout en abaissant le montant maximum du versement libératoire, conformément aux indications du *Livre blanc sur les énergies*.

La commission a *adopté* cet amendement, rendant sans objet trois amendements présentés par MM. Claude Gatignol, François-Michel Gonnot et Jean Dionis du Séjour.

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, prévoyant que les coûts liés aux actions permettant la réalisation d'économies d'énergie mises en œuvre par des fournisseurs d'énergie auprès des clients bénéficiant de tarifs de vente d'énergie réglementés, sont pris en compte dans les évolutions tarifaires arrêtées par l'autorité publique.

La commission a *adopté* cet amendement, rendant sans objet un amendement présenté par M. Jean-Claude Lenoir.

Puis, la commission a *adopté* l'article 2 *ainsi modifié*.

Article 3 : Définition des certificats d'économies d'énergie

La commission a *adopté* un amendement présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, supprimant la disposition du projet de loi selon laquelle l'État ne peut acquérir des certificats d'économies d'énergie.

M. Serge Poignant, rapporteur, a en effet indiqué que les administrations publiques de l'État consomment beaucoup d'énergie, et peuvent utilement jouer un rôle incitatif dans la mise en œuvre du dispositif.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. François-Michel Gonnot, prévoyant que les certificats d'économies d'énergie sont délivrés par un organisme habilité par le ministre chargé de

l'énergie, après que le rapporteur eut indiqué que l'État serait, autant que ledit organisme, soucieux de préserver la neutralité de ce dispositif en termes de concurrence.

La commission a ensuite *adopté* un amendement présenté par M. Serge Poignant, prévoyant que les actions permettant la substitution d'une source d'énergie non renouvelable par une source d'énergie renouvelable pour la production de chaleur destinée au chauffage ou à la production d'eau chaude donnent lieu à délivrance de certificats d'économies d'énergie selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

La commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, supprimant la disposition selon laquelle les certificats d'économies d'énergie permettent de justifier de l'accomplissement des obligations prévues à l'article 2, considérant que cette disposition était déjà précisée à l'article 2.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de coordination présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, ainsi qu'un amendement du même auteur visant à préciser que les certificats d'économies d'énergie peuvent être détenus, acquis ou cédés par toute personne morale.

La commission a ensuite *adopté* un amendement présenté par M. François-Michel Gonnot, prévoyant que le nombre d'unités de compte des certificats est fixé en fonction de la situation énergétique de la zone géographique où les économies sont réalisées, rendant sans objet un amendement similaire présenté par M. Jean Dionis du Séjour.

La commission a *rejeté* un amendement présenté par M. François-Michel Gonnot, prévoyant que seules les économies d'énergie réalisées dans les installations soumises à une obligation d'économie d'énergie en application de l'article 2 donnent lieu à délivrance de certificats, après que le rapporteur eut indiqué que l'objectif du dispositif était précisément d'inciter tous les intervenants du domaine de l'énergie, fournisseurs ou utilisateurs, à réaliser de telles économies, même si seuls les principaux fournisseurs d'énergie sont soumis à une obligation spécifique d'économie d'énergie.

Deux amendements similaires présentés par MM. François-Michel Gonnot et Jean Dionis du Séjour, prévoyant que les coûts afférents aux économies d'énergies réalisés auprès de clients dont les tarifs sont réglementés sont pris en compte dans les révisions tarifaires du ministre, ont été retirés après que le rapporteur eut indiqué que ces amendements avaient été rendus sans objet par l'adoption d'un amendement similaire à l'article 2.

La commission a ensuite *adopté* un amendement présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, précisant que les économies d'énergie réalisées

par le seul respect de la réglementation en vigueur ne donnent pas lieu à délivrance de certificats d'économies d'énergie.

M. François-Michel Gonnot a ensuite retiré un amendement prévoyant que le décret prévu par cet article précise les dispositions visant à assurer la neutralité et la transparence des transactions liées aux certificats d'économies d'énergie, après que le rapporteur lui eut indiqué qu'un amendement similaire était proposé à l'article 4.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par M. François-Michel Gonnot, prévoyant que le décret prévu par cet article précise les dispositions visant à ce que la mise en œuvre des certificats d'économies d'énergie ne soit pas préjudiciable à l'ouverture des marchés énergétiques et au droit de la concurrence, après que le rapporteur lui eut indiqué que la mise en œuvre du dispositif par décret était naturellement soumise au droit de la concurrence, faute de quoi ce décret serait illégal.

Puis, la commission a *adopté* l'article 3 *ainsi modifié*.

Article 4 : *Registre national des certificats d'économies d'énergie*

La commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur, puis elle a *rejeté* un amendement de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet prévoyant que le prix d'une transaction portant sur un certificat est communiqué. Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que le prix moyen de cession ou d'acquisition des certificats est rendu public par l'État, ou, le cas échéant, par l'organisme chargé de les délivrer, afin d'assurer la transparence des transactions liées aux certificats d'économies d'énergie.

Puis la commission a *adopté* l'article 4 *ainsi modifié*.

Article 5 : *Infractions au dispositif des certificats d'économies d'énergie*

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

CHAPITRE II : La maîtrise de l'énergie dans les bâtiments

Article additionnel avant l'article 6 : *Modification de l'intitulé d'une section du code de la construction et de l'habitation*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur visant à compléter l'intitulé de la section IV du chapitre premier du titre premier du livre premier du code de la construction et de l'habitation pour que la nouvelle législation relative à la performance énergétique des bâtiments soit prise en compte.

Article 6 : La performance énergétique des bâtiments

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur visant à réécrire le I de cet article. En conséquence, l'amendement de Mme Kosciusko-Morizet, visant à permettre au gouvernement d'interdire par décret les matériaux de faible qualité dont l'utilisation nuit à la maîtrise de l'énergie, et l'amendement de M. Jean-Louis Christ, visant à rendre obligatoire l'étude de faisabilité relative au recours aux énergies renouvelables pour les constructions neuves d'une surface supérieure à 170 mètres carrés, sont *devenus sans objet*.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur visant à réécrire le III de cet article et prévoyant que les chaudières et les systèmes de climatisation feront l'objet d'inspections régulières et que, dans le cadre de ces inspections, des conseils d'optimisation de l'installation seront, le cas échéant, dispensés aux propriétaires ou gestionnaires après que M. François-Michel Gonnot eut émis la crainte que cet amendement n'ouvre la voie à la bureaucratisation, M. Jean Gaubert ayant au contraire estimé que l'autocontrôle ne pouvait remplacer le contrôle.

En conséquence, l'amendement de M. Jean Dionis du Séjour, visant à maintenir en vigueur le 2° du II de l'article L. 224-1 du code de l'environnement, qui permet aux pouvoirs publics de prescrire les conditions de limitation de la publicité ou des campagnes d'information commerciales relatives à l'énergie ou à des biens consommateurs d'énergie, est devenu *sans objet*. De même, l'amendement de M. François-Michel Gonnot, visant à reconnaître que l'existence de contrats réguliers d'entretien soient considérés comme remplissant l'obligation de contrôle régulier, est devenu *sans objet*.

La commission a ensuite *adopté* l'article 6 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 6 : Certificats de performance énergétique des bâtiments

Avec l'avis favorable du rapporteur, la commission a *adopté* un amendement de M. Jean Dionis du Séjour visant à mettre en œuvre des certificats de performance énergétique, conformément à la directive n° 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments et destinés à faire apparaître la consommation énergétique d'un bien immobilier et à permettre de guider les nouveaux propriétaires ou locataires dans leur stratégie d'économies d'énergie. Il a indiqué que l'établissement du certificat de performance énergétique serait ainsi rendu obligatoire lors de toute location ou vente de bien immobilier et qu'il avait pour objectif de susciter une prise de conscience et de déclencher la réalisation effective de travaux grâce aux recommandations qui seront faites.

Après l'article 6 :

Après que le rapporteur eût indiqué qu'il avait déposé un amendement visant à instaurer un crédit d'impôt destiné à promouvoir les énergies renouvelables après l'article 13 du présent projet de loi, M. Jean Dionis du Séjour a retiré trois amendements ayant le même objet, en rehaussant le taux du crédit d'impôt, en prolongeant la durée du dispositif, et en rendant éligibles les pompes à chaleur.

Article additionnel après l'article 6 : *Étude de faisabilité et demande de permis de construire*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à prévoir que l'étude de faisabilité technique et économique prévue à l'article L. 111-9 du code de la construction et de l'habitation serait annexée à la demande de permis de construire.

Après l'article 6 :

Après que le rapporteur eut indiqué que cette disposition était largement hors sujet par rapport au présent projet de loi, la commission a *rejeté* un amendement de M. Jean Dionis du Séjour tendant à permettre de déroger par accords collectifs de location à la liste des charges de copropriété récupérables par les propriétaires sur les locataires, disposition issue du rapport de M. Philippe Pelletier sur les charges locatives.

Pour les mêmes raisons, la commission a également *rejeté* un amendement du même auteur visant à permettre que les décisions de modifications des charges de copropriété relatives au chauffage collectif soient prises à la majorité et non plus à l'unanimité. **M. François Brottes** a pourtant mentionné qu'une disposition de cette nature avait été introduite à son initiative dans la loi *urbanisme et habitat* du 2 juillet 2003 s'agissant des décisions des copropriétaires relatives aux travaux pour faciliter l'accès de l'immeuble aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur visant à instaurer des péages urbains afin de répondre aux problèmes de circulation, de stationnement, mais surtout de pollution générés par les véhicules à moteur. Il a décrit les effets positifs de cette instauration à Londres, depuis le 17 février 2003, sous forme d'une diminution des accidents et des encombrements. Le rapporteur a indiqué que le débat avait déjà eu lieu dans le cadre du projet de loi « Responsabilités locales » et qu'il avait été décidé de refuser ce type de mesure.

CHAPITRE III : L'information des consommateurs**Avant l'article 7 :**

M. Jean Dionis du Séjour a retiré son amendement tendant à obliger les entreprises du secteur de l'énergie à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie et à inciter les consommateurs à des économies d'énergie dans le cadre de leurs messages publicitaires, après que le rapporteur eut indiqué qu'il était favorable à cette disposition sur le fond, mais qu'elle trouverait mieux sa place au sein de l'article 6 du présent projet de loi.

Article 7 : *Affichage du coût complet des produits consommant de l'énergie*

La commission a *adopté* l'article 7 *sans modification*.

Après l'article 7 :

Après que le rapporteur eut indiqué que cet amendement était satisfait par les dispositions adoptées en remplacement de l'annexe, M. Jean-Louis Christ a retiré son amendement prévoyant que la production intérieure d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables devra atteindre, en 2010, 10 % de la consommation intérieure d'énergie primaire et précisant que cet objectif devait reposer principalement sur le développement de la chaleur produite à partir d'énergie renouvelable et sur l'engagement pris par l'État d'augmenter d'ici 2010 la production interne d'électricité de source renouvelable de 15 à 21 % de la consommation intérieure d'électricité totale.

TITRE II**LES ÉNERGIES RENOUVELABLES**

Article additionnel avant l'article 8 : *Création d'un nouveau chapitre*

La commission a *adopté* un amendement de M. François-Michel Gonnot introduisant avant le chapitre I^{er} un chapitre I^{er} A intitulé « Objectifs et principes généraux ».

Article additionnel avant l'article 8 : *Définition des énergies renouvelables*

Avec l'avis favorable du rapporteur, la commission a *adopté* un amendement de M. François-Michel Gonnot définissant le terme d'énergies renouvelables et celui de biomasse, en s'inspirant de la directive n° 2001/77 du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables.

Avant l'article 8 :

Après que le rapporteur eut indiqué que cet amendement était largement satisfait par les dispositions adoptées en remplacement de l'annexe, M. François-Michel Gonnot a retiré son amendement tendant à prévoir que la production intérieure d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelables devrait atteindre, en 2010, 10 % de la consommation intérieure d'énergie primaire et que, d'ici 2010, cet objectif serait réévalué, et visant également à ce que l'État confirme au travers de cet objectif son engagement d'augmenter d'ici 2010 la production intérieure d'électricité de source renouvelable de 15 à 21 % de la consommation intérieure d'électricité totale ainsi que son engagement d'augmenter d'ici 2010 à 5,75 % la part de biocarburants incorporés à la quantité totale d'essence et de gazole mise en vente sur le territoire national.

Article additionnel avant l'article 8 : *Création d'un conseil supérieur des énergies renouvelables*

La commission a *adopté* un amendement de M. François-Michel Gonnot visant à créer un Conseil supérieur des énergies renouvelables associant les pouvoirs publics et les représentants des professionnels et dont la composition et les missions seront définies par un décret en Conseil d'État.

Avant l'article 8 :

Après que le rapporteur eut indiqué que cet amendement était largement satisfait par l'amendement du rapporteur adopté à l'article 3 du présent projet de loi et permettant d'obtenir des certificats d'économie d'énergie en cas de substitution d'une énergie renouvelable thermique à une énergie non renouvelable, M. François-Michel Gonnot a retiré son amendement prévoyant que la production d'énergies renouvelables réalisée chez un consommateur et venant en déduction de sa consommation de combustibles fossiles ou d'énergie électrique fournie par un réseau de distribution ou de transport, est assimilée à une économie d'énergie et peut donner lieu à délivrance d'un certificat d'économie d'énergie.

Il a également retiré son amendement prévoyant que l'effort de recherche portant sur le développement des énergies renouvelables serait doublé dans les trois ans suivant la promulgation de la loi d'orientation sur les énergies, après que le rapporteur lui eut indiqué que cette mesure lui semblait financièrement irrecevable, et par ailleurs se rapportait davantage à l'un de ses amendements relatif à la recherche portant article additionnel avant l'article 1.

CHAPITRE I^{ER} : Dispositions relatives à l'urbanisme

M. François-Michel Gonnot a ensuite retiré son amendement visant à ajouter à l'intitulé du présent chapitre les termes « et à la construction », le rapporteur ayant souligné que seul le code de l'urbanisme

était modifié dans ce chapitre, les dispositions relatives à la construction faisant plutôt l'objet de l'article 6.

Article 8 : *Autorisation de dépassement du coefficient d'occupation des sols pour travaux d'isolation thermique ou d'équipement en énergie renouvelable*

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

Après que le rapporteur eût indiqué que cet amendement posait un problème rédactionnel, la disposition devant être applicable aux bâtiments achevés, M. François-Michel Gonnot a retiré son amendement visant à permettre le dépassement de COS uniquement pour les nouvelles constructions.

La commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur visant à permettre au plan local d'urbanisme de délimiter des zones à l'intérieur desquelles le constructeur devra recourir à des énergies renouvelables, dans des conditions que le PLU définit.

Par conséquent, M. François-Michel Gonnot et M. Jean Dionis du Séjour, auteurs de deux amendements similaires à celui du rapporteur, les ont retirés.

M. François-Michel Gonnot a ensuite retiré son amendement tendant à prévoir que l'autorité qui délivre le permis de construire peut subordonner la réalisation des constructions à la mise en place de dispositifs de recours à des énergies renouvelables, le rapporteur ayant indiqué que, soit cette disposition était satisfaite par l'adoption de l'amendement précédent, soit, serait inopérante dès lors que le document d'urbanisme ne prévoirait pas de dispositifs de recours à des énergies renouvelables.

La commission a ensuite *adopté* l'article 8 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 8 : *Réforme du régime de délivrance des permis de construire pour les éoliennes*

Le rapporteur a présenté un amendement visant à transférer au maire la délivrance des permis de construire des éoliennes et à conditionner celle-ci à l'avis des maires des communes limitrophes et à l'avis conforme de la commission des sites, perspectives et paysages.

Le rapporteur a rappelé que le développement de l'énergie éolienne devait être concilié avec la protection des sites et des paysages. Or, a-t-il précisé, le dispositif actuel de délivrance des permis de construire, qui confie cette responsabilité au préfet, ne répond pleinement à aucun de ces deux objectifs.

Il a estimé que cette procédure était lourde et, en conséquence, perçue comme entravant dans certains cas le développement de projets éoliens. Il a souligné que M. Jean Besson, parlementaire en mission dans le cadre du Débat national sur les énergies, s'était interrogé *« sur la pertinence de confier la délivrance des permis de construire des éoliennes au préfet (sans doute par analogie avec ce qui se fait pour les centrales électriques) plutôt qu'au maire de la commune concernée ou au président de la communauté de communes »*.

Il a par ailleurs estimé que cette procédure ne permettait manifestement pas de répondre aux légitimes inquiétudes locales quant à la protection des paysages puisque les oppositions se manifestent sur le terrain de manière croissante.

Il a donc indiqué que, dans un souci de responsabilisation des acteurs locaux, l'amendement visait à transférer au maire de la commune d'implantation ou, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent la délivrance du permis de construire nécessaire à l'implantation des éoliennes.

Il a rappelé qu'une difficulté était toutefois liée au fait que, si la commune d'implantation est naturellement la première concernée par le projet, l'horizon ne se borne pas aux limites de son territoire, des riverains des communes voisines pouvant être touchés par l'impact du projet sur le paysage.

Il a donc indiqué que si, dans le cas où ces communes appartiennent au même EPCI que la commune d'implantation, cette situation ne posait pas de difficultés, dans le cas contraire ou lorsque la commune d'implantation n'est pas membre d'un EPCI, il convient d'associer les maires concernés en subordonnant la délivrance du permis de construire à leur avis.

Enfin, a-t-il conclu, il est prévu de subordonner la délivrance de ces permis de construire à l'avis conforme de la commission des sites, perspectives et paysages, la saisine de ces commissions n'étant aujourd'hui ouverte qu'au ministre chargé des sites et au préfet. Or, a-t-il précisé, dans la mesure où cette compétence lui est retirée par le présent amendement, il convient, par coordination, de prévoir dans la loi l'avis conforme de cette commission.

Le président a indiqué que cet amendement conforterait la capacité de la France à accroître le rôle des énergies renouvelables en créant les conditions d'un développement de la filière éolienne accepté des populations. Il a rappelé la nécessité de concilier deux impératifs d'égale importance, le développement des énergies renouvelables, d'une part, et la protection des paysages, qui sont une grande richesse naturelle, d'autre part. Il a estimé que, sans un tel équilibre, le développement de la filière éolienne serait impossible car il ne serait pas accepté par les riverains. Il a ainsi jugé qu'il soutenait le

développement de parcs éoliens, en privilégiant les implantations offshore, les sites industriels, les petits projets agricoles et, dans certains cas, les autres projets.

Il a donc indiqué que l'amendement présenté, qui ne retient qu'un avis simple des maires des communes limitrophes, était équilibré et répondait à la nécessité de faire désormais la politique énergétique avec les citoyens.

M. Yves Cochet a souligné l'impact paysager des lignes électriques.

Le président lui a rappelé qu'il convenait justement de ne pas reproduire les erreurs du passé, l'exemple des lignes électriques pour l'enfouissement desquelles des sommes très importantes sont aujourd'hui mobilisées confortant la nécessité de prévenir de nouveaux abus.

M. François Brottes a souligné qu'un avis conforme de la commission des sites créait un précédent, susceptible d'être étendu aux autres installations sauf à fausser la concurrence.

Le président a rappelé que la délivrance des permis de construire pour les autres installations relevait du préfet.

Puis, la commission a *adopté* cet amendement *portant article additionnel après l'article 8*, MM. Yves Cochet et François-Michel Gonnot votant contre.

Après l'article 8 :

M. François-Michel Gonnot et M. Jean Dionis du Séjour ont retiré deux amendements tendant à prévoir que l'autorité qui délivre le permis de construire peut subordonner la réalisation des constructions à la mise en place de dispositifs de recours à des énergies renouvelables.

Article additionnel après l'article 8 : *Equiperment des nouveaux immeubles d'un conduit de fumée par logement*

La commission a *adopté* un amendement de M. François-Michel Gonnot prévoyant que les immeubles à usage d'habitation dont la demande de permis de construire est déposée plus de six mois après la publication de la présente loi devront être équipés d'un conduit de fumée par logement permettant le choix initial ou le remplacement à tout moment de la vie du bâtiment, de tout type d'énergie pour le chauffage. Il a indiqué qu'il était inacceptable que cette disposition prévue par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996, sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, ne soit jamais entrée en application, en l'absence de texte réglementaire d'application.

Après l'article 8 :

La commission a *rejeté* un amendement de M. François-Michel Gonnot tendant à augmenter la dotation globale d'équipement à due concurrence des investissements réalisés par les collectivités territoriales dans leurs bâtiments en faveur des énergies renouvelables.

CHAPITRE II : La garantie d'origine des énergies renouvelables électriques

Article additionnel avant l'article 9 : *Modification de l'intitulé du chapitre II*

La commission a *adopté* un amendement de M. François-Michel Gonnot visant à intituler le chapitre II « les énergies renouvelables électriques ».

Article 9 : *Mise en œuvre et fonctionnement de la garantie d'origine*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur disposant que la personne achetant en application des articles 8, 10 ou 50 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée de l'électricité produite en France à partir d'énergies renouvelables ou par cogénération est subrogée au producteur de cette électricité dans son droit à obtenir la délivrance des garanties d'origine correspondantes, **le rapporteur** ayant précisé que, dans la mesure où le prix d'achat tient compte des externalités positives liées au caractère renouvelable des énergies concernées, il apparaît logique que ce soient les acheteurs de l'électricité « verte » qui bénéficient de la garantie d'origine.

La commission a ensuite *adopté* l'article 9 *ainsi modifié*.

Après l'article 9 :

M. Jean Dionis du Séjour a retiré son amendement visant à permettre aux collectivités d'instaurer une exonération de tout ou partie de la taxe locale sur l'électricité, **le rapporteur** ayant indiqué que cet amendement posait des problèmes de forme, tout en déclarant partager cette préoccupation sur le fond.

CHAPITRE III

L'énergie hydraulique

Article additionnel avant l'article 10 : *Suppression de l'intitulé du chapitre III*

La commission a *adopté* un amendement présenté par M. François-Michel Gonnot visant à supprimer l'intitulé du chapitre III faisant référence à l'énergie hydraulique.

Article 10 : Obligation d'achat pour les nouvelles installations de turbinage des débits minimaux

La commission a ensuite examiné en discussion commune deux amendements présentés par M. Serge Poignant, rapporteur.

Le rapporteur a rappelé qu'il existait aujourd'hui deux systèmes concurrents de soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable qui sont le mécanisme des appels d'offre et celui de l'obligation d'achat.

Il a estimé que chacun de ces mécanismes présentait une faiblesse. Il a ainsi jugé que l'obligation d'achat reposait sur un prix administré ne permettant pas de faire jouer la concurrence entre les producteurs. Il a précisé que cette concurrence jouait, en revanche, à plein pour les appels d'offre mais que ceux-ci nécessitaient, en contrepartie, une gestion administrative assez lourde.

Il a, en conséquence, présenté deux amendements visant à répondre à ces deux faiblesses. Il a précisé que le premier de ces amendements relevait de 12 à 25 mégawatts le seuil ouvrant le bénéfice de l'obligation d'achat afin d'alléger les contraintes administratives pour des projets de taille moyenne. Il a également indiqué que le second visait, pour les filières faisant l'objet d'appels d'offre, à aligner le tarif de l'obligation d'achat sur le prix moyen issu de ces appels d'offre majoré d'une rémunération supplémentaire tenant compte de l'absence d'économies d'échelle pour les projets de moins de 2,5 mégawatts.

M. Yves Cochet a estimé que les dispositions du second amendement conduiraient à tuer toutes les énergies renouvelables en précisant que le relèvement du seuil proposé par le premier amendement serait sans effet puisque la modification du tarif de l'obligation d'achat prévue par le deuxième amendement rendrait, de fait, impossible toute production d'énergie renouvelable. Il a donc jugé cette proposition scandaleuse.

Le président Patrick Ollier a estimé que si l'obligation d'achat pouvait être nécessaire, elle conduisait parfois à créer des rentes de situation fondées sur un prix anormalement élevé, comme l'a rappelé à plusieurs reprises la commission de régulation de l'énergie (CRE). Il a ajouté que cet amendement tendait à résoudre ce problème et à limiter les abus en prévoyant que le tarif de l'obligation d'achat soit aligné sur le prix moyen issu des appels d'offre et améliorerait la transparence dans la fixation de ce tarif.

Il a en outre précisé que cet amendement permettrait de protéger le consommateur en rappelant que, selon la CRE, le coût de l'énergie éolienne serait, en 2007, de 600 millions d'euros par an.

M. François Brottes a indiqué qu'il était important de bénéficier d'une étude d'impact avant l'examen de cet amendement en séance publique afin d'établir clairement ses conséquences.

Après avoir précisé qu'il comprenait les arguments développés par le président Patrick Ollier et qu'il avait lui-même présenté un amendement sur cette question, **M. François-Michel Gonnot** a estimé que l'engagement fort de ce projet de loi en faveur des énergies renouvelables risquait d'être passé sous silence si une mesure aussi contraignante était adoptée à l'égard de l'énergie éolienne.

Regrettant que certains députés cherchent à limiter au maximum son développement, il a rappelé que ce texte était un projet de loi d'orientation destiné à fixer les principes de la politique énergétique française pour les 30 années à venir, dans lequel il était nécessaire de conforter et de donner une visibilité à la filière éolienne française tout en gardant à l'esprit les problèmes que peut poser son développement.

Puis, il a rappelé que la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie avait prévu, sous certaines conditions, la réalisation d'une étude d'impact et d'une enquête publique préalablement à l'implantation d'une éolienne et que cette loi avait également posé le principe de la constitution de garanties pour le démantèlement de ces équipements, mesure qui n'existe pour aucune autre installation énergétique.

Plaidant pour une politique énergétique raisonnable et cohérente avec les discours tenus, qui laisserait sa place à l'énergie éolienne, il a exprimé un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

Jugeant que cet amendement posait un vrai problème, **M. Jean Dionis du Séjour** a estimé que les députés n'avaient pas le recul nécessaire pour l'adopter. Rappelant que le groupe UDF était favorable au développement de l'énergie éolienne mais conscient des faiblesses des mécanismes actuels de soutien, il a proposé que la discussion de ces amendements soit reportée afin que le rapporteur puisse en préciser l'impact.

M. Philippe Tourtelier a rappelé que tous les acteurs de la filière de l'énergie renouvelable avaient besoin de visibilité pour assurer leur développement et leurs investissements. Il a estimé que si l'un de ces amendements proposait de relever de 12 à 25 mégawatts le seuil ouvrant le bénéfice de l'obligation d'achat, ce que les entreprises de ce secteur demandent depuis longtemps, l'autre aurait pour effet de réduire le soutien résultant de l'obligation d'achat et risquerait de les mettre en péril. En outre, il a indiqué que cette disposition remettrait en cause le développement de l'énergie

photovoltaïque alors que les autres pays européens prévoient de soutenir son développement.

Le rapporteur a indiqué avoir entendu les demandes de précision des commissaires et a, en conséquence, retiré ces amendements.

Puis la commission a *adopté* cet article *sans modification*.

Article 11 : Simplification des procédures administratives d'autorisation ou de concession pour l'utilisation de l'énergie hydraulique

La commission a *adopté* trois amendements rédactionnels présentés par M. Serge Poignant, rapporteur, ainsi qu'un amendement du même auteur prévoyant que l'augmentation du débit maximum dérivé d'une installation hydraulique fait l'objet d'une déclaration auprès de l'autorité administrative.

Puis la commission a *adopté* l'article 11 *ainsi modifié*.

Après l'article 11 :

M. Stéphane Demilly a retiré deux amendements visant à ce que l'État promeuve les biocarburants.

M. François-Michel Gonnot a retiré un amendement portant article additionnel après l'article 11, visant à relever à 50 mégawatts, pour la filière éolienne, le plafond en dessous duquel s'applique le mécanisme de l'obligation d'achat, **le rapporteur** ayant souhaité qu'il soit discuté avec les amendements qu'il présenterait lui-même sur cette question.

Puis, la commission a examiné un amendement du même auteur portant article additionnel après l'article 11, visant à organiser un accès prioritaire au réseau de l'électricité produite à partir de sources renouvelables.

Le rapporteur a souligné qu'accorder aux énergies renouvelables un accès prioritaire au réseau électrique reviendrait à faire porter les investissements de réseaux d'abord sur leur raccordement. Or, il a jugé plus prioritaire de satisfaire la demande électrique et d'améliorer le réseau existant lorsqu'existe un risque de coupures afin d'assurer l'approvisionnement de tous les citoyens. Il s'est, en conséquence, déclaré défavorable à cet amendement.

La commission a alors *rejeté* cet amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement du même auteur portant article additionnel après l'article 11 visant à permettre aux producteurs d'électricité utilisant des sources d'énergie renouvelable qui le souhaitent de se substituer au maître d'ouvrage public pour les travaux de raccordement.

Le rapporteur a indiqué que cette disposition permettrait à toute entreprise choisie par un producteur d'effectuer des travaux de raccordement au réseau alors que ces interventions présentent des risques et peuvent nécessiter, pendant la durée des travaux, une coupure de la ligne gérée par le gestionnaire du réseau. Il a, en conséquence, émis un avis défavorable sur cet amendement.

La commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, **M. François-Michel Gonnot** a retiré un amendement portant article additionnel après l'article 11, visant à tenir compte, dans les conditions d'achat prévues par les contrats passés entre Electricité de France et les distributeurs, des coûts d'investissement et d'exploitation évités aux acheteurs, ainsi que de la contribution des installations à certains objectifs environnementaux, **le rapporteur** ayant indiqué, d'une part, qu'il ne voyait pas l'intérêt de donner une valeur législative à une disposition figurant déjà dans le décret 2001-410 du 10 mai 2001 et, d'autre part, que cet amendement soulevait une difficulté de forme dans la mesure où il porte sur un article de la loi de 2000 qu'il propose, par un amendement ultérieur, de réécrire très largement.

Article additionnel après l'article 11 : *Programmation pluriannuelle des investissements de production d'énergie à finalité thermique*

Suivant son rapporteur, la commission a *adopté* un amendement présenté par M. François-Michel Gonnot *portant article additionnel après l'article 11* et prévoyant que le ministre chargé de l'énergie rend publique une programmation pluriannuelle des investissements de production d'énergies utilisées pour produire de la chaleur.

Après l'article 11 :

M. François-Michel Gonnot a retiré un amendement portant article additionnel après l'article 11, visant à renforcer le crédit d'impôt pour l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, **le rapporteur** ayant indiqué avoir lui-même déposé, sur ce sujet, un amendement plus ambitieux qui porte article additionnel après l'article 13 du projet de loi.

Après l'article 11 :

M. François-Michel Gonnot a retiré un amendement portant article additionnel après l'article 11 visant à exonérer partiellement, jusqu'en 2010, les biocarburants de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), **le rapporteur** ayant fait part de son scepticisme sur la portée d'une telle disposition, alors que le taux de la TIPP peut être révisé chaque année lors de l'examen du projet de loi de finances.

TITRE III

**L'ÉQUILIBRE ET LA QUALITÉ DES RÉSEAUX DE TRANSPORT
ET DE DISTRIBUTION DE L'ÉLECTRICITÉ**

Article 12 : *Prévention des déséquilibres entre l'offre et la demande d'électricité*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur renvoyant, dans un souci de simplification, à un décret la fixation du contenu du bilan prévisionnel pluriannuel destiné à évaluer les risques de déséquilibres entre l'offre et la demande d'électricité. **Le rapporteur** a précisé que cette disposition permettrait également de traiter le cas des zones non interconnectées au réseau métropolitain continental en prévoyant, pour ces zones, l'élaboration d'un bilan similaire par les gestionnaires des réseaux publics de distribution compétents.

Un amendement de M. Jean Dionis du Séjour ayant une finalité similaire est, de ce fait, devenu sans objet.

Puis, la commission a *adopté* l'article 12 *ainsi modifié*.

Article 13 : *Garantie de la qualité de la fourniture de l'énergie électrique*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur et l'article 13 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 13 : *Création d'un nouvel intitulé*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur *portant article additionnel après l'article 13*, visant à créer au sein du projet de loi un Titre IV consacré à des dispositions diverses.

Article additionnel après l'article 13 : *Accroissement du crédit d'impôt pour l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable et les actions d'efficacité énergétique*

La commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur *portant article additionnel avant l'article 13*, visant à porter à 50 % le taux du crédit d'impôt pour l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable et les actions d'efficacité énergétique, à le proroger jusqu'à fin 2009 et à en étendre le champ à toutes les résidences principales qu'elles soient occupées par le contribuable ou par un tiers.

Article additionnel après l'article 13 : *Assujettissement du charbon à la taxe intérieure sur la consommation visée à l'article 265 du code des douanes*

La commission a été saisie d'un amendement de M. Jean Dionis du Séjour visant à assujettir le charbon à la taxe intérieure sur la consommation visée à l'article 265 du code des douanes.

M. Jean Dionis du Séjour a précisé qu'il s'agissait de mettre un terme à une exonération ne se justifiant plus compte tenu de la fin de l'activité d'extraction sur le territoire national et illogique du point de vue de la lutte contre le changement climatique.

M. François Brottes s'est interrogé sur les possibles implications de cet amendement sur les dispositions relatives à l'après-mines.

Puis, la commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, cet amendement de M. Jean Dionis du Séjour *portant article additionnel après l'article 13*.

Après l'article 13 :

La commission a ensuite *rejeté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement du même auteur visant à assujettir à la taxe générale sur les activités polluantes l'utilisation du charbon.

Article additionnel après l'article 13 : *Abrogation de la compétence d'arbitrage du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz*

Avec l'avis favorable du rapporteur, la commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Claude Lenoir visant à supprimer la possibilité de saisine et d'arbitrage du conseil supérieur de l'électricité et du gaz en cas de conflit entre les autorités concédantes et les concessionnaires.

Article additionnel après l'article 13 : *Substitution du Conseil supérieur de l'énergie au Conseil supérieur de l'électricité et du gaz*

Avec l'avis favorable du rapporteur, la commission a *adopté* un amendement rectifié de M. Jean-Claude Lenoir tendant à créer un Conseil supérieur de l'énergie se substituant à l'actuel Conseil supérieur de l'électricité et du gaz et précisant sa composition et ses attributions.

Après l'article 13 :

Le rapporteur a présenté un amendement visant à faire compenser la moitié des charges de service public de l'électricité résultant du soutien aux filières de production encouragées par les pouvoirs publics par une contribution due par les consommateurs de gaz naturel.

Il a rappelé que les opérateurs électriques supportaient des charges de service public qui leur sont compensées par une contribution payée par tous les consommateurs d'électricité et que certaines de ces charges correspondaient à la solidarité entre les consommateurs :

- d'une part, au profit des consommateurs de Corse et des régions ultramarines, zones où l'électricité est produite à un coût plus élevé en l'absence d'économies d'échelle mais où elle est payée au même prix que sur le continent ;

- d'autre part, au profit des consommateurs les plus démunis qui bénéficient, depuis quelques semaines, d'un tarif social avantageux et, dans les cas les plus difficiles, d'aides des opérateurs au règlement de leurs factures.

Il a toutefois indiqué que l'essentiel de ces charges, soit environ 1,1 milliard d'euros, correspondait à des choix de politique énergétique puisqu'elles résultent des mesures d'encouragement aux énergies renouvelables et aux filières qui mettent en œuvre des techniques performantes en termes d'efficacité énergétique, telles que la cogénération.

Il a estimé que si ces mesures permettent d'améliorer la performance environnementale de la production d'électricité, leur compensation par les consommateurs d'électricité présente toutefois l'effet pervers de renchérir à due concurrence l'électricité, énergie en concurrence avec des énergies fossiles dont la consommation émet des gaz contribuant à l'effet de serre pour de nombreux usages. Il a rappelé qu'en conséquence, plus l'électricité serait propre, plus les consommateurs seraient incités à la remplacer par d'autres énergies qui le sont moins.

Il a jugé que cette situation n'était pas acceptable et qu'elle entraînait, en outre, un renchérissement significatif de l'électricité, particulièrement marqué pour les industriels qui, consommant davantage, paient leur électricité moins cher que les particuliers et pour lesquels l'impact, en pourcentage de la facture totale, de cette contribution, est donc plus important.

Il a indiqué que le dispositif proposé écartait les autres énergies fossiles qui ne sont pas distribuées par des réseaux de transport, ce qui rendrait très complexe la perception de la contribution, et dont certaines sont déjà lourdement taxées. Il a rappelé qu'en revanche, aucune taxe spécifique ne pesait aujourd'hui sur la consommation du gaz naturel, sauf pour les très gros consommateurs.

Il a souligné que cette réforme dégagerait, en outre, des marges de manœuvre financières permettant sans renchérir le prix de l'électricité :

– de régler le cas de la SNCF qui ne bénéficie pas aujourd’hui du système de plafonnement applicable aux autres gros consommateurs et qui paie, en conséquence, près de 40 millions d’euros par an au titre de la contribution aux charges de service public, soit près du quart de son déficit pour 2004 ;

– d’abaisser de 500 000 à 250 000 euros le plafond du prélèvement applicable aux industriels fortement consommateurs pour lesquels le prix de l’énergie est un élément majeur de compétitivité et d’appliquer ce mécanisme de plafonnement aux industriels fortement consommateurs de gaz.

Il a estimé que la réforme proposée aboutirait à créer une contribution d’un montant d’environ 1,3 € par mégawatheure de gaz naturel consommé et que, parallèlement, la contribution due par les consommateurs d’électricité passerait de 4,5 à environ 3,20 euros par MWh.

M. François-Michel Gonnot a estimé que si le financement des charges de service public présentait manifestement certaines faiblesses et si l’accroissement très rapide de la contribution était préoccupant, une telle réforme aurait de lourdes conséquences et nécessitait donc une évaluation plus précise de ses conséquences notamment pour le consommateur. Il a, en effet, rappelé que cette réforme conduirait à une baisse d’environ 1,5 % de la facture moyenne d’électricité mais à une hausse d’environ 3 % de la facture de gaz naturel. Il a indiqué qu’il convenait d’examiner cette disposition plus attentivement et qu’elle trouverait probablement mieux sa place dans le prochain projet de loi sur le statut d’EDF-GDF.

Le président Patrick Ollier a estimé que cet amendement était équilibré et qu’il convenait de trouver une solution équitable aux problèmes posés par le système actuel de compensation des charges. Il a notamment rappelé que les conséquences financières du dispositif actuel étaient très lourdes pour la SNCF et s’ajoutaient au coût pour l’entreprise de la réduction du temps du travail et des grèves. Il a, en outre, indiqué que tous les éléments d’appréciation des conséquences financières de cet amendement, qui ont été évaluées, étaient disponibles.

M. François-Michel Gonnot ayant jugé que la dérive du coût de l’achat de l’électricité par la SNCF ne provenait qu’en partie de l’évolution de la contribution pour les charges de service public et estimé que cette dernière ne résultait que du problème spécifique de l’application des règles de plafonnement à la SNCF, **le président** lui a précisé, d’une part, qu’il n’avait évoqué que les surcoûts liés à cette contribution et, d’autre part, que les conséquences de la réforme proposée sur les consommateurs domestiques pourraient être compensés par une évolution du tarif réglementé, comme cela avait été fait, depuis deux ans, pour l’électricité.

M. François-Michel Gonnot a indiqué que si l'objectif était de mettre fin au désavantage concurrentiel pesant sur l'électricité vis-à-vis des énergies fossiles concurrentes, une vraie mesure d'équité serait de faire contribuer l'ensemble de ces énergies fossiles. Il a, en outre, admis que le système actuel posait un vrai problème.

M. Jean Dionis du Séjour a indiqué qu'il soutenait la proposition de M. François-Michel Gonnot afin de ne pas désavantager le gaz naturel par rapport aux autres énergies fossiles.

Le président a jugé cette proposition intéressante mais a rappelé que le fuel était déjà taxé, à hauteur d'environ 5,80 euros par MWh, alors que le gaz naturel n'est pas taxé du tout sauf pour les très gros consommateurs pour lesquels la taxe est de l'ordre de 1,20 euro par MWh. Il a donc estimé, au vu de ces chiffres, cohérent de faire contribuer le gaz naturel à hauteur d'environ 1,30 euro par MWh. Il a également rappelé que l'électricité était taxée à hauteur d'environ 10,59 euros par MWh.

M. François-Michel Gonnot a souligné que le vrai problème était le coût la cogénération.

Le président lui a indiqué que ses propositions sur la question de la cogénération étaient les bienvenues.

M. Claude Gatignol a estimé que l'amendement du rapporteur était équilibré et que l'inéquité actuelle ne pouvait perdurer.

Le président a précisé être prêt à voir rediscuté cet amendement avant la séance publique afin d'apporter aux commissaires des éléments d'information complémentaires, en particulier, sur la question de son équité.

Après avoir affirmé sa volonté de parvenir à une solution équitable, **le rapporteur** a retiré son amendement.

M. Claude Gatignol a ensuite retiré un amendement prévoyant que le montant de la valorisation liée à la vente d'énergies renouvelables viendra en déduction des charges de service public des acheteurs considérés, **le rapporteur** lui ayant indiqué que l'amendement de réforme global de la compensation des charges de service public précédemment évoqué satisfaisait la préoccupation manifestée par cet amendement.

Article additionnel après l'article 13 : Maintien de l'alimentation des consommateurs d'électricité en cas de défaillance de leur fournisseur

La commission a adopté, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. Claude Gatignol portant article additionnel après l'article 13 créant des « responsables d'équilibre » financièrement responsables des

écarts entre les injections et les soutirages d'électricité de ses mandants et organisant la continuité de l'alimentation électrique des clients des fournisseurs défaillants.

Article additionnel après l'article 13 : *Obligation de paiement des prestations effectuées antérieurement à un changement de fournisseur*

La commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. Claude Gatignol *portant article additionnel après l'article 13* et permettant au fournisseur d'électricité, en cas de résiliation par un consommateur éligible de son contrat conclu au tarif réglementé et dont la puissance souscrite a été modifiée depuis moins d'un an, de demander à ce consommateur une indemnité correspondant au montant des primes fixes effectivement consommée.

Après l'article 13 :

Après que le **rapporteur** eût estimé que cet amendement relevait de l'organisation de la concurrence sur le marché gazier et qu'il trouverait par conséquent mieux sa place dans le prochain projet de loi sur le statut d'EDF et de GDF, la commission a *rejeté* un amendement de M. François-Michel Gonnot portant article additionnel après l'article 13 et permettant, sous certaines conditions, au ministre chargé de l'énergie d'accorder, après avis de la CRE, une dérogation aux règles d'accès des tiers aux réseaux et aux stockages pour des nouvelles infrastructures gazières.

Article additionnel après l'article 13 : *Information sur la part des contrats d'approvisionnement gazier dans l'approvisionnement du marché français*

La commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. François-Michel Gonnot *portant article additionnel après l'article 13* disposant que le plan indicatif pluriannuel prévu par l'article 18 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 précitée rend compte de la contribution actuelle et prévue sur dix ans des contrats de long terme à l'approvisionnement du marché gazier français.

Article additionnel après l'article 13 : *Information sur la cartographie des réseaux publics de distribution de gaz naturel*

La commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. François-Michel Gonnot *portant article additionnel après l'article 13* prévoyant que les gestionnaires des réseaux de distribution de gaz naturel informent les collectivités propriétaires de ces réseaux et l'autorité administrative du tracé et des caractéristiques physiques des réseaux existants ou envisagés.

Article additionnel après l'article 13 : Création de nouveaux réseaux publics de distribution de gaz

La commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. François-Michel Gonnot *portant article additionnel après l'article 13* précisant les conditions dans lesquelles les communes peuvent créer de nouveaux réseaux publics de distribution de gaz naturel.

Article additionnel après l'article 13 : Obligation d'information statistique imposée aux fournisseurs d'énergie

La commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. François-Michel Gonnot *portant article additionnel après l'article 13* créant une obligation d'information statistique à la charge des personnes intervenant sur les marchés énergétiques.

Après l'article 13 :

Après que **le rapporteur** eut estimé que cet amendement relevait de l'organisation de la concurrence sur le marché gazier et qu'il trouverait conséquemment mieux sa place dans le prochain projet de loi sur le statut d'EDF et de GDF, la commission a *rejeté* un amendement de M. François-Michel Gonnot portant article additionnel après l'article 13 et prévoyant la nullité des clauses des cahiers des charges de concession ou des règlements de service contraires à certaines dispositions.

Article additionnel après l'article 13 : Modalités de raccordement des consommateurs de gaz naturel

La commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. François-Michel Gonnot *portant article additionnel après l'article 13* posant le principe du raccordement des consommateurs de gaz naturel au réseau public de distribution.

Article additionnel après l'article 13 : Sanctions pénales en cas d'atteinte volontaire au bon fonctionnement des ouvrages de distribution de gaz naturel

La commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. François-Michel Gonnot *portant article additionnel après l'article 13* sanctionnant des peines prévues aux articles 322-1 et 322-2 du code pénal le fait de porter volontairement atteinte au bon fonctionnement des ouvrages de distribution de gaz naturel.

Article additionnel après l'article 13 : Disposition transitoire

La commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. Jean-Claude Lenoir *portant article additionnel après*

l'article 13 et organisant la substitution transitoire du Conseil supérieur du gaz et de l'électricité au Conseil supérieur de l'énergie le remplaçant.

Article additionnel après l'article 13 : Publication d'une stratégie pluriannuelle de recherche

La commission a été saisie d'un amendement du rapporteur prévoyant que les ministres chargés de l'énergie et de la recherche arrêtent et rendent publique une stratégie nationale de recherche énergétique quinquennale.

M. François Brottes a proposé que la ministre chargé de l'environnement soit cosignataire de ce document ce que **le rapporteur** a jugé inopportun compte tenu de la quantité de ministres susceptibles d'être intéressés à ce document à un titre ou à un autre.

Puis, la commission a *adopté* cet amendement *portant article additionnel après l'article 13*.

Article additionnel après l'article 13 : Publication annuelle d'un « jaune » sur la politique énergétique

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur *portant article additionnel après l'article 13* prévoyant la présentation au Parlement, lors du dépôt de chaque projet de loi de finances, d'une annexe, dite « jaune », retraçant les moyens consacrés à la politique énergétique.

Article additionnel après l'article 13 : Crédit d'impôt sur les sociétés ou sur les bénéfices non commerciaux pour l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable

La commission a examiné un amendement de M. François-Michel Gonnot visant à créer un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés ou sur les bénéfices non commerciaux pour l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable intégrés à des bâtiments tertiaires ou un habitat collectif.

Le rapporteur s'est déclaré favorable à cet amendement tout en s'interrogeant sur son coût.

La commission a *adopté* cet amendement *portant article additionnel après l'article 11*.

Article additionnel après l'article 13 : Taux réduit de TVA pour les abonnements aux réseaux de chaleur approvisionnés en tout ou partie par des énergies renouvelables

Suivant son rapporteur, la commission a *adopté* un amendement de M. François-Michel Gonnot *portant article additionnel après l'article 11*,

fixant à 5,5 % le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux abonnements aux réseaux de chaleur approvisionnés en tout ou partie par des énergies renouvelables.

Article additionnel après l'article 13 : *Doublement de la taxe sur la publicité radiotélévisée au profit des entreprises énergétiques*

La commission a examiné un amendement de M. François-Michel Gonnot portant article additionnel après l'article 11, visant à doubler le montant de la taxe sur la publicité radiotélévisée perçue au profit des entreprises du secteur de l'énergie.

Le rapporteur a estimé que cette mesure, bien qu'intéressante, pourrait être moins efficace que celle proposée par M. Jean Dionis du Séjour dans un amendement portant article additionnel avant l'article 7 instituant des obligations d'information dans les messages publicitaires relatifs à l'énergie.

M. Jean Dionis du Séjour a observé qu'il convenait de distinguer l'instauration de recettes supplémentaires permettant à l'État de mener des campagnes de communication, d'une part, et l'obligation faite aux opérateurs énergétiques de diffuser dans leurs publicités des messages relatifs à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la promotion des économies d'énergie, d'autre part.

M. François-Michel Gonnot a rappelé que son amendement visait à donner une expression législative à une proposition figurant dans le rapport de M. Serge Poignant relatif aux énergies renouvelables.

Le rapporteur a précisé que l'idée de M. Jean Dionis du Séjour, qu'il n'avait pas eu lors de la rédaction de son rapport d'information, lui paraissait plus efficace.

Puis, la commission a *adopté* cet amendement *portant article additionnel après l'article 11*.

La commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

Informations relatives à la commission

I – M. Edouard Leveau n'appartient plus au groupe UMP et cesse de ce fait d'appartenir à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (*J. O.* du 11/05/2004).

II – En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné *M Christian Patria* pour siéger à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (*J. O.* du 12/05/2004).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Jeudi 6 mai 2004**

*Présidence de M. Édouard Balladur, président
de la commission des affaires étrangères
et de M. Michel Voisin, vice-président
de la commission de la défense*

La commission des affaires étrangères et la commission de la défense nationale et des forces armées ont entendu le Dr. Mohamed El-Baradei, directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères, s'est déclaré heureux d'accueillir le Dr. Mohamed El-Baradei, qui exerce l'éminente fonction de directeur général de l'AIEA depuis de nombreuses années. Le rôle de l'agence est de plus en plus important depuis que la fin de la guerre froide a entraîné un fort accroissement des risques de prolifération. La communauté internationale a été saisie par l'AIEA de programmes clandestins menés dans de nombreux pays. La mission de l'AIEA est difficile puisqu'il s'agit de faire respecter le traité sur la non prolifération des armes nucléaires (TNP) par les États qui l'ont signé, tout en prenant en compte la situation particulière de ceux qui ont refusé de le signer.

Le Président Edouard Balladur a donc demandé au Dr. Mohamed El-Baradei quels étaient les pays qui représentaient les risques le plus importants et s'il estimait que les moyens de contrôle techniques, juridiques et financiers ainsi que les moyens de pression politique de l'AIEA étaient suffisants au regard de sa tâche. Soulignant qu'aujourd'hui le risque de prolifération émanait non seulement des États, mais aussi d'organisations non étatiques, il a demandé s'il fallait travailler en conséquence à renforcer ou modifier les pouvoirs de l'ONU et de son Conseil de sécurité. Enfin, il s'est interrogé sur l'avenir du TNP, qui aujourd'hui attribue un privilège juridique aux cinq États dotés de l'arme nucléaire et membres permanents du Conseil de sécurité.

Le Dr. Mohamed El-Baradei a d'abord salué les efforts de la France en vue de la construction d'un système de sécurité global.

Il a ensuite exposé qu'après la fin de la guerre froide, période où chacun des deux blocs contrôlait ses partenaires et équilibrait l'autre bloc, le nouvel ordre espéré, fondé sur une renaissance du système de sécurité collective dominé par l'ONU, ne s'était pas réalisé. Il n'y a pas eu de réforme globale du système des Nations unies. Aucun des projets, notamment de réforme du Conseil de sécurité, ne s'est concrétisé. Il n'est même pas sûr que ceux qui sont encore en cours soient considérés avec sérieux.

Les changements se sont limités à la disparition du pacte de Varsovie et à l'extension de l'OTAN. Personne ne sait dans quel système de sécurité le monde s'inscrit aujourd'hui. On assiste à une crise mondiale de la sécurité. Tandis que vingt-cinq pays continuent à vivre sous le parapluie nucléaire, d'autres, notamment les États du Sud, s'estiment en situation d'insécurité. Ce sentiment s'est aggravé depuis les événements du 11 septembre 2001. Il est à la source du développement de programmes d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques. On connaît les programmes lancés par la Libye ou la Corée du Nord ; l'AIEA travaille aujourd'hui à comprendre la nature et l'extension du programme nucléaire iranien. Les États qui développent ces programmes considèrent qu'en se dotant d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques, ils renforcent leur sécurité. Cette position est confortée par les événements récents : l'Irak a dû subir une invasion militaire ; la Corée du Nord, État nucléaire, a préservé sa tranquillité. La doctrine selon laquelle il faut intervenir non pas lorsqu'un État a développé un programme proliférant, mais de façon préventive avant qu'il n'en dispose, ne favorise pas non plus la sérénité des États non nucléaires. Dans la sagesse populaire, l'arme nucléaire apparaît comme un signe de puissance et de prestige ; du reste, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ne sont-ils pas les cinq États légalement dotés de l'arme nucléaire ?

Les risques pour la paix, induits par la volonté de certains États de se doter d'armes de destruction massive, sont de degrés divers. L'AIEA, au Proche et au Moyen-Orient, a en particulier travaillé depuis dix ans sur trois États : la Libye, l'Irak et l'Iran. Au moins deux de ces États développaient un programme d'armement et le troisième au moins un savoir-faire, l'enrichissement de l'uranium. La plus grande menace aujourd'hui pour la sécurité internationale est cependant sans doute la Corée du Nord. Cet État dispose de capacités nucléaires, il est tout à fait isolé du reste du monde, il n'a aucune autre ressource stratégique. Le Proche-Orient est également une zone très préoccupante. La frustration à l'égard du cynisme de la communauté internationale y est extrêmement profonde. Tandis qu'Israël est solidement protégé par sa sécurité nucléaire, les États l'environnant doivent non seulement vivre sous cette menace, mais également faire des efforts supplémentaires de limitation d'armement. Cette situation inégalitaire est très amèrement vécue à la fois par les peuples et par les élites.

D'autres éléments menacent l'avenir du traité de non-prolifération nucléaire. Celui-ci était fondé sur deux principes : les États qui ne sont pas dotés de la capacité nucléaire ne cherchent pas à l'obtenir, les États nucléaires travaillent à leur désarmement nucléaire. Or, cette deuxième condition est aujourd'hui remise en cause : au sein d'États légalement nucléaires, des programmes de recherche sont conduits pour moderniser les armes nucléaires, notamment en les miniaturisant. Cette évolution transforme profondément le statut de l'arme nucléaire, qui trouvait sa légitimité en tant qu'arme ultime.

De plus, trois États se situent hors du régime du TNP. Parmi eux, l'Inde et le Pakistan sont traités de fait par la communauté internationale comme des États nucléaires. Ces deux États ne représentent cependant pas la menace la plus grave pour la survie du traité, dans la mesure où la capacité nucléaire de chacun équilibre la puissance de l'autre. La menace la plus grave est au Proche-Orient. Le déséquilibre et la situation d'inégalité entre Israël et les États environnants, qui eux sont contraints au respect du traité, a pour conséquence, au-delà de la légalité du traité, de mettre en cause sa légitimité. Un traité légitime est un traité juste, universel et pertinent. Il faut donc œuvrer pour que le traité de non-prolifération soit perçu comme un instrument légitime. Or, tant au Moyen-Orient, au Proche-Orient, qu'au sein de nombreuses organisations non gouvernementales, la légitimité du TNP est remise en cause dans la mesure où ce Traité n'est pas perçu comme juste.

La lutte contre la prolifération rencontre aussi un nouveau type d'adversaire et l'AIEA doit désormais aussi faire face à des acteurs non étatiques. Il existe un marché noir des matières nucléaires, ce qui ouvre la possibilité qu'un jour un groupe terroriste ait la capacité de disposer non pas nécessairement d'une véritable arme nucléaire, mais d'une « bombe sale » dégageant une certaine radioactivité. Un tel groupe disposerait alors d'une très grande force d'intimidation. Dans ce domaine, l'AIEA travaille en coopération avec les États parties au traité et tout particulièrement la France. Cependant, la guerre contre le terrorisme n'est à ce jour absolument pas gagnée.

L'efficacité de la lutte contre la prolifération dépend aussi des pouvoirs de l'AIEA. Celle-ci ne peut effectuer une inspection que si l'autorisation lui en est donnée. Aucune autorisation n'est bien sûr accordée dans le cas d'États non Parties au traité. Toutefois, les inspections faites en Irak après la guerre du Golfe ont aussi montré que cet État avait pu, avant 1991, élaborer un programme nucléaire militaire à l'insu de la communauté internationale. Cette situation a entraîné l'élaboration d'un modèle de protocole additionnel aux accords de garanties existant entre l'AIEA et chacun des États parties au TNP, qui renforce les pouvoirs d'inspection de l'AIEA. Or, seulement 55 États parties au traité ont ratifié un tel protocole. Parmi eux, figurent les États de l'Union européenne depuis le 30 avril 2004. En revanche,

plus de cent États parties au traité n'ont pas signé de protocole additionnel. Or, sans les stipulations de ce protocole, il est presque impossible à l'AIEA de déceler une activité dissimulée. De nouveaux moyens d'information peuvent certes être utilisés par l'Agence : la détection par satellite, les prélèvements d'échantillons radioactifs et les données fournies par les services de renseignement. L'AIEA entretient aujourd'hui un excellent dialogue avec certains services de renseignement, dont les services français. Les renseignements fournis exigent cependant un travail de recoupement, de vérification et de caractérisation considérable.

Les ressources de l'AIEA posent problème. Le système onusien, dont l'AIEA fait partie, est souvent critiqué pour son manque d'efficacité, mais, pendant quinze ans, les ressources de l'AIEA n'ont pas augmenté, à l'exception des trois dernières années où son budget a été majoré de 15 %. L'organisation a besoin de ressources supplémentaires, c'est-à-dire de laboratoires indépendants, de ses propres images satellites et d'un accroissement des effectifs.

Le Dr. Mohamed El-Baradei a conclu en soulignant que, même après les développements positifs concernant le contrôle des programmes nucléaires de la Libye et de l'Iran, des progrès sont encore possibles dans de nombreux domaines. Il s'avère en effet nécessaire d'améliorer le régime de contrôle des exportations de technologies d'enrichissement et de matières fissiles, qui comporte de nombreuses lacunes. Il est également indispensable que tous les États signent un protocole additionnel, que l'on s'interroge sur le droit pour tous les pays d'accéder aux techniques d'enrichissement de l'uranium, dont la maîtrise permet de passer très rapidement au nucléaire militaire. Enfin, il faut limiter la possibilité pour un pays de quitter le TNP dans l'impunité la plus complète : la Corée du Nord a pu quitter le TNP sans provoquer la moindre réaction de la part du Conseil de sécurité. Il faut donc délégitimer l'arme nucléaire à terme, car, tant que certains États s'appuieront sur leurs capacités nucléaires militaires et amélioreront leurs arsenaux, d'autres seront tentés d'acquérir les technologies leur permettant d'accéder au statut de puissance nucléaire, tout particulièrement lors des périodes de tension internationale.

Après avoir remercié le directeur général de l'AIEA pour la qualité de son exposé, **M. Édouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères**, a demandé s'il était avéré que certains États signataires du TNP n'en respectaient pas les clauses.

Le Dr. Mohamed El-Baradei a répondu qu'à ce jour, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA avait constaté que quatre États avaient manqué à leurs obligations en matière de non prolifération : l'Irak, l'Iran, la Corée du Nord et la Libye.

M. Édouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères, a souhaité connaître les sanctions qui peuvent être imposées aux contrevenants du traité ainsi que les pouvoirs de l'AIEA : doit-elle en référer systématiquement au Conseil de sécurité des Nations unies ou peut-elle agir de son propre chef ?

Le Dr. Mohamed El-Baradei a précisé que, lorsque l'AIEA constate une violation du TNP, elle saisit du problème le Conseil de sécurité des Nations unies en lui présentant un rapport. Cette situation s'est présentée à trois reprises depuis 1992, à propos de l'Irak, de la Libye, après que celle-ci eut annoncé renoncer à son programme militaire et, enfin, de la Corée du Nord, au sujet de laquelle le Conseil de sécurité n'a pas réagi, ni même formulé une opinion. La situation de l'Iran est en cours d'examen par l'Agence.

Souvent, le Conseil de sécurité fait partie du problème et pas de la solution. Organe légitime pour faire face aux risques de prolifération, il devrait pourtant faire respecter les obligations des États parties au TNP. Malheureusement, en raison de sa structure politique, il n'est pas toujours capable de prendre des décisions.

Le cas de l'Irak est, à cet égard, révélateur. Ce n'est qu'à la suite de l'invasion du Koweït que des sanctions, dont on peut discuter l'efficacité, ont été décidées par le Conseil de sécurité. De même, la seconde guerre d'Irak a été déclenchée avant même la fin des inspections : s'agissait-il d'une bonne solution ?

Au regard de la Corée du Nord, l'exemple de l'Irak montre que les réponses de la communauté internationale sont différenciées. À l'avenir, il serait plus opportun que le Conseil de sécurité apporte des réponses systématiques et cohérentes, afin d'être davantage crédible.

M. Michel Voisin, vice-président de la commission de la défense nationale et des forces armées, a rappelé que le démantèlement du programme nucléaire libyen avait démontré qu'un État signataire du TNP pouvait mener un programme nucléaire militaire en s'appuyant sur un réseau international fournissant technologies d'enrichissement et matières fissiles. Il a demandé quelles réformes du traité et du rôle de l'AIEA seraient nécessaires pour assurer un meilleur contrôle de la production et du commerce des matières fissiles et comment peuvent s'articuler les actions de l'AIEA et celles des États luttant contre la prolifération.

M. Michel Voisin a ensuite souhaité connaître l'appréciation du Dr. El-Baradei sur la qualité de la coopération et sur la sincérité des autorités iraniennes et demandé quels éléments l'AIEA a recueillis sur les aspects militaires ou potentiellement militaires du programme nucléaire iranien.

Enfin, la Corée du Nord a annoncé avoir terminé le retraitement de 8 000 barres de combustible irradié en vue d'en extraire du plutonium : quelle est l'évaluation par l'AIEA des stocks de matières fissiles qui auraient pu être constitués, notamment par le biais de ce retraitement ?

Après avoir souligné le risque important d'une mise en œuvre d'armes radiologiques par des groupes terroristes, plus plausible que l'utilisation d'armes à fission ou à fusion, **M. Jean-Michel Boucheron** a demandé s'il était envisageable ou au contraire illusoire de mettre en place un contrôle international du trafic des matières fissiles. Il a également souhaité savoir si les armes nucléaires de l'ex-URSS étaient parfaitement dénombrées, car si les armes stratégiques et tactiques ont pu être comptabilisées en 1991, il n'est pas certain qu'il en soit de même des armes sub tactiques, réputées très nombreuses, telles que les obus de défense antiaérienne ou les torpilles nucléaires, qui constituent autant de sources potentielles de trafics pour des organisations terroristes.

Le Dr. Mohamed El-Baradei a indiqué que la Libye a tenté de mettre au point un programme d'enrichissement d'uranium et qu'elle a réussi à acquérir une bonne partie des composants nécessaires à ce projet grâce à un trafic illicite impliquant de nombreuses sources internationales, les travaux de conception ayant lieu au Pakistan et la fabrication en Afrique, en Asie du sud-est et même en Europe. L'AIEA s'attache désormais à comprendre comment ce marché noir fonctionnait et à vérifier s'il a cessé. L'argent n'était pas le seul mobile des participants à ce trafic, puisque la motivation idéologique les animait aussi, notamment dans le cas du Dr. Khan, ce qui est particulièrement inquiétant.

Conformément aux dispositions du TNP, qui autorisent l'utilisation à des fins pacifiques de l'énergie atomique, treize États disposent actuellement du savoir-faire et de la technologie d'enrichissement et de retraitement des combustibles nucléaires, ce qui est suffisant pour répondre à l'ensemble des besoins civils. Dès lors qu'un État possède de l'uranium hautement enrichi ou du plutonium, il ne lui faut pas plus d'un mois pour réaliser une arme nucléaire, ce qui constitue un délai très court pour la mise en œuvre de mesures de prévention.

Pour cette raison, il pourrait se révéler nécessaire de fixer un moratoire sur l'accès de nouveaux pays à des activités d'enrichissement de l'uranium et de séparation du plutonium, voire de confier, dans certains cas, ce type d'activités à des structures multinationales. Ces objectifs sont cependant difficiles à atteindre, car entrent en ligne de compte des considérations commerciales ou de sécurité d'approvisionnement énergétique. C'est ainsi que l'Iran a justifié son programme nucléaire en arguant des sanctions internationales qui lui sont imposées depuis vingt ans.

S'agissant de la Libye, il est difficile d'expliquer pourquoi cet État a dépensé plusieurs milliards de dollars dans un programme nucléaire qui n'a pas abouti et pourquoi il y a mis un terme. L'évolution stratégique de la politique étrangère libyenne constitue néanmoins une bonne nouvelle. D'ailleurs, l'ensemble des matériels nécessaires à la production de matières fissiles est désormais sorti du territoire libyen.

La principale faiblesse du régime de contrôle de la prolifération nucléaire concerne la production des matières fissiles, dont on pensait en 1968 que seuls quelques États pourraient en avoir la capacité. Or, avec le développement des technologies et des échanges internationaux, cette industrie s'est répandue. Il est donc nécessaire de s'interroger sur l'opportunité de continuer à permettre à certains pays d'exporter des technologies de production d'uranium enrichi ou de plutonium à des fins civiles.

En ce qui concerne le programme nucléaire iranien, mis en oeuvre depuis dix-huit ans et non déclaré, les inspections de l'AIEA ont permis de mettre à jour sa grande envergure, l'importance des infrastructures industrielles et le savoir-faire des personnels qui y travaillent. Analyser plus avant ce programme demandera du temps. Pendant un an, la coopération de l'Iran n'a pas été idéale, cet État ne se montrant ni volontaire, ni transparent. Les rapports avec l'AIEA étaient donc difficiles et ils ont conduit à une petite crise de confiance. Les choses ont néanmoins un peu changé. En octobre 2003, l'Iran a annoncé la décision stratégique de coopérer. La coopération est meilleure et plus intense, mais tout n'est pas parfait. A titre d'exemple, une inspection a récemment été annulée de manière impromptue, à la suite de l'adoption d'une résolution du Conseil de l'AIEA qui déplaisait aux autorités iraniennes. Néanmoins, la situation avance dans la bonne voie et il faut faire preuve de patience vis-à-vis de l'Iran, qui commence à comprendre que la communauté internationale n'attendra pas indéfiniment les gages de sa bonne volonté. La situation politique iranienne est très complexe, avec la présence de tendances divergentes, les unes se montrant favorables à une coopération avec l'Occident tandis que d'autres s'y opposent. Il est donc nécessaire de prendre en compte les dynamiques internes à l'Iran. La démarche de l'Europe vis-à-vis de ce pays est adéquate et équilibrée : elle s'appuie sur la perspective d'un renforcement des échanges économiques et techniques, en cas de coopération, mais aussi sur la menace de sanctions dans le cas contraire. Une telle stratégie, bien adaptée aux situations de crise, est également adoptée par l'AIEA. Si certains assurent que l'Iran a introduit une dimension militaire dans son programme nucléaire, l'AIEA ne dispose d'aucune preuve tangible en ce sens et ne peut l'affirmer avec certitude. Au regard de l'expérience irakienne, il convient de rester prudent et de ne pas procéder à des extrapolations qui pourraient s'avérer erronées. Tant que des menaces immédiates ne sont pas mises en évidence, il faut poursuivre les inspections.

S'agissant de la Corée du Nord, l'AIEA dispose de peu d'informations, ses inspecteurs ayant quitté le pays en décembre 2002. Cet État a effectivement annoncé avoir terminé le retraitement de 8 000 barres de combustible irradié, ce qui suffirait pour disposer du plutonium nécessaire à la construction de trois ou quatre armes. Selon les services de renseignement américains, la Corée du Nord disposerait déjà d'une ou deux armes nucléaires, sans prendre en compte le retraitement de ces barres. En tout état de cause, l'AIEA n'a jamais pu travailler dans de bonnes conditions dans ce pays. Il ne serait pas surprenant que la Corée du Nord dispose déjà d'armes nucléaires ou ait les capacités d'en construire dans des délais très brefs.

L'Union européenne et les États-Unis ont travaillé en coopération avec la Russie sur la sécurisation des matières nucléaires accumulées par l'ex-URSS en concluant des accords bilatéraux et en mettant en place des programmes spécifiques. La protection physique des matières nucléaires doit être améliorée, en Russie, mais aussi dans le reste du monde. Toutefois, si les trafics illicites dans le domaine nucléaire sont importants, la plupart d'entre eux concernent l'uranium faiblement enrichi, non susceptible directement d'usage militaire.

Beaucoup reste à faire en matière de sécurisation, mais aussi de démantèlement des installations nucléaires, celui-ci exigeant des moyens financiers très importants dont l'AIEA ne dispose pas. Cette question fait l'objet d'un large débat, notamment aux États-Unis en ce qui concerne un éventuel développement du programme Nunn-Lugar.

M. Pierre Lellouche a souligné que le défaut de règle commune applicable à tous les États, conduisant à des différences de traitement entre eux, trouvait pour partie son origine dans l'absence de sanction dans le dispositif actuel de l'AIEA et du TNP. Il serait souhaitable de réviser ce traité, notamment son article 4, et d'introduire dans la Charte des Nations unies une disposition prévoyant automatiquement la mise en œuvre du chapitre VII en cas de violation des obligations du TNP. Cette dernière proposition n'est certes pas nouvelle, mais il serait temps de l'adopter.

S'agissant du terrorisme, une simulation d'attaque nucléaire d'Al Qaïda en Europe présentée à Bruxelles a montré l'étendue des menaces envisageables. L'AIEA a pu identifier 700 cas de trafics ainsi que l'existence de 140 réacteurs de recherche utilisant de l'uranium hautement enrichi. Il apparaît nécessaire de réformer les mécanismes de l'AIEA afin de lui permettre de traiter les menaces terroristes. Sans doute doit-on craindre bien davantage que le recours à des bombes sales ; il est en effet possible que des matières fissiles en provenance de Russie avant 1993 ou de réacteurs de recherche mal protégés soient utilisées. La situation internationale ayant largement évolué depuis la signature du TNP, en 1968, il est nécessaire d'adapter les dispositifs

de contrôle et de réformer les systèmes nationaux de réaction à l'éventualité du terrorisme nucléaire.

M. Didier Julia a souhaité savoir si la signature de protocoles additionnels par tous les pays déjà signataires du TNP permettrait à l'AIEA de prendre elle-même l'initiative de visiter les pays où un doute sérieux apparaît, sans attendre une résolution du Conseil de sécurité.

Rappelant qu'Israël, le Pakistan et l'Inde constituaient désormais des puissances nucléaires, **M. Jacques Myard** a demandé s'il ne serait pas opportun d'admettre cet état de fait et d'en prendre acte, afin d'inclure ces pays dans le système de vérification actuel et de mieux contrôler l'évolution de leurs dispositifs nucléaires.

Le Dr. Mohamed El-Baradei a indiqué que le TNP devait être effectivement revu, notamment au regard des enseignements tirés depuis sa signature, voilà plus de 35 ans. Ce traité pourrait être amélioré sur plusieurs points : le droit inaliénable de posséder du plutonium ou de l'uranium hautement enrichi pourrait être reconsidéré, tandis que le contrôle des exportations devrait être réformé, le TNP ne contenant aucune disposition efficace dans ce domaine. La mise en place de sanctions et la généralisation de la signature de protocoles additionnels pourraient également être envisagées. S'il n'est pas envisageable de renégocier le traité dans son ensemble, il serait en revanche possible d'introduire un protocole additionnel supplémentaire, comme cela est communément pratiqué pour de nombreux traités. Le dispositif actuel n'est pas tout à fait complet et il est nécessaire de s'accorder sur plusieurs mesures, dans un premier temps, puis de considérer l'ajout d'un protocole additionnel.

Il apparaît naturel de soumettre à des sanctions les États violant leurs obligations. Toutefois, au sein du Conseil de sécurité, certains États se sont montrés favorables au recours à des moyens diplomatiques dans certains cas, par exemple pour la Corée du Nord et l'Iran. Il est difficile d'obtenir un consensus sur de telles questions au sein du Conseil de sécurité et ce constat va bien au-delà de la seule application du TNP. Ainsi, 800 000 personnes ont été massacrées au Rwanda et le Conseil de sécurité n'a pas pris véritablement de mesures pour l'empêcher. Il faudrait que le Conseil de sécurité soit une autorité qui prend des mesures promptes et adéquates chaque fois que cela est nécessaire, ce qui peut d'ailleurs aller jusqu'à utiliser la contrainte de façon préventive.

Beaucoup reste à faire en matière de sécurité nucléaire : la base de données de l'AIEA contient plus de 600 cas de trafics illicites, nombre d'entre eux n'étant toutefois pas liés à des problèmes de prolifération, et une centaine de réacteurs de recherche dans quarante pays utilisent de l'uranium hautement

enrichi. Il est nécessaire de vérifier que l'uranium hautement enrichi utilisé à des fins civiles ne le soit pas *in fine* à des fins militaires ; il importe également d'instaurer des mesures de sécurité et d'assurer leur mise en œuvre effective dans tous les États, car si la France dispose des moyens nécessaires pour les financer, d'autres pays ne possèdent pas les ressources suffisantes. Pour atteindre tous ces objectifs, il est indispensable d'agir en commun, en se fondant sur une analyse de risque efficace. L'AIEA manque des moyens financiers nécessaires pour accomplir pleinement sa mission et les différents gouvernements doivent en avoir conscience.

La généralisation de la signature de protocoles additionnels contribuera à l'efficacité des inspections, mais ne concernera pas des États comme l'Inde, Israël et le Pakistan, qui n'ont pas signé le TNP. Tout en ne traitant pas de la sûreté nucléaire, ces protocoles additionnels facilitent les demandes d'informations et d'accès aux sites et constituent une amélioration notable.

L'Inde, le Pakistan et Israël sont des puissances nucléaires *de facto*. Face à l'hypocrisie de la situation actuelle, un changement d'attitude apparaît souhaitable à leur égard. En l'absence de reconnaissance de cette situation de fait, ces États ne peuvent obtenir de combustible civil, ni avoir accès à une assistance internationale en matière de sûreté nucléaire. La question de la sécurité des personnes, qui ne figure pas au traité, doit pourtant être prise en compte. Lors de la rédaction du traité, il s'agissait de faire pression sur ces pays. Or, il est aujourd'hui avéré que ceux-ci ne renonceront pas à la possession de l'arme nucléaire et la découverte d'un marché noir de la prolifération impose d'agir. Il faut donc trouver un système de coopération qui permette d'associer ces pays d'une façon ou d'une autre au régime de non-prolifération : il faut les traiter comme des partenaires et non comme des parias, dans un souci d'amélioration de la sécurité collective. Il est important de faire entrer ces États dans un processus de désarmement et de mettre au point un nouveau système de sécurité, qui ne soit pas fondé sur l'arme nucléaire. Cette dernière représente encore trop souvent une marque de puissance et de prestige aux yeux de nombreux États. Une autorité morale forte doit se dégager pour éviter l'entrée de nouveaux venus dans le club nucléaire.

Après avoir remercié le Dr. Mohamed El-Baradei pour sa venue, **M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères**, a conclu sur la montée des risques liés à la fin de la guerre froide, à la prolifération technique et scientifique et à la volonté de certains États de ne pas respecter leurs engagements. Il a fait observer que le Dr. Mohamed El-Baradei avait évoqué en termes très nets ce qu'il a appelé la « carence » du Conseil de sécurité et la nécessité pour les Nations unies d'élaborer une doctrine forte en matière de sanctions. Le Président a estimé qu'il ne lui semblait néanmoins pas

possible de traiter comme des partenaires certains États qui ne souhaitent manifestement pas se comporter comme tels. La crédibilité du régime de non prolifération est liée à l'application de sanctions, dont l'automaticité n'est pas acquise. L'Assemblée nationale apportera son soutien au renforcement du rôle de l'AIEA et s'assurera que tous les moyens lui soient donnés en vue d'accroître son efficacité.

* *
*

Mardi 11 mai 2004

Présidence de M. Edouard Balladur, président

Le Président Edouard Balladur s'est déclaré très heureux d'accueillir M. Michel Barnier devant la commission des Affaires étrangères afin de faire le point sur la construction européenne et la situation en Irak. Sur l'Europe, il serait intéressant d'entendre le Ministre sur l'état des discussions entre États sur le projet de Constitution, sur les modifications envisageables, ainsi que sur la portée de celles-ci. Concernant l'Irak, le Président Édouard Balladur a souhaité savoir quel rôle la France pourrait avoir dans la phase de transition en cours et au-delà.

M. Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères, a tout d'abord exposé les grandes lignes de la politique étrangère de la France, qui se caractérise par sa grande continuité sous l'autorité du le Président de la République.

Trois principes d'action permettent de définir la position de la France sur les grandes questions internationales. Le premier est le respect du droit, notamment en ce qui concerne le recours à la force ; le deuxième est l'exigence de justice et de solidarité ; le troisième est la recherche constante du dialogue entre les cultures.

Par ailleurs, la politique étrangère de la France doit répondre à deux grandes priorités : le développement en premier lieu face à la misère, aux grandes maladies, à la dégradation de l'environnement et à la question démographique, trop souvent oubliée ; la sécurité en second lieu face aux menaces constituées par le terrorisme, le crime organisé ou la prolifération des armes de destruction massive.

Afin de prendre en compte l'ensemble de ces enjeux, la politique étrangère de la France est fondée sur une méthode, la recherche systématique de l'unité de la communauté internationale, notamment au Conseil de sécurité. Cette exigence d'unité passe par des partenariats privilégiés : transatlantique bien sûr, qu'il faut renouveler et équilibrer, mais aussi euro méditerranéen, ou avec certaines puissances continentales ou des organisations régionales.

Enfin, il faut rappeler que le cadre primordial de notre action est le cadre européen, au sein duquel la France se doit de jouer un rôle de tout premier plan.

M. Michel Barnier a ensuite évoqué la situation en Irak. Celle-ci se caractérise par son instabilité, par un degré de violence élevé, marqué par d'importants combats à la fois en zone sunnite, à Falloujah, et en zone chiite,

notamment à Nadjaf. Cette résistance irakienne n'est plus aujourd'hui un risque, c'est une réalité, qui révèle l'existence d'une double réconciliation au détriment des États-unis, au sein de la communauté chiite d'une part, entre les deux communautés arabes d'Irak d'autre part.

Concernant les sévices et tortures pratiqués par les forces d'occupation, ils sont indignes et déshonorants et ont provoqué un sentiment d'humiliation dans le monde arabe. La question est de savoir s'il s'agit d'actes isolés ou d'un système organisé.

M. Michel Barnier a rappelé que la solution de la question irakienne ne pouvait être que politique et passe par le transfert de souveraineté, d'où l'importance de la date du 30 juin qui doit constituer une véritable rupture : le futur gouvernement irakien, même provisoire, doit avoir une véritable autorité, pouvoir gérer ses ressources et avoir son mot à dire sur l'utilisation des forces d'occupation, dont on sait qu'elles ne pourront pas quitter l'Irak rapidement. Arriver à ce résultat est l'objectif des discussions en cours au Conseil de sécurité des Nations unies, dans lesquelles la France entend être active. Elle ne cherche pas à donner de leçons mais à avoir une attitude constructive.

Quant au rôle des Nations unies dans la transition en Irak, il doit être défini de façon réaliste, en prenant en compte les préoccupations exprimées par Kofi Annan. Le souvenir de l'attentat du 19 août qui a entraîné la mort de Sergio Vieira de Mello reste très présent, l'évolution de la situation sur le terrain sera donc un facteur déterminant.

M. Michel Barnier a indiqué que la formation d'un gouvernement représentatif devra se faire sur la base des propositions de M. Lakhdar Brahimi, mais il faudra notamment assurer son acceptation par les différentes parties irakiennes, ce qui pourrait se faire, comme le proposent la France et la Russie, lors d'une table ronde entre Irakiens, si possible avant le 30 juin. Une fois constitué, ce gouvernement aura la double tâche de gérer les affaires de l'Irak et de préparer les élections prévues en janvier 2005. Après ces élections, il faudra revoir le mandat de la force internationale, voire sa présence, en fonction des souhaits de ce gouvernement irakien légitime.

Sur le rôle de la France, celui-ci doit être de veiller à ce que le transfert de souveraineté soit réel. Dans cette optique, la France mène des discussions avec ses partenaires, entre autres les Américains qui sont très à l'écoute, mais aussi avec les Européens, comme l'Allemagne ou l'Espagne. Le Ministre a indiqué qu'il se rendrait d'ailleurs dès cette fin de semaine à New York et Washington pour y rencontrer notamment Kofi Annan et Colin Powell afin de discuter de la future résolution, même s'il n'y a pas encore de projet sur la table. Sur le plan militaire, la France n'enverra pas de soldats en Irak ni

maintenant ni plus tard, mais elle prendra toute sa part à la reconstruction économique et politique de l'Irak par des moyens variés (annulation de dette, formation des policiers, actions de développement économique).

M. Michel Barnier a estimé qu'il fallait travailler à cette occasion à l'unité politique de l'Europe, dont la division n'est pas une fatalité, comme le montre son unanimité sur la question du Proche-Orient.

S'agissant du chantier de la constitution de l'Europe, il a espéré qu'il aboutirait le 18 juin lors du Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de Bruxelles avec un accord sur le projet de Convention. D'ici là, plusieurs réunions se tiendront, les 17 et 18 mai aura lieu le Conseil des Affaires générales, le 24 mai une session de la conférence intergouvernementale le 10 juin un autre Conseil Affaires générales. Évoquant les points en discussion, il a expliqué qu'il ne s'agissait pas de remettre en question le document de Naples mais de l'ajuster sur certains points.

Sur la double majorité, la France continue à être favorable au système de la Convention : 50 % des États représentant 60 % des citoyens, la proposition espagnole (55 % des États représentant 2/3 des citoyens) comme celle du secrétariat général du Conseil (55 % des États représentant 65 % des citoyens) peuvent être prises en considération. Toutefois, si on augmente les seuils, on accroît les capacités de blocage. Il a observé que le changement de gouvernement en Espagne permettait d'espérer des évolutions et qu'un grand pays membre de l'Union européenne ne se caractérisait pas par ses capacités de blocage mais par ses propositions.

S'agissant de la composition de la commission, la collégialité a du mal à fonctionner au-delà d'un certain nombre de commissaires. 20 c'est presque trop, 18 permettrait de préserver l'alchimie de la collégialité et d'éviter de calquer la commission sur le Conseil. Toutefois, on peut décider de reporter les délais d'entrée en vigueur des nouvelles règles. Il convient de mettre en place un accès égal de tous les pays membres à la commission avec un système de rotation.

Sur l'extension des domaines où l'on décide à la majorité qualifiée, il a rappelé que, lors du Conseil des chefs d'État et de Gouvernement de Naples, des progrès avaient été accomplis ; il n'est donc pas souhaitable d'y revenir. Toutefois, il conviendra de mieux prendre en compte le domaine social, notamment sur la protection des travailleurs immigrés dans l'Union européenne.

Il a déclaré que la France n'était pas prête à accepter une Convention au rabais ; Il faut donner aux peuples un signal fort avant les élections européennes du 13 juin. Il ne sera pas possible de leur expliquer que

l'évolution de l'Union européenne est en panne pour des raisons de mécanique institutionnelle.

M. Roland Blum a souhaité connaître l'opinion du Ministre des Affaires étrangères sur les modalités de ratification du texte de la Convention par les États. Il s'est déclaré peu optimiste sur la situation en Irak en raison de la guerre civile et a demandé si les États-Unis s'opposeraient à ce que des entreprises françaises puissent y travailler. Évoquant la situation en Cote d'Ivoire et notamment les récents massacres qui y ont eu lieu, il a voulu savoir jusqu'à quand la France soutiendrait le régime politique du Président Gbagbo.

M. Richard Cazenave s'est interrogé sur la possibilité de résoudre certains problèmes par la réintégration de cadres du parti Baas. A propos de l'Europe, il a demandé des précisions sur les propositions de la France dans le domaine social et sur les réactions qu'elles suscitent de la part de nos partenaires.

M. François Loncle a fait observer que la situation en Irak concernait tous les pays et a espéré que la France ne chercherait pas à donner de leçons. Il s'est félicité du fait que la France soit sortie de sa position de contemplation jubilatoire et a demandé à quelles conditions elle participerait au processus de reconstruction, notamment sur la formation de la police et de la gendarmerie.

M. Jacques Myard a émis les plus vives craintes sur le système de double majorité préconisé par la France qui ne lui permettra plus de bloquer le système en s'alliant avec l'Allemagne. Il a déclaré y voir la préfiguration de la généralisation des décisions à la majorité. En ce qui concerne le Proche-Orient, il a demandé si le moment n'était pas venu pour la France de prendre une grande initiative face à l'engagement des États-Unis. Il s'est étonné des déclarations sur l'OMC de MM. Lamy et Fischler parues dans la presse et a demandé des éclaircissements sur la nature du mandat donné par la commission européenne pour leur permettre d'agir ainsi.

M. Michel Barnier a tout d'abord indiqué qu'il avait personnellement toujours cru, en tant que commissaire européen, à la vertu démocratique et pédagogique du référendum. En tant que Ministre des Affaires étrangères, il a souhaité faire deux recommandations. D'une part, il a demandé que soient respectées les prérogatives du Chef de l'État, tout en faisant observer que François Mitterrand n'avait pas décidé de consulter les Français sur le traité de Maastricht avant sa signature, mais c'est bien plusieurs mois après dans le débat constitutionnel qu'il avait annoncé sa décision de proposer le référendum. D'autre part, il a souligné qu'il fallait disposer d'une constitution avant d'en soumettre l'adoption à référendum.

Sur la situation en Irak il a confirmé qu'elle n'était pas bonne sur le terrain. La France est déterminée à ce que soit réalisé un vrai transfert de souveraineté, qui ne doit pas être artificiel. A l'heure actuelle l'on peut avoir des doutes sur la sincérité de ce transfert. C'est pourquoi il faut être vigilant.

Il est vrai que des entreprises françaises reviennent en Irak et qu'elles reviendront d'autant plus si les conditions de sécurité sont établies. Par ailleurs, leur capacité à intervenir sera un test pour la communauté internationale.

La situation en Côte d'Ivoire est inquiétante. Le Ministre a souligné que cette inquiétude était partagée par tous les Chefs d'État africains, qui lui en ont fait part à Pretoria, à l'occasion des cérémonies du dixième anniversaire de la fin de l'apartheid. La mise en place effective de l'opération de maintien de la paix conduira à déployer 11 000 hommes au total d'ici l'été, en tenant compte des 4 500 hommes de Licorne. Mais le processus politique est actuellement bloqué : les ministres de l'opposition se sont retirés du gouvernement et les dernières déclarations de Guillaume Soro témoignent d'une radicalisation nouvelle. Le rapport du Haut Commissariat aux droits de l'Homme concernant les conditions de répression de la manifestation du 25 mars, qui a fait 120 morts est entre les mains du Secrétaire général des Nations unies, qui devrait d'ici la fin de semaine, faire au Conseil de sécurité les recommandations sur les suites à donner. Au-delà, le contrat passé entre l'ensemble des parties prenantes repose sur la feuille de route de Marcoussis et il n'y a pas d'alternative. Il faut poursuivre les efforts pour qu'elle soit mise en œuvre, mais probablement faudra-t-il aller jusqu'aux pressions et aux sanctions pour mettre les parties en présence en face de leurs responsabilités premières.

S'agissant de la participation d'anciens membres du parti Baas à l'administration irakienne, la coalition l'a interdite au lendemain de l'intervention de la coalition, mais sa position a évolué en la matière puisque certains fonctionnaires sont maintenant issus de ce parti.

M. Michel Barnier a souhaité ajouter une quatrième proposition aux propositions sociales qu'il conviendrait d'adjoindre au projet de constitution européenne et relative aux politiques de santé publique. Cela n'est pas possible pour l'instant eu égard aux réticences de certains, notamment des Britanniques, mais il faut garder espoir de pouvoir les convaincre de la nécessité de ces avancées en matière sociale.

Il a fait valoir qu'il ne partageait pas l'appréciation de M. François Loncle quant à la position française sur l'Irak. On ne peut pas parler de « *contemplation jubilatoire* » puisque la France n'a cessé de faire des propositions. Sa position a été juste et elle a rencontré un accord quasi unanime des forces politiques françaises. Elle n'a pas cherché à donner de leçons, ce qui

cependant n'interdit pas aux autres de tirer des leçons de ce qui s'est passé. La participation française en Irak sera active et pourra revêtir différentes formes : l'allègement de la dette via le Club de Paris, l'envoi d'experts pour reconstruire l'ordre juridique, la participation aux programmes de reconstruction économique, la formation des forces de sécurité intérieure, etc. Le champ de la participation française est large, mais celle-ci ne pourra intervenir qu'à la demande du gouvernement intérimaire.

Répondant à la question de M. Jacques Myard sur le droit de veto, le Ministre des Affaires étrangères a estimé que, dans une Union européenne élargie, il fallait d'autant plus faire attention à la manière de décider que l'on est nombreux. Si le droit de veto sur les questions liées au marché intérieur est une source de faiblesse à quinze, il est une source d'impuissance à vingt-cinq. A cet égard, il a rappelé que c'est bien parce que le général de Gaulle avait accepté de gérer la politique agricole à la majorité qualifiée que l'on avait pu préserver la PAC.

Enfin, concernant l'OMC, il a estimé que les déclarations de M. Pascal Lamy, après l'échec du sommet de Cancun, avaient voulu ouvrir une perspective. Mais il devait être clair que, l'Union européenne ayant déjà accepté de réformer la PAC avant le sommet de Cancun, c'était aux autres parties en présence d'évoluer. Il n'était en tout cas pas question que l'agriculture française paie deux fois. La France entendait faire preuve d'une très grande fermeté à cet égard.

Le Président Edouard Balladur s'est exprimé sur l'éventualité d'un recours au référendum pour faire approuver le projet de constitution européenne. Il a tout d'abord rappelé qu'il souhaitait ardemment la ratification par les États membres du Traité institutionnel. Mais cette issue heureuse ne passe pas nécessairement par l'organisation d'un référendum, cette consultation risquant d'être trop empreinte de considérations de politique intérieure. L'adoption de la future Constitution de l'Europe par référendum pourrait néanmoins se concevoir si toutes les principales formations politiques de gouvernement se prononçaient clairement en faveur du nouveau Traité institutionnel.

M. Michel Barnier a rappelé une fois encore les prérogatives du Chef de l'État en la matière. Le risque que ce texte européen fondamental soit détourné à des fins de politique intérieure est réel. Une autre précaution consisterait à choisir une date unique de ratification du traité institutionnel dans tous les pays européens, indépendamment du mode de consultation choisi. Le Ministre des Affaires étrangères a rappelé qu'avant toute ratification, il faudra que la Constitution européenne soit adoptée par le Conseil européen.

M. Didier Julia a tout d'abord posé le problème de l'emploi massif des mercenaires privés en Irak. Ils sont contactés sur le terrain par de très importantes sociétés privées et ne répondent à aucun contrôle politique. Le Ministre des Affaires étrangères va-t-il aborder ce problème lors de ses prochains contacts avec son homologue américain ? En ce qui concerne le transfert de souveraineté aux Irakiens à partir du 30 juin 2004, cela pose le problème de la légitimité d'un pouvoir conféré par les Américains. Il faudrait que la résolution des Nations unies à ce sujet soit d'initiative française ou européenne pour être reconnue aux yeux des Irakiens. M. Didier Julia a estimé que ce serait une erreur d'ignorer l'unité qui peut exister entre les Irakiens. Lors de la Guerre avec l'Iran, Chiites et Sunnites ont combattu côte à côte. Sur le retour de sociétés françaises en Irak, on peut faire beaucoup plus. Pour prendre un exemple concret, la France pourrait aider à la reconstruction du réseau sanitaire de Falloudja.

M. Paul Quilès s'est interrogé sur la motivation américaine de l'engagement militaire en Irak. Avec un an de recul, il est nécessaire de se poser la question des véritables motifs qui ont justifié cette guerre. Aujourd'hui les Nations unies représentent le SAMU des États-Unis. Mais il est certain que les forces américaines devront rester en Irak après le 30 juin 2004. Mais quel sera alors leur rôle, et surtout, quelles seront les règles d'engagement des forces américaines ?

M. Christian Philip s'est étonné que le Ministre des Affaires étrangères compte prendre le document dit de Naples comme base de travail pour les discussions sur le traité constitutionnel. Ce document n'est-t-il pas déjà le résultat d'un large compromis et donc d'un premier « détricotage » du travail de la Convention ? Y aura-t-il encore davantage de concessions pour aboutir à une conclusion ? Il a également interrogé le Ministre des Affaires étrangères sur l'avenir de la Francophonie. Quelles sont les priorités du Gouvernement français pour le prochain sommet prévu à Ouagadougou en novembre 2004 ?

M. Jean Glavany a rappelé la venue prochaine à Paris de MM. Beilin et Rabbo, initiateurs du plan de paix pour le Moyen-Orient, dit Initiative de Genève. Ces auteurs seront reçus par le Président Jean-Louis Debré. Est-ce que le Ministre des affaires étrangères prévoit lui aussi de les recevoir ?

M. Michel Delebarre a souligné l'importante étape que constituait le traité institutionnel pour la construction européenne, même si celui-ci n'est pas idéal, surtout dans le domaine social. Quelles sont les dispositions prises quand à la révision des traités antérieurs ? Le Gouvernement français prévoit-t-il une campagne publicitaire pour informer les citoyens sur les enjeux de ce traité ?

M. Michel Barnier, a répondu que la légitimité du gouvernement installé après le 30 juin entre le rétablissement de la souveraineté irakienne et l'organisation des élections en janvier 2005 sera indirecte : elle découlera du Conseil de sécurité des Nations unies et de son acceptabilité par les différentes forces politiques irakiennes. Ce dernier point est fondamental pour la viabilité de la future équipe. Il lui reviendra, dès lors qu'elle aura la capacité d'agir en la matière, de remettre de l'ordre en particulier dans les activités de certaines entreprises privées employant des agents de sécurité. Quant aux raisons qui ont conduit les États-Unis à entrer en guerre contre l'Irak, elles peuvent tenir entre autres motivations à l'importance stratégique de la région, à ses ressources et à la volonté de remodeler l'ensemble du Grand Moyen-Orient. Enfin, la France peut jouer un rôle important par l'intermédiaire de ses entreprises et des collectivités locales afin d'apporter à l'Irak une assistance pour le rétablissement des principaux services publics, comme en matière d'assainissement et de distribution d'eau.

Depuis l'éclatement du conflit, les Européens ont beaucoup travaillé pour rapprocher leurs positions. Il importe en effet de retrouver une voix commune, car il ne s'agit pas seulement d'une question d'influence, mais aussi de stabilité pour l'Union européenne dans son ensemble.

Le prochain sommet de la Francophonie prévu en novembre prochain à Ouagadougou est en cours de préparation sous l'égide du Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie. Le cas d'Haïti est exemplaire du rôle que peut jouer la Francophonie, comme le montrent la France et le Canada qui œuvrent ensemble sur ce dossier.

Le Ministre des Affaires étrangères a déclaré que le Gouvernement soutenait l'initiative de Genève en faveur d'une solution négociée du conflit israélo-palestinien. Il était disposé à recevoir MM. Yossi Beilin et Yasser Abed Rabbo lors de leur prochain passage à Paris.

S'agissant du projet de Constitution européenne, le texte proposé lors de la session de Naples a des mérites, car il consolide et clarifie le modèle communautaire. Il convient d'être vigilant pour éviter tout « détricotage » du texte. Le seuil de 50 % du nombre des États introduit pour le calcul de la majorité qualifiée ne doit pas être remis en cause, tandis qu'il est possible d'avoir une position un peu plus ouverte sur le second seuil reposant sur des critères démographiques. La proposition d'introduire des critères supplémentaires pour le calcul de la majorité qualifiée risque de constituer une source de complication. Quant à la procédure de révision de la Constitution prévue par le texte actuel, elle est trop rigide et il faut obtenir des assouplissements. L'explication des enjeux du projet de Constitution européenne constitue une priorité d'action et des moyens seront mobilisés dans les mois à venir pour lancer une campagne d'information civique. De manière

générale, il est nécessaire d'avoir un débat plus régulier et plus nourri sur les questions européennes.

Enfin, la commission européenne avait souhaité porter à 1,24 % du PIB de chaque État membre le montant du prélèvement communautaire et, en paiements, à 1,11 %. La marge de négociation se situe donc désormais entre 1 et 1,11% du PIB.

* *
*

Mercredi 12 mai 2004

Audition, sur l'initiative américaine du « Grand Moyen-Orient », de M. Gilles Kepel, professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris.

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement

Informations relatives à la commission

La commission a procédé à l'élection d'un vice-président et d'un secrétaire.

En application de l'article 39 du Règlement, le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, il n'a pas été procédé au scrutin.

M. Hervé de Charette et *M. François Rochebloine* ont été respectivement proclamés vice-président et secrétaire.

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

Jeudi 6 mai 2004

Voir le compte rendu de cette audition page 7115

Informations relatives à la commission

I – La commission de la défense nationale et des forces armées a nommé *MM. Bernard Deflesselles* et *Jean Michel*, rapporteurs d'information sur la participation de capitaux étrangers aux industries européennes d'armement.

II – *Mme Pascale Gruny* a donné sa démission de membre de la commission de la défense nationale et des forces armées (*J. O.* du 12/05/2004).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 11 mai 2003***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président,**Puis de M. Michel Bouvard, vice-président*

En préalable, s'agissant des nominations, **M. Augustin Bonrepaux** a proposé que M. Jean-Michel Fourgous, très attaché aux pratiques de contrôle, soit membre de la Mission d'évaluation et de contrôle.

M. Gérard Bapt a demandé que le bureau réexamine le périmètre des rapports spéciaux consacrés à la santé, à la famille et aux personnes handicapées, d'une part et à la solidarité d'autre part, afin qu'il soit tenu compte de la nouvelle répartition des compétences ministérielles issue du dernier remaniement.

Le Président Pierre Méhaignerie a répondu qu'il convenait d'aborder ce sujet à la lumière de la maquette budgétaire définitive. Par ailleurs, il a salué la rapidité avec laquelle l'OFCE a adressé à la Commission une note de chiffrage des mesures récemment annoncées par le ministre d'État, ministre des finances.

M. Philippe Auberger a demandé à quel moment ces mesures prendraient effet.

M. Gilles Carrez, Rapporteur Général, a précisé que certaines dispositions, comme celles relatives aux donations, devaient figurer dans un texte de loi, qui pourrait, par exemple, prendre la forme d'une loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ou celle de la loi de finances pour 2005, ces mesures ayant alors un caractère rétroactif.

*

M. Michel Bouvard a indiqué que, alors que le Gouvernement annonce des ventes de bâtiments publics symboliques, comme ceux abritant l'École nationale d'administration, certains ministères procèdent, dans le même temps, à des achats de locaux ou paient des loyers exorbitants. Il serait par conséquent souhaitable de pouvoir disposer d'une vision d'ensemble de la politique immobilière de l'État. Il conviendrait donc de procéder à un bilan plutôt que de se focaliser sur des effets d'annonces.

S'agissant de la suppression du rapport Pêche et de la création du rapport Forêt, **M. Pascal Terrasse**, au nom du groupe socialiste, a fait part de son accord et de sa candidature pour le rapport spécial ainsi créé.

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Didier Migaud, sa proposition de résolution (n° 1581), tendant à la création d'une commission d'enquête sur la dégradation des comptes publics depuis juin 2002.

M. Didier Migaud, Rapporteur, a indiqué que, à la suite de l'alternance politique intervenue en 2002, le nouveau Gouvernement avait demandé à des experts indépendants, qui avaient déjà eu l'occasion de se prononcer sur la situation des finances publiques dans le passé, la réalisation d'un audit des finances publiques. Alors que ces experts avaient conclu à l'époque à un déficit public compris entre 2,3 et 2,6 % du PIB, il est évalué aujourd'hui à 4,1 %, voire 4,2 %, si l'on ne tient pas compte de la recette exceptionnelle attendue d'EDF. Comment, alors que les experts avaient assorti leurs conclusions d'une mise en garde relative à la politique à mener, la situation a-t-elle pu se dégrader à ce point ? La France est à la veille d'un « crash ». Si le Premier ministre se présente comme un « pilote d'Airbus », on ne peut que regretter cette contre publicité.

M. Jean-Pierre Brard a ajouté qu'il s'agissait davantage d'un B52 que d'un Airbus.

M. Didier Migaud, Rapporteur, a indiqué qu'il convenait, certes, d'analyser les raisons de la dégradation de la situation des finances publiques, mais également de comparer les résultats sur les périodes 1993-1997, 1997-2002 et, enfin, 2002-2004. Alors que la mauvaise situation économique et financière avait été présentée comme une cause de la dissolution de 1997, cette situation s'est encore aggravée en 2004. Sur le plan de la conjoncture, la croissance mondiale a été plus forte entre 1993 et 1997 qu'entre 1997 et 2002, alors que la situation économique et celle des finances publiques se sont bien plus dégradées dans la première période. Le scénario semble se reproduire aujourd'hui : alors que la croissance mondiale est forte, la croissance française semble atone. L'examen de la situation des finances publiques suppose également d'analyser les mesures annoncées par le ministre des finances. Ce dernier a indiqué que le temps n'était plus aux études d'impact et qu'il était impératif d'agir. Néanmoins, il serait intéressant de connaître le coût ainsi que l'effet de ces mesures. À cet égard, l'étude de l'OFCE sera annexée au rapport. Enfin, les finances publiques ne concernent pas le seul budget de l'État : les finances sociales en représentent une part importante. C'est pourquoi il serait souhaitable que le cadre strict de la commission des Finances soit dépassé par la création d'une commission d'enquête.

Plusieurs propositions peuvent être avancées afin d'améliorer la gestion des finances publiques. Tout d'abord, il faut remédier au déficit démocratique qui existe en matière de contrôle. Certes, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances apporte un certain nombre d'améliorations. Toutefois, il est regrettable que, actuellement, seuls les membres de la majorité soient investis de pouvoirs de contrôle réels. La situation est toute autre lorsque le Gouvernement est issu d'une majorité différente de celle du Sénat. En effet, dans cette configuration, le Président et le Rapporteur général de la commission des Finances du Sénat, qui sont dans l'opposition, disposent des prérogatives d'investigation et de contrôle. Ainsi, lorsque la droite est dans l'opposition, elle peut bénéficier de réels pouvoirs de contrôle, ce qui n'est pas le cas de la gauche, quand elle est minoritaire. Afin de remédier à ce qui apparaît comme une anomalie parmi les démocraties européennes et une atteinte aux droits de l'opposition, il serait souhaitable d'investir un membre de la commission des Finances faisant partie de l'opposition de pouvoirs identiques à ceux exercés par le Président et le Rapporteur général de la commission des Finances en matière de contrôle.

Il conviendrait également que la programmation pluriannuelle des finances publiques présentée à la Commission européenne puisse faire l'objet, au préalable, d'un examen par l'Assemblée nationale, et en particulier sa commission des Finances, à l'instar de la pratique des autres pays européens.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de revoir la composition et le calendrier des travaux de la Commission des comptes de la nation. En effet, leur caractère par trop tardif empêche leur prise en compte dans le cadre de la préparation du budget. Il conviendrait également de faire de cette commission une véritable enceinte de débat des finances publiques, associant les élus, les gestionnaires des comptes sociaux et les collectivités territoriales.

Il faudrait que l'élaboration des prévisions de recettes fiscales soit plus transparente. Aujourd'hui, il s'agit d'une véritable « boîte noire ». Le ministre propose que les recettes fiscales supplémentaires à celles escomptées soient destinées à la réduction du déficit budgétaire. Cette proposition n'a pas de sens si les prévisions de recettes ne sont pas sincères. Les prévisions de recettes ainsi que les hypothèses d'élasticité sont particulièrement opaques. Une telle suspicion sur la sincérité des comptes publics n'existe pas dans les autres pays. Il conviendrait que le Parlement dispose d'un audit annuel des comptes publics, réalisé par la Cour des Comptes.

M. Michel Bouvard, Président, a concédé, à titre personnel, que certaines demandes, notamment concernant les pouvoirs de l'opposition, pouvaient mériter d'être examinées. Il faut peut-être améliorer certaines procédures prévues par la loi organique. Cependant, ces propositions devraient plus utilement être présentées en dehors de la prochaine séance d'initiative

parlementaire, dont l'objet n'est en l'occurrence que la mise en cause de la politique du gouvernement. Il faut dissocier le débat sur les moyens de travail des commissaires aux finances de la discussion sur les orientations politiques de la majorité.

M. Gilles Carrez, Rapporteur Général, a souligné que le rapporteur avait une mémoire sélective. En effet, les comptes de l'État sont structurellement déficitaires depuis 1981. En 1980 a été présenté le dernier des projets de loi de finances dans lequel le montant de l'emprunt était inférieur au montant des investissements. Ensuite, la dépense a toujours été de 10 à 20 % supérieure aux recettes, conduisant ainsi à plusieurs dévaluations de la monnaie. En 1986, un rééquilibrage a été amorcé. Il était presque atteint en 1988. L'année 1987 a vu le dernier budget de la décennie dont les dépenses étaient stables. De 1988 à 1991, les recettes de la croissance économique ont été dilapidées. Avec le retournement de la conjoncture le déficit a même atteint 6 % du PIB en 1993. Le déficit de l'État était alors de 340 milliards de francs, celui des comptes sociaux de 100 milliards de francs et celui de l'UNEDIC de 50 milliards de francs. En 1996, l'évolution des dépenses a été stoppée. Par la suite, sur les 70 milliards d'euros de recettes supplémentaires dues à la croissance mondiale, 30 milliards d'euros ont été utilisés pour des dépenses nouvelles, 30 milliards d'euros ont permis une baisse des impôts par ailleurs non financée, et 10 milliards d'euros ont réduit le déficit nominal. Cette politique a conduit à un déficit vertigineux en 2001, le budget pour 2002 étant même insincère. La loi de finances rectificative de juillet 2002, votée par l'actuelle majorité a dû insérer des crédits pour payer les primes de Noël des titulaires de RMI qui n'étaient financées ni en 2001, ni en 2002. Il en a été de même pour la couverture maladie universelle, l'aide médicale d'État ou encore l'allocation adulte handicapé (AAH). Au total, ces dépenses ont représenté plusieurs centaines de millions d'euros. Le budget pour 2004 contraste avec la situation antérieure, puisque le taux de croissance retenu, de 1,7 %, est raisonnable, que les recettes fiscales sont sincères et que les différentes hypothèses de taux d'élasticité sont publiques. Lors du débat sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, il avait été proposé que l'État ne puisse emprunter que pour financer des investissements. La majorité de l'époque avait refusé cette proposition.

En ce qui concerne le rôle de l'opposition, l'actuelle majorité a toujours été favorable à la participation de l'opposition à la mission d'évaluation et de contrôle, et la mise en œuvre de la loi organique se déroule dans un climat d'ensemble satisfaisant. Ce sujet ne doit pas devenir un enjeu partisan.

Après avoir rappelé que l'UDF n'avait pas changé de discours en passant de l'opposition à la majorité, **M. Charles de Courson**, a souligné que

les finances publiques avaient été gérées en dépit du bon sens entre 1981 et 1983, obligeant la majorité de l'époque à conduire une politique de rigueur. Entre 1989 et 1992, Michel Rocard a dilapidé les marges budgétaires qu'offrait la croissance. Le déficit budgétaire pour 1993 aurait dû atteindre 6,3 % du PIB. Il a été ramené à 6 % grâce aux mesures correctives prises par le nouveau gouvernement. Entre 1997 et 2002, la même politique a été conduite. Quelle est aujourd'hui la crédibilité de l'opposition sur la politique budgétaire ? La situation dont l'actuelle majorité a hérité est donc grave. Les dépenses de fonctionnement dans le déficit budgétaire atteignent 27 milliards d'euros, à comparer avec les 57 milliards d'euros de déficit. L'UDF avait proposé qu'à l'instar des collectivités territoriales, l'État ne puisse pas emprunter plus qu'il n'investit. Le rapporteur a, par ailleurs, proposé quatre mesures. S'agissant de la représentation de l'opposition, la proposition visant à améliorer le pouvoir de ses représentants pourrait éviter que soient tenus des propos excessifs par rapport à la réalité. Une saisine préalable de la Commission sur le programme pluriannuel des finances publiques est envisageable, de même que l'accélération de la production des comptes de la Nation. Il faut rappeler que ces derniers ne concernent que le passé. Enfin, le rapporteur propose que les hypothèses économiques soient débattues contradictoirement. Ce débat a bien lieu chaque année en Commission des finances. Le groupe UDF avait considéré l'hypothèse de croissance pour 2004 comme réaliste, mais il avait, à raison, émis des doutes sur celle de 2003. Le débat mériterait d'être plus sérieux. Quelle que soit la période, la multiplication des prises de position de l'opposition laissant croire qu'il existe des trésors cachés nuit à la crédibilité de l'ensemble de la classe politique et contribue à alimenter une image détestable de celle-ci aux yeux de l'opinion publique.

M. Marc Laffineur a souligné que l'exposé du rapporteur était empreint de malice et que celui-ci n'était certainement pas dupe de ses propres propos. À supposer même cette procédure adaptée au sujet, une commission d'enquête n'aurait un sens que si elle examinait les comptes publics depuis 1981. La croissance française depuis 1981 a été plus faible que dans le reste du monde. En 1993, le budget a été voté avec des recettes surestimées et des dépenses sous-estimées. Entre 1997 et 2000, alors que la France connaissait sa plus forte période de croissance en 20 ans, le niveau des dépenses publiques a explosé du fait de la multiplication des dépenses nouvelles non financées.

M. Hervé Novelli s'est étonné que les interrogations de l'opposition sur la situation des comptes publics prennent la forme d'une demande de commission d'enquête, qui témoigne d'un manque de confiance dans la commission des Finances dont le contrôle des comptes publics est la mission centrale. Une telle suspicion n'est pas acceptable au moment même où les parlementaires souhaitent revaloriser leur mission de contrôle. Sur le fond, il estime que cette demande est particulièrement impudente de la part d'un

groupe politique qui est responsable du dérapage de 50 % du déficit public en 2002, lequel est la preuve de l'insincérité du budget en cause. La principale responsabilité du gouvernement actuel est de ne pas avoir suffisamment mis en lumière la gravité de la situation qu'il a trouvée. La demande relève donc de la parodie. Les propositions formulées par M. Didier Migaud sont sans rapport avec la demande de commission d'enquête ; si certaines d'entre elles sont recevables, elles devraient être examinées dans un autre cadre.

M. Philippe Auberger a remarqué que la situation des finances publiques devait être examinée à l'occasion d'un débat sur la politique budgétaire et non dans le cadre d'une commission d'enquête. Les arguments développés par M. Didier Migaud relèvent d'une motion de censure, mais celle que son groupe a déposée au mois de mars a eu l'issue que l'on sait. Cette demande de commission d'enquête constitue un artifice alors que la commission des Finances dispose de tous les éléments lui permettant d'apprécier la politique budgétaire menée par le gouvernement. M. Didier Migaud semble déjà présenter les conclusions de la commission d'enquête, ce qui témoigne bien du dévoiement de la procédure employée. Il est enfin inacceptable qu'il fasse des propositions relatives aux pouvoirs de l'opposition, alors que celles allant dans le même sens, et proposées par l'opposition de l'époque dans le cadre de la discussion du projet de loi organique relative aux lois de finances, avaient été rejetées par la majorité d'alors.

M. Jean-Louis Idiart a fait observer que M. Alain Lambert, qui a grandement participé à l'élaboration de la loi organique, n'appartenait pas alors à la majorité.

M. Philippe Auberger a constaté qu'il n'était pas étonnant que la minorité d'aujourd'hui regrette de ne pas avoir accepté les avancées demandées par la minorité d'hier. Il convient néanmoins d'attendre que l'ensemble des dispositions de la loi organique s'appliquent avant d'envisager toute modification.

M. Jean-Pierre Brard a estimé que : « la confiance c'est bien, mais le contrôle c'est mieux ». Pourquoi ne pas profiter de cette proposition de commission d'enquête pour avoir les deux ? M. Charles de Courson présente l'évolution des finances publiques depuis 1981 en évitant de parler des périodes pendant lesquelles la majorité actuelle était au pouvoir. Certaines d'entre elles ont pourtant conduit à un fort accroissement des déficits. La création d'une commission d'enquête permettrait de juger de la sincérité des lois de finances, de montrer dans quelle mesure les promesses faites à Bruxelles en matière de déficit public peuvent être tenues, et de lever l'opacité qui règne actuellement sur la gestion des finances publiques. Il semblerait par exemple que, au niveau local, des entreprises se voient accorder des réductions

d'impôts sans base juridique ni discussion : combien de tels mécanismes coûtent-ils en termes de pertes de recettes ?

M. Jean-Pierre Brard a rappelé les propos de M. Michel Bouvard selon lesquels la forme de la commission d'enquête n'était pas adaptée au sujet, sans nier la gravité de celui-ci. Mais l'opposition ne dispose d'aucun autre moyen pour obtenir les éclaircissements sur la véritable situation des comptes publics, le gouvernement en masquant la réalité. La remise en cause des choix budgétaires n'est d'ailleurs pas seulement le fait de l'opposition ; une partie de la majorité les conteste, ce que seule une commission d'enquête permettrait de révéler. Celle-ci est un sérum de vérité.

M. Michel Bouvard, Président, a répété que la procédure mise en œuvre par le groupe socialiste n'était pas adaptée au sujet.

M. Augustin Bonrepaux a demandé à M. Michel Bouvard et aux autres rapporteurs spéciaux s'ils ne se heurtaient pas fréquemment au refus du gouvernement de leur transmettre les informations qu'ils demandent. Personne n'a contesté les résultats de l'audit conduit en 1997 qui avait conclu à un déficit supérieur à 3 %, déficit qui avait été fortement réduit dès la fin 1997. De même, l'audit de 2002 qui chiffrait entre 2,3 et 2,6 % le déficit prévisionnel n'a pas fait l'objet de critiques. Ce déficit s'est aggravé pour atteindre 3,1 % fin 2003 et probablement 4,1 ou 4,2 % fin 2004, soit une progression de 1,5 point en deux ans. Il conviendrait de mesurer l'impact qu'a eu, sur ce déficit, la politique conduite depuis l'été 2002. Le gouvernement se plaint de la faiblesse de la croissance, mais qu'a-t-il fait pour la stimuler ? Dans quelle mesure la baisse de l'impôt sur le revenu et celle de l'impôt sur la fortune ont-elles eu un effet contre les délocalisations ? Puisque le déficit a été estimé, par les auteurs de l'audit, à 2,6 % au maximum en juillet 2002, chiffre qui incluait les mesures dont le financement n'était pas prévu dans le budget initial, on doit considérer que la progression du déficit enregistré depuis cette date relève de la responsabilité de l'actuel gouvernement, sauf à contester ce chiffrage, ce qui n'a pas été fait à l'époque.

L'opposition n'a pas perdu toute confiance dans la commission des Finances mais elle reste sans réponse sur trop de points. La question de M. Michel Bouvard relative à l'évaluation du patrimoine de l'État est très pertinente : pourquoi le Parlement ne pourrait-il pas y participer par l'intermédiaire d'une commission d'enquête ? Au cours des auditions conduites par la mission d'évaluation et de contrôle, il est apparu que la prévision du déficit de Réseau ferré de France (RFF) a été très sous-estimée. En effet, une subvention de 800 millions d'euros destinée à son désendettement a bien été accordée, mais l'absence de dotations en capital conduit à un apport financier public en 2004 inférieur à ce que le gouvernement avait laissé entendre. Voilà un exemple de présentation tronquée.

La loi organique relative aux lois de finances a été élaborée en étroite concertation entre la majorité et l'opposition d'alors et votée par les uns et les autres. C'est sous la précédente majorité que la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) s'est vue accorder un coprésident d'opposition.

Il faut donc déplorer le déclin de la participation de la majorité aux travaux de cette mission – à l'exception du thème consacré à la journée d'appel de préparation à la défense. La majorité n'a pas de leçon à donner en matière de droits de l'opposition.

M. Daniel Garrigue s'est étonné du périmètre réduit de la commission d'enquête proposée. Celle-ci est d'abord limitée dans le temps, puisque elle commence en juin 2002 sans tenir compte du passif. Or, de nombreuses mesures nouvelles n'étaient pas financées comme celles concernant le BAPSA, les contrats territoriaux d'exploitation dont le coût a été multiplié par six ou sept en un an, ou l'APA. La demande est aussi limitée dans l'espace puisqu'il n'y a aucune comparaison avec les politiques menées par les autres partenaires de l'Union européenne entre 1997 et 2002. Pendant cette période de croissance, les pays européens se sont désendettés de dix à vingt points et ont réduit leur déficit. Le déficit de la France a toujours été supérieur de 0,5 point de PIB à la moyenne de nos partenaires. S'agissant des instruments de contrôle du Parlement, il serait nécessaire, aujourd'hui, que la commission des Finances fasse régulièrement le point sur les situations budgétaires et les politiques économiques des pays de l'Union européenne. Cela permettrait de dépasser une analyse franco-française.

M. Jérôme Chartier a rappelé que la commission des Finances a toujours évité de s'engager dans des démarches polémiques dans la mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Cette proposition de résolution ne grandit pas ses auteurs. L'amélioration de l'efficacité du contrôle parlementaire implique qu'on évite ce genre de démarches totalement partisans. Le risque est de décrédibiliser la commission des Finances en raison de l'impossibilité de trouver un consensus pour rendre des comptes aux citoyens de manière sereine. Les droits du Parlement s'en ressentent.

M. Didier Migaud, Rapporteur, a regretté que sa proposition soit jugée comme une démarche partisane. Il a rappelé le désaccord complet de la majorité et de l'opposition sur certains sujets et sur certaines politiques. Le nier serait hypocrite. S'agissant du prétendu héritage, l'audit mené en 2002 a permis de dresser un état des lieux objectif. La majorité a fait le choix de garder les deux mêmes auditeurs qu'en 1997, ce choix ne peut être critiqué aujourd'hui. Or, il apparaît que la situation budgétaire s'est particulièrement dégradée et il est tout à fait normal que le Parlement s'interroge sur cette situation préoccupante. Cela ne constitue en rien une démarche partisane au sein de la commission des Finances. De plus, les propositions faites ne

remettent pas en cause la loi organique relative aux lois de finances. Cette loi a représenté des avancées importantes comme en témoigne le fait que l'opposition de l'époque l'ait adoptée. Cependant, ce texte ne constitue en rien une norme intangible. C'est pourquoi de nouvelles propositions sont faites aujourd'hui. Elles seront d'ailleurs renouvelées en dehors du cadre de la commission d'enquête. Ces pistes de réforme n'ont pas été explorées en 2001 car, à l'époque, l'opposition disposait d'un pouvoir de contrôle, notamment au sein du Sénat. La situation hebdomadaire des finances publiques était connue de celle-ci comme du Président de la République. Aujourd'hui, le contexte a changé puisque le pouvoir de contrôle de l'opposition dépend complètement du bon vouloir de l'exécutif. Ces réformes seront de nouveau proposées en cas d'alternance politique puisqu'elles sont salutaires pour le bon fonctionnement de la démocratie.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que l'introduction des mesures de contrôle dans le texte de la loi organique relative aux lois de finances résultait de l'initiative du Sénat. Si le débat sur les comptes publics peut être amélioré, l'utilisation de la procédure de la commission d'enquête ne constitue pas une bonne méthode et représente un dévoiement de la procédure législative.

La commission des Finances a alors *rejeté* la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête.

* *
*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Jeudi 13 mai 2004

– Audition sur la clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires :

– M. Patrice Raulin, directeur des transports terrestres au ministère de l'équipement

*

Informations relatives à la commission

I – La commission des finances, de l'économie générale et du Plan a élu *M. Marc Laffineur*, vice-président.

Elle a nommé :

– *Mme Béatrice Pavy et M. Jean-Michel Fourgous*, membres de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ;

– *M. François Cornut-Gentille*, rapporteur spécial de la Défense ;

– *M. Alain Joyandet*, rapporteur spécial du Travail ;

– *M. Yves Censi*, rapporteur spécial de la Poste et des télécommunications ;

– *Mme Marie-Hélène des Esgaulx*, rapporteur spécial de la Solidarité ;

– *M. Pascal Terrasse*, rapporteur spécial de la Forêt ;

– *M. Jean-Claude Mathis*, rapporteur spécial des Anciens combattants ;

– *M. Jérôme Chartier*, rapporteur spécial des Affaires étrangères ;

– *M. Michel Bouvard*, rapporteur spécial de l'Enseignement supérieur.

Elle a également désigné :

– *Mme Marie-Hélène des Esgaulx*, comme candidate suppléante pour siéger au comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

– *M. Victor Brial*, comme candidat titulaire pour siéger au conseil de surveillance de l'agence française de développement ;

– *M. Jean-Pierre Gorges*, comme candidat titulaire pour siéger au conseil d'orientation stratégique du fonds de solidarité prioritaire ;

– *M. Jean-Michel Fourgous*, comme candidat titulaire pour siéger au comité des prix de revient de fabrications d'armement.

II – *M. Édouard Leveau* a rejoint la commission des finances, de l'économie générale et du Plan en qualité de non-inscrit (*J.O* du 11/05/2004)

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

Mardi 11 mai 2004

Présidence de M. Pascal Clément, président

La commission a procédé à l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer, sur le projet de loi relatif à **l'octroi de mer** (n° 1518).

Présentant la réforme de l'octroi de mer, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a développé les trois points suivants.

Qu'est-ce que l'octroi de mer ? L'octroi de mer est une imposition spécifique aux départements d'outre-mer. Il s'agit d'un droit de consommation très ancien, perçu depuis le XVII^e siècle, qui relève aujourd'hui de la compétence des conseils régionaux. Son produit alimente les budgets des communes des DOM, ainsi que celui du département de la Guyane. Les budgets des régions d'outre-mer sont également bénéficiaires, depuis 1984, d'un droit additionnel à l'octroi de mer (DAOM). En 2003, le produit total de l'octroi de mer pour les quatre DOM s'élevait à 615 M € et celui du droit additionnel à l'octroi de mer à 140 M €. Cette ressource tient donc une place importante au sein des budgets de ces collectivités. L'octroi de mer a aussi pour objet d'apporter un soutien aux entreprises des DOM par des exonérations totales ou partielles des productions locales, sous certaines conditions, tandis que les importations de produits de même nature peuvent rester taxées.

Le maintien de cette forme de soutien économique – dérogatoire au Traité instituant la Communauté européenne (TCE) – suppose l'accord des autorités communautaires sous la forme d'une décision du Conseil des ministres de l'Union européenne sur proposition de la Commission. Cette dernière repose, quant à elle, sur une demande de la France sur la base de l'article 299 § 2 du TCE, qui reconnaît les handicaps structurels auxquels sont confrontés les producteurs des régions « ultra-périphériques » de l'Union européenne.

Le contexte communautaire. Le régime d'exonération en vigueur est issu de la loi de 1992 et trouve son origine dans la décision du Conseil des ministres de l'Union européenne de 1989. Il arrivait à échéance le 31 décembre 2002. En mars 2002, le Gouvernement précédent avait déposé à la Commission

européenne une demande de reconduction à l'identique du régime existant. La Commission, jugeant cette demande insuffisamment étayée, l'avait rejetée. L'existence du régime d'exonérations de l'octroi de mer se trouvait donc menacée au-delà du 31 décembre 2002.

En mai 2002, le nouveau Gouvernement a obtenu de Bruxelles, en urgence, la prorogation d'un an du régime, jusqu'à fin 2003 ; en contrepartie, une nouvelle demande circonstanciée devait être présentée par la France, dans des délais compatibles avec la prise de décision communautaire. Le sursis ainsi obtenu a été mis à profit pour préparer, en étroite concertation avec les exécutifs régionaux et les acteurs économiques locaux, une nouvelle demande circonstanciée, remise au commissaire Bolkestein en avril 2003. Sur ces bases, cette fois convaincantes, le Conseil de l'Union européenne a adopté en février dernier une décision favorable à la France. Est ainsi instaurée dans les DOM, jusqu'au 1^{er} juillet 2014, un régime permettant de faire bénéficier une liste de produits locaux d'écarts de taux d'octroi de mer dans des limites précisément définies en annexe à la décision.

La décision du Conseil prévoit que le nouveau régime doit être en place le 1^{er} août 2004. Ce calendrier explique que l'Assemblée nationale soit saisie en urgence du projet de loi, qui a principalement pour objet de transposer dans le droit national le nouveau dispositif d'exonérations. A la demande de la Commission, le projet de loi a été notifié au titre des « aides d'État ». Cette notification, intervenue début mars, a donné lieu à quelques questions de la Commission, auxquelles le Gouvernement a répondu sans délai. La décision d'approbation devrait être donnée dans les prochaines semaines.

Les principaux objectifs du projet de loi sont les suivants : le maintien du soutien économique apporté aux entreprises des DOM à travers l'outil fiscal qu'est l'octroi de mer ; une meilleure utilisation budgétaire du produit de cette taxe ; enfin, une simplification administrative.

— En matière économique, le premier objectif du projet est de transposer dans le droit national le nouveau dispositif d'exonérations autorisé par la décision du Conseil. Il s'agit de faire bénéficier des listes de produits locaux, à défaut d'une exonération totale, d'une moindre taxation à l'octroi de mer par comparaison avec un produit identique importé. L'avantage ainsi conféré à ces productions locales doit toutefois rester dans une limite de 10, 20 ou 30 points de pourcentage, selon le niveau de soutien nécessaire. Les listes de produits correspondant à ces écarts de 10, 20 ou 30 points se réfèrent à la nomenclature douanière et forment l'annexe à la décision du Conseil.

Ainsi, en Guadeloupe, les eaux minérales produites localement figurent à l'annexe B de la décision du Conseil ; elles peuvent bénéficier d'un écart de taux de 20 points maximum. Si la région décide de taxer cette

production locale à 5 %, la taxation des importations d'eaux minérales ne peut excéder 25 %, pour respecter l'écart maximum de 20 points autorisé par le Conseil.

La décision du Conseil prévoit également, pour permettre l'exonération des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 530 000 €, que ces taux puissent être majorés de 5 points pour les produits figurant dans les listes, tandis que, pour les produits non listés, un écart de 5 points de pourcentage est un maximum. Cette dernière disposition permettra de conserver une gestion de la taxe proche de celle qui a prévalu jusque là et qui laissait ces « petites » entreprises hors du champ de l'octroi de mer.

Le dispositif actuel de l'octroi de mer repose sur un système de taux plafonnés à 30 % (50 % pour les alcools), pouvant donner lieu à des réductions de taxation au bénéfice de toute production locale, sous réserve d'une justification du besoin économique. Le nouveau dispositif instaure un système où les taux sont libres, mais où les réductions de taxation des productions locales ne sont autorisées que pour une liste de produits précise et dans le respect d'écarts fixés par la décision du Conseil. Ces écarts et ces listes ont été élaborés avec les acteurs locaux pour rester au plus près des pratiques existantes.

Cette nouvelle approche, qui résulte d'une exigence communautaire, a nécessité un effort important de la part des régions et des socio-professionnels pour disposer d'une meilleure connaissance des productions locales et de leurs besoins en terme de soutien. Pour le reste, les dispositions en vigueur sont maintenues : le marché unique antillais, destiné à accroître et améliorer les échanges entre la Guadeloupe et la Martinique est préservé ; le dispositif antillo-guyanais qui prévoit, pour la circulation des marchandises entre la Guyane et le marché antillais, une perception de l'octroi de mer dans le département d'origine et une exonération dans le département d'arrivée est également inchangé ; les « régimes suspensifs », comme le placement de marchandises importées sous entrepôt, sont maintenant explicitement reconnus. Ils permettent de différer le paiement de l'octroi de mer et améliorent en conséquence la trésorerie des entreprises.

— En matière budgétaire, le seul véritable changement introduit par le projet de loi vise à porter remède à une consommation insuffisante, dans certains DOM, des fonds régionaux pour le développement et l'emploi (FRDE). Ces fonds ont été institués pour permettre aux régions d'apporter aux communes, sur des ressources d'octroi de mer, des subventions d'investissement destinées à faciliter l'installation d'entreprises et développer l'emploi. A cet effet, et dans le prolongement d'une première extension apportée pour la Réunion dans le cadre de la loi de programme pour l'outre-mer, il est proposé que l'utilisation du FRDE soit élargie dans tous les DOM. Par

ailleurs, le droit additionnel à l'octroi de mer devient l'octroi de mer régional. Comme pour le droit additionnel à l'octroi de mer, le taux maximum de l'octroi de mer régional est de 2,5 %. Ce droit régional, s'ajoutant à l'octroi de mer, devra néanmoins respecter la décision du Conseil en matière d'écart maximum de taux.

— En matière administrative, la principale simplification concerne l'organisation de la gestion de l'octroi de mer : les entreprises locales n'auront désormais qu'un seul et même interlocuteur, à savoir les services de la douane, dorénavant compétents pour gérer l'ensemble de l'octroi de mer. Les services de la douane reprennent en effet les attributions des services fiscaux en ce qui concerne l'assiette et le contrôle de la taxe pour les productions locales.

Le projet de loi conforte donc un instrument fiscal original et essentiel pour les départements d'outre-mer, permettant d'assurer un niveau pertinent de recettes aux collectivités bénéficiaires et constituant un soutien adapté aux entreprises productives. Il préserve ainsi l'existence du régime de l'octroi de mer, tout en le modernisant et en le simplifiant.

Après s'être félicité de l'importante concertation menée avec les élus et les milieux socio-économiques des départements d'outre-mer, laquelle a permis d'élaborer un dispositif rénové, simplifié et conforme aux exigences communautaires, **M. Didier Quentin, rapporteur**, a posé les questions suivantes :

— Est-on en mesure d'évaluer les conséquences sur les budgets des collectivités locales des départements d'outre-mer et, plus généralement, sur l'économie de ces départements, de l'instauration d'un écart maximal des taux applicables respectivement aux importations et aux productions locales ?

— Les mécanismes retenus pour les écarts de taux n'inciteront-ils pas les unités de production à se morceler pour bénéficier de l'exonération totale accordée aux petits producteurs ?

— Quels ont été les modalités et les critères d'élaboration de la liste des produits figurant en annexe de la décision du Conseil ?

— La décision du Conseil en date du 10 février 2004 faisant explicitement référence à la nécessité d'actualiser les listes en cas d'apparition de nouvelles productions ou de mise en péril d'une production locale par certaines pratiques commerciales, est-il possible de préciser d'ores et déjà la procédure communautaire qui serait retenue dans cette hypothèse ?

— Quelles sont les raisons de la sous-consommation des crédits du Fonds régional pour le développement de l'emploi (FRDE) ? Les dispositions prévues à l'article 48 du projet de loi sont-elles susceptibles de remédier efficacement à cette sous consommation ?

En réponse au rapporteur, **Mme Brigitte Girardin** a apporté les précisions suivantes :

— Le nouveau dispositif devrait permettre d'assurer la continuité dans le volume des ressources collectées, dès lors qu'il n'existera plus, comme aujourd'hui, de plafonnement des taux à 30 %, et qu'aucune limite ne sera fixée quant au nombre et au montant des taux, ce qui accroîtra les marges de manœuvre des régions. Les conséquences sur la situation économique locale devraient également être limitées puisque, d'une part, le marché unique antillais et les régimes suspensifs sont maintenus, et que d'autre part, les petites entreprises qui sont exonérées aujourd'hui continueront de l'être demain.

— La très grande majorité des entreprises locales sont des petites entreprises, qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 530 000 euros. Comme auparavant, ces entreprises ne seront pas assujetties à l'octroi de mer. De surcroît, les entreprises locales sont moins préoccupées par l'existence d'une exonération que par le maintien d'un écart de taxation entre les produits locaux et les produits similaires importés.

— Les listes de produits figurant en annexe de la décision du Conseil ont été élaborées sur le fondement de la nomenclature tarifaire douanière utilisée en matière de commerce international. Cet outil permet de répondre aux exigences posées par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) qui, dans sa jurisprudence, n'admet les exonérations d'octroi de mer au bénéfice des productions locales qu'à la condition que celles-ci soient nécessaires, proportionnées aux handicaps subis par les entreprises locales et précisément déterminées. Leur élaboration a donné lieu à une concertation étroite et intense avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les acteurs économiques et les conseils régionaux des départements d'outre-mer, ce qui a permis d'assurer la conformité des listes avec la volonté des acteurs locaux.

— La décision du Conseil du 10 février 2004 prévoit, dans son article 3, une actualisation des listes en cas d'apparition d'une nouvelle production ou de mise en péril d'une production existante. La procédure d'actualisation est ouverte par le dépôt d'une demande écrite et motivée des régions auprès du préfet, qui transmet cette demande à la Commission ; cette dernière prépare à son tour une proposition au Conseil. La France a plaidé en faveur d'un allègement maximum de la procédure et a pu obtenir une dispense de l'avis consultatif du Parlement européen.

Pour obtenir satisfaction, les régions devront s'attacher à motiver leurs demandes d'inclusion d'un ou de plusieurs nouveaux produits dans l'une des trois annexes A, B ou C, en justifiant avec soin les niveaux de différentiel sollicités. Le texte du projet de loi est muet sur cette clause dite « de

souplesse ». Toutefois, afin de rassurer les régions, il pourrait être utile d'introduire par amendement un article additionnel après l'article 29 rappelant la possibilité de révision ouverte par la décision du Conseil. Ce pourrait être l'occasion de l'encadrer d'un minimum de conditions, comme l'obligation de ne recourir à cette clause qu'une fois par an, hormis les cas d'urgence.

— La sous-consommation des crédits du FRDE fait l'objet actuellement d'une expertise par les services du ministère de l'outre-mer. Si ce phénomène était confirmé, il conviendrait de réexaminer le dispositif prévu afin de confirmer la vocation du fonds à financer l'investissement des communes d'outre-mer.

Tout en reconnaissant l'importance du projet de loi pour les économies d'outre-mer, **M. Jérôme Lambert** a exprimé son inquiétude à l'égard du caractère provisoire du dispositif arrêté. Il a interrogé la ministre sur les perspectives à envisager après cette période de dix ans. Il a également fait part de ses réserves sur le maintien d'un seuil d'exonération pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 550 000 euros, en mettant en garde contre les risques induits par l'existence de tels seuils. Il a dès lors interrogé la ministre sur les perspectives d'évolution ou d'atténuation des effets de seuils.

M. Christophe Payet a souligné l'importance de la décision du Conseil de l'Union européenne du 10 février 2004 acceptant une reconduction de l'octroi de mer, moyennant des aménagements portant essentiellement sur le respect d'écarts de taux. Il a rappelé à ce sujet l'importance du produit de l'octroi de mer pour les collectivités d'outre-mer en indiquant que, pour La Réunion, l'octroi de mer représentait 40 % des recettes de fonctionnement d'une commune de 10 000 habitants. Il a souhaité une pérennisation du dispositif proposé en insistant sur les handicaps structurels qui affectent les départements d'outre-mer et justifient de telles spécificités fiscales. Il a souhaité également que les conditions d'éligibilité des opérations financées par le Fonds régional pour le développement de l'emploi puissent être élargies aux opérations d'équipement ou d'infrastructures financées par les collectivités elles-mêmes. Il a cité à ce sujet les projets d'endiguement des ravines à La Réunion, qui n'ont pu aboutir faute de crédits nécessaires.

En réponse aux intervenants, la Ministre a apporté les précisions suivantes :

— La durée de dix ans accordée au nouveau dispositif de l'octroi de mer a été une déception, puisque les autorités françaises avaient demandé à bénéficier d'une durée analogue à celle prévue dans la loi de programmation pour l'outre-mer, à savoir quinze ans. Cette durée est très certainement le fait d'une rigidité des autorités communautaires, qui se sont limitées à reconduire la

durée précédente. Il n'apparaît cependant pas inutile de faire un bilan, au bout de dix ans, de l'évolution du dispositif : l'octroi de mer constitue en effet une dérogation à la règle de libre circulation des marchandises, dérogation qui s'inscrit dans le cadre de l'article 299 § 2 du Traité de l'Union européenne. Cet article reconnaissant aux régions ultrapériphériques des handicaps structurels nécessitant des dispositifs adaptés, il apparaît normal d'avoir à justifier, de manière régulière, de quelle façon ces dispositifs contribuent à améliorer les économies ultramarines.

— La reconduction du dispositif de l'octroi de mer n'a pas été acquise immédiatement, le Conseil de l'Union européenne ayant jugé insuffisamment étayée la première demande française. Il a ainsi fallu procéder à un travail technique et statistique considérable afin de rassembler tous les éléments permettant de justifier le maintien de l'octroi de mer.

— Les seuils d'exonération pour les petites entreprises existaient déjà dans le précédent dispositif et l'objectif du Gouvernement a été de ne pas bouleverser l'économie du système ; il pourrait néanmoins être envisagé, pour remédier à la rigidité d'un tel seuil, de prévoir une possibilité de taxation de ces petites entreprises, sur décision expresse des conseils régionaux.

— L'élargissement des opérations éligibles au Fonds régional pour le développement de l'emploi est prévu à l'article 48 du projet de loi ; néanmoins, la possibilité de financer des opérations d'équipement dont les collectivités locales sont maîtres d'œuvre était déjà possible à La Réunion, une disposition spécifique en ce sens ayant été adoptée dans la loi de programmation pour l'outre-mer.

* *

*

Mercredi 12 mai 2004

Présidence de M. Pascal Clément, président

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la commission a examiné, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, les amendements au projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales (n° 1155).

Article 1^{er} : *Définition de la notion de catégorie de collectivités territoriales :*

La commission a été saisie de l'amendement n° 165 présenté par **M. René Dosière** excluant la Polynésie française de la catégorie de collectivités locales assimilées aux régions pour le calcul des ratios d'autonomie financière ; l'auteur de l'amendement a souligné la spécificité de cette collectivité, qui bénéficie d'un pouvoir exclusif sur l'assiette et le taux des impôts de toute nature. Tout en convenant de cette particularité, le **rapporteur** a indiqué que l'article 1^{er} invitait à raisonner en termes de moyenne et non au cas par cas, et considéré que l'exclusion ou l'intégration de ce territoire jouait peu dans le calcul de cette moyenne ; il a de surcroît exprimé la crainte qu'une telle exclusion ne soit pas conforme à la Constitution, qui ne réserve un sort particulier qu'à la seule Nouvelle-Calédonie. Il s'est dès lors déclaré défavorable à l'amendement, qui a été *repoussé* par la commission.

Article 2 : *Définition de la notion de ressources propres :*

La commission a *repoussé* les amendements n°s 158 à 161 de M. Charles de Courson.

Après l'article 2 :

La commission a *repoussé* l'amendement n° 3 de M. André Chassaigne.

Article 3 : *Définition des notions d' « ensemble des ressources » et de « part déterminante » :*

La commission a *repoussé* les amendements n°s 151 à 155 de M. Augustin Bonrepaux visant à fixer dans la loi organique un pourcentage déterminé de ressources propres, identique pour toutes les collectivités locales, le rapporteur ayant souligné qu'ils auraient pour effet d'exclure du champ d'application de la loi organique certaines catégories de collectivités locales, telles que les régions, qui ont subi ces dernières années des amputations

importantes de leur pouvoir fiscal. Elle a ensuite *repoussé* les amendements n^{os} 162 et 163 de M. Charles de Courson.

Après l'article 3 :

La commission a *repoussé* les amendements n^{os} 4 à 8 de M. André Chassaigne, ainsi que l'amendement n^o 166 de M. René Dosière visant à inscrire dans la loi organique le principe du libre recours à l'emprunt par les collectivités locales, le **rapporteur** ayant estimé qu'une telle inscription n'apportait pas de garantie supplémentaire, puisque le Conseil constitutionnel serait amené à déclasser une disposition qui ne revêt pas un caractère organique.

Article 4 : Mécanisme de mise en œuvre de la garantie :

La commission a *repoussé* l'amendement n^o 168 de **M. René Dosière** rendant l'observatoire des finances locales compétent pour l'élaboration du rapport constatant l'évolution des taux d'autonomie financière. Elle a *repoussé* l'amendement n^o 9 de M. André Chassaigne, puis elle a *repoussé* l'amendement n^o 167 de M. René Dosière réduisant à un an au lieu de trois le délai dans lequel le rétablissement du taux d'autonomie financière doit être prévu en loi de finances, avant d'*adopter* un amendement du **rapporteur** proposant la réduction de ce délai à deux ans.

*

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n^o 992).

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur, a rappelé, à titre liminaire, l'engagement du Président de la République « *d'inscrire le droit à l'environnement dans une charte adossée à la Constitution, aux côtés des droits de l'homme et des droits économiques et sociaux* », le présent projet étant la traduction de cet engagement. Elle a formulé d'abord quatre observations générales pour justifier la nécessité d'une Charte de l'environnement. Elle a indiqué en premier lieu que la soixantaine d'auditions conduites au cours de ses travaux préparatoires avaient apporté la démonstration que la protection constitutionnelle de l'environnement rencontrait l'attente des Français, lesquels sont conscients de la gravité des risques à l'échelle planétaire et de l'impératif de responsabilité qui en découle. En deuxième lieu, elle a noté que le droit français de l'environnement n'était pas un instrument juridique à la hauteur de ces enjeux, et se présentait comme un droit proliférant, appelant une remise en ordre autour de quelques principes clairs. Quoique la « loi Barnier » du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ait joué un rôle précurseur, elle a constaté que

son autorité juridique n'était pas suffisante, seul un texte de valeur supra-législative pouvant prévaloir sur les lois ordinaires.

Elle a souligné que d'autres normes s'imposaient aujourd'hui au législateur, à savoir celles du droit européen : alors que le Traité sur l'Union européenne se réfère à l'environnement et au principe de précaution sans les définir, le droit communautaire, que doivent respecter le législateur et le juge français, est en expansion constante, du fait d'une jurisprudence très dynamique de la Cour de justice des Communautés européennes. Elle a donc fait valoir que seul un texte de valeur constitutionnelle, disposant de la légitimité et de la stabilité, permettrait à la France de faire prévaloir ses conceptions, et relevé qu'un examen détaillé des articles de la Charte montrait que les définitions qu'elle contient présentent l'avantage d'être précises et circonscrites, particulièrement en ce qui concerne le principe de précaution, étroitement encadré par l'article 5 de la Charte.

Elle a souligné en dernier lieu que, si dans les négociations internationales, la France défendait avec force l'environnement et une application raisonnée du principe de précaution, paradoxalement, son droit constitutionnel, qui les ignorait, était en retard sur ceux de la plupart de ses partenaires, de sorte que la Charte de l'environnement, inscrite dans le bloc de constitutionnalité à côté des droits de l'homme de 1789 et des droits économiques et sociaux du Préambule de la Constitution de 1946, redonnerait à la France un caractère exemplaire.

Le rapporteur a ensuite exposé en quoi la Charte lui paraissait aller dans le sens du progrès et de la responsabilité. Après avoir indiqué que le texte s'inspirait d'une écologie humaniste, tendant à protéger l'environnement parce qu'il est utile à l'homme, elle a signalé que cette inspiration était détaillée dans sept considérants, destinés à guider l'interprétation des articles. Parmi les principales dispositions, elle a d'abord commenté la garantie du droit à un environnement sain et équilibré, après trente ans d'initiatives parlementaires en ce sens défendues tour à tour par les représentants de toutes les sensibilités politiques. Elle a indiqué que parallèlement, le législateur se voyait assigner plusieurs objectifs destinés à assurer la mise en œuvre de ce droit, le plus significatif étant le devoir de prévention, autour duquel doivent s'organiser les principaux éléments de la politique de l'environnement.

Une originalité de ce texte constitutionnel, a-t-elle souligné, est en effet de proclamer des devoirs, en contrepartie de nouveaux droits, consacrant ainsi la responsabilité de chacun dans la préservation et l'amélioration de l'environnement. Elle a indiqué que la responsabilité, trait caractéristique des « droits de la troisième génération », passe aussi par le devoir de réparation des dommages, qui figure à l'article 4, et dont la portée est plus large que le principe du « pollueur-payeur ». Après avoir rendu hommage à la très grande

qualité des travaux de la « commission Coppens » et des assises régionales qui ont préparé l'élaboration de la Charte, elle a précisé que ceux-ci avaient fait apparaître les limites du principe « pollueur-payeur », qui, par exemple, ne permet pas l'indemnisation du « dommage écologique pur » dont sont victimes des biens ou des animaux sans propriétaire, comme les « oiseaux mazoutés ». Elle a ensuite indiqué que l'ensemble de ces droits et de ces devoirs invitaient le législateur à concilier les trois piliers du développement durable : protection et mise en valeur de l'environnement, développement économique, progrès social.

Elle a fait valoir que la Charte de l'environnement conforterait le rôle du législateur : tout d'abord, sa compétence en matière d'environnement sera juridiquement garantie, d'autant plus clairement qu'un amendement de M. Francis Delattre propose de compléter l'article 34 de la Constitution pour étendre le domaine de la loi, en y ajoutant la préservation de l'environnement ; avant même cette modification, le projet de Charte étend la capacité des parlementaires à légiférer sur les questions d'environnement, puisque chacun des articles de la Charte définit des objectifs de valeur constitutionnelle, sauf l'article 5 qui énonce un principe, à savoir le principe de précaution ; par voie de conséquence, il incombera au législateur de mettre en œuvre les nouvelles exigences énoncées par les articles 1 à 4 et 6 à 10 de la Charte. Elle a précisé que seul le principe de précaution pouvait recevoir une application directe, le législateur étant toutefois pleinement compétent pour en préciser, s'il le souhaite, les conditions d'application. Elle a justifié cette particularité par la nécessité de pouvoir prendre, dans certains cas, des mesures urgentes de précaution avant même l'adoption d'une loi spécifique. Elle a ajouté que la tâche du législateur serait facilitée par la rédaction à la fois claire et concise des articles, lesquels lui assignent des objectifs en lui laissant le choix des moyens.

Pour faire valoir que le projet de Charte guiderait le travail des juges, le rapporteur a souligné qu'en définissant très strictement les nouvelles règles, il mettrait fin à la situation actuelle d'incertitude juridique caractérisant trop souvent le droit de l'environnement, avec pour conséquence une grande marge d'appréciation du juge. À titre d'exemple, elle a fait part de sa surprise de n'avoir trouvé aucune décision de justice qui mette en œuvre les critères du principe de précaution figurant dans le code de l'environnement. Elle a expliqué cette situation par le fait que l'article L. 110-1 du code de l'environnement, issu de la « loi Barnier » de 1995, renvoie aux lois spécialisées l'application de ce principe.

Dès lors que, demain, les juges disposeront d'un mode d'emploi détaillé du principe de précaution et d'une grille d'interprétation des lois, il lui a paru très difficile de trouver des arguments probants pour accréditer le risque d'une explosion du contentieux. Tout en reconnaissant que l'adoption de la

Charte pourrait sans doute, dans un premier temps, stimuler les plaideurs, elle a fait valoir que le juge, par la prudence qui le caractérise, devrait décourager leurs velléités en s'appuyant sur des textes mieux encadrés.

Le rapporteur a conclu en estimant que le projet de Charte de l'environnement était réaliste sans renoncer à sa grande ambition. Rappelant que le droit constitutionnel était un art d'équilibre, elle a constaté que ce projet, qui risquait d'échouer sur deux écueils – le droit « dur », trop contraignant, et le droit « mou », déclamatoire – était équilibré et paraissait en harmonie avec la nature d'une Constitution dont le doyen Vedel avait considéré en 1988 que sa vertu était précisément d'être « à la fois rigide et vaporeuse ».

Le président Pascal Clément a rappelé que la discussion du projet de loi constitutionnelle avait été précédée d'une longue réflexion et de travaux multiples et diversifiés. Il a mis en relief les termes de l'alternative face à laquelle on se trouve : soit considérer que le progrès met en cause la pérennité de la planète, ce qui conduit à prôner la croissance zéro, avec toutes les conséquences qui en découlent ; soit considérer qu'il est possible de concilier le développement économique et la protection de l'environnement, cette conception étant celle qui a inspiré la Charte de l'environnement.

Il a jugé que la constitutionnalisation du droit de l'environnement aurait un rayonnement au-delà de nos frontières, l'expérience de l'élaboration du droit communautaire tendant à montrer que les instances compétentes s'abstiennent de prendre des dispositions contraires aux règles constitutionnelles qu'un État ne souhaite en aucun cas modifier. Il a rappelé à ce propos que le tribunal de première instance des Communautés européennes avait, dans une décision récente, considéré le principe de précaution comme un principe général du droit communautaire, s'imposant à la fois au droit communautaire de l'environnement et aux règles législatives nationales, ce qui constitue une incitation supplémentaire à constitutionnaliser des règles équilibrées.

Il a relevé que l'article 5 de la Charte ne pourrait servir de fondement à la saisine du juge pénal – car il ne prévoit pas d'incrimination –, ni du juge civil, à défaut de la définition d'un nouveau régime de responsabilité. Il a précisé que seul le juge administratif pourrait être saisi directement en application de l'article 5, tout en soulignant que les juridictions administratives appliquent déjà, et avec une grande circonspection, le principe de précaution, introduit dans le code de l'environnement par la loi de 1995. Il a insisté sur le fait que l'article 5 de la Charte donnerait au principe de précaution un contour mieux défini.

M. Xavier de Roux a estimé que l'article 5 de la Charte se contentait de définir une procédure, qui impose aux autorités publiques de

prendre des mesures conservatoires lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertain en l'état des connaissances scientifiques, peut affecter de manière grave et irréversible l'environnement. Il a souligné qu'un constitutionnaliste avait jugé contraire à la tradition française l'insertion dans la Constitution de règles attribuant une responsabilité, qui devaient relever du code civil ou du code pénal, et qu'il était préférable de donner une portée législative – et non constitutionnelle – à de tels principes. Il a jugé incontestable que l'article 5 fonde une responsabilité nouvelle des autorités publiques, non seulement civile mais aussi pénale, puisque la portée de l'article 121-3 du code pénal définissant le délit d'imprudence est accrue par les nouvelles obligations mises à la charge des autorités publiques.

Il a douté que la distinction subtile entre principe de précaution et principe de prévention soit effectuée par les juridictions. Il a relevé que l'article 5, rejoignant en cela la jurisprudence européenne, autoriserait les autorités publiques à prendre des mesures contraires aux libertés, en particulier dans le domaine économique, ce qui manquera pas de multiplier les contentieux, non seulement contre les autorités publiques, mais aussi contre les acteurs économiques. Il a donc récusé un texte qui conduira les autorités à un excès de précaution et qui, étant d'application directe, dépossède le législateur au profit du juge.

M. Christophe Caresche, après avoir observé que l'examen de la portée juridique du texte ne saurait exclure une appréciation de ses fondements philosophiques et de ses conséquences économiques et sociales, a approuvé la constitutionnalisation du droit de l'environnement, qui permettra une nouvelle étape dans la définition de principes, de droits et de devoirs. Il a toutefois déploré la méthode retenue, qui consiste à modifier le préambule de la Constitution et à adosser la Charte à celle-ci, alors que d'autres voies auraient pu être choisies, comme l'ont fait nombre de pays qui ont inséré des principes environnementaux dans leur Constitution elle-même et renvoyé au législateur les modalités de leur mise en œuvre. Il a souligné que cet adossement soulevait la question de la valeur constitutionnelle des différents articles de la Charte, qui dépendra de la portée que leur donnera le Conseil constitutionnel dans les décisions qu'il sera appelé à rendre sur les lois qui lui seront déférées. Il a donc annoncé un amendement de son groupe tendant à inscrire ces principes dans la Constitution elle-même, et regretté que les parlementaires aient été privés de la possibilité de modifier le contenu de la Charte, dont les principes auraient dû être hiérarchisés. Dénonçant les pressions exercées par l'exécutif sur le Parlement, il a déploré que l'occasion ait été manquée d'infléchir, par un travail parlementaire approfondi, le jeu déséquilibré des institutions de la V^e République.

Il a fait ressortir, face à l'inquiétude de ceux qui redoutent les conséquences excessives de la Charte, le sentiment de son groupe, qui estime que le texte ne va pas assez loin, puisqu'il dépend étroitement de la portée que lui donnera le Conseil constitutionnel. Il a craint à ce propos la timidité de celui-ci, relevant, de surcroît, que son président ne s'était pas montré favorable, lorsqu'il siégeait au Parlement, à la constitutionnalisation du droit de l'environnement.

Mme Valérie Pecresse a estimé que les craintes suscitées par le principe de précaution reposaient sur le postulat selon lequel son application allait modifier les équilibres sociaux sur deux points : d'une part, l'équilibre entre une société d'audace, incarnée par l'actuelle majorité, et la prudence ; d'autre part, l'équilibre entre juges et autorités publiques. Elle a souligné que les risques de déséquilibre plaidaient au contraire pour l'adoption de la Charte de l'environnement, qui clarifie des principes essentiels dans un contexte de multiplication des contentieux. Si elle a admis que la réforme constitutionnelle ne conduirait certes pas à une diminution des contentieux, elle a réfuté l'affirmation selon laquelle elle entraînerait leur multiplication, le monde d'aujourd'hui étant dominé par le principe de précaution. Faisant état de son expérience de juge administratif pendant dix ans, elle a rappelé que le principe de précaution, présent dans la législation nationale comme dans le corpus juridique européen, était d'ores et déjà appliqué par le juge, le meilleur exemple en étant son application par le tribunal de Saint-Gaudens, qui avait interdit l'utilisation des insecticides *Regent* et *GaUCHO*. Elle a donc fait valoir l'urgence, pour le constituant, de prendre l'initiative en ce domaine sous peine de voir, dans quelques années, le Conseil d'État ériger de façon prétorienne le principe de précaution en principe général du droit, et le Conseil constitutionnel en faire un principe de valeur constitutionnelle, sans que le Parlement en ait fixé la portée et les limites. Elle a insisté sur le fait que le texte de la Charte exprimait une vision politique et juridique de ce principe et en traçait les contours en excluant la santé de son champ d'application, limite essentielle au regard des dérives potentielles, en liant son application à un dommage grave et irréversible, en n'imposant celle-ci qu'aux autorités publiques, enfin en introduisant une obligation d'évaluation du risque, laquelle présente l'avantage d'écarter tout risque de réécriture de l'histoire *a posteriori* dans l'hypothèse où, plusieurs années après la commission de faits, certains requérants souhaiteraient mettre en cause la connaissance qu'avaient les autorités publiques des risques existants à l'époque. Dans sa défense d'un principe de précaution ainsi défini avec précision par le constituant, Mme Valérie Pecresse a affiché son scepticisme sur l'amendement renvoyant à la loi le soin de préciser les modalités d'application de ce principe, estimant qu'il en affaiblirait la portée.

M. Michel Piron a estimé au contraire que, loin de définir le principe de précaution, l'article 5 de la charte en proposait une « indéfinition », puisqu'il fait référence au caractère incertain du dommage. Il a craint que l'approche putative, et non probabiliste, de l'article 5 ne conduise à fonder un régime juridique sur une absence de savoir scientifique. Il s'est par ailleurs interrogé sur la signification que pouvaient revêtir des mesures proportionnées à un dommage incertain. Il a jugé inquiétant le fait qu'un juge puisse prendre une décision sur le fondement d'incertitudes scientifiques au nom d'un principe non défini.

M. Guy Geoffroy a mis l'accent sur ce qu'il a estimé être l'objectif fondamental du projet, à savoir l'inscription de principes environnementaux dans la Constitution, en rappelant que les débats légitimes autour du projet de loi constitutionnelle ne devaient pas conduire l'opinion à croire que la majorité n'était pas attachée à la constitutionnalisation des valeurs environnementales souhaitée par le chef de l'État. Mettant en garde contre une mauvaise interprétation de l'article 5, il a relevé que celui-ci faisait œuvre de précision, en ce qu'il encadrait les éléments constitutifs du principe de précaution, dont il a souligné qu'il existait d'ores et déjà dans notre droit, puisqu'il est prévu à la fois dans le traité instituant la Communauté européenne (TCE) et dans le code de l'environnement. À cet égard, il a contesté qu'il puisse être considéré comme dépossédant le législateur, dont il n'interdisait nullement l'intervention, d'autant moins, de surcroît, que l'amendement présenté par M. Francis Delattre ajoute l'environnement aux matières de l'article 34 de la Constitution.

M. Christophe Caresche s'est interrogé sur la portée de l'amendement de M. Francis Delattre, eu égard au fait que la Charte de l'environnement, quand elle souhaitait renvoyer à la loi, le faisait explicitement, et à trois reprises en l'occurrence.

Le président Pascal Clément a souligné qu'il ne fallait pas confondre application directe et intervention de la loi, la première n'interdisant nullement la seconde, puisqu'une loi pouvait toujours préciser un principe général du droit ou un principe de valeur constitutionnelle. Il a fait valoir que le législateur aurait, dans les limites de la Constitution, toute latitude pour préciser l'application du principe de précaution. Il a estimé pour autant que l'amendement de M. Francis Delattre n'était pas superfétatoire, la compétence générale prévue à l'article 37 de la Constitution faisant actuellement de l'environnement une matière réglementaire.

M. Jean Leonetti a rappelé que la philosophie grecque considérait la prudence, conçue comme évaluation du risque, comme une vertu et qu'un risque certain s'appelait un danger, ce qui faisait donc de l'incertitude un élément constitutif du risque. Il a estimé que, à une époque où l'homme avait

toute capacité pour modifier l'environnement de manière grave et irréversible, il était logique que les démocraties réfléchissent sur la notion de précaution, qui n'était que la forme sémantique actualisée de la prudence des Grecs. Il a jugé que l'article 5 de la Charte, qui définissait ce principe, combiné avec l'amendement de M. Francis Delattre, conduisait à un équilibre satisfaisant entre le déclaratif et le normatif. Il a souligné que le principe de précaution ainsi défini ne venait ni combler un vide juridique, le juge pouvant déjà s'appuyer sur les dispositions en vigueur du droit français et communautaire, ni introduire un flou, l'article 5 définissant au contraire les contours de cette notion, notamment en subordonnant son application à la réalisation possible d'un dommage dûment qualifié. Il s'est élevé contre le procès fait à la notion d'incertitude, faisant valoir que, comprise au sens de donnée non évaluée totalement par la science, cette notion était familière à tout scientifique et à tout médecin. Il a toutefois supposé que la qualification de « potentiel » accolée au terme « dommage » aurait été susceptible de lever les doutes que la notion pouvait faire naître dans certains esprits, et rappelé que l'incertain devait être soigneusement distingué de l'inconnu.

Soulignant combien la protection de l'environnement est essentielle pour l'avenir, **M. Jean-Paul Garraud** s'est dit favorable à l'inscription du principe de précaution dans la Constitution, tout en considérant que ses modalités d'application devaient être prévues dans la loi, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Il a ensuite exprimé la crainte que l'article 5 de la Charte ne soulève des difficultés d'interprétation, ne serait-ce qu'au regard des débats qu'il suscite d'ores et déjà, difficultés d'autant plus grandes que les contours des notions employées sont imprécis et que les dommages à éviter sont incertains. Il a donc jugé qu'il eût été préférable, d'une part de définir précisément le principe de précaution et, d'autre part, de refondre le code de l'environnement. Il a enfin estimé que si la question de l'application directe du principe de précaution par le juge pénal était incertaine, ce principe aurait en revanche un impact certain sur le juge administratif et sur le juge civil.

Souhaitant revenir sur le concept d'évaluation du risque encouru qui figure à l'article 5 du projet de Charte, **M. Christian Decocq** a rappelé que sa famille politique avait été à l'origine de nombreuses avancées législatives en matière de protection de l'environnement, citant notamment l'institution dès 1964 du principe « pollueur-payeur » par la loi sur l'eau, et qu'elle s'était efforcée de mettre en avant les préoccupations environnementales. Soulignant que le spectre de la « croissance zéro » avait entretenu l'idée que l'écologie constituait un frein au développement économique, il a considéré que l'affirmation du principe de précaution dans un texte constitutionnel mettrait un terme à cette confusion notamment par le recours à l'évaluation. Il a jugé que celle-ci contraindrait les autorités publiques à avoir une nouvelle démarche,

voisine de celle défendue par les nouveaux économistes dans la théorie des « coûts évités ». Soulignant que l'environnement avait une valeur économique, il a pris l'exemple des efforts entrepris pour assurer la qualité des eaux de baignade sur le littoral pour souligner que le coût des investissements devant être réalisés à cette fin était considérable, mais moins élevé que l'impact économique d'une baisse de la fréquentation touristique. En conclusion, il a cité M. Øysten Dahl, ancien vice-président d'Esso, qui avait affirmé que *« le socialisme s'est effondré parce qu'il ne laissait pas les prix dire la vérité économique, le capitalisme pourrait s'effondrer parce qu'il ne laisse pas les prix dire la vérité écologique »*.

Évoquant les amendements qu'il soumettrait à la commission pour compléter l'article 34 de la Constitution par une référence à la préservation de l'environnement, **M. Francis Delattre** a rappelé que celui-ci ne figurait pas aujourd'hui parmi les domaines relevant de la compétence du législateur et qu'à ce titre, la « loi Barnier » du 2 février 1995 aurait pu être considérée comme intervenant dans le domaine réglementaire. Il a souligné que la modification de l'article 34 de la Constitution réglerait nombre des difficultés que posait le texte et éviterait que le législateur ne soit dépossédé des questions environnementales, sur lesquelles il dispose pourtant d'une faculté d'évaluation irremplaçable. Il a en outre souligné que l'intervention du législateur donnerait lieu ensuite à celle du Conseil constitutionnel, auquel il revient de concilier des libertés et principes constitutionnels, ce qui lui a paru préférable à une intervention des seuls juges administratifs et judiciaires.

Observant que le principe de précaution était d'ores et déjà inscrit dans des textes et qu'il avait donné lieu à des constructions jurisprudentielles, **M. Philippe Houillon** a noté qu'il ne s'appliquait pas qu'aux seules questions environnementales et que c'était d'ailleurs pour éviter son application mécanique que le Parlement avait adopté la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels. Il a indiqué que le projet encadrait le principe de précaution, applicable au seul domaine de l'environnement et à la condition que celui-ci soit affecté de façon « *grave et irréversible* » et qu'il prévoyait la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus. Après avoir considéré qu'il conviendrait sans doute de s'interroger sur une éventuelle distorsion entre le principe de précaution de droit commun et celui qui sera mis en œuvre en matière environnementale, il s'est demandé quel serait le périmètre de la notion d'environnement. Enfin, il a souligné les incidences de la rédaction de l'article 1^{er} de la Charte, notant que, en prévoyant le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et favorable à « *sa santé* », l'article conduisait à une appréciation subjective de l'environnement.

Rappelant que le rôle de la jurisprudence était de dissiper les incertitudes qui peuvent entourer les termes juridiques, **M. Claude Goasguen**, tout en exprimant une réserve sur le caractère « inductif » du projet de loi constitutionnelle, a jugé qu'il était moins contraignant que certains le redoutent. Faisant observer que le droit de l'environnement souffrait aujourd'hui de nombreux défauts, il a souhaité que soit élaborée une véritable législation de l'environnement permettant au Parlement d'y imprimer sa marque et de répondre aux attentes de l'opinion. Il a considéré que le principe de précaution pourrait donner lieu à une application directe par le juge civil, le juge administratif et le juge pénal, avant d'estimer indispensable de compléter le projet de loi constitutionnelle par une modification de l'article 34 de la Constitution, à défaut de laquelle le texte serait déséquilibré. Il a d'ailleurs jugé significatif que la voie constitutionnelle soit retenue en l'espèce pour compléter l'article 34, alors qu'une loi organique aurait été suffisante. Il a considéré, en revanche, que faire référence à la loi dans l'article 5 de la Charte ferait perdre toute sa portée à cet article et donnerait l'impression de dénier toute faculté d'intervention aux associations.

Réagissant à la distinction faite par certains de ses collègues entre l'environnement, auquel s'appliquerait le principe de précaution et la santé, à laquelle il ne s'appliquerait pas, **M. Robert Pandraud** s'est demandé si, dans cette conception, la Charte ne tendait pas à protéger davantage les animaux et la nature que les êtres humains. Après avoir rappelé que l'article 5 faisait référence à « l'état des connaissances scientifiques », supposant ainsi que la science était fixée dans ses connaissances à un instant donné, il a observé que les scientifiques étaient fréquemment en désaccord entre eux et s'est demandé qui arbitrerait ces divergences. Abordant ensuite la question de l'application directe du principe de précaution et de l'absence de renvoi à la loi, il a observé que l'avantage de celle-ci était de donner lieu à un examen par le Conseil constitutionnel dans des délais brefs, limitant ainsi l'incertitude juridique dans laquelle se trouveraient les justiciables qui, à défaut, seront confrontés à d'innombrables analyses juridiques divergentes pour le plus grand bonheur des exégètes du droit et des avocats.

Se disant à la fois perplexe à l'égard du projet et éclairé par le débat, **M. Jean-Christophe Lagarde** a considéré que les questions soulevées par la Charte ne manqueraient pas d'être évoquées devant les juridictions de droit commun. Après avoir rappelé les initiatives communautaires dans le domaine de l'environnement, il a regretté que la France ait fait montre de précipitation en introduisant d'ores et déjà des principes environnementaux dans sa Constitution avant même de disposer des enseignements issus des expériences communautaires ou menées par les autres États membres de l'Union européenne. Réagissant aux propos tenus par Mme Valérie Pécresse, il s'est interrogé sur l'argument selon lequel le principe de précaution n'était pas

invocable en matière de santé en soulignant, d'une part, que les considérants de la Charte disposaient que l'avenir et l'existence de l'humanité – donc la santé – étaient indissociables de son environnement et, d'autre part, que le principe de précaution évoquait les risques de dommages graves et irréversibles à l'environnement, donc nécessairement à la santé des êtres humains. Il a ajouté qu'il lui semblait très délicat politiquement d'expliquer aux citoyens que le champ d'application du principe de précaution ne concernait pas leur santé mais uniquement leur environnement et jugé probable que les juges saisis n'hésiteraient pas rapprocher ces deux notions. Ayant regretté que ne soit pas prévu le droit des générations futures de bénéficier du progrès scientifique et technologique afin de garantir qu'elles disposent des instruments leur permettant d'évaluer les risques, il s'est interrogé sur la portée des dispositions des articles 8 et 9 de la Charte en déplorant la primauté de la recherche d'effets d'annonce des auteurs de la Charte sur la volonté de procéder à de réelles avancées juridiques. Après avoir approuvé la volonté exprimée par M. Xavier de Roux de mieux préciser le contenu et la portée du principe de précaution, il a de nouveau exprimé la crainte qu'à défaut d'une telle précision, cette tâche soit intégralement dévolue et assumée par le pouvoir judiciaire.

En réponse à ces propos, le **président Pascal Clément** a souligné qu'il convenait de ne pas confondre le principe de prévention, d'ores et déjà prévu par la législation en vigueur, avec celui de précaution qui s'applique au risque de réalisation d'un dommage dont l'incertitude découle de l'état des connaissances scientifiques à un instant déterminé.

M. Jérôme Bignon s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles le principe de précaution n'indiquait pas clairement qu'un dommage grave et irréversible à l'environnement concernait également la santé, puisque l'article premier de la Charte en disposait ainsi et que le deuxième considérant, aux termes duquel « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel* », l'implique également. Il a précisé que le silence du dispositif de l'article 5 sur ce point ne signifiait nullement que la prise en considération de la santé était exclue du champ d'application du principe de précaution, mais qu'il s'expliquait par une commodité stylistique tendant à éviter la répétition, au sein de chaque article, des principes établis dans les considérants, qui revêtent une portée générale commune à l'ensemble des dispositions de la Charte. Il a dès lors estimé que le juge devant lequel serait invoqué le principe de précaution ne manquerait pas de prendre sa décision au vu du risque encouru pour l'environnement et la santé. Évoquant l'amendement présenté par M. Francis Delattre tendant à compléter le domaine de compétence de la loi figurant à l'article 34 de la Constitution par la mention de l'environnement, il a souhaité savoir comment s'articulerait l'exercice de cette nouvelle compétence du législateur avec le caractère directement applicable du principe de précaution.

Le **président Pascal Clément** a rappelé que l'article 5 de la Charte instituait un principe de valeur constitutionnelle, donc d'application directe, à la différence des dispositions des considérants relevant de la catégorie des objectifs de valeur constitutionnelle. S'agissant du caractère directement applicable du principe de précaution et du risque d'extension de son champ d'application à la santé par les juges, il a indiqué que les juridictions suprêmes de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ne manqueraient pas de limiter le pouvoir prétorien du juge en désavouant d'éventuelles décisions en ce sens.

M. Émile Zuccarelli a fait part de sa réserve à l'égard de l'introduction du principe de précaution dans la Constitution en considérant que les défenseurs de ce texte se livraient à une surenchère relevant du plus parfait exercice du « politiquement correct », contraignant ainsi le Parlement à se conformer à l'air du temps. Observant que l'Académie des sciences avait émis de sérieuses réserves sur le dispositif proposé en soulignant les risques qu'il faisait courir à l'innovation, il s'est demandé si, rétrospectivement, nombre des inventions réalisées au cours des derniers siècles auraient pu voir le jour sous l'empire de la Charte.

Évoquant un aspect des propos tenus par M. Christophe Caresche, **M. Gérard Léonard** a précisé que M. Pierre Mazeaud, lorsqu'il était député, avait regretté que la Constitution fasse l'objet de réformes répétées. Il a ensuite fait part de la perplexité que lui inspirait la Charte et a regretté l'outrance dont faisaient preuve certains de ses collègues dans le débat. Il a demandé au rapporteur si la protection de la santé relevait ou non du champ d'application du principe de précaution et si le Parlement conserverait une capacité d'intervention en ces matières.

Faisant référence à la proposition de l'Académie des sciences de créer un comité consultatif national de l'environnement et du développement durable, sur le modèle du conseil national d'éthique, **M. Didier Quentin** a interrogé le rapporteur sur la pertinence d'un tel organisme.

En réponse aux intervenants, le **rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

— C'est dans le cadre des régimes actuels de responsabilité que sera engagée, le cas échéant, la responsabilité des autorités publiques au titre des mesures de précaution prises dans le cadre de l'article 5. S'agissant de l'influence de la Charte sur l'orientation de la jurisprudence, il apparaît, au terme des consultations de divers magistrats, que la définition étroite des conditions et des critères d'application du principe de précaution pourrait conduire les juridictions à maintenir, voire à resserrer encore, des jurisprudences déjà restrictives.

— Il a été reproché à l'article 5 de ne pas comporter de définition du principe de précaution. Or le texte définit le champ d'application du principe (l'environnement, mais non la santé), les personnes qui doivent agir (les autorités publiques), à quelles conditions (une incertitude scientifique, une possibilité de dommage grave et irréversible) et les mesures qui doivent être prises (évaluations scientifiques, mesures provisoires et proportionnées).

— Le texte de la Charte est issu d'une année de travaux approfondis de la « commission Coppens », d'assises régionales et de consultations. Il n'est nullement considéré par le Gouvernement comme intangible. La majorité envisage au demeurant de lui apporter plusieurs améliorations non négligeables.

— Depuis trente ans, tous les groupes politiques ont tenté de constitutionnaliser le droit à un environnement de qualité. L'initiative d'adosser une Charte de l'environnement à la Constitution n'est donc pas une concession à l'air du temps. Parmi bien d'autres, on peut citer la proposition de loi constitutionnelle sur les libertés élaborée en 1977 par la commission spéciale réunie autour du Président Edgar Faure, la proposition émise par M. Laurent Fabius en 1989 lors du bicentenaire de la Déclaration des droits de l'homme, ou l'amendement déposé par Mme Ségolène Royal lors de la révision constitutionnelle de 1995. Le mérite du présent projet est d'avoir choisi la démarche la plus ambitieuse, qui s'inscrit dans la tradition constitutionnelle française.

— La notion d'incertitude ne doit pas obscurcir le débat sur l'article 5. On en cerne mieux la portée en se rappelant les trois âges de la science : avant Pythagore, les mathématiciens ne savaient résoudre que des systèmes d'équations linéaires ; après lui, s'est ouverte une longue époque de positivisme, marquée notamment par les travaux de Laplace, au cours de laquelle, l'existence des systèmes non linéaires étant découverte, les conditions du retour à l'équilibre pouvaient être calculées, mais où la science n'était pas en mesure d'élaborer une théorie explicative de l'ensemble des phénomènes physiques ; enfin, avec la théorie de la relativité, s'est ouvert pour la science moderne l'âge des incertitudes, avec le principe d'indétermination de Heisenberg et les travaux d'Einstein. Aujourd'hui deux types de situations d'incertitude sont appréhendés par la communauté scientifique : celles dont les lois de probabilité, simples ou complexes, sont connues et celles qui font l'objet d'un débat parce que ces lois ne sont pas définies. Les auditions confirment qu'à ce jour la communauté scientifique est en mesure d'établir sans difficultés majeures une liste des phénomènes sur lesquels existe un consensus et une liste de ceux qui font l'objet d'un débat scientifique. Ainsi, les interrogations de certains juristes sur la capacité du droit à appréhender l'incertain paraissent marquées au coin d'un positivisme dépassé.

Le principe de précaution ne s'applique que lorsque le débat scientifique est ouvert ; il a pour vocation de permettre aux autorités publiques de réagir, pour éviter que l'irréparable puisse advenir, et d'engager des travaux de recherche et d'évaluation afin de sortir de l'incertitude. Quant au juge, il ne lui incombe pas de s'engager dans la controverse scientifique, mais seulement de constater l'existence de celle-ci lorsque les autorités publiques ont adopté des mesures de précaution.

— L'article 5 ne prive nullement le législateur du droit d'intervenir ; il ménage seulement la possibilité d'une application directe du principe de précaution. Il a pour mérite de mettre un terme aux difficultés nées, d'une part, des mauvais usages du principe de précaution et, d'autre part, du flou des règles juridiques applicables, qui laissent les autorités publiques sans critères d'action clairs et les juges sans principes d'interprétation. S'agissant des autres droits et devoirs qu'elle énonce, la Charte, formulée en termes concis, ne définit que les objectifs assignés au législateur, en lui laissant pleinement le choix des modalités. En donnant la parole au Parlement, elle favorise ainsi une remise en ordre du code de l'environnement.

— La Charte offre un moyen de lutter contre un certain obscurantisme, à la source des malentendus et des dérives du principe de précaution. L'avis rendu en avril 2003 par l'Académie des sciences, avant même que la « commission Coppens » ait achevé ses travaux, est très intéressant en ce qu'il en dresse clairement le diagnostic et se prononce contre les mauvaises applications de ce principe. Mais il conclut paradoxalement en faveur d'une abstention du législateur et du constituant, alors que l'adoption d'un texte rigoureux est la seule issue pour mettre fin aux interprétations erronées, en donnant à la prévention la place qui lui revient. Il est à noter que cet avis n'exprime pas la position unanime de la communauté scientifique. D'autres tendances existent : c'est ainsi qu'un groupe de chercheurs, parmi lesquels le président du CNRS, ont lancé un appel en faveur de la Charte de l'environnement.

— L'utilité d'instituer, sur le modèle du comité national d'éthique, une haute autorité scientifique de l'environnement a été mise en doute au cours des auditions du rapporteur : dans la mesure où il s'agira, dans le cadre du principe de précaution, de se prononcer sur des risques neufs, actuellement non définis et touchant potentiellement les disciplines les plus variées, il n'est pas possible de définir par avance la composition d'un tel organisme de façon à lui assurer une compétence scientifique incontestable.

— La dégradation de l'environnement comporte, à l'évidence, des conséquences pour la santé. C'est pourquoi l'article premier définit l'environnement de qualité par son caractère, non seulement équilibré, mais aussi respectueux de la santé. Pour autant, certains problèmes de santé publique

susceptibles de faire l'objet d'une démarche de précaution ne relèvent pas de l'environnement : il en est ainsi par exemple des conséquences des actes médicaux, vaccinations ou maladies nosocomiales. Ils posent des problèmes éthiques fort délicats et sont étrangers au domaine de la présente Charte.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 présentées par M. Alain Bocquet, la commission a procédé à l'examen des articles.

AVANT L'ARTICLE PREMIER :

La commission a été saisie d'un amendement présenté par **M. Christophe Caresche**, insérant un article consacrant une approche globale de l'environnement. Interrogé par **le rapporteur** qui se demandait si cet amendement représentait une manière de renoncer à la Charte et d'affaiblir alors la portée de la réforme constitutionnelle, le dispositif de la charte étant beaucoup plus complet, ou bien une addition à la Charte, auquel cas existait le risque d'une confusion entre les deux textes, **M. Christophe Caresche** a précisé que cet amendement tendait à compléter la Charte en incluant des éléments qu'elle ne mentionnait pas, et à démontrer qu'était possible une autre technique que celle du projet, par l'insertion de principes environnementaux dans le corps même de la Constitution. Le rapporteur ayant relevé qu'il s'agissait d'une démarche moins ambitieuse que celle de la Charte, la commission a *rejeté* l'amendement.

ARTICLE PREMIER : Modification du Préambule de la Constitution :

La commission a *adopté* deux amendements identiques, le premier présenté par **le rapporteur**, le second, n° 44, par **M. Martial Saddier** au nom de la commission des Affaires économiques, actualisant la date de référence de la Charte de l'environnement.

Puis elle a *adopté* l'article premier du projet de loi constitutionnelle ainsi rédigé.

APRÈS L'ARTICLE PREMIER :

La commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** tendant à ajouter la protection de l'environnement au domaine de la loi défini à l'article 34 de la Constitution. Le **rapporteur** a estimé qu'il était plus cohérent d'examiner d'abord la Charte de l'environnement, la question abordée par l'amendement devant être discutée après l'examen de l'article 2.

ARTICLE 2 : Charte de l'environnement :

La commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, identique à l'amendement n°45 présenté par **M. Martial Saddier** au nom de la

commission des affaires économiques, qui actualise la date de référence de la Charte de l'environnement.

— Troisième considérant :

La commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** précisant la notion de patrimoine commun des êtres humains, **le rapporteur** ayant souhaité limiter le nombre de qualificatifs pour préserver le caractère concis du texte constitutionnel.

— Septième considérant :

La commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** affirmant un droit des générations futures à satisfaire leurs besoins, **le rapporteur** ayant rappelé que les considérants, ne revêtant qu'une valeur interprétative, ne pouvaient reconnaître l'existence d'un droit.

Article premier de la Charte : Droit à un environnement de qualité :

La commission a été saisie d'un amendement de **M. Christophe Caresche** proposant deux modifications rédactionnelles. Elle a *rejeté* le premier paragraphe qui tend à introduire un adverbe, avant d'*adopter* le second paragraphe, qui pose le principe d'un environnement favorable à la santé, de manière objective. Par voie de conséquence, elle a *rejeté* un amendement de **M. Michel Piron** qui proposait une autre rédaction de cette phrase.

La commission a également été saisie de deux amendements identiques présentés respectivement par **M. Martial Saddier**, n° 46, au nom de la commission des affaires économiques, et par M. François-Michel Gonnot, n° 17, qui tendent à remplacer la notion d'environnement favorable à la santé par celle d'environnement respectueux de la santé. **M. Martial Saddier** a expliqué que cette nouvelle formulation impliquait seulement que l'environnement ne soit pas nuisible à la santé, tandis que la précédente paraissait sous-entendre que l'environnement devait avoir un effet positif sur celle-ci, voire des vertus curatives. La commission a *adopté* ces amendements.

Elle a ensuite *rejeté* l'amendement n° 6 de M. Yves Cochet modifiant la définition d'un environnement de qualité.

Article 2 de la Charte : Devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement :

La commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** tendant à préciser que toute personne a le devoir de prendre part à « la sauvegarde et à la protection » de l'environnement, le rapporteur ayant jugé ces termes redondants et d'inspiration défensive.

Article 3 de la Charte : Devoir de prévention :

La commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** tendant à mentionner explicitement le principe de prévention, le **rapporteur** ayant souligné que le devoir de prévention constituait un objectif destiné à être mis en œuvre par la loi. Pour les mêmes raisons, elle a *rejeté* l'amendement n° 8 de M. Yves Cochet supprimant la disposition prévoyant que le devoir de prévention s'appliquait dans les conditions définies par la loi. Elle a également *rejeté* l'amendement n° 7 du même auteur, précisant que le devoir de prévention consistait à prendre part à la préservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Article 4 de la Charte : Devoir de réparation :

La commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche**, ainsi que l'amendement n° 9 de M. Yves Cochet, tendant à préciser que c'est en application du principe du pollueur-payeur que toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement. Elle a également *rejeté* l'amendement n° 10 de M. Yves Cochet supprimant la disposition prévoyant que le devoir de réparation s'applique dans les conditions définies par la loi, le rapporteur ayant jugé qu'une intervention législative était nécessaire pour concilier les principes d'égalité et pollueur-payeur.

Article 5 de la Charte : Principe de précaution :

La commission a été saisie d'un amendement de **M. Michel Piron**, donnant une nouvelle rédaction à cet article, afin de ne plus mentionner que la réalisation du dommage est incertaine en l'état des connaissances scientifiques – ce que l'auteur de l'amendement a jugé aller de soi compte tenu de l'emploi du conditionnel dans l'article – et, d'autre part, de ne plus faire état de l'application du principe de précaution ni de l'adoption de mesures provisoires et proportionnées pour éviter la réalisation du dommage. L'auteur de l'amendement ayant indiqué que son amendement tendait à simplifier la rédaction de l'article 5 de la Charte en évitant la mention d'un principe de précaution qui n'est pas défini, la commission, suivant l'avis du rapporteur, a *rejeté* cet amendement. Elle a également *rejeté* l'amendement n° 2 de **M. Daniel Garrigue**, donnant une nouvelle rédaction à cet article. Elle a également *rejeté* les amendements n^{os} 18 à 20 de M. François-Michel Gonnot, le premier liant la mise en œuvre du principe de précaution à un risque de dommage, les deux autres étant de portée rédactionnelle.

La commission a été saisie d'un amendement de **M. Michel Piron** prévoyant que la réalisation du dommage visé dans l'article 5 doit être « *probable en l'état des connaissances scientifiques* » et non pas « *incertaine* ». Soulignant l'importance de son amendement, l'auteur a rappelé que le reproche principalement adressé au principe de précaution tenait au fait qu'il était

considéré comme un « principe d'incertitude » ; il a jugé que l'exigence d'une probabilité lèverait cette objection et éviterait la multiplication de recours qui ne seraient pas fondés sur une probabilité avérée. Soulignant les enjeux qui s'attachent à la possibilité d'engager la responsabilité sur la réalisation d'un dommage qui ne serait qu'incertaine, **M. Xavier de Roux** a estimé que la distinction entre prévention et précaution, qu'il a jugée dangereuse, n'était juridiquement pas opérante. Après que le **président Pascal Clément** eut admis que le projet de loi constitutionnelle innovait en assortissant d'obligations des événements marqués par l'incertitude, mais souligné que l'adoption de cet amendement dénaturerait le texte, **le rapporteur**, en réponse à une interrogation de **M. Robert Pandraud**, a rappelé que la différence entre l'incertitude et la probabilité réside dans le fait que, dans le second cas, il existe une loi de probabilité connue ; elle a étayé son propos en distinguant le risque nucléaire, qui fait l'objet de mesures de prévention, de l'effet de serre, pour lequel aucune loi de probabilité ne peut à ce jour être définie ; soutenue par **M. Martial Saddier** rapporteur de la commission des affaires économiques, elle a indiqué que les entreprises travaillant dans le secteur nucléaire conduisaient depuis longtemps des actions de prévention et n'éprouvaient aucune difficulté à les distinguer d'une application du principe de précaution. Alors que **M. Jean-Paul Garraud** se fut déclaré favorable à l'amendement, estimant qu'il constituait une garantie supplémentaire, **Mme Valérie Pécresse** a souligné que, depuis plusieurs siècles, le risque probable était le risque assurable, puisque mesurable, **M. Guy Geoffroy** précisant, pour sa part, que la réalisation probable d'un dommage relevait de la prévention, alors qu'incertaine, il s'agirait de précaution. **M. Jean Leonetti** ayant considéré que l'amendement de M. Michel Piron ne constituerait aucune avancée par rapport au droit positif, **M. Xavier de Roux** s'est demandé si la rédaction de l'article 5 ne conduirait pas les autorités publiques à ne rien faire en cas de réalisation probable d'un dommage. Au terme de ce débat, **M. Michel Piron** a accepté de retirer son amendement.

La commission a ensuite *rejeté* les amendements n^{os} 21 à 26 de M. François-Michel Gonnot tendant l'un à préciser que les mesures de précaution doivent être prises bien que l'absence totale de risque soit impossible à établir, les autres étant de portée rédactionnelle.

Elle a également *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** destiné à prendre en compte les connaissances techniques et non pas seulement scientifiques, à engager des mesures de précaution en cas de risque de dommage, soit grave, soit irréversible, et à étendre aux personnes et non aux seules autorités publiques le respect du principe de précaution.

Puis la commission a *rejeté* l'amendement n^o 11 de **M. Yves Cochet** tendant à rendre alternatifs les critères de gravité et d'irréversibilité qui

sont prévus dans l'article 5, ainsi que les amendements n^{os} 27 à 29 de M. François-Michel Gonnot de portée rédactionnelle.

La commission a examiné l'amendement n^o 1 présenté par **M. Daniel Garrigue** étendant le principe de précaution aux risques encourus par la santé humaine, encadrant le principe par le législateur et enjoignant aux autorités publiques de définir un niveau de risque acceptable. L'auteur de l'amendement a regretté qu'une mention explicite à la santé humaine ne figure pas dans le principe de précaution ; il a également jugé le texte trop directif, puisqu'il impose aux autorités publiques de faire cesser les risques. Il a jugé au contraire indispensable de laisser à celles-ci une marge de manœuvre dans les mesures à prendre et insisté sur la nécessité de faire intervenir le législateur pour encadrer le principe de précaution, seule procédure susceptible d'indiquer une marche à suivre aux personnes concernées par le principe de précaution. Il a exprimé la crainte qu'en l'absence de cadre législatif, le principe de précaution ne soit d'application directe, conduisant le juge à interpréter le principe, avec le risque de décisions judiciaires divergentes, génératrices d'insécurité juridique. Il a également récusé l'affirmation selon laquelle ne serait compétent que le juge administratif, le juge judiciaire pouvant être amené à interpréter les principes constitutionnels. Revenant sur la présentation faite par le rapporteur selon laquelle la mise en œuvre du principe de précaution n'irait pas sans quelques dérapages dans les premiers temps, **M. Daniel Garrigue** s'est interrogé sur cet aveu, qui consiste à reconnaître le principe d'une législation applicable en deux temps. Reprenant l'argument selon lequel le Traité instituant la Communauté européenne consacrait déjà, dans son article 174, le principe de précaution, il a rappelé que le juge communautaire n'avait fait de cet article qu'une interprétation minimaliste en renvoyant aux autorités politiques nationales le soin de déterminer ce qu'il recouvrait et en ne censurant sur son fondement que l'erreur manifeste d'appréciation ou le vice de procédure. Il a dès lors estimé paradoxal, au moment où l'on envisage d'adopter une constitution européenne, de soustraire ainsi au juge communautaire le droit de l'environnement. **Le rapporteur** ayant jugé que l'amendement introduirait une confusion regrettable entre principe de précaution et principe de prévention, la commission a *rejeté* l'amendement n^o 1, ainsi que les amendements n^{os} 30 à 32 de M. François-Michel Gonnot.

La commission a *adopté* l'amendement n^o 47 présenté par **M. Martial Saddier**, au nom de la commission des Affaires économiques, précisant que les autorités publiques ne devront appliquer le principe de précaution que dans les domaines qui relèvent de leurs attributions respectives.

Elle a, en revanche, *rejeté* l'amendement n^o 3 rectifié présenté par **M. Daniel Garrigue**, renvoyant l'application du principe de précaution au législateur. **M. Francis Delattre** a en effet estimé qu'une telle disposition

impliquait de légiférer au cas par cas sur tous les domaines du droit de l'environnement mettant en jeu le principe de précaution et souligné qu'une telle procédure convenait mal aux situations d'urgence. Il a plaidé pour une modification de l'article 34 de la Constitution qui, tout en cadrant les débordements judiciaires éventuels, respectait le principe de l'application directe de l'article 5. **M. Daniel Garrigue** a estimé, au contraire, que légiférer au cas par cas serait de bonne méthode, citant l'exemple de l'application concrète du principe de précaution en matière d'organismes génétiquement modifiés, tout en faisant observer que, dans les cas d'urgence, le droit positif fournissait d'ores et déjà tous les outils d'action pertinents. Il a enfin fait valoir que le législateur intervenait déjà dans le domaine de l'environnement, en l'absence de toute mention spécifique à l'article 34 de la Constitution, dont la modification ne contrevenait nullement au principe de la saisine directe du juge posé par l'article 5 de la Charte et que, en conséquence, l'insécurité juridique dont la Charte était porteuse restait entière. **Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur**, a estimé que, face à un droit de l'environnement que chacun s'accordait à juger mal construit, l'option se situait entre une intervention législative au cas par cas, comme le proposait M. Daniel Garrigue, et la reconstruction d'un droit de l'environnement équilibré, dont l'amendement présenté par M. Francis Delattre offrait l'opportunité.

Après que **M. Michel Piron** eut retiré deux amendements visant à supprimer toute mention de la nécessité de prendre des mesures provisoires et proportionnées dans le cadre de l'application du principe de précaution, la commission a *adopté* un amendement du **président Pascal Clément** rétablissant, dans le même cadre, une logique chronologique entre l'évaluation des risques et l'adoption de mesures provisoires, l'auteur de l'amendement ayant expliqué que cette précision de pure logique, soulignant le rôle de la recherche et de l'évaluation pour mettre fin à l'incertitude, ne remettait pas en cause, dans la pratique, la concomitance des deux actions. Puis elle a *rejeté* les amendements rédactionnels n^{os} 33 à 35 de M. François-Michel Gonnot, l'amendement n^o 12 de M. Yves Cochet, supprimant la référence au caractère proportionné des mesures, et les amendements n^{os} 36 et 37 de M. François-Michel Gonnot, d'harmonisation rédactionnelle. Elle a, de même, *rejeté* l'amendement n^o 4 de **M. Daniel Garrigue** destiné à élargir les marges de décision de l'autorité publique, le **rapporteur** ayant au contraire jugé utile de préciser l'objectif des mesures de précaution. Après avoir *rejeté* cinq amendements de précision rédactionnelle n^{os} 38 à 42 présentés par M. François-Michel Gonnot, et après que **M. Francis Delattre** eut retiré un amendement prévoyant un renvoi à la loi, la commission a *rejeté* l'amendement n^o 5 présenté par **M. Daniel Garrigue** permettant au Gouvernement d'arbitrer, pour les questions relevant de sa compétence, entre plusieurs risques potentiels.

La commission a ensuite *rejeté* deux amendements présentés par **M. Christophe Caresche**, le premier explicitant le lien entre l'application du principe de précaution d'une part, la recherche et l'innovation d'autre part, le second de simplification rédactionnelle.

Article 6 de la Charte : *Promotion d'un développement durable et intégration dans les politiques publiques :*

Après avoir *rejeté* les amendements n^{os} 13 et 14 de M. Yves Cochet prévoyant respectivement que le développement économique et social devait être compatible avec la protection et la restauration de l'environnement et que les politiques publiques devaient prendre en compte la protection et l'amélioration de l'environnement, la commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, sous-amendé à l'initiative de M. Claude Goasguen et de M. Jean-Pierre Soisson, invitant les politiques publiques à concilier l'environnement, le développement et le progrès social.

Article 7 de la Charte : *Droits d'information et de participation :*

La commission a *rejeté* un amendement de **M. Christophe Caresche** prévoyant que toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques en application du principe de « participation ». Elle a également *rejeté* l'amendement n° 15 de M. Yves Cochet supprimant la disposition conditionnant l'exercice de ces droits à l'existence d'une loi spécifique.

Article 8 de la Charte : *Éducation et formation à l'environnement :*

La commission a *rejeté* l'amendement rédactionnel n° 43 de M. Francois-Michel Gonnot.

Article 9 de la Charte : *Concours de la recherche et de l'innovation à l'environnement :*

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par **M. Christophe Caresche**, la commission a également *rejeté* un amendement rédactionnel de **M. Michel Piron**.

Article 10 de la Charte : *Action européenne et internationale de la France :*

La commission a *rejeté* l'amendement n° 16 de M. Yves Cochet, de portée rédactionnelle.

Elle a ensuite *adopté* l'article 2 du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2 : *Extension du champ de compétences du domaine de la loi fixé à l'article 34 de la Constitution :*

La commission a été saisie de trois amendements tendant à compléter la liste des matières relevant de la compétence du législateur figurant à l'article 34 de la Constitution par la référence à la « préservation de l'environnement » – pour le premier, présenté par M. Francis Delattre –, à la « protection de l'environnement » – pour le second, présenté par M. Christophe Caresche –, à la « préservation de la mise en valeur de l'environnement et des ressources naturelles », pour le troisième, présenté par M. Francis Delattre et Mme Valérie Pecresse. Évoquant une opinion émise par le rapporteur dans la presse, **M. Christophe Caresche** s'est interrogé sur la portée des amendements de la majorité et a souhaité savoir s'il s'agissait pour le législateur d'une obligation de légiférer ou d'une simple faculté. **M. Claude Goasguen** a indiqué que, si cet amendement confortait opportunément les compétences du législateur en matière de droit d'environnement, il importait également que le Gouvernement engage rapidement une refonte d'ampleur du code de l'environnement. Tout en approuvant ces propos, **M. Christian Decocq** a observé que de très nombreuses lois étaient d'ores et déjà intervenues en matière de droit de l'environnement en dépit de la rédaction actuelle de l'article 34 de la Constitution qui ne mentionne pas celui-ci parmi les compétences du législateur. **M. Daniel Garrigue** a rappelé que nombre de dispositions relevant du droit de l'environnement relevaient dès à présent des matières énumérées à l'article 34 de la Constitution, puisqu'elles avaient des incidences sur le droit de propriété, sur les obligations civiles ou sur les compétences des collectivités territoriales. **M. Jean-Pierre Soisson** a estimé au contraire que la portée de l'article 34 devait être appréciée au regard des dispositions de l'article 37 relatif au pouvoir réglementaire et que l'amendement de M. Francis Delattre représentait une extension substantielle du domaine de la loi. **M. Guy Geoffroy** a confirmé ce propos en rappelant que les dispositions de la Constitution de la V^e République conféraient au règlement une compétence générale et à la loi une compétence d'attribution que l'amendement de M. Francis Delattre avait précisément pour objet d'étendre. Il a ajouté que son adoption serait de nature à apaiser les craintes exprimées par certains de ses collègues qui se sont inquiétés du dessaisissement du législateur au profit de celle du juge.

En réponse aux intervenants, le **rapporteur** a indiqué que ces amendements conféraient expressément au législateur la compétence pour intervenir dans le domaine de l'environnement. Il a ajouté qu'ils permettraient, fort opportunément, de préciser la portée juridique du principe de précaution prévu à l'article 5 de la Charte. S'agissant des différentes rédactions proposées, elle a indiqué que l'amendement de M. Francis Delattre, se référant à la

préservation de l'environnement, lui semblait préférable puisqu'il reprenait les termes figurant au sixième considérant ainsi qu'à l'article 2 de la Charte. Suivant son rapporteur, la commission a *adopté* cet amendement auquel se sont associés Mme Valérie Pecresse, MM. Guy Geoffroy, Alain Gest, Claude Goasguen, Christian Decocq, Jean-Pierre Soisson et Jérôme Bignon, les deux autres amendements devenant sans objet.

La commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

**COMMISSION CHARGÉE DE L'APPLICATION
DE L'ARTICLE 26 DE LA CONSTITUTION**

Information relative à la commission

En application de l'article 25, alinéa 3, du Règlement, le groupe UMP a désigné M. Georges Siffredi pour siéger en qualité de membre suppléant à la commission chargée de l'application de l'article 26 de la Constitution (J. O. du 14/05/2004).

COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES

Information relative à la commission

En application de l'article 25, alinéa 3, du Règlement, le groupe UMP a désigné Mme Chantal Bourragé et Mme Chantal Brunel pour siéger à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes (J. O. du 14/05/2004).

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA PROBLÉMATIQUE DE L'ASSURANCE MALADIE**

Mercredi 12 mai 2004

– Échange de vue sur les orientations du rapport

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

Mercredi 5 mai 2004

*Présidence de M. Henri Revol, sénateur, premier vice-président de l'Office,
puis de M. Claude Birraux, député, président*

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a procédé à l'examen du rapport de **MM. Jean-Louis Lorrain et Daniel Raoul**, sénateurs, sur les **nanosciences et le progrès médical**.

Dans un premier temps, les rapporteurs ont présenté les progrès des nanosciences et des nanotechnologies, c'est-à-dire l'étude des objets doués de propriétés physiques, chimiques ou biologiques directement utilisables en association avec des objets plus grands, dans la science du vivant, et dont la dimension est de l'ordre du nanomètre (soit un milliardième de mètre).

Les rapporteurs ont exposé que les avancées étaient particulièrement marquées dans le domaine du diagnostic. Ils ont donné l'exemple d'une minuscule caméra, qui remplace les endoscopes traditionnels et qui, ingérée comme une gélule, permet l'investigation de l'appareil digestif, notamment l'intestin grêle, sans anesthésie et sans hospitalisation du patient.

Concernant les soins, les rapporteurs ont exposé l'intérêt de la vectorisation des médicaments, par concentration des principes actifs dans des sphères minuscules qui atteignent directement les cibles à soigner, notamment les tumeurs cancéreuses. Concernant les techniques de réparation, ils ont fait état de recherches dans les neuroprothèses associant nanomatériaux, ingénierie musculaire et signaux électriques et de réalisations très prometteuses en ingénierie tissulaire, en particulier pour la cornée et la peau.

Les rapporteurs ont ensuite présenté les enjeux économiques des nanobiotechnologies qui font envisager des applications révolutionnaires, notamment dans le domaine médical, car les nanobiotechnologies commencent à quitter le cercle des laboratoires de recherche pour entrer dans la phase de développement industriel.

Si le marché des nanobiotechnologies est difficile à estimer avec certitude du fait de la diversité de ses composantes, il est, par exemple,

impossible d'envisager que les tests de diagnostic, le marché des biopuces, et les applications relatives à l'ingénierie tissulaire ne vont pas prendre un essor considérable.

Il a pu être estimé, en avril 2002, que le marché global des nanobiotechnologies s'élèverait à environ 300 milliards de dollars sur les douze prochaines années.

Les conséquences en termes d'emploi, d'évolution et de localisation des groupes pharmaceutiques mais aussi d'accès aux produits, sont telles que de nombreux pays ont consenti de réels efforts de financement.

Il en est ainsi en France, où les crédits publics consacrés aux nanotechnologies atteignent 218 M€ en 2002, hors microélectronique.

En outre, le réseau micro-nanotechnologies (RMNT) est actif ; il a soutenu entre 1999 et 2002 119 projets de recherche dont 51 ont reçu un financement pour un budget sur 4 ans estimé à 43 millions d'euros. Ces projets coopératifs, avec 5 partenaires en moyenne par projet, rassemblent pour 46 % des laboratoires de recherche publics, 24 % des PME, 17 % des groupes industriels et 13 % des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Le ministère chargé de la recherche a lancé un programme spécifiquement dédié aux « nanosciences » de 50 millions d'euros en 2003.

Quant aux autres pays européens, l'Allemagne s'est très tôt mobilisée dans le domaine des nanotechnologies et dès 1998, le Ministère fédéral de la formation et de la recherche (BMBF) a créé des centres de compétences en nanotechnologies. Les investissements publics s'y élèvent à 112 millions d'euros en 2003.

Au Royaume-Uni, un budget de 130 M€ pour six ans a été dédié aux nanotechnologies en 2003.

Aux Pays-Bas, les pouvoirs publics ont la volonté déterminée de développer des nanotechnologies. L'effort financier public néerlandais dans le domaine des nanotechnologies va de 96 M€ en 2003 à 109 M€ en 2006, c'est-à-dire à 100 M€ par an en moyenne sur la période 2003-2006, ce qui est important au regard de la population de ce pays.

En Suisse, dès la fin des années 80, les nanosciences ont été soutenues en raison de leurs applications technologiques potentielles et des capacités de recherche de la Suisse qui disposait de multiples salles blanches. Le programme « Top Nano 21 » représente 10 M€ par an sur quatre ans. De plus, le Fonds National Suisse a lancé des programmes à hauteur de 75 M€ par an, sur quatre ans également, la moitié sur financement fédéral. Parmi ces

programmes, deux concernent directement les nanotechnologies pour un montant annuel de 14,5 M€ sur quatre ans. L'effort public helvétique dans le domaine des nanotechnologies s'élève à plus de 25 M€ par an.

Pour sa part, l'Union européenne a modifié son approche. En effet, quasiment inexistantes dans le précédent programme – avec un budget de 150 millions d'euros –, les nanotechnologies se sont vu attribuer par le 6e programme-cadre de recherche (PCRD) une enveloppe de 1,3 milliard d'euros sur la période 2002-2006 (soit 260 M€ par an).

Cependant, il est regrettable que le montant du budget soit fixé une fois pour toutes en début de période, contrairement au Japon ou aux États-unis qui peuvent accroître fortement leurs budgets d'une année sur l'autre, ce qui fut le cas entre 2002 et 2003. De plus, à budget identique, l'Europe souffre d'un déficit de coordination des programmes scientifiques par rapport aux États-unis et au Japon. Dans la mesure où son organisation ne permet pas d'éviter d'éventuelles redondances dans l'utilisation des fonds, cela revient à minorer les budgets réellement disponibles.

Abordant ensuite la situation des pays non européens, les rapporteurs ont indiqué les ordres de grandeur des financements en Corée du sud (760 M\$ sur cinq ans), Chine (300 M\$ de 2003 à 2005), Taïwan (670 M\$ sur les six prochaines années), Israël (300 M\$ sur cinq ans, de 2003 à 2007), le Canada, avec notamment pour le Québec, le réseau « NanoQuébec » (7 M€ sur trois ans - 2001 à 2004).

Enfin, les rapporteurs ont abordé les efforts financiers les plus importants : ceux du Japon et des États-unis. Le Japon est en tête des investissements publics en matière de nanotechnologies et le montant des investissements publics ne représente que le quart des investissements dans les recherches en nanotechnologie (1.192,8 M€ en 2003).

En ce qui concerne les États-unis d'Amérique, très en avance dans un domaine qu'ils considèrent comme éminemment stratégique, au cœur de la dominance économique globale pour les années 2010 à 2020 constituée par la convergence NBIC (nucléaire biologique, informatique et cognitive) des nanosciences, dès 1999, des budgets considérables ont été débloqués. Les investissements fédéraux dans les nanotechnologies se montent pour l'année 2003, à 710 millions de dollars, ce qui représente une hausse de 17 % par rapport à l'année 2002. En 2004, il s'agirait de 847 millions de dollars sans compter l'apport du capital-risque (425 millions de dollars en 2002).

Par ailleurs, l'Association NanoBusiness Alliance a été créée en octobre 2001 pour assurer la place des États-unis dans cette course économique aux nanotechnologies.

Enfin, les États-unis ont établi le 4 mai 2004 à Bethesda une « feuille de route » exclusivement consacrée à la nanomédecine.

Pour les rapporteurs, ce rapide tour du monde des moyens financiers consacrés dans de nombreux pays aux nanotechnologies permet de constater que si les pays européens ne sont pas absents des recherches ou applications des nanotechnologies, ils sont réellement distancés par le Japon et les États-unis. D'où la nécessité de prendre conscience qu'il est urgent de combler leur retard.

L'effort que constitue le 6e programme-cadre européen restera néanmoins presque trois fois inférieur à l'effort budgétaire annuel des États-unis d'Amérique au cours de la même période.

Dès 1999, un conseiller du Président Clinton lui a indiqué que les États-unis ne pouvaient se permettre d'être à la seconde place dans le domaine des nanotechnologies et que « le pays qui conduirait à la découverte et la réalisation des nanotechnologies aurait un avantage considérable sur la scène économique et militaire pour les décennies à venir ». Ce message a été immédiatement compris par les gouvernants américains et doit être compris par les Européens.

Les aspects socio-culturels des nanotechnologies ont conduit les rapporteurs à évoquer les risques potentiels de celles-ci et à insister sur l'importance d'une étude de leur impact sur la santé et l'environnement, car les nanobiotechnologies commencent à quitter le cercle des laboratoires de recherche pour entrer dans la phase du développement industriel.

Il s'agit d'étudier la toxicité des nanoparticules en matière de santé ; des tests effectués avec des nanoparticules sur des souris ont fait naître chez des scientifiques des présomptions de toxicité, mais l'extrapolation à l'être humain n'est pas évidente.

Une attention particulière doit être portée aux travailleurs des firmes de fabrication des nanoparticules, même si les conséquences de l'inhalation semblent moins risquées que celles de l'ingestion. Dans la mesure où de nombreux nanomatériaux sont préparés dans des solutions liquides, les risques d'absorption orale ou dermatologique par les travailleurs doivent être étroitement contrôlés.

Toutefois, la majorité des scientifiques estime qu'il serait déraisonnable de ne pas continuer les recherches sur la toxicité éventuelle des nanostructures pour la santé tout en gardant à l'esprit la notion essentielle de détermination de la dose à partir de laquelle les nanoparticules pourraient être toxiques.

Au-delà de la santé, l'éventuelle dissémination des nanoparticules dans l'environnement est à considérer, dans la mesure où il convient de vérifier, pour tout nouveau matériau, s'il est susceptible de relâcher dans l'environnement des débris submicroniques ; cela implique d'améliorer les connaissances sur le cycle de vie de ces produits et des phénomènes qui peuvent naître de leur accumulation dans l'environnement.

Des études doivent donc être menées pour évaluer les risques réels sans pour autant tomber dans le catastrophisme, mais sans oublier que la combustion du pétrole ou même du gaz, pourtant réputée très propre, produit des nanoparticules.

Selon un récent rapport de l'Académie des Sciences et de l'Académie des Technologies, la nanostructuration d'un matériau n'est pas la vraie cause du risque. Les exemples de produits souvent anciens et tirant leurs propriétés d'une structuration à l'échelle submicronique sont nombreux : les matériaux comme le bois, la nacre, le ciment existent depuis une éternité dans la nature ; les produits d'entretien, les assouplissants sont un peu plus récents et les cosmétiques tirent souvent leur efficacité de diverses molécules tensioactives capables de s'associer en nano-objets ; des aliments ou des médicaments, par exemple ceux contenant parfois du dioxyde de titane comme agent blanchissant, sont également des produits nanostructurés.

Les rapporteurs ont brièvement évoqué la « grey goo » (gelée grise) ou l'autoreplication des nanorobots à travers les écrits de M. Michael Crichton, romancier de science-fiction (Jurassic park) à succès, qui a parlé pour la première fois au grand public de la nanoscience à travers des nanorobots capables de s'autoassembler et de s'autorépliquer en utilisant l'énergie disponible autour d'eux (concept d'écophagie).

Les rapporteurs en ont conclu qu'à l'évidence les nanotechnologies peuvent constituer un terrain favorable à l'émergence d'un sentiment de méfiance ou même de crainte, mais que, pour l'heure, c'est plutôt dans les modalités d'utilisation des nanotechnologies que se situent des problèmes d'ordre éthique, dont le respect de la vie privée, et la dérive conduisant de « l'homme réparé » à « l'homme augmenté ».

Par ailleurs, le droit à l'intimité génétique est appelé à devenir l'une des plus importantes revendications du présent siècle.

Si, grâce aux nanobiotechnologies, l'ADN d'éventuels coupables peut être analysé à l'aide, par exemple, d'une simple cellule de peau récupérée sur une poignée de porte, on peut évidemment redouter un détournement de cette technologie.

Les nanotechnologies conduiront, par exemple, à implanter des puces dans la peau, des capteurs cérébraux pour rendre aux tétraplégiques leur autonomie, des nanocapteurs implantés sous la peau et qui émettent des informations pouvant permettre, par exemple, de protéger des enfants contre les enlèvements. Cette technologie, qui est déjà utilisée pour certains enfants aux États-unis, au Mexique, au Royaume-Uni, éviterait également d'immobiliser certains malades à l'hôpital. Mais l'implantation dans le corps humain de nanomatériaux permettant de localiser, voire contrôler un individu ne doit en aucun cas donner lieu à des dérives.

Enfin, on peut évoquer l'utilisation des « poussières intelligentes » (« smart dusts »), nuée de microprocesseurs qui pourraient être utiles, par exemple pour la protection de l'environnement, en étant largués par un avion sur une zone donnée. En communiquant entre eux, ils seraient capables d'élaborer un bilan précis de la situation lors d'un incendie ou d'un séisme et de le transmettre à un ordinateur central. Mais, détournée à des fins malveillantes, cette technologie deviendrait un outil d'espionnage d'une région, d'une nation, d'une salle de réunion ou d'une pièce d'habitation privée ...

Les rapporteurs ont montré que la deuxième dérive éthique envisageable est le risque de passer de l'homme « réparé » à l'homme « augmenté » en cédant à la tentation d'améliorer le vivant et d'aller jusqu'à augmenter volontairement les performances diverses d'un homme « bionique » pour en faire un « surhomme ».

Ils ont relevé l'utilité des implants cochléaires qui pourraient permettre à des sourds de naissance d'entendre mais font peut-être rêver à une « super-oreille », et les risques d'une prothèse électronique destinée à remplacer l'hippocampe (partie du cerveau indispensable à la mémorisation) défaillant chez des malades amnésiques. Certains pensent peut-être déjà à l'implantation d'une puce donnant accès à une mémoire illimitée, voire à des paradis bioniques artificiels, ou à l'action d'électrodes sur le cerveau permettant des dissimulations du dopage sportif, puisque la surproduction de molécules endogènes, telles les endorphines, ne serait due qu'à une stimulation cérébrale.

Les rapporteurs ont insisté sur certains aspects socio-économiques notamment la multiplicité des données recueillies, conséquence évidente de l'application des nanobiotechnologies qui va poser des problèmes de validité, de conservation et de stockage des données (problème matériel et financier).

Ils ont également évoqué la crainte de l'apparition d'une médecine à plusieurs vitesses. En effet, aucune étude générale relative au coût de l'utilisation croissante des nanobiotechnologies n'a été réalisée et aucune

réponse n'existe sur l'éventuelle prise en charge par le régime général de la sécurité sociale de ces soins d'un type nouveau.

Cela pourrait avoir pour conséquence de réserver, au moins partiellement, les progrès liés aux nanobiotechnologies aux malades les plus fortunés et de faire naître une médecine à multiples vitesses.

Les rapporteurs se sont aussi interrogés sur la possibilité de recourir aux nanobiotechnologies en France, car la réponse à cette question est aujourd'hui empreinte de pessimisme, pour trois raisons :

- il n'existe quasiment pas d'ingénieur français ayant reçu une formation interdisciplinaire lui permettant de créer des nano-objets. Ce qui rend indispensable la mise en place de structures universitaires comme à Stanford en Californie où le « Bio-X project » qui réunit des biologistes et des physiciens mais aussi des spécialistes de nombreuses autres disciplines (informatique, chimie, biologie, physique, mécanique, électricité, génétique, etc ...) ;

- les médecins disposeront vraisemblablement à l'avenir de « kits » associant les outils de diagnostic et les éléments permettant d'orienter ou de débiter in situ les thérapies, ce qui suppose d'avoir reçu une formation appropriée leur permettant de savoir utiliser et décrypter l'information des biopuces ;

- le tissu industriel français ne présente absolument pas une capacité suffisante de fabrication du type d'instruments scientifiques constitué par les nano-objets.

En conclusion, les rapporteurs ont fait part de leurs recommandations consistant à décider aujourd'hui pour être prêts demain.

Ils ont conclu que les nanobiotechnologies pourront apporter de réels progrès dans le domaine de la santé. Ceci exige d'acquiescer dès maintenant des connaissances sur les risques éventuels, même s'ils sont limités, des nanotechnologies, ces recherches devant être menées en parallèle avec les recherches scientifiques portant sur leurs applications et de diffuser l'ensemble des résultats auprès du plus grand nombre de citoyens.

En ce qui concerne les recherches scientifiques, ils ont souhaité qu'un projet de loi soit soumis au Parlement afin d'affirmer le caractère stratégique des nanotechnologies, d'établir une véritable « feuille de route » et de définir les orientations de recherche et de soutien, financier et industriel à court et à long terme en liaison avec la Commission européenne.

Cette loi pourrait, compte tenu de l'évolution extrêmement rapide des nanotechnologies, prévoir sa réévaluation périodique par les pouvoirs publics et notamment par l'Office parlementaire d'évaluation des choix

scientifiques et technologiques, celui-ci étant automatiquement saisi comme l'a prévu la loi du 1er juillet 1998 (article 30) relative à l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et à l'Agence française de Sécurité sanitaire des aliments, et, plus encore, la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal (loi sur la bioéthique).

Les rapporteurs ont jugé indispensable le recensement de toutes les recherches sur les nanobiotechnologies dans le cadre français et dans le cadre européen, afin d'éviter d'éventuels doublons et de favoriser les coopérations des équipes de recherches travaillant, en l'ignorant parfois, sur des thèmes similaires.

A cette fin, l'Observatoire des micro et nanotechnologies français (OMNT) qui permet aux chercheurs issus de différents organismes de travailler ensemble, et non chacun de leur côté..., pour établir notamment une veille technologique, pourrait être doté de moyens supplémentaires et proposer des structures de recherche cohérentes et coopérantes aux niveaux national, européen et international.

Les rapporteurs ont également proposé la mise en place d'un grand programme interministériel (NanoTech ou NNI français), impliquant les industriels dans l'élaboration des objectifs, permettant une véritable mise en réseau des compétences d'entreprises et de laboratoires, doté d'une organisation réactive et ouverte, susceptible de drainer des fonds privés, et propre à assurer au pays une position de premier plan dans le domaine des nano-technologies et de leur mise en œuvre industrielle.

Pourrait être créée aussi une Agence de type A3N (Agence Nationale pour les Nanosciences et la Nanotechnologie –suggérée par l'Académie des Sciences et l'Académie des Technologies) disposant de financements pluri-annuels (au minimum 5 ans), distribuant sur projets les fonds aux laboratoires partenaires du programme interministériel « NanoTech ou NNI français ».

Aux yeux des rapporteurs, si le Gouvernement français décide qu'un programme « Nanotechnologie » est indispensable, il ne pourra manquer de reconnaître que les efforts de financement public ne sont pas à la hauteur de cet enjeu stratégique. De plus, en termes de poids critique des centres de recherche, les financements publics, comme d'ailleurs les centres de recherche, ne doivent pas être « saupoudrés », ni au niveau européen, ni au niveau national, ce qui, bien sûr, n'empêche pas d'encourager les efforts des laboratoires non géographiquement installés dans ces grands pôles qui joueront le rôle de « têtes de pont ».

Le développement de quatre grands centres de compétences : MINATEC (pôle d'innovation en micro et nanotechnologies) à Grenoble, LAAS (Laboratoire d'analyse et d'architecture des systèmes) à Toulouse, IEMN (Institution d'Electronique, de Microélectronique et de Nanotechnologie) à Lille, et IEF/LPN (Institut Electronique Fondamentale / Laboratoire de photonique et de nanostructures) à Paris, est indispensable.

La mise en place d'un cinquième centre de compétences doit pouvoir être envisagé : il s'agirait d'un pôle-Est pouvant allier Besançon – Belfort et Strasbourg, et entretenir des rapports privilégiés avec les chercheurs suisses et allemands.

Les rapporteurs ont évoqué les aspects socio-culturels et éthiques qui supposent l'organisation en amont d'une information large et ciblée en fonction des publics : tout d'abord, en diffusant auprès des parlementaires, des participants au colloque organisé au Sénat le 6 février 2004 sur « Nanosciences et médecine au XXI^e siècle », aux bibliothèques universitaires, aux services culturels et scientifiques des Ambassades de France, etc... un DVD réalisé par la DG Recherche de la Commission européenne sur les nanotechnologies.

Ensuite, en mettant en place un forum de discussion en ligne où les citoyens pourraient s'informer facilement. Ce forum pourrait être animé par le CCSTI de Grenoble qui a mis en œuvre le programme « Nanomonde 2005 » et a créé deux sites Internet destinés aux élèves et aux enseignants.

Par ailleurs, le portail d'information scientifique créé par le ministère de la recherche (www.science.gouv.fr) devrait intégrer des informations sur les nanotechnologies et des liens permettant l'accès aux sites relatifs à ce sujet.

Enfin, l'exposition organisée par le CCSTI de Grenoble dans le cadre de Nanomonde 2005 devrait être présentée non seulement à la Cité des sciences mais dans de nombreuses villes françaises.

Les rapporteurs ont souhaité que des études soient menées et diffusées le plus vite possible, au sujet des risques éventuels que pourrait présenter la dissémination dans l'environnement des nanoparticules et que l'une d'entre elles soit confiée à l'AFSSE (Agence Française de Sécurité Sanitaire et Environnementale).

Quant à la toxicité éventuelle des nanoparticules, elle devrait donner lieu, selon eux, à deux sortes d'études distinctes, l'une concernant la population en général, et l'autre les travailleurs du secteur des nanotechnologies (INERIS –Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques- ou INRS –Institut National de Recherche Scientifique et Technique-).

Dès à présent, les rapporteurs ont recommandé de suivre une méthodologie stricte et rationnelle : celle-ci suppose d'abord de réunir des experts de toutes nationalités qui détermineront ensemble les « outils » à utiliser pour étudier la toxicité, puis de déterminer les études qui seront menées avec ces outils, car travailler sans appliquer strictement cette méthodologie pourrait amener à une demande de moratoire sur l'utilisation des dispositifs utilisant des nanoparticules, ce qui pourrait bien sûr conduire à des recherches clandestines sur les nanotechnologies.

En outre, les rapporteurs ont noté que des règles d'éthique sont indispensables ; elles supposent de fixer au niveau international (ONU) des règles contraignantes d'utilisation des nanotechnologies afin d'éviter les dérives possibles dans des domaines tels que le respect de la vie privée, les utilisations militaires dévoyées ou la tentation de « l'homme augmenté ».

En France, un groupe de travail « Nanotechnologies » vient d'être créé au sein du Comité Consultatif National d'Éthique (CCNE) dont les propositions pourraient être transmises à l'ONU. Dans un premier temps et dans un souci d'efficacité, le CCNE pourrait élaborer un « corpus de doctrine » largement diffusé.

Quant aux aspects socio-économiques, les rapporteurs ont souhaité que des normes internationales concernant notamment les modes de fabrication des nano-objets soient fixées au niveau international, car le pays qui établirait le premier des normes de ce type se trouverait facilement en position de monopole, et aussi que la brevetabilité soit précisément définie afin d'éviter que la détention du brevet d'une technique de base de fabrication de nano-objet donne les moyens de bloquer ou de faire payer très cher tous ceux qui seraient contraints de l'utiliser.

Les rapporteurs ont insisté sur la nécessité de préparer un « tissu » favorable à l'essor des nanotechnologies au niveau universitaire, privilégiant l'interdisciplinarité et sur le besoin de répertorier les diverses initiatives (universités d'été interdisciplinaires, formation interdisciplinaire de 3e cycle, formation d'ingénieurs en nanotechnologie, DESS en nanotechnologies).

Ils ont insisté sur le caractère indispensable de la formation des médecins (formation initiale et continue) et sur la mise en place, au plan industriel, des pôles régionaux alliant recherche et fabrication.

Les rapporteurs ont également recommandé de prévoir des études dans des domaines très divers.

D'abord, des études de marchés qui sont indispensables et doivent bien distinguer les trois champs d'application possibles des nanobiotechnologies : le diagnostic (mieux voir *in vitro* et *in vivo*), les soins

(notamment la vectorisation des médicaments) et la compensation des déficits (neuroprothèses, ingénierie tissulaire...).

Ensuite, des études d'économie de la santé. Celles-ci auraient principalement pour objectifs de déterminer les cas où le recours aux nanobiotechnologies est économiquement justifié, compte tenu de l'évaluation de son efficacité et d'étudier la possibilité du remboursement par la sécurité sociale de certains produits ou dispositifs nanobiotechnologiques afin d'avoir une idée plus précise des risques de « médecine à plusieurs vitesses ».

M. Claude Birraux, député, président de l'Office, a remercié et félicité les rapporteurs.

M. Pierre Laffitte, sénateur, a préconisé une action nationale et internationale en faveur du développement des nanobiotechnologies et a rappelé le rôle du pôle de Sophia-Antipolis dans ce domaine. Il a approuvé la nécessité d'éviter le saupoudrage des crédits tout en insistant sur les précautions à prendre pour ne pas étouffer d'éventuelles équipes naissantes.

M. Daniel Raoul, sénateur, rapporteur, a souhaité que la future gestion des crédits européens permette leur utilisation de manière plus réactive. Il a souligné que la constitution de pôles de référence pourrait être réalisée en liaison avec d'autres centres, ce qui permettrait de créer des réseaux.

M. Claude Saunier, sénateur, s'est demandé s'il ne serait pas souhaitable d'opérer un rapprochement entre les conclusions de son rapport sur la microélectronique et les nanotechnologies et celles du présent rapport sur les nanosciences et le progrès médical en vue d'une action en direction des ministres chargés de la recherche et de l'économie.

M. Jean-Louis Lorrain, sénateur, rapporteur, a insisté sur l'importance d'une approche comprenant les sciences morales et philosophiques.

M. Claude Birraux, député, président, a souligné que États-unis d'Amérique n'hésitent pas à financer largement les nanosciences civiles à travers le budget de la défense, ce que les Européens ne font pas.

Le rapport et ses propositions ont alors été adoptés à l'unanimité.

M. Claude Birraux, député, président, a demandé qu'un résumé du rapport soit diffusé à tous les parlementaires, comme cela doit devenir désormais la pratique.

Abordant ensuite les questions diverses, **M. Claude Birraux, député, président de l'Office**, a fait une communication sur la célébration du vingtième anniversaire de l'Office prévue le 11 mai 2004 et précisé les modalités de l'organisation de rencontres régionales entre les parlementaires de l'Office et le monde de la recherche au cours du mois de juin prochain.

Information relative l'office

L'Office a désigné *Mme Marie-Christine Blandin*, sénateur, co-rapporteur avec *M. Jean-Pierre Door*, député, d'une étude sur le risque épidémique, suite à la saisine de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

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

Mardi 11 mai 2004

*– Échange de vue sur la réforme des contrats de plan États-
régions*

Information relative à la délégation

En application de l'article 25, alinéa 3, du Règlement, le groupe UMP a désigné M. Louis Giscard d'Estaing pour siéger à la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire (J. O. du 14/05/2004).

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

Mardi 11 mai 2004

– Auditions sur le thème du travail à temps partiel de :

*- Mme Marie-Laure Desbrosses, chargée de mission au
Mouvement mondial des mères*

*- Mme Gabrielle Simon, secrétaire générale adjointe de la
Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et de Mme Patricia
Le Bihan, membre de la commission Équité hommes-femmes de la
Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)*

Information relative à la délégation

En application de l'article 25, alinéa 3, du Règlement, le groupe UMP a désigné Mme Corinne Marchal-Tarnus pour siéger à la délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes (J. O. du 14/05/2004).