

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

Bulletin des Commissions

2005 – N° 19

Du lundi 4 au vendredi 8 juillet

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Directive européenne sur l'aménagement du temps de travail
Examen du rapport..... 2259
- Audition de M. Gérard Larcher,
*ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion
professionnelle des jeunes,*
sur l'application de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative
à la formation professionnelle tout au long de la vie et au
dialogue social 2271

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Audition de M. Christian Estrosi,
ministre délégué à l'aménagement du territoire 2281
- Utilisation du chlordécone et des autres pesticides
Examen du rapport d'information..... 2295
- Petites et moyennes entreprises
Examen des amendements (art. 88)..... 2305

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de Son Exc. Sir John Holmes,
ambassadeur de Grande-Bretagne 2317
- Accord France-Macédoine relatif à la sécurité intérieure
Examen du rapport..... 2318
- Accords relatifs au centre spatial guyanais
Examen du rapport..... 2320
- Accord France-Libye sur les investissements
Examen du rapport..... 2322
- Audition de Mme Catherine Colonna,
ministre déléguée aux affaires européennes 2325
- Accord de siège France-Communauté du Pacifique
Examen du rapport..... 2325
- Informations relatives à la Commission 2325

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Conclusions de la MEC sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asiles : hébergement, contentieux, contrôle aux frontières
Examen du rapport..... 2327
- Conclusions de la MEC sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics
Examen du rapport..... 2333
- Proposition de résolution sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2006
Examen du rapport..... 2341
- Mission d'évaluation et de contrôle
– *Conclusions des travaux*..... 2346
- Informations relatives à la Commission 2346

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

- Vote des français hors de France
Examen du rapport..... 2347
- Assemblée des Français de l'étranger
Examen du rapport..... 2347
- Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale
Examen du rapport (deuxième lecture) 2350
- Récidive des infractions pénales
Examen du rapport (deuxième lecture) 2355

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

- Services à la personne et cohésion sociale 2377
- Sauvegarde des entreprises..... 2391

**COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ LOCALE**

- Examen du rapport et vote..... 2415

MISSION D'INFORMATION**SUR LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE L'EXPOSITION À L'AMIANTE**

- Audition..... 2417
- Table ronde sur la gestion de l'amianté résiduel dans le patrimoine public 2417
- Audition..... 2418

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

- Audition de la Commission nationale d'évaluation relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs 2419

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

- La maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées
Examen du rapport..... 2433

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

- Suivi des travaux et propositions sur l'Internet haut débit, la gestion de l'eau, le traitement des déchets et les contrats de plan État-régions
Examen du rapport..... 2443

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

- Audition..... 2445

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mercredi 6 juillet 2005***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président*

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Pierre Morange**, la **proposition de résolution sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail** (COM [2004] 607 final / E 2704) – n° 2366.

M. Pierre Morange, rapporteur, a indiqué que la Commission européenne a proposé le 22 septembre 2004 un texte visant à modifier la directive du 4 novembre 2003 qui fixe, au niveau européen, les règles essentielles de protection de la santé et de la sécurité en matière d'aménagement du temps de travail.

La directive qu'il est ainsi proposé de modifier n'est qu'une version consolidée d'une précédente directive de 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Ces directives fixent des normes minimales en matière de temps de pause, de repos quotidien ou hebdomadaire, de congés annuels ou de travail de nuit, tout en comportant de nombreuses dispositions permettant aux États membres de mettre en œuvre des règles dérogatoires selon les secteurs ou les catégories de salariés visées.

Il est important de garder à l'esprit que ces règles sont minimales : tout État membre de l'Union européenne devra les respecter mais aura toujours la possibilité de prévoir, pour ses travailleurs, des dispositions plus favorables. C'est d'ailleurs le cas de la France, qui a fixé un maximum de quarante-huit heures par semaine à l'article L. 212-7 du code du travail.

Le texte établi par la Commission européenne en septembre 2004 correspond à une double finalité. D'une part, la directive de 1993 avait expressément prévu que le Conseil réexaminerait, sur proposition de la Commission et dans un délai de dix ans, certaines de ses dispositions. D'autre part, une question n'avait pas été tranchée par les textes initiaux de 1993 et 2003 : la définition des temps de garde et temps d'astreinte. En l'absence de texte, la Cour de justice des communautés européennes a considéré que le temps de garde accompli sur le lieu de travail doit être intégralement considéré

comme du temps de travail effectif, y compris les périodes d'inactivité. Cette solution n'a pas satisfait tous les États membres qui ont pu estimer, notamment, que ses effets en termes de recrutement du personnel médical nécessaire pour assurer un fonctionnement continu des hôpitaux pourraient poser des difficultés.

La Commission européenne, dans son texte de septembre 2004, fait dans ce contexte un certain nombre de propositions :

– Sur un premier point, la Commission souhaite rendre plus restrictif l'accès des États et donc des entreprises à la clause dite d'« *opt out* ».

Aux termes de la directive du 4 novembre 2003, la durée du travail ne doit pas excéder 48 heures, y compris les heures supplémentaires, pour chaque période de sept jours. Cette durée est toutefois considérée dans sa valeur moyenne sur une période de référence, période en principe d'au maximum quatre mois, pouvant être portée dans certains cas dérogatoires à six, voire à douze mois.

Depuis 2003, l'article 22 de la directive contient en outre une clause d'*opt-out*. La Grande-Bretagne a été à l'origine de cette clause, qui permet aux États membres d'autoriser les salariés à renoncer à la réglementation relative à la durée maximale hebdomadaire du travail. Le régime de la mise en œuvre de cette clause est assez souple, dans la mesure où la seule obligation des employeurs est alors de tenir à la disposition des autorités compétentes un registre concernant la liste des salariés ayant décidé de faire jouer cette clause de renonciation, étant précisé que les salariés ne doivent subir aucun préjudice s'ils refusent l'*opt-out*.

Différents États ont, en pratique, recours à cette clause : l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg, mais aussi la France qui laisse la possibilité aux praticiens hospitaliers d'accomplir de façon volontaire, en sus de leurs obligations de service chaque semaine, un temps de travail supplémentaire, temps pouvant porter leur durée hebdomadaire de travail au-delà de quarante-huit heures, jusqu'à soixante heures. Exemple le plus connu, la Grande-Bretagne y a recours de manière plus fréquente : un salarié sur cinq dans l'industrie travaille habituellement plus de quarante-huit heures par semaine.

La Commission souhaite subordonner la mise en œuvre de cette clause à la négociation collective et encadrer plus strictement les conditions d'application au niveau individuel. Elle a ainsi établi la règle selon laquelle il est interdit d'obtenir du salarié, au moment de son embauche, la signature de l'accord d'*opt-out* et rendu obligatoire l'institution d'un registre mentionnant l'ensemble des heures effectuées dans ce cadre et communicable à l'administration du travail.

En outre, la Commission a prévu un plafond hebdomadaire de soixante-cinq heures par semaine – donc un peu moins de onze heures par jour en moyenne – sauf disposition contraire résultant de la signature d'une convention ou d'un accord collectif.

Comme l'a souligné M. Edouard Landrain dans ses excellents travaux sur la directive, « *même si elle ne traduit pas une mauvaise intention puisqu'elle vise à fixer un maximum là où il n'y en a actuellement pas et à éviter les conséquences fâcheuses d'une durée du travail constamment élevée, cette limite de soixante-cinq heures a paru excessive au point que certains commentateurs ont pu parler de directive « travaux forcés ». Il faut convenir de ce que la mention d'un seuil aussi élevé n'est pas d'une grande adresse* ».

Dans le cadre de la clause de réexamen, la Commission européenne a en outre évoqué un éventuel examen de la suppression de cette dérogation, la date n'en étant toutefois pas établie.

– Sur un deuxième point, la Commission a également proposé d'accroître la souplesse dans l'aménagement du temps de travail en rendant plus aisée la possibilité de porter la période de référence retenue pour le calcul de cette moyenne de quatre à douze mois, sous réserve de la consultation des partenaires sociaux intéressés.

– Sur un troisième point, concernant la question du délai d'intervention du repos compensateur en cas de dérogation à la durée maximale du travail quotidien ou hebdomadaire, la Commission européenne a proposé un délai maximum de soixante-douze heures pour que ce repos compensateur soit accordé au salarié.

– Sur un quatrième point, la Commission souhaite préciser la notion de « temps de garde ».

Une jurisprudence assez nourrie de la Cour de justice des communautés européennes a assimilé le temps de garde à du temps de travail, et ce dans sa totalité (arrêts *SIMAP* de 2000, *Jaeger* de 2003 et *Pfeiffer* de 2004).

La Commission européenne définit le temps de garde comme la période pendant laquelle le travailleur a l'obligation d'être disponible sur son lieu de travail afin d'intervenir, à la demande de l'employeur, pour exercer son activité ou ses fonctions. Au sein du temps de garde, elle distingue entre les périodes actives, considérées en tout état de cause comme temps de travail, et les périodes inactives, qui ne le seraient pas, sauf disposition législative nationale ou accord collectif le prévoyant.

Cette question est particulièrement importante dans le cas français, qui prévoit un régime spécifique dit « d'équivalence » : aux termes de l'article

L. 212-4 du code du travail, dans certaines professions et pour des emplois déterminés, une durée équivalente à la durée légale peut être instituée par voie d'accord collectif ou par décret en Conseil d'État. Cette règle permet de ne pas décompter l'ensemble du temps de garde comme du temps de travail effectif.

La délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne fonde la proposition de résolution qu'elle a adoptée sur la proposition de la Commission européenne sur l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux, selon lequel tout travailleur a droit « *à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité* » et sur le souhait d'une consolidation du modèle social européen. Cette démarche est parallèle à celle suivie par la délégation pour l'Union européenne du Sénat dans une résolution voisine devenue définitive le 18 juin dernier.

Aux termes de sa proposition, la délégation de l'Assemblée commence par se féliciter de l'adoption, à une large majorité, le 11 mai 2005, par le Parlement européen, d'une résolution législative qualifiée d'« *équilibrée* », qui amende la proposition de la Commission européenne. Elle développe ensuite les points suivants.

– Sur le premier point concernant la perspective de la suppression de l'*opt-out* dans un délai de trois ans à compter de la transposition de la nouvelle directive, le texte de la proposition de résolution évoque la suppression « *à un terme précis* » de l'*opt-out*. Il est vrai que dans un premier temps il pourrait apparaître plus opportun de faire référence également à ce délai de trois ans. En effet, le 31 mai dernier, la Commission européenne a diffusé une proposition modifiée de directive. Aux termes de celle-ci, il serait possible de prolonger l'*opt-out* au-delà de trois ans, par décision de la Commission européenne, si des États en font la demande, demande motivée par les modalités propres du marché du travail de l'État demandeur.

Mais il faut garder à l'esprit que la délégation, dans ce paragraphe, ne fait que rappeler la position du Parlement européen et que celle-ci va incontestablement dans le sens de la suppression de la clause *d'opt-out* sous trois ans.

– Sur le deuxième point, dans sa résolution, le Parlement européen approuve et maintient le principe de l'extension des possibilités d'annualiser la période de référence pour l'appréciation de la limite des quarante-huit heures hebdomadaires, tout en ajoutant de nouvelles garanties en matière de protection de la santé des travailleurs, de sécurité et de consultation des partenaires sociaux.

C'est ce renforcement des garanties que vise le texte de la présente proposition de résolution, pour l'approuver. Il est important, comme le fait la délégation pour l'Union européenne dans son rapport, de lier cette question à

celle de l'*opt-out* : « *l'argument d'une insuffisante flexibilité du droit social européen ne peut donc plus être invoqué pour la pérennisation de l'opt-out* ».

– Sur le troisième point, la présente proposition de résolution souligne « *avec satisfaction que [la résolution du Parlement européen] vise à reconnaître le temps de garde comme du temps de travail* ».

Le Parlement, dans sa résolution du 11 mai, a en effet inversé la logique qui avait été retenue par la Commission : le principe serait que le temps de garde est du temps de travail ; par dérogation, une disposition nationale légale ou conventionnelle peut prévoir des modalités spécifiques de décompte. Cette solution préserve la possibilité de pérenniser le régime français des équivalences : c'est le sens de l'ajout figurant dans le texte de la proposition de la délégation, selon lequel la résolution du Parlement permet « *la prise en compte, le cas échéant, de sa spécificité* ».

– Sur le quatrième point concernant l'intervention du repos compensateur en cas de dérogation, le Parlement renvoie, dans sa résolution du 11 mai 2005, à la loi ou la négociation collective.

La proposition de résolution fait référence pour sa part à un « *délai adapté* » pour l'intervention du repos compensateur. L'idée est bien de désigner ainsi les soixante-douze heures maximum initialement retenues par la Commission dans son texte de septembre. Cette formulation évite de figer les situations et préserve la possibilité d'un aménagement au cas par cas des périodes de repos, qui satisfasse à la fois aux nécessités d'une récupération rapide et à une possibilité d'organiser ces périodes de repos de la façon la plus optimale pour le salarié.

– Sur le cinquième point, la délégation pour l'Union européenne a souhaité reprendre à son compte la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, qui constitue également un objectif retenu par la résolution du Parlement.

C'est en effet une question importante, comme l'a montré la récente discussion devant l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, qui comprend de nombreuses mesures à cette fin.

– Le dernier alinéa de la proposition de résolution adoptée par la délégation revient, de façon ultime, sur la nécessité de la suppression de l'*opt-out*, montrant bien en cela qu'il s'agit du point central dans la discussion.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Martine Billard a rappelé que, lors de la discussion du projet de loi sur l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, elle avait

obtenu par un de ses amendements de substituer au terme de « conciliation » le terme d'« articulation » entre le temps de travail et la vie familiale. Il serait souhaitable d'obtenir la même modification rédactionnelle dans le cadre de la présente discussion. En effet, la vie professionnelle et la vie familiale ne sont pas deux choses contradictoires comme le sous-tendrait l'emploi du terme conciliation.

Plus globalement, le texte adopté par le Parlement européen constitue une avancée par rapport à la proposition initiale présentée par la Commission européenne. L'Assemblée nationale doit cependant adopter une position claire sur l'*opt-out*. Il ne faut pas d'emblée chercher un compromis, sinon la France partira perdante dans le débat, qui est programmé pour le mois d'octobre au Parlement européen mais qui pourrait être reporté à l'année prochaine.

Il faut être offensif pour obtenir la suppression de l'*opt-out* et s'en tenir au délai de trois ans fermes. En effet, la proposition modifiée de directive contient une formule permettant à la Commission de prolonger ce délai en fonction de critères relatifs à l'état du marché du travail ; il convient de revenir sur cette faculté dérogatoire pour supprimer impérativement la clause d'*opt-out* au bout de trois années.

Les nouveaux pays de l'Union européenne sont en effet très intéressés par le recours à l'*opt-out*. Ils ne disposeront pas des aides européennes qu'avaient obtenues la Grèce, l'Espagne et le Portugal lors de leur entrée dans la Communauté européenne. Aussi utiliseront-ils au maximum le *dumping* fiscal et social pour assurer leur développement économique et social.

Par ailleurs, l'annualisation du temps de travail a certes été introduite en France par la loi « Aubry II ». Mais son officialisation par la Commission européenne va aboutir à fixer des temps de travail hebdomadaires bien plus lourds que ceux prévus par la législation française. Ce sera notamment le cas dans le secteur du jouet. Il convient donc de maintenir la limite hebdomadaire du temps de travail à quarante-huit heures de manière ferme, sans permettre, notamment, son calcul sur une période de référence portée à douze mois.

Après avoir félicité le rapporteur pour la qualité de son travail, **M. Georges Colombier** a rappelé que cette discussion se déroule seulement quelques semaines après qu'un long débat a eu lieu sur l'avenir de l'Union européenne, durant lequel sa position n'a pas varié : l'Europe ne doit pas tirer la France vers le bas ; bien au contraire, la France doit tirer l'Union vers le haut.

Il convient donc de se réjouir de l'adoption d'une résolution équilibrée par le Parlement européen, d'inspiration largement française, tant en

matière de droit du travail, que de protection sociale ou de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. La France doit rester une référence pour que la situation sociale européenne ne se dégrade pas et que l'élargissement, redouté par certains, se déroule dans les meilleures conditions.

M. Gaëtan Gorce a souligné combien l'Europe peut jouer un important rôle social en créant un ordre public social ; les accords de Val Duchesse initiés par M. Jacques Delors en juin 1985 constituent les débuts de l'Europe sociale. L'Union européenne, bien avant 1993, avait un rôle important en ce domaine. En outre, un certain nombre de progrès ont aussi été accomplis depuis cette date. Certaines règles communautaires, comme celles relatives au repos obligatoire quotidien ou aux temps de pause, ont ainsi été transposées en droit français. La Charte des droits fondamentaux comporte également des éléments très positifs, que le gouvernement doit garder à l'esprit. Bien sûr, il ne s'agit que de règles minimales, de planchers – c'est une nécessité au regard des différences existant entre les États –, mais elles sont autant de garanties.

S'agissant de la proposition de directive, il convient de se réjouir de la résolution du Parlement européen – à la suite, notamment, de la publication du rapport d'Alejandro Cercas en faveur de la suppression de l'*opt-out* – contrant l'offensive de la Commission qui avait tenté d'imposer ses vues sans l'accord des syndicats européens. La résolution du Parlement européen permet un meilleur encadrement de l'*opt-out*, disposition inacceptable. Désormais, la position du gouvernement français doit être ferme, même si la contradiction est évidente avec les dispositions relatives aux heures choisies introduites en droit français par la loi n° 2005-296 du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise, qui constituent bien une forme d'*opt-out*. C'est la seule voie pour aller plus loin que le Parlement européen – avant d'en venir, dans un second temps éventuellement, à un compromis sur la progressivité de la suppression – et supprimer définitivement cette clause d'*opt-out*.

S'agissant de la modulation du temps de travail, le plafond de quarante-huit heures calculé sur quatre mois au lieu d'un an est une bonne chose et il convient d'afficher une opposition claire à l'extension de la période de référence à douze mois. Il importe de rappeler que les règles nationales françaises de calcul se fondent sur une période de référence de trois mois.

On parle ici de flexibilité : certes il faut se rappeler que les autres pays européens ne bénéficient pas de l'annualisation du temps de travail introduite par la loi « Aubry II », mais si la Grande-Bretagne fait la leçon à la France, c'est pour cacher le fait que la productivité horaire de ses salariés est bien inférieure à la nôtre et qu'elle doit donc compenser par un temps de travail plus élevé.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné la persistance d'une ambiguïté pour le temps de garde, puisqu'il est assimilé au temps de travail, « *tout en permettant la prise en compte, le cas échéant, de sa spécificité* ». Si la règle s'applique sans problème aux anesthésistes, elle pose par exemple des difficultés pour les obstétriciens.

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

– Concernant l'utilisation du terme « conciliation », plutôt que celui d'« articulation », pour parler du lien entre le temps de travail et la vie privée, de nombreuses interrogations se sont effectivement posées au cours du débat sur l'égalité professionnelle. C'est d'ailleurs un vrai sujet au sein même de l'Union européenne. Le premier terme a été préféré car il laisse plus de place à la négociation. Le droit français est de toute façon plus protecteur et le principe de subsidiarité s'applique. Il est effectivement souhaitable que l'harmonisation soit réalisée par le haut, tout en conciliant l'hétérogénéité des situations dans les États membres. Le compromis seul permettra des avancées étape par étape.

– S'agissant de l'*opt-out*, la proposition de résolution affirme clairement qu'il convient de supprimer cette clause. La France doit effectivement avoir une position ferme sur ce sujet et elle a déjà obtenu gain de cause dans le cadre de l'adoption par le Parlement européen d'une résolution très favorable.

– La décision relative à l'annualisation de la période de référence pour le calcul de la moyenne hebdomadaire de travail résulte, comme les autres, d'un compromis entre pays européens, la suppression de l'*opt-out* étant à mettre en balance avec cette décision. Il faut en outre rappeler que la France effectue son calcul sur trois mois, ce qui est plus protecteur, mais la construction européenne évolue toujours par le biais de compromis, cheminement peut-être considéré par certains comme laborieux mais en tout cas méthodique.

– S'agissant de la loi du 31 mars 2005 précitée, il n'est pas exact de dire qu'elle crée une forme d'*opt-out*, puisque elle a prévu expressément que les heures choisies ne pourraient être effectuées au-delà de la durée maximale de quarante-huit heures par semaine.

– Concernant les temps de garde, le système français des équivalences tient compte des contraintes des différentes branches et a vocation à répondre aux demandes spécifiques de chacun, dans le cadre de la négociation collective. Il s'agit là d'une réponse concrète, qui vise à tenir compte de la réalité des faits, par exemple l'explosion de la demande en matière de santé face à une relative pénurie de l'offre.

La Commission est ensuite passée à l'examen de l'article unique.

La Commission a examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce proposant une nouvelle rédaction du sixième alinéa de la proposition de résolution, afin que la directive prévoie la suppression définitive de la clause dérogatoire de l'*opt-out* en matière de durée maximale hebdomadaire du travail.

M. Gaëtan Gorce a précisé qu'il s'agit d'une position de négociation et que le Parlement français doit être aussi ferme que l'avait été le gouvernement britannique, même s'il approuve le principe de la suppression en deux ou trois ans proposé par le Parlement européen. Il a ajouté, s'agissant de la loi du 31 mars 2005, qu'il y a néanmoins *opt-out* dès lors que des seuls accords collectif et individuel de travail permettent de porter le temps de travail au-delà du contingent d'heures supplémentaires.

Le président Jean-Michel Dubernard a indiqué que le terme d'*opt-out* porte à confusion puisqu'on parle également d'*opting out* ou d'*opting in* en matière de dons d'organes par exemple. Il conviendrait de trouver un autre terme, français de préférence.

M. Jean Bardet a déploré qu'on utilise des anglicismes dans un texte juridique français. Ce terme d'*opt-out* n'est en outre pas compréhensible des non-initiés.

Le rapporteur a estimé que, par-delà la pertinence de ces remarques, la définition de l'*opt-out* en français est tout à fait claire dans la proposition de directive. Par ailleurs, le terme anglais est bien mis entre parenthèses. Enfin, il s'agit d'un concept communément utilisé. En tout état de cause, il conviendrait avant de faire un tel choix de procéder à une expertise juridique préalable.

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

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Martine Billard visant à substituer, au début du sixième alinéa de l'article unique, aux mots « *Se félicitant de ce que* » les mots « *Considérant que* ».

Mme Martine Billard a estimé que le compromis adopté le 11 mai 2005 par le Parlement européen ne justifie pas qu'on s'en félicite. Il convient donc d'adopter une rédaction plus neutre indiquant que l'Assemblée nationale prend acte de l'état de la négociation mais aurait néanmoins souhaité plus de garanties et peut espérer mieux.

Le rapporteur a indiqué que, au contraire, l'équilibre atteint entre suppression programmée de l'*opt-out* et annualisation de la période de

référence doit être souligné, comme l'a fait la délégation pour l'Union européenne dans son rapport en précisant que « *l'argument d'une insuffisante flexibilité du droit social européen ne peut plus être invoqué pour la pérennisation de l'opt-out* ».

Cet équilibre doit donc être salué : la proposition de résolution témoigne en effet de l'émergence d'un espace social européen ce qui, en soi, est une avancée importante, réclamée par la France. Si on se projette quelques années en arrière, une telle évolution était loin de s'imposer comme une évidence.

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

Suivant l'avis **défavorable** du rapporteur, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Martine Billard visant à supprimer la qualification d'« *équilibrée* » appliquée à la résolution du Parlement européen, pour les mêmes raisons que celles exposées à l'occasion de la discussion de l'amendement précédent.

Puis, la Commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard tendant à requalifier l'exposé par la proposition de résolution de la position du Parlement européen sur l'*opt-out*.

Mme Martine Billard a déclaré que l'expression utilisée dans la proposition de résolution indiquant que le Parlement européen s'est prononcé pour la suppression à un terme précis de toute possibilité de recours à l'*opt-out* ne correspond pas à la réalité de la position retenue par celui-ci. En l'état actuel de la négociation, rien ne permet en effet d'affirmer une telle chose, ce principe pouvant très bien être reconduit à l'issue de la période dérogatoire de trois ans.

Après avoir précisé que l'amendement 20 à l'article 22 de la directive adopté par le Parlement européen mentionne expressément la suppression de l'article de la directive de 2003 relatif à l'*opt-out* dans un délai de trente-six mois, **le rapporteur** a émis un avis défavorable.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Gaëtan Gorce visant, dans l'attente de la suppression de la procédure d'*opt-out*, à fixer la durée hebdomadaire maximale du travail à cinquante-cinq heures.

M. Gaëtan Gorce a déclaré que le plafond actuel, fixé à soixante-cinq heures en cas d'absence d'*opt-out* par la Commission européenne dans sa première proposition de modification de la directive, pose un véritable problème pour la santé des salariés. Le groupe socialiste souhaite adopter les

positions les plus en pointe pour peser le plus efficacement possible sur la négociation.

Le rapporteur a émis un avis défavorable indiquant que cette préoccupation est déjà satisfaite par la version modifiée de la directive diffusée par la Commission européenne le 1^{er} juin 2005, qui a ramené cette limite à cinquante-cinq heures, et que le Parlement européen s'est d'ores et déjà prononcé par principe contre toute dérogation à une échéance de trois ans à compter de la transposition de la nouvelle directive.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, elle a *rejeté* un amendement de M. Gaëtan Gorce visant à limiter à quatre mois la période de référence pour la prise en compte de la durée moyenne hebdomadaire de travail.

La Commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard visant à ce que la directive reconnaisse explicitement que le temps de garde est considéré comme du temps de travail, en supprimant dans la proposition de résolution la possibilité de prise en compte, le cas échéant, de la spécificité de certains temps de garde.

Le rapporteur a opposé un avis défavorable précisant qu'en tout état de cause, le régime français des équivalences reste un régime d'exception qui n'affecte que certains secteurs limitativement énumérés, tels la batellerie fluviale, le commerce de détail de denrées alimentaires, le gardiennage, les hôpitaux, les services d'incendie ou encore le secteur des hôtels, cafés et restaurants. En outre, il s'agit d'un régime introduit dans la loi française dès 1936 pour de nombreux secteurs d'activité, et ce au terme de longues négociations professionnelles. Revenir sur ce principe risquerait enfin d'exposer de nombreux employeurs à des rappels d'arriérés difficilement supportables au plan financier.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Enfin, la Commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard visant à ce que la résolution soit réellement porteuse de garanties pour les salariés européens et réalise ainsi le meilleur compromis.

Mme Martine Billard a précisé qu'à cet effet la directive devra nécessairement contenir trois éléments rappelant la position du Parlement français : la suppression définitive de *l'opt-out* sans aucune possibilité de le proroger à titre dérogatoire dans une législation nationale ; la reconnaissance sans limitation du temps de garde comme du temps de travail ; le non-passage à l'annualisation comme référence de décompte des maxima de temps de travail

lorsqu'il existe des périodes de décompte plus courtes et donc plus favorables aux salariés.

Après que **le Président Jean-Michel Dubernard** a souligné le travail remarquable effectué, comme à son habitude, par Mme Martine Billard, **le rapporteur** a émis un avis défavorable estimant qu'il faut tenir compte, dans l'appréciation de la législation, du cadre dans lequel elle intervient : national ou européen. Au niveau européen, la nécessité du compromis ne permet pas d'obtenir d'accord autour de positions maximalistes. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, quelle que soit la teneur de la directive, les dispositions nationales plus favorables continueront à s'appliquer, permettant une harmonisation européenne par le haut.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Estimant qu'elle ne peut accepter que le Parlement français se «*félicite*» d'un compromis très perfectible et considérant qu'elle se serait abstenue si son amendement relatif à cette question avait été adopté, **Mme Martine Billard** a indiqué qu'elle votera contre l'adoption de la résolution.

M. Gaëtan Gorce, au nom des commissaires membres du groupe socialiste, s'est rallié à une position identique indiquant qu'il aurait préféré – en dépit des progrès réels que représente la résolution du Parlement européen – que la Commission se prononce pour des exigences plus grandes afin de pouvoir peser plus fortement sur la négociation européenne.

La Commission a **adopté** l'article unique de la proposition de résolution sans modification.

* *
*

Mercredi 6 juillet 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

En application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, en présence de **M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes**, le rapport de **M. Jean-Paul Anciaux** sur la mise en application de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

Le président Jean-Michel Dubernard a souhaité la bienvenue à M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, et rappelé que le contrôle par les Commissions de la mise en application des textes législatifs, introduit dans le Règlement de l'Assemblée à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, a le double intérêt de stimuler les cabinets et les services ministériels et d'appeler leur attention sur la nécessité de respecter l'esprit de la loi dans l'exercice du pouvoir réglementaire.

M. Jean-Paul Anciaux, rapporteur, a souligné que la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social constitue l'un des textes sociaux les plus importants de la législature en cours.

Cette loi est fille du dialogue social, car elle reprend les éléments exigeant une traduction législative de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 sur la formation et de la position commune des partenaires sociaux du 16 juillet 2001 sur la réforme du dialogue social. Elle promeut elle-même le dialogue social en prévoyant l'intervention d'accords collectifs pour la mise en œuvre de nombre de ses mesures et en réformant ses règles de fonctionnement afin de favoriser des négociations responsables et proches du terrain.

L'autre grande question traitée par la loi est celle, selon son intitulé même, de la formation professionnelle tout au long de la vie. A l'heure où l'on cherche à sécuriser les parcours professionnels, à garantir le retour à l'emploi de ceux qui en sont privés, l'enjeu du maintien à niveau et de l'acquisition de nouvelles qualifications tout au long de la vie professionnelle est décisif. En prévoyant un accroissement très important de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle, en créant un droit individuel à la formation (DIF) supposant une codécision de l'employeur et du salarié et partiellement transférable et en professionnalisant les formations en

alternance, la loi du 4 mai 2004 a posé à cet égard des fondations très importantes.

La quasi-totalité des textes réglementaires d'application de la loi a été prise, et ce dans des délais très raisonnables : trois à neuf mois après la publication de la loi. En particulier, il est à noter que les dispositions relatives aux contrats de professionnalisation ont été publiées dans des délais compatibles avec l'entrée en vigueur du dispositif, fixée par la loi au 1^{er} octobre 2004 : il s'agit de deux décrets des 13 septembre et 15 octobre 2004.

Le gouvernement s'est efforcé de mettre en œuvre le principe de transparence de la gestion des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle : le décret pris à ce titre dispose notamment que ces organismes devront désormais établir et publier la liste des priorités, des critères et des conditions de prise en charge des demandes présentées par les employeurs, ainsi que motiver leurs décisions de refus de prise en charge.

Il faut également saluer l'installation, le 14 avril dernier, du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, qui comportera une Commission des comptes, chargée de produire un rapport annuel sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage, et une Commission de l'évaluation, laquelle rendra un rapport triennal.

En ce qui concerne la réforme du dialogue social, peu de textes réglementaires étaient nécessaires. Mais il convient de relever l'effort pédagogique des services du ministère du travail, qui les a conduits à produire le 22 septembre 2004 une circulaire explicative très claire.

Quelques rares mesures n'ont pas ou pas encore fait l'objet des textes réglementaires d'application qu'elles exigent ou semblent exiger. En effet, l'analyse de ces cas montre que, pour diverses raisons et malgré les apparences, il n'y a sans doute pas lieu à disposition réglementaire pour la plupart d'entre eux, et ce pour diverses raisons : telle mesure a été ou va être modifiée par une autre loi, telle autre relève surtout de la déclaration de principe et n'appelle pas réellement d'application réglementaire, même si un décret est formellement prévu... Toutefois, s'agissant toutefois du chèque formation pour le paiement du DIF, on est en droit de se demander pourquoi le décret d'application n'est pas paru.

Conformément à l'esprit général de la loi, nombre de ses dispositions renvoient au dialogue social. Un an après sa publication de la loi, de nombreux accords, notamment de branche, ont déjà été conclus par les partenaires sociaux. Les données recueillies font apparaître :

– une mobilisation plus forte des partenaires sociaux sur les mesures de réforme de la formation professionnelle que sur celles relatives à l'organisation du dialogue social, les « accords de méthode » restant en nombre limité, alors que plus de cent branches ont contracté sur le droit individuel à la formation et plus encore sur les contrats de professionnalisation ;

– le rôle particulier des branches des services et de l'artisanat, qui ont souvent décidé d'aller au-delà des obligations légales. S'agissant par exemple du DIF, une vingtaine de branches ont prévu une accumulation de droits dépassant les vingt heures annuelles fixées par la loi. De même, pour ce qui est de l'effort de formation des entreprises de moins de dix salariés, certaines branches vont au-delà du 0,55 % légal : 0,6 % pour les métreurs vérificateurs ; 0,65 % dans l'artisanat et la coiffure ; 0,77 % chez les avocats...

En ce qui concerne le DIF, le débat parlementaire avait été assez serré sur plusieurs questions sensibles, où le législateur était tenu par les choix des partenaires sociaux signataires de l'accord du 20 septembre 2003, choix parfois sciemment ambigus, incertains, insatisfaisants. Il s'agit notamment de la transférabilité, des droits au DIF des salariés en CDD, intérim ou temps partiel, des rôles respectifs de l'employeur et du salarié dans l'accès au dispositif, de l'articulation de celui-ci avec les autres dispositifs existants, tel le plan de formation d'entreprise. Sur tous ces points, il serait intéressant de savoir si le dialogue social a permis de dégager des avancées, des solutions originales.

Les contrats de professionnalisation avaient également donné lieu à débat, notamment quant à leur durée et au temps de formation, exprimé en pourcentage, qu'ils devaient comporter. Il apparaît que de très nombreuses branches ont retenu la faculté qui leur était laissée de proposer des contrats de 24 mois plutôt que 12 mois. En revanche, le dépassement du quantum de 25 % de temps de formation durant le contrat a été prévu par un nombre plus limité d'entre elles. D'après les éléments statistiques disponibles, plus de 16 000 contrats de professionnalisation étaient en cours d'exécution en avril 2005.

S'agissant enfin des périodes de professionnalisation, le législateur s'est montré plus exigeant vis-à-vis des partenaires sociaux puisqu'il ne leur ouvre pas de facultés dérogatoires, mais prévoit des accords collectifs qui conditionnent l'entrée en vigueur du dispositif. Ces accords ont pour objet de définir les priorités pour l'accès au dispositif des salariés insuffisamment qualifiés et la liste des qualifications accessibles au titre d'une période de professionnalisation. Le dialogue social permet-il une mise en œuvre effective de ce dispositif ?

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Déclarant être prêt à assumer le risque de déplaire à ses collègues de la majorité, **M. Christian Paul** a porté une appréciation sévère sur la politique menée depuis 2002 en matière de formation professionnelle. Trois ans après une campagne électorale où cette question était très présente dans tous les programmes, dénotant une prise de conscience générale par-delà les clivages partisans du caractère crucial de la formation dans la lutte contre le chômage, et plus d'un an après la promulgation de la loi du 4 mai 2004, l'Etat ne semble pas animé par une volonté politique à la hauteur des ambitions naguère affichées.

La formation professionnelle reste très inégalitaire, plus encore que la formation initiale. Ce sont les salariés les plus protégés, titulaires de contrats à durée indéterminée et travaillant dans de grandes et prospères entreprises, qui y accèdent le plus facilement. Cette situation immuable appelle plusieurs questions.

Dans le plan contre le chômage annoncé par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 8 juin 2005, il n'a été que peu question de formation professionnelle. Quelles sont les ambitions du gouvernement en la matière ? A quel rythme veut-il les mettre en œuvre ? Quels résultats attend-il ? Quelle coopération souhaite-t-il avoir avec les régions ? Entend-il remettre à plat le système de financement, afin que l'argent, qui globalement ne manque pas, soit mieux employé ?

Les contrats de professionnalisation, dont nombre de députés avaient dénoncé les insuffisances lors de la discussion de la loi du 4 mai 2004, ne décollent pas : seuls 16 000 ont été signés depuis le 1^{er} janvier. Combien y avait-il, l'an dernier à la même époque, de contrats de qualification ? Etait-il bien opportun de les remplacer par cette nouvelle formule dont les présidents de chambres consulaires disent eux-mêmes – notamment en Bourgogne, région également familière au rapporteur – qu'elle ne répond pas à leurs besoins ?

Enfin, qu'entend faire le gouvernement pour promouvoir la mise en œuvre du droit individuel à la formation, une fois franchies les différentes étapes indispensables – décrets, accords de branche ? Et quels objectifs quantitatifs se fixe-t-il ? Comment assurer, d'autre part, une réelle transférabilité des droits, seule façon de garantir que les salariés touchés par le chômage ou obligés de changer d'employeur en bénéficient ?

Le président Jean-Michel Dubernard a observé que l'objet de la réunion n'était pas de débattre de la situation générale de la formation professionnelle en France, mais de faire le point de la mise en application de la loi du 4 mai 2005.

M. Georges Colombier a évoqué, tout en prenant note de la mise au point du président Jean-Michel Dubernard, le cas, qui n'est pas rare, où

plusieurs candidats réussissent le concours d'élève-infirmier dans un même établissement, mais où celui-ci ne peut financer qu'un seul poste. A qui appartient-il de résoudre le problème ? A la région ? Au ministère ?

M. Pierre-Louis Fagniez a félicité les services du ministère du travail pour leur diligence, qui a permis que tous les textes réglementaires, ou presque, soient pris en moins de neuf mois. Pour avoir été rapporteur de la loi sur la bioéthique, il apprécie *a contrario* la performance... Reste-t-il, cela dit, des textes en souffrance, dont le contenu serait de nature à donner satisfaction à M. Christian Paul, dont certaines observations ne manquent pas de pertinence ?

En réponse aux différents intervenants, **M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes**, a rappelé que la loi du 4 mai 2004, si elle correspond aux engagements pris par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin dans sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2002, constitue surtout la mise en œuvre de l'accord intervenu en septembre 2003 entre les partenaires sociaux. Le gouvernement respecte en effet la démocratie sociale. Force est cependant de constater que certains retards constatés dans l'application de la loi sont liés à la difficulté rencontrée par les partenaires sociaux dans la recherche d'un accord, difficulté parfois due à des considérations tout à fait extérieures à la formation professionnelle, telles que la mise en place d'un service minimum dans les transports publics ou l'avenir des industries électriques et gazières. Reste que, pour l'essentiel, les textes d'application ont été pris avec célérité, ainsi que l'ont souligné le rapporteur et M. Pierre-Louis Fagniez.

La réforme instituant la formation professionnelle tout au long de la vie repose sur un pari : le pari que la compétitivité d'un pays repose en grande partie sur la compétence de ses salariés, sur la gestion de ses ressources humaines, sur le développement de son capital humain. Ce pari, le gouvernement l'a engagé en faisant du salarié l'acteur de son projet professionnel, en misant sur la responsabilisation et sur le libre choix.

Le dispositif du DIF ouvre ainsi un véritable droit pour tous les salariés et, à cet égard, la France est en avance sur la plupart des pays de l'Union européenne. Si l'on ne dispose pas à l'heure actuelle de données statistiques sur sa mise en œuvre réelle dans les entreprises, le gouvernement, parce qu'il est convaincu que ce dispositif offre une réponse aux inégalités d'accès à la formation initiale, entend le promouvoir activement, au moyen d'une campagne de communication, afin que les entreprises comme les salariés se l'approprient davantage.

Sur les 71 accords de branche signés dès 2004 et comportant des dispositions relatives au DIF, 20 % prévoient une durée supérieure aux vingt heures légales, les deux tiers la transférabilité des droits et les quatre-

cinquièmes ciblent des publics prioritaires. Cela peut créer, il est vrai, des difficultés à certains organismes de formation, habitués à proposer une offre « sur catalogue » à des publics le plus souvent déjà formés. Cela pose aussi la question de la durée des formations, trop courtes pour être vraiment utiles aux publics les plus en difficulté.

La loi du 4 mai 2004 a également contribué à promouvoir l'adaptation et la flexibilité des formations. Pour que celles-ci permettent, en particulier aux plus jeunes, de s'engager dans des voies professionnelles d'avenir et de construire des parcours professionnels sûrs et continus, il est indispensable que l'offre soit adaptée aux exigences, en évolution constante, du marché du travail et des entreprises. C'est pourquoi la loi a consacré le principe de véritables périodes de professionnalisation qui doivent être partie intégrante du parcours professionnel des salariés et combiner orientation, bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience (VAE) et formation.

La validation des acquis de l'expérience est, cela dit, l'un des domaines où les progrès sont les plus lents. Le rapport commandé par M. François Fillon au professeur Albert-Claude Benhamou sera rendu en septembre, mais d'ores et déjà il ressort d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) que la France reste un pays où le diplôme initial pèse incomparablement plus lourd que l'expérience professionnelle ; si l'on n'accélère pas les choses, il est à craindre que la VAE ne mette de nombreuses années à s'imposer.

Pour les plus jeunes, la création, aux côtés des filières scolaires professionnelles et de l'apprentissage, du contrat de professionnalisation, a marqué une avancée remarquable. Après quelques mois de montée en charge, cette réforme est désormais tout à fait opérationnelle. L'ensemble des textes d'application nécessaires a été publié, et les financements nécessaires sont disponibles. A ce jour, aucun organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) n'a fait état de difficultés financières qui l'empêcheraient de financer des contrats de professionnalisation, bien au contraire. Près de 20 000 de ces contrats avaient déjà été conclus en mai 2005, donnant un « encours » total de 37 000 contrats de qualification et de professionnalisation, à comparer avec les 38 000 contrats de qualification en vigueur l'an dernier à la même époque. Cela dit, il est peu probable, du fait du retard pris par les accords de branche, que l'objectif de 160 000 contrats de professionnalisation sera atteint en fin d'année. Aussi le gouvernement a-t-il pris l'initiative d'organiser des rencontres avec les branches et les OPCA et de mettre en place avec l'ANPE un véritable plan d'action de développement, afin d'obtenir une accélération des entrées dans le dispositif à la rentrée.

Par ailleurs, **le ministre** a indiqué avoir rencontré, depuis le 7 juin, près de quatre-vingts directeurs des ressources humaines des plus grandes

entreprises françaises des secteurs de l'industrie, du bâtiment et du travail temporaire – car on oublie parfois que les grandes entreprises recrutent beaucoup de jeunes, pour leurs besoins propres comme pour ceux de leurs sous-traitants – pour leur demander de se mobiliser sur les dispositifs d'aide à l'emploi, notamment l'apprentissage et le contrat de professionnalisation. A cet égard, on note que le caractère souvent triennal des plans de formation d'entreprise ralentit la montée en puissance des nouveaux dispositifs.

S'agissant du dialogue social, il convient d'observer que la loi du 4 mai 2004 réaffirme l'importance du niveau de la branche comme niveau pertinent pour définir la politique de formation et de gestion des compétences. La réforme a, de ce fait, suscité une activité de négociation de branche intense. Plus de deux cent accords ont été, à ce jour, signés pour décliner l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 et la loi du 4 mai 2004. Reste que l'essentiel se joue au niveau des entreprises, et notamment des plus grandes.

Pour ce qui est plus généralement de la réforme du dialogue social, à ce jour, sept accords de branche ont été conclus sur les modalités de conclusion des accords de branche ou d'entreprise en application de l'article 37 de la loi. Plusieurs branches importantes ont par ailleurs engagé des négociations sur ce thème. Tous ces accords renvoient au droit d'opposition majoritaire.

L'exercice du droit d'opposition est resté mesuré. Il est certes difficile de comptabiliser le nombre d'accords collectifs, aux niveaux des branches comme des entreprises, qui ont fait l'objet d'une telle opposition majoritaire, puisque, étant réputés non écrits, ils ne sont en principe pas déposés. Les éléments dont le ministère dispose donnent toutefois à penser qu'ils sont rares.

Ainsi, depuis la publication de la loi, sur 821 textes signés dans les branches, moins de dix oppositions majoritaires ont été repérées. De même, peu d'accords d'entreprise ont fait l'objet d'une opposition, mis à part quelques cas médiatisés – Perrier, Arcelor, Crédit Agricole. On peut d'ailleurs observer que, lorsque l'opposition est exercée, cela ne paralyse pas pour autant le dialogue social, mais conduit le plus souvent à une renégociation, susceptible de déboucher, comme dans le cas de Perrier, sur la conclusion d'un nouvel accord.

S'agissant de l'articulation entre les niveaux d'accords collectifs, force est de constater que le nombre d'accords d'entreprise dits « dérogatoires » est, à ce stade, quasi nul, même si des accords de branche ouvrent régulièrement la possibilité. En effet, sur 821 textes signés dans les branches depuis la publication de la loi, plus de la moitié porte sur les thèmes sur lesquels la loi interdit des dérogations d'entreprise (salaires minima,

classifications, prévoyance et financement de la formation professionnelle) ; 137 comportent une clause expresse interdisant aux entreprises de déroger, principalement en matière de formation professionnelle ; 207, en l'absence d'une telle clause, autorisent implicitement des dérogations par accord d'entreprise. A ce jour, seuls six accords d'entreprise ont été signalés comme dérogoires à une stipulation conventionnelle de branche par les services du ministère.

Concernant la négociation en l'absence de délégué syndical dans l'entreprise, les quatre accords conclus à ce jour – interbranche des industries alimentaires, négoce des combustibles et produits pétroliers, biscotterie-chocolaterie, négoce des engrais et produits du sol – sont actuellement examinés dans le cadre de la procédure d'extension et plusieurs branches ont d'ores et déjà engagé des négociations sur ce thème ou sont sur le point de le faire.

Enfin, aucun accord de branche n'a été conclu en application des articles 49 et 51 de la loi portant sur l'information des salariés sur le droit conventionnel et sur la prise en compte des thèmes de négociation souhaités par les syndicats.

A ce stade, la mise en œuvre de la loi du 4 mai 2004 n'a donc pas bouleversé le jeu conventionnel. Il est vrai que la formation professionnelle et les retraites, mais aussi les salaires et les classifications dans les branches, ont plus largement mobilisé les acteurs sociaux et occupé l'ordre du jour des réunions paritaires. Il n'en demeure pas moins que les conséquences des nouvelles règles de la négociation collective ne pourront être mesurées qu'à moyen terme. Beaucoup dépendra de la manière dont les partenaires sociaux s'en saisiront au niveau des branches professionnelles.

Il convient de rendre hommage au travail qu'accomplissent les services du ministère dans le suivi et l'appui qu'ils apportent à la négociation collective, et en particulier salariale, pour laquelle a été mise en place une structure d'accompagnement et d'information, destinée à empêcher qu'elle ne reste en sommeil pendant plusieurs années dans telle ou telle branche. L'essor de la négociation collective en 2004 s'est ainsi traduit par un nombre exceptionnel d'accords collectifs examinés par la Commission nationale de la négociation collective : 857, dont 780 ont fait l'objet d'une extension.

Tous les décrets nécessaires à l'application de la loi ont été pris, à l'exception de deux.

Il s'agit, concernant la formation professionnelle, du décret d'application de l'article 8 qui doit permettre aux entreprises, et notamment aux petites entreprises, de s'acquitter de leurs obligations en matière de DIF par l'intermédiaire d'un titre de paiement spécial, un chèque formation. D'un

commun accord, les partenaires sociaux et l'administration ont estimé qu'il est opportun de différer jusqu'au second semestre 2005 la mise en œuvre de ce titre, et donc la publication du décret, afin de ne pas perturber le démarrage d'un dispositif par ailleurs perçu comme assez complexe.

Concernant le dialogue social, il semble qu'à l'article 43, il manque un décret simple ouvrant la possibilité de déroger à la règle des onze heures de repos quotidien – article L. 220-1 du code du travail – par convention ou accord d'entreprise ou d'établissement, alors qu'auparavant cette possibilité de dérogation ne pouvait être mise en œuvre que par convention ou accord collectif étendu. Il n'a pu être signé à temps avant le changement de gouvernement, et le sera dans le courant du mois de juillet.

Il convient, cela dit, de souligner que l'application de la loi dépend certes des décrets qui permettent sa mise en œuvre, mais aussi et surtout des partenaires sociaux qui la feront vivre et ont à ce titre une responsabilité majeure.

S'agissant de l'apprentissage, le gouvernement est en passe de conclure avec dix-huit régions des contrats d'objectifs et de moyens, et ose espérer que le différend sur les transports franciliens ne fera pas obstacle à la conclusion d'un accord avec la région Ile-de-France... Il ressort d'un rapport élaboré en 2001 par le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) que les jeunes les moins atteints par le chômage sont ceux titulaires d'un CAP, d'un BEP ou d'un diplôme « bac +2 » assorti d'un parcours de professionnalisation ; tel est le véritable enjeu de l'insertion professionnelle des jeunes.

Enfin, la formation, notamment celle des publics difficiles, reste une responsabilité forte de l'État. C'est pourquoi celui-ci a pris à sa charge 20 000 stages AFPA.

M. Georges Colombier s'est enquis de l'état d'avancement du décret sur la validation des acquis de l'expérience pour les aides-soignants, qui devait sortir fin juin et dont le retard inquiète les responsables des écoles.

Le rapporteur s'est dit satisfait des réponses et précisions apportées par le ministre, et a pris note des raisons justifiant le report du fort complexe décret sur le chèque formation. S'il est vrai que le dialogue social est principalement l'affaire des partenaires sociaux, il est important que l'État ait envers eux une démarche volontariste d'incitation, d'accompagnement, d'aide et de conseil.

Mme Pascale Gruny a insisté sur le fait que les formations professionnelles courtes ne sont un gage d'insertion que lorsqu'elles reposent

sur un choix d'adhésion, c'est-à-dire lorsqu'elles sont choisies par les jeunes eux-mêmes et non à défaut par les enseignants.

Par ailleurs, le fait que la loi ne permette pas de passer des provisions comptables pour financer le droit individuel à la formation peut créer des difficultés aux entreprises, compte tenu de la possibilité de cumuler sur six ans un crédit pouvant atteindre cent vingt heures. Il faut plus généralement souligner que la mise en œuvre du DIF est très compliquée, même pour une entreprise moyenne de 150 salariés.

Le ministre a indiqué, s'agissant des aides-soignants, que la question relève du ministère de la santé et du ministère délégué à la sécurité sociale, mais que le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie aurait à connaître le rapport sur les formations sociales commandé à M. Philippe Chevreul. Le gouvernement attend par ailleurs du conseil, lieu d'échanges et de dialogue que préside M. Dominique Balmay et dont l'un des vice-présidents est un élu régional, qu'il contribue à la mise en place des plans régionaux de développement de la formation professionnelle.

Concernant l'orientation, c'est en fin de classe de troisième qu'il faut agir, mais il faut aussi que les branches fassent, à l'instar du bâtiment, un effort pour améliorer l'image de leurs métiers. Le rôle des plates-formes de vocations, qui sont l'un des lieux de rencontre avec les jeunes et leurs parents, est essentiel à cet égard. Il est essentiel que les jeunes puissent « tracer » leur avenir, pour ne pas avoir à le subir.

Enfin, le fait est que le Conseil national de la comptabilité a estimé que les charges afférentes au droit individuel à la formation ne doivent pas obligatoirement être provisionnées.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le ministre pour ses réponses précises.

La Commission a autorisé le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social en vue de sa publication.

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

Mardi 28 juin 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a entendu **M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire.**

Le Président Patrick Ollier s'est réjoui d'accueillir M. Christian Estrosi pour la première fois depuis sa nomination comme ministre délégué à l'aménagement du territoire et a rappelé leur long combat commun pour défendre les zones de montagne. La Commission a souhaité entendre le ministre non seulement sur les objectifs généraux, mais aussi sur les instruments de la politique d'aménagement du territoire : comment, en particulier, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) sera-t-elle rendue plus opérationnelle, et comment le Gouvernement entend-il redonner vie aux grandes ambitions de la loi d'orientation de 1995, brutalement stoppées par la loi Voynet ? Il ne s'agit pas de tout reconstruire dès aujourd'hui, mais de donner une meilleure lisibilité à la politique d'aménagement du territoire, notamment dans le cadre du prochain comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIADT).

M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, s'est dit heureux de ce premier échange avec ceux qu'il est encore enclin à appeler ses collègues, après avoir siégé dix-sept ans à leurs côtés et a indiqué vouloir ne pas se laisser enfermer dans sa nouvelle fonction et demeurer porteur des attentes des citoyens, d'où la nécessité de contacts réguliers avec ceux qui sont à leur contact.

Il a jugé particulièrement important que l'aménagement du territoire ne soit plus rattaché au ministère de l'équipement mais à celui de l'intérieur, qui est, par essence, celui des territoires. Le décret d'attribution du ministre de l'intérieur précise ainsi que le ministre de l'aménagement du territoire exerce, par délégation, les pouvoirs relatifs à l'aménagement du territoire et à l'action régionale dévolus au Premier ministre par le décret du 14 février 1963. On retrouve là la logique qui avait prévalu de 1993 à 1995, période au cours de laquelle avait été adopté un très grand texte sur

l'aménagement du territoire, dont le président Patrick Ollier avait été le rapporteur et qui avait donné lieu à des débats passionnés. Une seule partie de ce texte a été appliquée et il reste beaucoup de décrets à prendre. On pourrait en particulier reprendre l'idée qu'aucune habitation, sur aucun territoire, ne doit se trouver à plus de 50 km ou de 45 minutes d'une autoroute, d'un aéroport ou d'une gare.

Sur le plan institutionnel, les premiers interlocuteurs de la politique d'aménagement du territoire sur le terrain sont naturellement les élus, dont le rôle est encore accru par la décentralisation, tant en son acte I qu'en son acte II. Ainsi, le grand chantier des services publics en milieu rural renvoie en grande partie au rôle des intercommunalités. Il faut valoriser la densité du réseau des mairies pour apporter aux citoyens les services de proximité qu'ils sont en droit d'attendre.

Par ailleurs, regrouper intérieur et aménagement du territoire resserre encore le lien avec les représentants de l'État dans les régions et les départements. Même si la Constitution fait des préfets les représentants de chacun des ministres, la nouvelle organisation les incitera sans doute à mieux mettre en valeur l'aménagement du territoire. On peut aussi évoquer de ce point de vue la personnalité du ministre d'État : il est bon de pouvoir compter sur son énergie pour obtenir des arbitrages favorables de Matignon et de Bercy, face à ceux qui rechignent traditionnellement à entendre les appels de la DATAR.

Dans son expérience d' élu local, le ministre a indiqué avoir toujours été passionné par l'aménagement du territoire, par les questions relatives à la mer, à la montagne, aux zones urbaines et rurales. Ayant observé depuis longtemps les fractures territoriales et l'incompréhension entre habitants des villes et des campagnes et fort de ses propres expériences, le ministre a déclaré vouloir s'inspirer des expériences réussies pour mener une politique nationale et être à l'écoute des parlementaires. Se voulant un praticien de l'aménagement du territoire sur le terrain plutôt qu'un idéologue, il a indiqué s'attacher à mettre en œuvre une politique tenant le plus grand compte de la diversité des territoires. Tous ont leurs atouts qu'il faut valoriser. Tous ont leurs difficultés, même ceux qui paraissent de prime abord les mieux armés dans la compétition internationale ; il faut les aider à les surmonter, surtout quand il faut rebondir après le traumatisme d'une délocalisation, après l'épreuve d'un sinistre industriel.

Quatre grands chantiers illustrent la contribution de l'aménagement du territoire à cette bataille de l'emploi que doit livrer le gouvernement : les pôles de compétitivité ; l'accompagnement des mutations économiques ; la défense des intérêts de la France à Bruxelles ; les services publics en milieu rural.

La démarche des pôles de compétitivité, qu'avait lancée M. Nicolas Sarkozy lorsqu'il était ministre de l'économie, a suscité une extraordinaire mobilisation puisqu'il y a aujourd'hui 105 candidats. Certes, il avait été annoncé que 15 projets seraient retenus, mais cela ne signifie pas que les 90 autres seront laissés de côté. Les projets seront analysés par un groupe de travail interministériel qui bénéficiera de l'avis d'un groupe de personnalités qualifiées présidé par Mme Anne Duthilleul, présidente d'ERAP.

Des décisions seront prises à l'occasion du CIADT que le Premier ministre réunira le 11 ou le 12 juillet et qui fera connaître la première liste des pôles sélectionnés. Le calendrier prévisionnel sera donc tenu. Par ailleurs, si 750 millions ont été prévus pour 15 pôles, au vu du nombre et de la qualité des projets présentés, le nombre de dossiers sélectionnés et les financements seront augmentés. Il serait en effet dommage de se priver de toutes les chances de succès.

En accompagnant les initiatives des acteurs économiques et scientifiques, les pôles permettront d'accroître la compétitivité de l'économie française et de renforcer l'attractivité du territoire national, contribuant à y ancrer les moteurs de la croissance et de l'emploi.

Il n'est pas facile d'évaluer avec précision l'ampleur des mutations économiques, notamment des délocalisations, mais il faut être bien conscient que l'avenir de l'économie, des institutions et d'une partie des emplois est en jeu. Ce n'est donc pas sans raison que les Français expriment leur inquiétude face à ces restructurations industrielles et à leurs conséquences douloureuses. La politique d'aménagement du territoire doit être au cœur des actions à mener pour que ce phénomène ne fragilise pas outre mesure certains territoires et ne prive par les acteurs publics de toute confiance dans leur capacité collective à bâtir leur avenir économique.

Il faut d'abord mieux anticiper les mutations sur les bassins d'emploi. Cette action est confiée à la mission interministérielle sur les mutations économiques. Le projet de fusion de la MIME et de la DATAR - qui a besoin d'être renouvelée, dynamisée et confortée dans sa position au service des élus, des territoires et des projets doit être l'occasion de développer le pôle industriel et de réformer quelque peu le fonctionnement de cette grande et belle maison.

S'agissant de la défense des intérêts de la France à Bruxelles dans un contexte européen difficile, on peut s'inquiéter à la fois du devenir des aides à finalité régionale et de celui des fonds européens. Si on suivait les propositions de la Commission, plus aucune région française métropolitaine ne pourrait bénéficier d'aides publiques de quelque nature que ce soit, dès lors que l'entreprise concernée aurait plus de 250 salariés. Or, ces aides permettent

chaque année d'accompagner la création de plusieurs dizaines de milliers d'emplois, notamment dans les zones en crise ou susceptibles de le devenir. Prétendre que la France connaîtrait partout sur son territoire une situation économique si florissante qu'elle n'aurait plus besoin de telles aides est un défi à la réalité et au bon sens.

Quant aux fonds européens qui, contrairement à une idée reçue, sont désormais consommés à une telle allure qu'on entend certains élus se plaindre qu'il n'y en a plus assez, il faut veiller à ce que la nouvelle génération de fonds, à partir de 2007, bénéficie d'une enveloppe suffisante pour apporter un soutien efficace aux projets des territoires. Il est faux de prétendre que le Gouvernement ne fait pas tout à Bruxelles pour que les fonds structurels soient abondés. On atteint maintenant, grâce à la simplification des procédures, 74 % de consommation des crédits de l'enveloppe 2000-2006, qui seront probablement consommés en totalité. Alors qu'il fallait avant se battre pour que les collectivités fassent appel aux fonds européens, elles ont désormais compris le mécanisme et elles y ont beaucoup recours.

M. Christian Estrosi a annoncé que le ministre d'État rencontrerait prochainement M. José Manuel Durão Barroso pour évoquer ces sujets et qu'il s'entretiendrait lui-même rapidement avec les commissaires Danuta Hubner et Nelly Kroes. Il ne faut pas, accepter de laisser le dossier de la réforme des aides entre les mains de la seule Commission et la France devrait demander qu'il soit traité en Conseil des ministres, d'autant qu'elle peut faire front commun avec l'Allemagne, l'Autriche et le Royaume-Uni et s'appuyer sur la mobilisation actuelle au sein du Parlement européen.

L'égalité des territoires et l'organisation des services publics - ou plutôt des services « au public » - constituent une préoccupation majeure des citoyens. Le problème est réel, même s'il faut condamner l'exploitation politicienne qu'en font certains, car on a souvent plus besoin dans certaines parties de ce pays d'un médecin que d'un service public qui ne reçoit plus de public... De ce point de vue, il faut être conscient que tout schéma national est mortifère, dans la mesure où il ne prend pas en compte la diversité des territoires. Il faut donc imposer des synergies entre collectivités et services de l'État, comme cela a été fait pour les conseils généraux avec le transfert des compétences en matière de solidarité, car c'est bien le département qui est compétent pour l'ensemble des prestations versées au citoyen tout au long de sa vie.

Durant six mois, le Gouvernement va discuter avec tous les acteurs, en premier lieu avec les élus, afin que chacun dise ce qu'il attend du partenariat avec l'État, ce qui doit être supprimé car inutile, ce qui doit être modernisé. Tous les projets seront ensuite examinés au cours d'une grande conférence nationale, et des décisions seront prises. Il faut vraiment que le

monde rural ait le sentiment qu'on s'intéresse autant à lui qu'aux agglomérations.

Si le contexte de la politique d'aménagement du territoire a bien changé depuis 1963, la nécessité d'une politique résolue de développement équilibré des territoires reste plus que jamais d'actualité, en particulier au vu des lignes de partage apparues lors du dernier référendum entre une France urbaine majoritairement confiante dans l'avenir et des territoires ruraux ou en crise industrielle emplies d'inquiétude, et qui se demandent quelles sont encore leurs chances de développement, quand ils ne désespèrent pas de pouvoir tout simplement continuer à exister.

Dans un rapport récent, un préfet écrivait que la « victoire du non semble avoir décomplexé la contestation systématique de l'action de l'État et des collectivités locales ». Celui qui est à la tête de ce ministère n'aura quant à lui aucun complexe pour porter la parole de l'État et pour soutenir les parlementaires dans leur mission de relais et de représentation des attentes des citoyens.

Le Président Patrick Ollier, avant de donner la parole au rapporteur pour avis du budget de l'aménagement du territoire et aux représentants des groupes, a souligné que l'égalité des chances passait par l'inégalité de traitement et que cela amenait à l'idée de fiscalité dérogatoire. Il a donc demandé au ministre s'il avait l'ambition de renouer avec la détermination qui avait conduit à la création des zones de revitalisation rurale (ZRR) et des zones de redynamisation urbaine (ZRU) afin d'aboutir à la fois à compenser les handicaps et à rétablir les équilibres, ce qui est bien la vocation d'une politique d'aménagement du territoire. Il a souligné qu'il fallait renforcer l'attractivité des territoires en maintenant ou en développant certains services au public afin d'offrir toutes les chances aux familles qui veulent s'installer.

M. Jacques Le Nay a demandé des précisions sur les pôles de compétitivité, souhaitant savoir si les pôles de compétences et d'excellence étaient abandonnés et si les projets pourraient être retenus indépendamment de leur taille.

Il s'est ensuite enquis du calendrier retenu pour la mise en œuvre de la nouvelle génération de contrats de plan État régions.

Enfin, évoquant les propos du ministre sur les services publics en milieu rural, il s'est demandé si la période de six mois réservée à la discussion avec les élus constituait un moratoire dans l'attente des conclusions de la Conférence nationale des services publics.

M. Jacques Bobe a souligné que la politique d'aménagement du territoire telle que la concevait le ministre ne pouvait qu'obtenir l'adhésion des membres du groupe UMP.

Evoquant tout d'abord le développement des services publics en milieu rural, il a indiqué que quatre départements avaient fait l'objet d'une expérimentation ces deux dernières années et demandé quelles seraient les suites données à cette expérience. Il a demandé par ailleurs des précisions sur la mise en œuvre des dispositions relatives aux ZRR votées dans la loi sur le développement des territoires ruraux (DTR) et sur le maintien des services de proximité, ou plus exactement des services au public en regrettant que la loi d'orientation agricole n'ait pas été préparée parallèlement à celle sur les territoires ruraux.

Il a estimé que si la consommation accrue des fonds sociaux européens tenait sans doute à la simplification de la procédure, elle était également liée à la peur que ces crédits ne soient considérablement réduits dans la période 2007-2013.

Soulignant l'intérêt des pôles de compétitivité, il s'est enquis du calendrier et des modalités de mise en œuvre de ce dispositif.

S'agissant enfin de la couverture numérique du territoire, il a constaté qu'il restait beaucoup de zones blanches, le problème existant également pour le haut débit, et il a demandé si l'objectif du gouvernement d'achever la couverture en 2006-2007 serait atteint.

M. François Brottes s'est réjoui de retrouver chez le ministre la fougue qu'il avait connue chez le député mais s'est demandé s'il était là pour faire de la « calinothérapie » ou pour tordre le cou à ces logiques impitoyables qui font que tous les gouvernements ont tendance à mépriser cyniquement les territoires.

Quant à la loi Pasqua, chère au président Patrick Ollier, elle date d'avant l'acte II de la décentralisation et l'abandon par l'État d'entités, jugées non rentables, placées sous sa responsabilité. Elle date aussi d'avant les directives européennes sectorielles qui, au nom de la mise en concurrence, aboutissent à sacrifier des pans entiers de territoires non rentables et condamnés au désespoir. Comment redresser la barre alors que ce mouvement semble aujourd'hui inéluctable ?

M. François Brottes a ensuite évoqué une série de questions :

Le moratoire de six mois, censé permettre de mener des discussions avant de prendre des décisions, concernera-t-il aussi l'école, et sera-t-il suffisant à enrayer la dégradation du service ? Ainsi, la fermeture de centre de dépannage GDF-EDF oblige à attendre une journée le rétablissement

du service, qui jusqu'ici ne prenait qu'une heure ; de même, de nombreuses boîtes jaunes disparaissent au motif qu'on n'y déposait pas assez de courrier. Et que dire du fait scandaleux qu'on paie plus cher l'accès à l'Internet là où on n'a pas le haut débit ? Tout cela ne relève-t-il pas du service au public ? Les incitations ne suffisent pas à remédier à la pénurie de médecins, ne faudra-t-il pas un jour en venir à une cartographie comme pour les pharmacies ?

Il s'est donc demandé quels étaient les moyens dont disposait le ministre pour infléchir réellement et rapidement les logiques destructrices des grandes administrations, des grandes entreprises, parfois encore publiques et des grands opérateurs, auxquelles ses prédécesseurs n'ont pas su s'opposer.

Le ministre délégué a relevé que le président Patrick Ollier avait évoqué le problème de la fiscalité dérogatoire et de la compensation des handicaps à travers des politiques que certains considèrent comme inégalitaires. La mise en place des pôles de compétitivité est bien liée à une fiscalité dérogatoire qui va de pair avec le label qui leur sera accordé. Cela signifie que le gouvernement est déjà décidé à aller vers une fiscalité de ce type.

La loi sur le développement des territoires ruraux a prévu le maintien et même l'extension du dispositif d'allègements d'impôts et de charges au profit de ces zones. Cette action se poursuivra, mais il faudra, avec le concours de cette Commission et des délégations à l'aménagement du territoire des deux Assemblées, faire l'inventaire de ce qui a fonctionné et qui a été appliqué dans les ZRR, comme de ce qui n'a pas été appliqué, notamment en raison des résistances de Bercy. Si des dispositions méritent d'être prises, elles le seront, et l'objectif est d'adresser avant la fin de l'année à tous les maires concernés une liste d'indications et un mode d'emploi.

S'agissant des pôles de compétitivité, il est vrai qu'on a évoqué pendant un moment de pôles de compétences et d'excellence, mais il semble inopportun de constituer des « sous-pôles » qui feraient perdre de l'attractivité à des territoires qui apparaîtraient ainsi comme de deuxième catégorie.

Ce dispositif a bien sûr un coût, et 750 millions avaient été programmés sur trois ans, mais le Gouvernement recherche, en particulier auprès de l'Agence de l'innovation industrielle, des financements complémentaires pour un nombre de pôles supérieur. Tous les pôles ne seront pas identiques, certains auront une dimension internationale, mais il paraît souhaitable de pouvoir leur offrir le même label.

En ce qui concerne les contrats de plan, on a un peu l'impression d'arriver au bout du processus en termes d'efficacité. On a eu, depuis l'origine, des contrats de durée variable, qui ont été presque systématiquement prolongés parce qu'on n'avait pas consommé tous les crédits. Tel sera le cas une fois de plus. Toutefois une durée de cinq à sept ans paraît idéale et c'est sur cette base

que seront engagées les négociations pour les nouveaux contrats. Il ne faut s'interdire aucune piste, et poursuivre la réflexion, pour aller par exemple vers des contrats à la carte, discutés au cas par cas avec un conseil régional, un conseil général, un groupement intercommunal ou une commune. Ainsi, on voit bien que la région n'est pas l'échelon adapté pour les contrats de ville et qu'on peut même aboutir ainsi à une répartition inéquitable entre les villes qui en sont dotées et celles qui ne le sont pas. Qui, dans ce cas, est mieux placé pour en discuter que le maire ou le président de l'intercommunalité ?

Il faut aussi s'assurer que le plan est exécuté pendant toute sa durée dans les meilleures conditions. S'agissant de la voirie nationale, dont une grande partie vient d'être départementalisée, il semble logique que la négociation ait lieu directement entre l'État et le département, à l'exception de la partie qui conserve une vocation nationale. Si l'université, la recherche, le développement économique doivent conserver une dimension nationale, pourquoi, s'agissant des politiques territoriales, ne pas contractualiser avec une intercommunalité ? Aucune piste n'est fermée, le débat doit être le plus large possible avec tous les acteurs de l'aménagement du territoire : parlementaires, associations des maires, des départements et des régions.

S'agissant de l'expérimentation conduite dans quatre départements, dont la Charente, pourquoi changerait-on ce qui fonctionne ? Le ministre s'est déclaré attaché aux expérimentations, et a souhaité qu'on généralise celles qui marchent et qu'on abandonne celles qui ne marchent pas. Cela étant, ce n'est pas parce qu'une expérience comme celle de la Poste se déroule bien qu'il faut tout attendre de l'État. En visite récemment avec M. Nicolas Sarkozy dans un village près de Vitré, le ministre s'est entretenu avec une personne qui avait dans un premier temps refusé de reprendre une épicerie et qui a accepté quand on lui a confié aussi l'activité postale. Aujourd'hui, non seulement l'épicerie est économiquement viable, mais elle a multiplié par deux le chiffre d'affaires de la Poste, ouverte sept jours sur sept, de 6 heures à 23 heures. Là où on dispose de telles solutions innovantes, pourquoi s'en priver ?

Naturellement, la question du devenir des fonds européens est liée aux perspectives financières de l'Union, et l'on peut donc regretter que l'intransigeance britannique n'ait pas permis de trouver un accord pour la période 2007-2013. Le ministre a indiqué qu'il veillerait à ce que l'objectif 2 ne soit pas la variable d'ajustement des négociations en cours.

S'agissant de la couverture numérique du territoire, le gouvernement précédent a débloqué des situations très complexes. Il faut poursuivre cette politique et l'amplifier car les nouvelles technologies sont un outil de désenclavement très important. Soulignant qu'il était confronté dans sa propre circonscription aux mêmes difficultés que nombre de députés, avec des

médecins qui s'en vont et des hôpitaux ruraux menacés de fermeture, le ministre a indiqué avoir réuni les responsables de l'Agence régionale de l'hospitalisation (ARH), du Centre hospitalier universitaire (CHU), du centre anti-cancer et de la faculté de médecine, pour qu'ils se mettent d'accord sur une mise en réseau à haut débit financée grâce aux fonds européens. Une convention a ensuite été passée avec les médecins libéraux ruraux, qui se retrouvent ainsi, dans les faits, médecins publics. Les hôpitaux ruraux ont été sauvés et les médecins ont pu, grâce au réseau, réaliser par télé-médecine et télé-radio des expertises, des diagnostics et des soins postopératoires, en liaison avec des professeurs du CHU.

Le haut débit, ce n'est pas seulement l'ADSL, ce peut être aussi la délivrance de cartes grises de proximité dans une maison de service public, ce qui fait économiser deux heures de trajet et autant d'attente. Dans un bassin de 3 500 emplois où un tel service a été ouvert il y a six mois, on délivre désormais 70 cartes grises par mois. Et il y a, en la matière, une très forte demande des entreprises et des spécialistes, en particulier pour le télétravail et pour les activités tertiaires. Trois cents sites auront été désenclavés d'ici la fin de l'année. Pour le téléphone mobile, le mouvement doit se poursuivre au même rythme, mais il faut pour cela que les collectivités prennent aussi leurs responsabilités.

Le gouvernement n'utilise pas le mot « moratoire » qu'a employé M. François Brottes, car il a une connotation négative. A l'issue du débat de six mois entre tous les acteurs et des conclusions qui en seront tirées par le Gouvernement, un certain nombre d'activités seront non seulement poursuivies mais aussi modernisées. Rien ne sera fait contre la population.

S'agissant des écoles, le ministre voit surtout des classes qui ferment et des classes qui rouvrent. Cela doit faire partie du débat et les responsables locaux doivent être capables de dire si conserver une école qui n'a plus que trois élèves a un sens et s'il ne vaudrait pas mieux, en termes d'efficacité et de coût, améliorer l'école au niveau intercommunal. C'est quand on recrée de l'activité qu'on a besoin de rouvrir une école. Et c'est bien ainsi qu'on viendra à bout des logiques passées.

M. Marcel Dehoux a insisté à nouveau sur l'importance, alors que l'ensemble des crédits européens actuels seront vraisemblablement consommés, des négociations européennes pour la période 2007-2013 estimant difficile de satisfaire tous les besoins avec un budget européen limité à 1,06 % du PIB.

Rappelant que la Corse et le Hainaut français, régions où le taux de chômage dépasse 15 % et où le produit intérieur brut n'atteint que 75 % de la moyenne nationale, bénéficiaient de l'objectif 1, il a jugé souhaitable que cette région, qui va de Valenciennes à Maubeuge, puisse rester dans une zone de

convergence, ce que M. Daniel Hoeffel avait obtenu en son temps, au nom de la continuité territoriale avec le Hainaut belge.

Il a demandé si le CIADT du 11 ou du 12 juillet, essentiellement consacré aux pôles de compétitivité, comporterait également un volet territorial.

M. Jean Proriol, se félicitant du caractère concret des propos du ministre, les a comparés au document édité par la DATAR, intitulé « Territoires 2030 ». Evoquant certains des termes utilisés dans cet ouvrage tels que le « polycentrisme manié », le « polycentrisme intégré », la « banane bleue », les « grappes de raisins », les « réseaux de villes », le « monocentrisme des fonctions urbaines », le « monocentrisme à l'échelle européenne » et, pour finir, la « justice socio-spatiale », il s'est demandé s'il ne conviendrait pas de le ranger dans la bibliothèque des ouvrages dépassés.

Il a demandé des informations sur les zonages liés à la prime à l'aménagement du territoire (PAT) et au programme Interreg.

Il s'est également interrogé sur l'avenir des grands schémas de services collectifs et sur l'articulation de l'action du ministère avec le schéma régional de développement et d'aménagement du territoire.

Il a souhaité obtenir des précisions sur le CIADT, en particulier sur les infrastructures pour lesquelles des crédits sont attendus, d'autant que des gels étaient précédemment intervenus.

Estimant que le véritable problème des régions rurales était démographique, il a demandé si l'aménagement du territoire ne passait pas par une politique de repeuplement comme celle à laquelle s'emploient certaines régions et quelle aide la DATAR pourrait y apporter.

M. François Dosé s'est dit attaché à la problématique territoriale à l'origine de son engagement en politique, à travers les groupes d'action municipaux.

Il a souligné que certains territoires souffraient de la faiblesse de leurs ressources humaines en raison de l'évolution démographique et du manque de responsables et évoqué avec nostalgie la bataille du curé et de l'instituteur qui n'existe plus car il n'y a plus personne... Constatant que des postes étaient budgétés dans les maisons de retraite, les collèges ou les tribunaux mais qu'il n'y avait personne pour les occuper, il a souhaité qu'un jour l'État intervienne en apportant un soutien financier.

S'agissant des ressources financières, il a appelé à la vigilance afin que les plus pauvres ne financent pas seuls leur maison de santé quand il n'y a plus de médecins. Il a rappelé que les fonds européens compensaient souvent le

désengagement financier de l'État, comme c'est le cas pour les monuments historiques.

Abordant la question des méthodes, il a estimé qu'il fallait s'interroger sur la mise en réseau quand il y a apport de l'État, pour la santé comme pour l'éducation.

M. Lionnel Luca, rendant hommage au pragmatisme et à la volonté du ministre dans leur département commun, a déploré l'étiollement des outils d'aménagement du territoire dû au fatalisme et au manque de moyens qui ont conduit à privilégier une logique d'abandon, si ce n'est de capitulation, souvent avec l'Europe comme alibi, ce qui explique en partie certaines réactions populaires. Dans ces conditions, il a jugé particulièrement important de défendre les acquis et de s'opposer à la réduction du budget européen.

Estimant qu'il ne saurait y avoir d'aménagement du territoire si l'État n'est pas capable de moderniser son comportement de façon pragmatique, il a déclaré qu'il ne fallait pas chercher à maintenir une école pour le principe, mais soutenir les initiatives locales qui permettent d'attirer des résidents, et qu'il fallait aussi savoir conduire des projets déficitaires s'ils représentent un investissement pour l'avenir. Ainsi, les infrastructures routières ne seront rentables qu'à long terme, alors que certains concessionnaires ne recherchent qu'une rentabilité immédiate.

M. Gilles Cocquempot, après avoir rappelé qu'un article relatif au Conseil national du littoral avait été ajouté à la loi sur le développement des territoires ruraux et que cela paraissait d'autant plus important que la France n'avait pas de véritable politique côtière, a souhaité savoir où en était l'installation de ce Conseil. Il s'est demandé si la France ne pouvait pas fédérer les pays qui s'intéressent à ce thème pour obtenir un programme d'intérêt communautaire dans le cadre du budget européen, regrettant que les questions concernant le littoral ne soient le plus souvent appréhendées que sous l'angle de l'environnement et du tourisme alors qu'il fallait s'intéresser également aux infrastructures et à l'économie.

M. Daniel Fidelin s'est réjoui de l'annonce de la publication d'une première liste de pôles de compétitivité, et a espéré que sa région y figurerait.

Quant aux contrats de plan, jugeant séduisante l'idée de contrats à la carte, il a suggéré la mise en œuvre de contrats département-région.

Il a également demandé dans quel délai serait menée la réflexion sur les infrastructures, essentielles à la réussite des pôles de compétitivité, qu'il s'agisse du train ou de l'avion, et regretté à cet égard que rien ne soit prévu pour l'ouest de la France dans le schéma national des aéroports.

M. Roland Chassain ayant rappelé qu'à la suite des inondations de 2003 le Gouvernement avait lancé le plan Rhône, a demandé quel était l'état d'avancement de ce projet et s'il ferait l'objet d'un prochain CIADT.

Le ministre délégué, répondant à M. Marcel Dehoux sur le maintien de l'objectif 1 pour les régions fragiles, a déclaré qu'il s'agissait d'un combat difficile mais crucial pour l'ensemble du territoire et qu'il s'attacherait à ce qu'on maintienne cet objectif à un niveau acceptable, mais aussi à ce que les critères territoriaux soient encore mieux pris en compte. Il a souligné que certains territoires cumulent les handicaps, comme la Corse qui présente à la fois les caractéristiques d'une zone insulaire, montagneuse et littorale.

Puis, il a apporté les précisions suivantes :

– en matière de zonage, il faut conserver les possibilités de la PAT, tout en étant conscient que l'éligibilité peut varier dans le temps et qu'une zone éligible hier ne le sera pas forcément demain ;

– le document cité par M. Jean Proriol est le symbole de ce dont plus personne ne veut ;

– s'agissant des programmes Interreg, on observe un certain nombre d'aberrations. Ainsi, alors que l'ensemble des Alpes était jusqu'ici couvert, de la mer jusqu'à l'Autriche, on a décidé de tracer une frontière entre Rhône-Alpes et PACA, tout ce qui est au nord de cette ligne faisant partie des Alpes, mais pas ce qui est au sud. Pourtant, la montagne et ses problèmes y sont bien les mêmes, et l'élevage ovin est bien pratiqué de la même façon au nord et au sud de cette zone. On ne peut donc accepter cette vision de Bruxelles qui va à l'encontre de la réalité géographique, du mode de vie et de l'organisation sociale ;

– en ce qui concerne le budget européen, il est évident que si l'on tombe à moins de 1 % du PNB de l'ensemble des pays de l'Union européenne, il n'y a aucune chance que les moyens soient reconduits. C'est pour cela qu'il est nécessaire de soutenir collectivement les propositions de la France ;

– les schémas de services collectifs sont, il faut le répéter, mortifères. Si on prend l'exemple du projet d'autoroute A51 Grenoble-Gap-Sisteron, alors que tous les élus locaux ont accepté qu'on ne fasse plus passer le tracé à l'est mais à l'ouest de Gap, l'existence même du schéma collectif empêche toute modification du tracé. C'est pour cela que la première décision du conseil des ministres en matière d'aménagement du territoire a été de supprimer le schéma transports, ce qui permettra de régler bien d'autres problèmes ;

– ce n'est pas à l'État de tout faire, comme a semblé le laisser entendre M. François Dosé, quand les choses ne fonctionnent pas. Pour sa part,

le ministre considère que l'État doit seulement proposer les bons outils et que c'est ensuite aux acteurs locaux de savoir les utiliser au mieux. Fixer les principes d'en haut peut être source de blocage ;

– pour qu'il y ait des ressources humaines dans les territoires, il faut qu'ils soient attractifs : pour qu'un principal de collège accepte un poste dans une zone difficile, il faut qu'il sache qu'on fait tout pour sortir la zone de ses difficultés, mais aussi qu'il trouvera l'ADSL pour ses enfants et que sa femme pourra bénéficier d'un certain nombre de prestations à proximité.

Les collectivités locales doivent intervenir à cet égard. Ainsi, le conseil général des Alpes-Maritimes a signé avec France Télécom, au bénéfice de 23 communes, la charte des départements innovants qui permet de couvrir en téléphonie mobile 97 % de la population. Mais les 3 % restants sont sur 40 % du territoire, qui n'intéressent ni France Télécom ni d'autres opérateurs. Dans ces conditions, au lieu de se débattre dans les problèmes techniques, le conseil général a tout intérêt à subventionner à 100 % les communes concernées pour leur permettre de s'équiper elles-mêmes et de choisir la meilleure solution technique. Encore faut-il que le maire saisisse la chance qui lui est offerte ;

– dire que les fonds européens s'étaient substitués aux crédits d'État, c'est oublier un peu vite que la France participe au budget de l'Union et essaie d'obtenir un juste retour ;

– les infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires, dont a parlé M Daniel Fidelin, sont évidemment essentielles au désenclavement. C'est pourquoi il paraît nécessaire de reprendre l'idée, contenue dans la loi Pasqua, des 45 minutes et des 50 km. Le Premier ministre a annoncé que le produit de la vente des actifs des sociétés d'autoroutes serait utilisé pour financer un grand projet d'infrastructures sans écarter l'idée de partenariats public-privé ;

– s'agissant des zones côtières, le Gouvernement s'oriente vers un renforcement des moyens du Conservatoire du littoral. Outre une dotation supplémentaire de 8 millions, le remboursement du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) pour les travaux effectués par les communes et l'examen des modalités de mise en place de servitudes, le CIADT a arrêté le principe d'une mise à l'étude de ressources pérennes. Le groupe de travail interministériel piloté par la DATAR a remis ses conclusions en avril dernier. Parmi les propositions, le principe d'une ressource pérenne reposant sur la taxe additionnelle aux taxes locales et sur une taxe spéciale d'équipement a été privilégié. La décision est à l'arbitrage du Premier ministre. Dans le débat européen actuel, le ministre est favorable au développement de politiques harmonisées. Enfin, le projet de décret relatif au Conseil national du littoral sera soumis à l'examen interministériel dans les prochains jours ;

– en matière de contrats de plan, la souplesse préconisée par M. Daniel Fidelin est bienvenue. Il ne faut rien interdire, ni entre l'État et la région, ni entre l'État et le département, ni entre l'État et l'intercommunalité, ni entre l'État et la commune, ni même entre la région et le département, la région et l'intercommunalité ou le département et l'intercommunalité. Les Alpes-Maritimes ont reçu une Marianne d'or pour avoir été les premiers à signer un contrat de plan département-intercommunalité sur six ans. Tout ce qui permet de planifier, de contractualiser, de donner plus de lisibilité, de mieux contrôler la fiscalité locale, va dans le bon sens ;

– l'aménagement de l'Ouest peut compter sur le soutien du ministre si de nouvelles infrastructures doivent être planifiées. Il est disposé à en parler avec le ministre de l'équipement et des transports. Cela sera d'autant plus facile que l'aménagement du territoire est désormais rattaché à l'intérieur, lequel décide et planifie tandis que l'équipement construit ;

– si le prochain CIADT est essentiellement consacré aux pôles de compétitivité, un certain nombre de dossiers territoriaux y seront traités, tel le plan Rhône dont s'est inquiété M. Roland Chassain, et il est notamment prévu de donner mandat au préfet du Rhône à ce propos.

Il faut relancer le débat sur l'usage des voies navigables et il ne faut pas s'interdire de réfléchir à nouveau au projet Rhin-Rhône, abandonné en 1997 et dont on voit bien l'intérêt non seulement pour répondre aux difficultés transfrontalières et à la fermeture du tunnel du Fréjus, mais aussi par rapport aux enjeux de l'intermodalité et du ferroutage.

Le Président Patrick Ollier a souligné avoir lui-même, en tant qu'administrateur de l'agence de financement des investissements terrestres, demandé une relance du projet Rhin-Rhône, abandonné par Mme Dominique Voynet au seul motif qu'il posait des problèmes aux Verts de sa circonscription. Il a déploré que le seul projet de voie fluviale en cours aujourd'hui soit celui de Seine-Nord.

* *
*

Jeudi 30 juin 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

La Commission a examiné le rapport présenté par **M. Joël Beaugendre** en conclusion des travaux d'une mission d'information sur **l'utilisation du chlordécone et des autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et guadeloupéenne**.

Le président Patrick Ollier a rappelé que la présente mission d'information avait été créée en octobre 2004, avec pour président M. Philippe Edmond-Mariette et pour rapporteur M. Joël Beaugendre. Il a ensuite indiqué que la Commission était particulièrement sensible à l'inquiétude née de l'utilisation du chlordécone dans les territoires d'outre-mer, dont il avait eu l'occasion de mesurer l'importance personnellement lors d'un déplacement. Il a ajouté que le choix d'une mission d'information, plutôt que d'une Commission d'enquête, lui semblait permettre l'interpellation de l'administration afin qu'elle prenne les mesures appropriées, au besoin en responsabilisant les membres du Gouvernement compétents.

Après avoir remercié le président de la Commission d'avoir accepté cette initiative, **M. Philippe Edmond-Mariette** a rappelé que les problèmes des territoires d'outre-mer étaient rarement abordés avec l'intérêt nécessaire au Parlement. Il s'est donc félicité que ceux liés à l'utilisation du chlordécone aient fait l'objet, dans le cadre de cette mission d'information, d'un travail approfondi.

Il a estimé que ce rapport d'information, faisant état d'un problème spécifique aux Antilles, pourrait enrichir le Parlement sur les moyens d'appréhender d'autres crises intervenant dans le domaine agricole, notamment lorsqu'elles sont liées à l'utilisation de produits polluants et de pesticides.

Le rapporteur a rappelé que c'était par une décision du 19 octobre 2004 que la Commission des affaires économiques de l'environnement et du territoire avait approuvé la création d'une mission d'information relative au chlordécone et autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et guadeloupéenne.

Il a estimé qu'il s'agissait d'un signal fort pour les populations ultramarines.

Il a en effet indiqué que bien souvent ces populations avaient le sentiment d'une méconnaissance des spécificités de leurs territoires, doublée d'un relatif désintérêt dans la manière dont les choix qui les concernent sont arrêtés. Il a jugé qu'une telle affirmation n'avait pas sa place, ajoutant que la

décision de la Commission témoignait de l'attention que ses membres portent à la situation à laquelle les populations martiniquaises et guadeloupéennes sont confrontées.

Il a tenu à remercier le Président Patrick Ollier pour le soutien que celui-ci avait apporté à cette démarche.

Il a ensuite évoqué le contexte dans lequel la mission était intervenue.

Il a rappelé qu'elle s'était trouvée devant le constat d'une pollution généralisée au chlordécone, pollution des eaux, pollution des sols, pollution de certaines denrées alimentaires animales et végétales.

Il a indiqué que cette situation soulevait la question de l'efficacité de l'action de l'État, et présentait un double aspect rétrospectif et actuel.

S'agissant de l'aspect rétrospectif, il a jugé qu'il s'agissait de savoir si l'État ne s'était pas montré imprudent ou négligent lorsqu'il avait autorisé l'utilisation de ce produit, un insecticide destiné à lutter contre le charançon du bananier. Il a précisé qu'en filigrane, certains affirmaient qu'une telle négligence n'avait pu se produire que parce que l'État s'était montré spécialement désinvolte par rapport aux populations ultramarines.

Il a également constaté que les interrogations portaient sur le fait de savoir si l'État s'était montré suffisamment diligent dans la mise en œuvre de moyens permettant d'identifier cette pollution.

S'agissant de l'action actuelle de l'État, il a indiqué qu'il convenait de se demander si toutes les mesures avaient été prises afin de protéger efficacement les populations des risques potentiels liés à cette pollution. Il a notamment indiqué que certains arguaient de la présence de chlordécone dans le sol, plus de dix ans après la fin de son utilisation, pour conclure que le chlordécone continuait à être utilisé de manière illégale grâce à l'existence d'une filière d'importation clandestine.

Il a ensuite indiqué que la population s'interrogeait sur l'impact sur la santé de cette pollution au chlordécone, et notamment sur le point de savoir s'il existait un danger grave et imminent lié à la présence de ce pesticide dans l'environnement, l'eau et les denrées alimentaires.

Enfin, il a souligné que la dernière interrogation émanait des agriculteurs, dans la mesure où deux arrêtés préfectoraux imposent aujourd'hui, sur le fondement du principe de précaution, l'analyse obligatoire des sols avant toute mise en culture de légume racines (igname, dachine...), le coût de ces analyses étant pris en charge grâce à des financements européens.

Il a toutefois précisé que si les sols contenaient du chlordécone, les agriculteurs pouvaient mettre leurs légumes en culture, mais qu'ils devaient faire analyser leur production, à leurs frais, avant toute mise en marché.

Il a indiqué que si cette production contenait des traces de chlordécone, elle ne pouvait être vendue, occasionnant une perte sèche pour l'agriculteur. Il a insisté sur le désarroi que ceux-ci avaient exprimé.

Il a ensuite souligné que la mission avait travaillé sur chacun de ces aspects.

S'agissant de l'action de l'État, il a indiqué que la mission avait constaté que, dès que la crise avait été clairement identifiée, en 1999, et depuis cette date, l'action des services de l'État était énergique et déterminée. Des mesures de gestion du risque avaient été prises pour assurer la protection de la population, sous l'impulsion de groupes régionaux phytosanitaires regroupant tous les acteurs intéressés.

Il a estimé que ces groupes lui paraissaient exemplaires pour la France dans son ensemble, et a indiqué que la mission préconisait que des démarches identiques soient étendues à l'ensemble du territoire national ; il a précisé que ces groupes devraient également inspirer la gestion, par l'administration centrale, de ce dossier transversal des pesticides, l'action de l'État étant en la matière par trop cloisonnée.

Il a également tenu à préciser que la mission avait recueilli des éléments qui lui permettaient d'affirmer avec certitude qu'il n'existait pas de filière d'importation illégale de Curlone, et que la présence du produit dans l'environnement s'expliquait par sa forte persistance dans le sol, que l'INRA estime à plusieurs siècles.

Il a également indiqué que compte tenu du caractère rudimentaire des outils d'analyse disponibles à l'époque, mais aussi d'une attention moins grande qu'aujourd'hui pour toutes les problématiques liées aux pesticides, l'identification tardive du problème de pollution par le Curlone ne résultait pas d'une carence des pouvoirs publics.

Il a également estimé que compte tenu des connaissances disponibles à l'époque, l'État, en autorisant le chlordécone, en 1981, n'avait pas fait preuve d'imprudence. Il a considéré qu'à cette époque, pour n'importe quel produit, et en n'importe quel point du territoire, l'État aurait agi de la même manière.

Néanmoins, il a tenu à rappeler qu'en 1992, après le délai de deux ans que la loi prévoit, après le retrait d'une homologation, pour la commercialisation d'un produit, le Ministère de l'agriculture, avait accordé aux planteurs, par deux décisions de mars 1992 et de février 1993, l'autorisation

d'utiliser le Curlone jusqu'en septembre 1993. En conséquence, il a jugé qu'on ne pouvait qu'émettre de sérieux doutes sur les conditions dans lesquelles ces décisions avaient été prises, en particulier compte tenu du fait qu'en 1990, la Commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole avait conclu à la toxicité de ce produit, et à la nécessité de son interdiction.

S'agissant des préoccupations relatives à la santé, il a rappelé que les risques potentiels liés à l'exposition au produit étaient importants. Mais il a précisé qu'en l'état actuel des connaissances, on ignore à quelle dose et pour quelle durée d'exposition cette toxicité se manifeste. Il a également indiqué que dans certains cas, les chercheurs ne pouvaient se prononcer de manière certaine sur l'existence d'un lien de causalité direct et avéré avec l'exposition au Curlone, citant l'exemple du cancer de la prostate. Il a toutefois tenu à préciser que de très nombreuses études étaient en cours sur place pour évaluer ce risque, leurs résultats devant être connus prochainement. Dans l'attente de ces résultats, il a rappelé que toutes les précautions étaient prises pour protéger la population.

Enfin, a-t-il noté, le produit a une durée de vie très importante dans le sol, et de ce fait, les agriculteurs seront confrontés encore longtemps à la présence du chlordécone dans leur production.

Dès lors, quand les limites maximales de résidus de chlordécone auront été fixées, conformément aux recommandations de l'Agence Française de sécurité sanitaire des aliments, il a indiqué qu'il faudrait apporter un soutien, tant financier que technique et prospectif, aux agriculteurs touchés.

Dans l'attente de ce LMR, il a également estimé qu'il convenait de mettre en place une compensation des surcoûts et des pertes occasionnées pour les agriculteurs concernés par l'application du principe de précaution.

Il a ensuite précisé que la mission s'était efforcée de tirer les leçons de cette expérience pour l'ensemble de la communauté nationale.

Il a ainsi cité certaines des propositions contenues dans le rapport, comme l'application de mesures de solidarité nationale, y compris aux Antilles, pour les agriculteurs concernés, la compensation des conséquences de l'application du principe de précaution, le décloisonnement de l'action administrative, une meilleure protection de la ressource en eau, la pérennisation de la filière de prise en charge des déchets de pesticides.

Il a conclu en demandant à la Commission d'autoriser la publication de ce rapport.

Le **Président Patrick Ollier** a ensuite rappelé quels étaient les membres de la mission d'information : M. Philippe Edmond-Mariette, Président, M. Joël Beaugendre, rapporteur, M. Jacques Le Guen, représentant

du groupe UMP, M. Louis-Joseph Manscour, représentant du groupe socialiste, M. François Sauvadet, représentant du groupe UDF et vice-président de la Commission, et M. Jean-Sébastien Vialatte, également représentant de l'UMP.

Il a ajouté que MM. Jean-Sébastien Vialatte, Jacques Le Guen et Joël Beaugendre, en leurs qualités de biologiste et médecins, avaient pu apporter un point de vue éclairant sur cette question.

Puis, après avoir remercié le rapporteur de son intervention, il a rappelé qu'en 1990, la Commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole avait, en 1990, émis un avis favorable au retrait de l'autorisation du Curlone. Après avoir fait part de son attachement au principe de précaution, il a souligné la contradiction existant entre l'avis défavorable rendu par la Commission d'étude de la toxicité précitée, ainsi que par le Comité d'homologation, et le fait que des décisions avaient été prises par le ministre de l'agriculture permettant de prolonger en 1992 et 1993 l'utilisation du produit jusqu'en septembre 1993. Il a estimé, en accord avec les propos du rapporteur, qu'on pouvait pour l'instant émettre des doutes sur les conditions dans lesquelles les décisions avaient été prises.

Répondant aux remarques du Président Patrick Ollier, **M. Joël Beaugendre, rapporteur**, a concédé qu'en dépit du fait que ces décisions invitaient les cultivateurs à recourir à d'autres pesticides que le Curlone, ceux-ci n'avaient pas immédiatement utilisé d'autres produits jugés moins toxiques et tout aussi efficaces.

Il a ajouté qu'il partageait le scepticisme du Président au sujet de l'opportunité de ces décisions, rappelant qu'une épidémie de charançons avait justifié l'utilisation du Curlone, en raison d'une demande économique forte des agriculteurs.

Le **Président Patrick Ollier** a estimé qu'il importait de s'interroger sur l'opportunité de ces décisions. Insistant une nouvelle fois sur le caractère essentiel du principe de précaution s'agissant de l'utilisation d'un produit pouvant présenter des risques pour la santé humaine, il a indiqué qu'il souscrivait aux conclusions rendues par le rapporteur dans son rapport d'information, étant entendu que des études épidémiologiques étaient en cours, et que de ce point de vue, le rapport ne pouvait être trop conclusif.

M. Jérôme Bignon, s'exprimant au nom du groupe U.M.P, a tenu à saluer à son tour la qualité du travail accompli par le président et le rapporteur de la mission d'information sur cette difficile question. S'étant lui-même beaucoup occupé des questions relatives à l'Outre-mer à la Commission des lois, notamment en tant que rapporteur pour avis sur le budget des collectivités locales d'outre-mer, il a déclaré ressentir une forte solidarité avec ses collègues ultramarins.

Il a ensuite souligné que le rapport d'information permettait de mesurer les progrès qui restaient à réaliser ainsi que l'immense intérêt que revêtait la Charte de l'Environnement pour notre pays. Il a néanmoins fait remarquer que le problème du chlordécone, qui a connu son apogée dans les années 1990, n'aurait probablement pas été traité de la même manière en 2005, l'État ayant profondément évolué dans son comportement grâce à la réflexion menée sur le développement durable et le principe de précaution. Cette prise de conscience fondamentale, qui résulte en partie des autres problèmes advenus dans l'intervalle, doit mettre l'accent sur l'idée de transversalité, idée qui figure dans les conclusions de la mission et se situe au cœur des politiques de développement durable. Estimant que c'était là un thème central que l'État devait prendre en charge, il a fait état de la difficulté à faire travailler ensemble au niveau local les directions départementales de l'agriculture, les directions départementales de l'équipement et les directions régionales de l'environnement. Constatant par ailleurs qu'il ne s'agissait pas que d'un problème ultramarin mais profondément français, il a appelé à une révolution culturelle destinée à mettre en œuvre des politiques plus intelligentes et moins dangereuses pour la population. Il a enfin souligné la nécessité de tirer les conséquences de cette mission pour notre comportement sur l'ensemble du territoire national.

S'agissant des mesures de solidarité nationale, il a considéré qu'elles allaient de soi, même en l'absence de responsabilité ou de faute clairement définies, dans la mesure où il y avait eu manifestation des erreurs d'appréciation. A cet égard, il a précisé que ces mesures de solidarité nationale devaient répondre aux problèmes qui affectent les cultivateurs, le fait que les sols soient durablement touchés ayant un impact sur le prix de vente de leurs produits. Mais il a également insisté sur le fait que ces mesures devaient aussi s'adresser à tous ceux qui avaient éventuellement eu à souffrir de maladies, s'il était avéré que ces maladies sont en lien avec ce pesticide. Dressant un parallèle avec les cas de cancer et de stérilité masculine advenus dans sa circonscription, pays de culture intensive où les agriculteurs ont fait une utilisation massive d'intrants et l'ont pour certains payé dans leur intégrité physique, il a estimé qu'il n'était pas invraisemblable que les recherches en cours aboutissent à des conclusions analogues sur le chlordécone. En conséquence, il a envisagé qu'il soit fait appel, dans des conditions à déterminer, à la solidarité nationale, comme cela a pu être le cas sur d'autres sujets plus médiatisés.

Sur la question de la gestion des ressources en eau et de la pérennisation de la filière de mise en décharge des déchets des pesticides, il a déclaré qu'il s'agissait là de sujets essentiels pour les milieux naturels de l'Outre-mer dans une logique de développement durable. Affirmant qu'il convenait d'être optimiste, la nature ayant une capacité de résilience

extraordinaire une fois les dégâts arrêtés, il a néanmoins jugé nécessaire qu'il y ait une volonté nationale et locale de travailler afin de traiter, rechercher les causes et remettre en état le milieu. A cet égard, il a estimé que le rapport était particulièrement utile à cette prise de conscience.

Enfin, il a proposé qu'un bilan soit fait dans six mois ou un an sur les sujets encore « en suspens » sur lesquels la mission n'avait pu se prononcer, des études étant en cours sur place dont les conclusions n'étaient pas arrêtées.. Se félicitant à nouveau du travail accompli dans le cadre de la mission, il a exprimé l'intention du groupe U.M.P de voter en faveur des conclusions et de la publication du rapport.

M. Louis-Joseph Manscour a tout d'abord vivement regretté le très faible nombre de commissaires présents et, en particulier, l'absence des membres de la mission n'étant pas élus dans les Antilles.

S'agissant du projet de rapport, il a rappelé que la mission avait pris l'engagement, notamment auprès des populations antillaises, de faire toute la transparence sur les conséquences de l'utilisation aux Antilles du chlordécone et des autres pesticides. Il a souligné que les attentes étaient, en la matière, très vives, notamment dans la circonscription où il a été élu et où se trouvent 70 % des terres plantées en banane à la Martinique, terres désormais polluées pour des décennies.

Or, il a jugé qu'en l'état, le public pourrait juger trompeur le projet de rapport dans la mesure où il met insuffisamment l'accent sur certaines erreurs d'appréciation, notamment des services de l'État, et, en particulier, sur le fait, profondément choquant, que l'utilisation du chlordécone ait continué à être autorisée pendant deux ans après la date à laquelle les dangers qu'il présentait étaient parfaitement établis.

Il a estimé qu'il n'était donc pas pleinement satisfait du projet de rapport tout en précisant qu'il n'entendait toutefois pas remettre en cause la qualité du travail de la mission à laquelle il avait participé.

Après s'être déclaré heureux que la Commission accueille en son sein, en la personne de M. Jérôme Bignon, un commissaire supplémentaire familier des problématiques ultramarines, le **président Patrick Ollier** a suggéré que le président et le rapporteur de la mission veillent au suivi de la mise en œuvre de ces recommandations.

Puis, il a indiqué à M. Louis-Joseph Manscour qu'il lui appartenait de proposer les modifications qui lui semblaient nécessaires au projet de rapport.

Répondant à M. Jérôme Bignon, le **rapporteur, M. Joël Beaugendre**, a indiqué que s'agissant de l'impact du chlordécone sur la santé,

de nombreuses études épidémiologiques étaient en cours sur place. En ce qui concerne le problème du cancer de la prostate, qui inquiète tout particulièrement les ultramarins, il a précisé que l'étude karu-prostate se déroulait actuellement sur place. Il a également indiqué qu'une étude menée par l'Association martiniquaise pour la recherche épidémiologique sur le cancer et présentée lors de la réunion du GREPHY (Groupe d'étude sur les produits phytosanitaires) du 15 février 2005, montrait que la répartition géographique des cas de cancer de la prostate ne coïncidait pas avec celle de l'utilisation du Curlone. Il a donc jugé qu'en l'état actuel des connaissances, il existait une suspicion de lien entre ce pesticide et cette maladie, mais que ce lien ne pouvait être décrit comme avéré.

S'agissant de la prise de rendez-vous que le président avait fixée à la mission, il a précisé que si des missions administratives avaient été diligentées, cela n'empêchait nullement l'administration ni le Parlement de jouer leur rôle, d'autant plus que les parlementaires ne se contentaient pas de faire état du résultat des missions administratives, mais qu'ils entendaient également, dans un souci de transparence, relayer le vécu des populations locales confrontées au problème.

Il s'est étonné des interrogations exprimées par M. Louis-Joseph Manscour eu égard à la transparence des travaux de la mission d'information. En effet, précisant que les conclusions rendues par la mission étaient le fruit d'un travail approfondi et collectif, s'agissant en particulier de la réflexion sur les décisions de 1992 et 1993, il a insisté sur le fait qu'aucune information n'avait été dissimulée dans le rapport, que l'ensemble des documents de la mission seraient présentés en annexe de celui-ci. Il a par conséquent souligné que la mission d'information ne pouvait être assimilée à une chambre d'enregistrement, ni, a fortiori, confinée à un rôle d'atténuation de la responsabilité de l'État.

Le Président de la mission d'information, **M. Philippe Edmond-Mariette**, a reconnu que, sur le plan de la méthode, la mission avait rencontré des difficultés dans les relations qu'elle avait nouées, tant avec le ministère de la santé qu'avec le ministère de l'agriculture, de la pêche et de la ruralité. S'agissant du principe de précaution, il s'est associé aux propos de M. Jérôme Bignon, considérant que depuis l'adoption par le Parlement de la Charte de l'environnement, qui avait désormais valeur constitutionnelle, l'État allait avoir l'obligation d'instaurer un mécanisme de solidarité à l'égard des personnes affectées par l'application de ce principe, dès lors que l'on ne pouvait désigner de responsables ni les condamner à des sanctions financières. S'agissant du problème du décloisonnement interministériel, il a rappelé qu'il existait aux Antilles, notamment en Guadeloupe, mais plus encore en Martinique, des groupements régionaux, rassemblant l'ensemble des services déconcentrés de

l'État, les agriculteurs, ainsi que les associations de consommateurs, et travaillant sur les pesticides, alors qu'en métropole, ces groupements ne travaillaient que sur le problème de la pollution de l'eau par les nitrates. Il a ainsi souligné que ces groupements constituaient, au niveau régional, des mécanismes efficaces de veille et d'alerte.

Evoquant enfin la question de la recherche, il a précisé qu'en matière de toxicologie et d'écotoxicologie, il était impératif que les moyens financiers mis en œuvre soient sanctuarisés, afin de pouvoir former de jeunes chercheurs, sans quoi les fabricants seraient les seuls à faire de la recherche préalablement à la mise sur le marché des produits. Il a également proposé de créer un permis-pesticide, afin que, sur tout le territoire national, chacun des acteurs utilisant des pesticides bénéficie d'une formation, et soit en mesure d'agir en connaissance de cause dès lors qu'il aurait accès à ces produits. Puis, se félicitant de la proposition du président d'inscrire dans la lettre de mission un droit de suite, il a rappelé qu'une mission de prospective agronomique devait être conduite sous l'égide du ministère de l'agriculture, de la pêche et de la ruralité, en collaboration avec d'autres ministères, et que cette mission pourrait se rendre dans les départements d'Outre-Mer à la fin du mois de septembre 2005. Il a précisé que les conclusions de cette mission de prospective économique étaient très attendues, s'agissant en particulier des pistes dégagées par la mission de prospective pour accorder des compensations financières aux agriculteurs se voyant dans l'impossibilité de cultiver leurs sols, en raison de leur pollution. Il a ajouté que ce droit de suite pourrait lui permettre, ainsi qu'au rapporteur, de vérifier que les résultats des analyses épidémiologiques et des enquêtes alimentaires menées sur place confirmaient l'efficacité des dispositifs mis en œuvre pour lutter contre la pollution des sols, et contre les problèmes de santé publique. C'est pourquoi il a insisté sur la nécessité pour le Parlement de favoriser, dans ce cadre, une certaine neutralité ainsi qu'une relation transversale entre l'État et les citoyens. Il a estimé que le rôle du Parlement consistait en effet à assurer un suivi de la question, et non de rendre seulement un rapport d'information, pour s'en désintéresser une fois le rapport rendu.

Le **président Patrick Ollier** a indiqué qu'il n'avait pas été informé des difficultés de la mission pour rencontrer des responsables du ministère de la santé qu'il a estimé tout à fait inacceptables. Précisant qu'il exigerait, sur le champ, l'organisation de cette rencontre, il a proposé :

- que la Commission autorise la publication du rapport d'information et qu'elle autorise également le président et le rapporteur à apporter au projet de rapport les modifications résultant de leur rencontre avec des responsables du ministère de la santé,

- que le président et le rapporteur de la mission d'information assurent le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations.

M. Joël Beaugendre, rapporteur de la mission d'information, a rappelé que la mission avait pu rencontrer, aux Antilles, les responsables locaux de la santé publique ainsi que des personnalités médicales de premier plan. Soulignant qu'il convenait donc de ne pas jeter la suspicion sur les conclusions de la mission s'agissant des aspects médicaux, il a suggéré que le rapport soit adopté en l'état. Il a, en outre, indiqué qu'il serait attentif au suivi des recommandations de la mission.

Le **président Patrick Ollier** a précisé qu'il ne lui appartenait pas de juger, sur le fond, de la pertinence du travail de la mission s'agissant des problématiques de santé publique mais que les difficultés de la mission pour rencontrer des responsables du ministère de la santé posaient une question de principe quant au respect des prérogatives du Parlement et qu'il lui semblait nécessaire de veiller à l'organisation d'une rencontre dans les meilleurs délais.

La Commission a ensuite autorisé, en application de l'article 145 du Règlement et dans les conditions prévues à l'article premier de l'instruction générale du Bureau, la publication du rapport d'information.

* *
*

Lundi 4 juillet 2005

Présidence de M. Patrick Ollier, président

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné sur le rapport de **MM. Luc-Marie Chatel et Serge Poignant**, les **amendements** au projet de loi en faveur des **petites et moyennes entreprises (n° 2381)**

TITRE 1^{ER}

L'AIDE A LA CRÉATION

Avant l'article 1^{er}

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 261 de Mme Geneviève Perrin-Gaillard.

Article 2 (article L.961-10 du code du travail) : *Prise en charge des actions d'accompagnement par les fonds d'assurance formation*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Article 5 (article 790 A bis et 790 ter [nouveaux] du code général des impôts) : *Exonération de droits de mutation pour les dons familiaux*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Article 6 (articles L.313-3 et L.313-5-1 du code de la consommation) : *Extension de l'exception aux règles de l'usure aux prêts consentis aux entrepreneurs individuels*

La Commission a *accepté* un amendement de précision du rapporteur.

Après l'article 6

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 51 de Mme Arlette Franco.

TITRE II

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ENTREPRISE

Article 8 (article 39 octies E [nouveau] du code général des impôts) : *Autorisation de constituer une dotation pour provision d'autofinancement*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 58 de M. Michel Bouvard. Puis la Commission a *repoussé* l'amendement n° 137 de M. Hervé Novelli. La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Article additionnel après l'article 8 : *Exonération d'impôt sur les plus values professionnelles qui ne sont pas de nature immobilière*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 12 de M. Alain Ferry, de même que l'amendement n° 88 de Mme Arlette Franco, identique au précédent.

Article 9 (articles L. 313-13 à L. 313-15 et L. 313-17 du code monétaire et financier) : *Extension du prêt participatif aux entreprises individuelles*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 138 de M. Hervé Novelli.

Après l'article 9 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 60 de M. Michel Bouvard, de même que l'amendement n° 84 de Mme Arlette Franco, identique au précédent.

TITRE III

**LE CONJOINT COLLABORATEUR ET
LES NOUVELLES FORMES D'ACTIVITÉ**

Article 10 : *Obligation du rattachement du conjoint à un statut*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur, ainsi qu'un autre amendement du même auteur, relatif à l'absence de prescription pour le défaut d'enregistrement du conjoint.

Article additionnel après l'article 10 : *Mesures conservatoires ordonnées par le juge en cas de divorce*

La Commission a *accepté* un amendement du rapporteur et de M. Yves Simon, tendant à donner au juge le pouvoir de régler, au cas par cas, les situations personnelles difficiles nées de la sortie du statut du conjoint, occasionnée par un divorce.

Article 12 (articles L. 622-8, L. 633-10, L. 633-11, L. 634-2, L. 642-2-1 et L. 642-2-2 [nouveaux], L. 723-1, L. 723-5, L. 742-6, L. 742-9 et L. 742-11 du code de la sécurité sociale) : *Création d'une assurance-vieillesse pour le conjoint non salarié*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 81 de Mme Arlette Franco. En revanche, elle a *accepté* un amendement du rapporteur, visant à éviter le risque d'une double affiliation au régime général de la Sécurité sociale, d'une part, et à celui des professions artisanales, industrielles ou commerciales, d'autre part. En outre, elle a *accepté* un amendement du rapporteur, visant à réaffirmer et garantir l'obligation d'affiliation du conjoint collaborateur d'un professionnel libéral au régime d'assurance vieillesse complémentaire des professions libérales, d'une part, et au régime d'assurance invalidité-décès des professions libérales, d'autre part. Ensuite, elle a *accepté* un amendement de précision rédactionnelle du rapporteur. Puis, elle a *accepté* un amendement du rapporteur, tendant à maintenir le niveau des charges sociales supportées par les entreprises en cas de partage de l'assiette, tout en préservant les droits à retraite acquis par le conjoint collaborateur et le chef d'entreprise. Ensuite, elle a *accepté* un amendement du rapporteur, visant à étendre au conjoint collaborateur du professionnel libéral la possibilité de demander le report et le fractionnement du paiement des cotisations dues au titre de la première année d'activité. Puis, elle a *accepté* deux amendements de précision rédactionnelle du rapporteur.

La Commission a également *accepté* un amendement du rapporteur tendant à modifier les dates d'application de l'article 12 pour les conjoints adhérents à l'assurance volontaire vieillesse des travailleurs non salariés.

Article 15 : *Création du contrat de collaborateur libéral*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Article 16 (articles L.146-1 à L.146-4 [nouveaux] du code de commerce) : *Consolidation du statut de gérant mandataire*

— Article L. 146-4 du code de commerce : Indemnité de résiliation par le mandant

La Commission a *accepté* un amendement de coordination du rapporteur.

Article 17 (articles L.127-1 et L.127-8 du code du travail) : *Aménagement du statut des groupements d'employeurs*

La Commission a *accepté* un amendement de coordination du rapporteur.

TITRE IV

TRANSMISSION ET REPRISE D'UNE ENTREPRISE

Article 19 : *Institution d'une prime de transmission*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Après l'article 19 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 102 de M. Christophe Caresche.

Article 20 (articles L. 239-1 à L. 239-5 [nouveaux] du code de commerce) : *Location d'actions et de parts sociales*

— *Article L.239-1 du code de commerce : Autorisation par les statuts et limites juridiques du dispositif*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

— *Article L.239-2 du code de commerce : Règles de procédure*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Article 22 : *Exonération de droits de mutation pour une donation avec réserve d'usufruit*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Après l'article 22

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 91 de Mme Arlette Franco, et l'amendement n° 139 de M. Hervé Novelli.

Article additionnel après l'article 22 : *Encadrement de la possibilité de transmission d'une entreprise à une fondation reconnue d'utilité publique*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 142 de M. Hervé Novelli.

Article additionnel après l'article 22 : *Cession ou transmission d'une entreprise à une fondation reconnue d'utilité publique*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 141 de M. Hervé Novelli.

TITRE V

SIMPLIFICATIONS RELATIVES À LA VIE DE L'ENTREPRISE

Article 23 : *Création de la société civile artisanale à responsabilité limitée*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 92 de Mme Arlette Franco.

Après l'article 23 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 33 de Mme Arlette Grosskost.

Article 23 ter (nouveau) (article L. 124-6 du code de commerce, loi n° 78-763 du 19 juillet 1978) : *Dissociation des fonctions de président et directeur général dans les sociétés coopératives ouvrières de production*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 238 de M. Jean-Louis Dumont.

Après l'article 25 :

La Commission a *repoussé* les amendements n° 118 et n° 113 de M. Jean-Paul Charié.

Après l'article 25 quater (nouveau) :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 258 de M. Michel Zumkeller.

TITRE VI

MODERNISATION DES RELATIONS COMMERCIALES

Avant l'article 26

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 67, 68 et 69 de M. Jean-Marie Le Guen.

Après l'article 26

La Commission a *repoussé* un amendement n° 243 de M. Marc Le Fur

Article 27 (article L. 441-6 du code de commerce) : *Possibilité d'introduire dans les conditions générales et particulières de vente des contrats entre fournisseurs et distributeurs*

La Commission a *repoussé* un amendement n° 244 de M. Jean-Paul Charié.

Article 28 (article L. 441-7 du code de commerce [rétabli] du code de commerce) : *Définition du contrat de coopération commerciale, contractualisation des services s'en distinguant et régime de sanction s'y rapportant*

La Commission a *repoussé* un amendement n° 253 de M. François Vannson, ainsi que les amendements n° 90 de Mme Arlette Franco, n° 75 de M. Vincent Rolland et n° 15 présenté par M. Jean-Pierre Nicolas, identiques. Elle a également *repoussé* un amendement n° 64 de M. Michel Bouvard.

Elle a *repoussé* un amendement n° 254 de M. François Vannson, ainsi que deux amendements identiques n° 106 de M. Thierry Mariani et n° 132 de M. Claude Gatignol.

Elle a ensuite *repoussé* un amendement n° 54 de M. Maurice Giro et un amendement n° 255 de M. François Vannson, ainsi que trois amendements identiques n° 76 de M. Vincent Rolland, n° 65 de M. Michel Bouvard et n° 16 de M. Jean-Pierre Nicolas.

Après l'article 28

La Commission a *repoussé* un amendement n° 240 de M. Marc Le Fur et *accepté* l'amendement n° 40 de Mme Arlette Grosskost, rapporteure au nom de la Commission des lois saisie pour avis.

Article 31 (article L. 442-2 du code de commerce) : *Modification de la définition du seuil de revente à perte*

La Commission a *repoussé* un amendement n° 114 de M. Jean-Paul Charié.

Elle a ensuite *accepté* une rectification à l'amendement n° 188 de M. Patrick Ollier, Président de la Commission des affaires économiques, et M. Luc Chatel, rapporteur, tendant à supprimer la mention : « fixés par le contrat de coopération commerciale ».

Le rapporteur, M. Luc Chatel, a en effet indiqué que cette mention excluait les autres avantages financiers, qui n'apparaissent pas nécessairement dans le contrat de coopération commerciale, à l'instar des ristournes ou de toute autre forme d'avantages qui viendraient à être négociés, dans le cadre d'engagements internationaux, par exemple.

Il a rappelé que les objectifs de la Commission étaient de trouver une formulation de nature à appréhender tous les contournements auxquels pourraient recourir les opérateurs pour échapper au texte en percevant de nouveaux avantages financiers qui ne seraient pas répercutables dans le seuil de revente à perte.

Elle a ensuite *repoussé* un amendement n° 55 de M. Maurice Giro, ainsi qu'un amendement n° 131 de M. Claude Gatignol et deux amendements identiques n° 241 présenté par M. Marc Le Fur et n° 107 de M. Thierry Mariani.

Elle a également *repoussé* un amendement n° 110 de M. Jean-Paul Charié.

Elle a ensuite *accepté deux* amendements de coordination de M. Patrick Ollier, Président de la Commission des affaires économiques, et M. Luc Chatel, rapporteur.

La Commission a ensuite *repoussé* un amendement n° 249 de M^oDominique Richard.

Article 31 bis (nouveau) (article L. 442-6 du code de commerce) : *Lutte contre les pénalités abusives infligées aux fournisseurs*

La Commission a *repoussé* un amendement n° 239 de M. Marc Le Fur.

Article 32 (article L. 442-6 du code de commerce) : *Diverses dispositions sur la réglementation des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs*

La Commission a *repoussé* deux amendements n^{os} 108 et 105 de M. Thierry Mariani.

Elle a également *repoussé* un amendement n° 134 de M. Claude Gatignol.

Article 33 (article L. 442-10 [nouveau] du code de commerce) : *Réglementation des enchères à distance*

La Commission a *repoussé* un amendement n° 116 de M. Jean-Paul Charié.

Elle a ensuite *accepté* un amendement de précision de M. Luc Chatel, rapporteur, qui vise à éviter que ne soit interdites certaines formes de vente comme les marchés au cadran du Sud-Ouest.

Elle a également *accepté* un amendement rédactionnel du même auteur.

Après l'article 33

La Commission a *repoussé* un amendement n° 104 de M. Thierry Mariani, ainsi que deux amendements identiques n° 133 de M. Claude Gatignol et n° 56 de M. Maurice Giro.

Après l'article 37

La Commission a *repoussé* un amendement n°242 de M. Marc Le Fur.

Article 37 bis (nouveau) (article L. 440-1 du code de commerce) : *Rapport d'activité de la Commission d'examen des pratiques commerciales*

La Commission a *accepté* un amendement n° 109 de M. Jean-Paul Charié.

Après l'article 37

La Commission a *repoussé* un amendement n°242 de M. Marc Le Fur.

Article 37 bis (nouveau) (article L. 440-1 du code de commerce) : *Rapport d'activité de la Commission d'examen des pratiques commerciales*

La Commission a *accepté* un amendement n° 109 de M. Jean-Paul Charié.

Article additionnel après l'article 37 ter : *Droit de préemption de la commune destiné à la sauvegarde du commerce de proximité*

La Commission a *accepté* un amendement présenté par le Président Patrick Ollier, les rapporteurs MM. Serge Poignant et Luc Chatel, et M. Jean-Paul Charié, visant à autoriser le conseil municipal à délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce de proximité, à l'intérieur duquel les cessions de fond de commerce ou de droit au bail commercial sont soumis au droit de préemption.

TITRE VII

**DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX CHAMBRES
DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE**

Article 44 bis (nouveau) (article L. 70 du code du domaine de l'État) : *Possibilité pour les CCI de vendre directement leurs objets matériels et mobiliers*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 143 de M. Hervé Novelli.

Après l'article 44 ter :

La Commission a *repoussé* les amendements n° 125 de M. Gérard Bapt et n° 99 de Mme Arlette Franco.

TITRE VIII

AUTRES DISPOSITIONS

Article additionnel avant l'article 45 A : *Amende applicable en cas d'obstacle mis à l'accomplissement des missions de la Commission de la sécurité des consommateurs*

La Commission a examiné l'amendement n° 117 présenté par M. Jean-Paul Charié.

Le rapporteur a indiqué qu'il était favorable à l'adoption de cet amendement, sous réserve que son auteur le rectifie, afin de supprimer le renvoi superflu à un décret.

M. Jean-Paul Charié ayant accepté de rectifier son amendement dans ce sens, la Commission a *accepté* l'amendement n° 117 *ainsi rectifié*.

Article 45 bis (nouveau) (article L. 5125-7 du code de la santé publique) : *Revente des officines*

La Commission a *accepté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

Article 45 ter (nouveau) (article L. 5125-15 du code de la santé publique) : *Regroupement des officines*

La Commission a *accepté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

Après l'article 47 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 130 de M. Claude Gatignol.

Article additionnel après l'article 47 bis : *Création d'un délégué du médiateur de la République dans les chambres consulaires*

La Commission a *accepté* un amendement présenté par M. Serge Poignant, rapporteur, visant à créer, dans chaque chambre consulaire, un délégué du médiateur de la République ayant pour mission de participer au règlement des conflits entre les entreprises et l'administration.

Article 47 ter (nouveau) (article L. 221-3 du code du travail) : *Travail dominical des apprentis mineurs*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 246 de M. Patrick Beaudouin.

Après l'article 47 quater

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 98 de Mme Arlette Franco.

Article 48 (articles L. 325-1 à L. 325-6 [nouveaux] et L. 324-13, L. 324-13-2 et L. 341-6-5 du code du travail) : *Répression du travail illégal*

La Commission a *accepté* quatre amendements rédactionnels du rapporteur.

Article 50 (article L. 324-12 du code du travail) : *Communication par les services préfectoraux d'informations sur les professions réglementées aux corps de contrôle habilités à lutter contre le travail dissimulé*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Article 50 bis (nouveau) (articles L. 342-1 à L. 342-6 [nouveaux] et L. 341-5 du code du travail) : *Détachement transnational de travailleurs*

La Commission a *accepté* cinq amendements rédactionnels du rapporteur, ainsi que l'amendement n° 216 rectifié.

Après l'article 50 bis

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 127 et 126 de M. Gérard Bapt.

Article 50 ter (nouveau) (articles L. 111-2-2 et L. 243-7-1 [nouveaux] du code de la sécurité sociale) : *Affiliation à un régime de sécurité sociale des travailleurs faisant l'objet d'un détachement transnational*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Article 51 bis (nouveau) (articles L. 423-16, L. 423-18, L. 433-12, L. 433-13, L. 435-4 et L. 439-3 du code du travail) : *Mandats des délégués du personnel et des représentants du personnel aux comités d'entreprise, comité d'établissement, comité central d'entreprise ou de groupe*

La Commission a *accepté* trois amendements rédactionnels du rapporteur.

Article 52 (article L. 13-1 [nouveau] du code de l'industrie cinématographique) : *élargissement des pouvoirs de sanction du directeur général du Centre national de la cinématographie*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Après l'article 52 :

La Commission a repoussé les amendements n^{os} 100, 103 et 101 de M. Christophe Caresche.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mercredi 6 juillet 2005

Audition de Son Exc. Sir John Holmes, ambassadeur de Grande-Bretagne

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement

* *
*

Mercredi 6 juillet 2005

Présidence de M. Edouard Balladur, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. François Loncle, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure (n° 2175).**

M. François Loncle, Rapporteur, a tout d'abord rappelé que le Parlement avait autorisé ces derniers mois l'approbation d'accords bilatéraux dans le domaine de la sécurité ou des affaires intérieures avec la Russie, la Tadjikistan, la Bulgarie et la Slovaquie. L'Assemblée est aujourd'hui saisie d'un accord du même ordre avec la République de Macédoine. La multiplication de ces accords témoigne de la volonté de notre pays de renforcer la collaboration bilatérale dans la lutte contre toutes les formes de criminalité. Cette politique est particulièrement tournée vers les États du continent européen devenus indépendants au cours de la dernière décennie du vingtième siècle, dont les services de police sont encore perfectibles et qui sont victimes de trafics transfrontaliers. La Macédoine réunit incontestablement ces deux caractéristiques.

La position géographique de la République de Macédoine, qui a une frontière commune avec la Grèce, membre de la zone « Schengen », et une autre avec la Bulgarie, futur membre de l'Union européenne, en fait un pays particulièrement stratégique pour la lutte contre toutes les formes de criminalité susceptibles d'atteindre l'Europe. Or sa situation intérieure est certes relativement stable, mais reste fragile. Des criminels notoires y jouissent de l'impunité et la corruption est très développée. Ce pays est une zone de transit du fait de sa position sur les « routes des Balkans » ; y ont été saisis 300 kilogrammes de drogues dures en 2004 et 40 kilogrammes d'héroïne au cours du seul mois de janvier 2005. Les filières de traite des êtres humains traversent aussi souvent la Macédoine, à partir d'Ukraine, de Roumanie, de Moldavie ou de Bulgarie.

La France mène d'ores et déjà des actions de coopération avec la Macédoine, dans le cadre de la mission de police européenne *Proxima*, à laquelle participaient dix-sept gendarmes et six policiers français au 1er février 2005 — sur un total de l'ordre de 150 personnes — et dans le cadre bilatéral. En 2005, l'accent est mis plus particulièrement sur la formation des personnels et sur la lutte contre la criminalité organisée, le trafic illicite de stupéfiants et des substances psychotropes, ainsi que le terrorisme.

Les formes de coopération envisagées sont variées : elle pourra être d'ordre opérationnel ou technique, elle passera par la communication d'informations de tous ordres et d'échantillons de matériaux ou d'objets, par la mise en œuvre de mesures policières coordonnées et d'assistance réciproque en personnel et matériel, par des échanges d'expériences, d'experts et de documentations. L'accord en organise les modalités pratiques. Cette coopération respectera la souveraineté des États et les droits fondamentaux de la personne : une demande d'information pourra être refusée en cas de risque d'atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public, à l'autorité judiciaire, ou aux droits fondamentaux de la personne. Les règles relatives à la communication et à l'utilisation des données personnelles sont également fixées de manière à assurer le respect des droits de la personne reconnus dans la législation française, mais aussi dans les normes communautaires et internationales.

Cet accord, très proche de ceux que la France a déjà conclus avec une vingtaine d'autres États, doit permettre de donner un cadre conventionnel aux actions de coopération dont la nécessité pour les deux États est évidente. Pour ces raisons le Rapporteur a recommandé l'adoption du projet de loi.

M. Jacques Remiller a réagi aux propos selon lesquels des criminels notoires étaient réfugiés en Macédoine et demandé si cela concernait également des criminels de guerre recherchés par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, comme Mladic et Karadzic.

M. Hervé de Charette a estimé que l'on était très loin d'une perspective d'adhésion des pays balkaniques à l'Union européenne compte tenu du caractère extrêmement préoccupant de leur situation en termes d'ordre public. Ces pays constituent un foyer d'instabilité et de tensions et le risque est grand qu'en cas d'adhésion ils ne déstabilisent l'Union toute entière. La République de Macédoine étant riveraine de la Grèce, qui est dans l'espace Schengen, et de la Bulgarie, qui doit prochainement adhérer à l'Union, il y a lieu de s'inquiéter de la criminalité qui y sévit. Il a d'autre part demandé si un accord avait pu être trouvé sur la dénomination officielle de ce pays.

Le Rapporteur a indiqué que Mladic et Karadzic étaient le plus vraisemblablement réfugiés en Serbie, même s'ils ont également pu trouver refuge en Bosnie-Herzégovine ou au Monténégro. Ils auraient été localisés par les États-Unis, il y a quelques mois. L'évolution récente de la Serbie laisse espérer une meilleure coopération de ce pays avec le Tribunal pénal international et le prochain déferrement de Mladic et Karadzic. Il a ensuite indiqué que l'espace Schengen constituait une protection efficace en raison des obligations imposées aux pays qui en sont membres. En dehors de la Roumanie et de la Bulgarie, l'adhésion des pays balkaniques à l'Union est effectivement une perspective lointaine et il conviendra de prendre toutes les précautions

nécessaires au préalable. Ceci étant dit, la République de Macédoine est très certainement l'État de la région le plus avancé sur la voie de l'adhésion. Quant à la dénomination officielle du pays, la Macédoine a adhéré aux Nations unies sous la dénomination d'Ancienne République yougoslave de Macédoine ; aujourd'hui la plupart des États lui reconnaissent la dénomination de République de Macédoine.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2175)*.

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. François Loncle, suppléant M. Paul Quilès, empêché, **le projet de loi n° 2109 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne relatif au centre spatial guyanais (ensemble trois annexes) et le projet de loi n° 2110 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne relatif aux ensembles de lancement et aux installations associées de l'Agence au centre spatial guyanais (ensemble trois annexes)**.

M. François Loncle, Rapporteur suppléant de M. Paul Quilès, empêché, a présenté les principales dispositions des deux projets de loi relatifs au centre spatial de Kourou soumis à la Commission.

M. François Loncle a tout d'abord évoqué les règles favorables à l'Agence spatiale européenne en ce qui concerne l'utilisation du centre spatial guyanais. En effet, sur la base de ce premier accord, la France continue de garantir à l'Agence spatiale européenne et à ses États membres, une priorité d'accès et d'utilisation des installations et des moyens du CNES situés sur la base de Kourou.

Cette priorité absolue accordée à l'Agence concerne les programmes de développement du lanceur Ariane ainsi que les activités d'exploitation des lanceurs Ariane confiées à Arianespace, l'exploitation d'un autre lanceur développé par l'Agence devant faire l'objet d'un autre accord ou d'un amendement au présent accord. Mais il est prévu également la liberté d'accès et d'utilisation des installations du CNES pour les programmes nationaux du gouvernement français et pour d'autres activités de lancement sous réserve de l'accord préalable de l'Agence spatiale européenne.

En ce qui concerne l'ouverture du centre spatial de Guyane à d'autres lanceurs qu'Ariane, le deuxième accord prévoit que le Gouvernement français participe aux actions d'européanisation nécessaires au renforcement du caractère européen des installations et des moyens de l'Agence. Il favorise dans

ce but l'implantation sur le site d'entreprises et de personnel européens non français.

A cet égard, le Rapporteur a indiqué qu'à partir de 2007, Arianespace exploitera au centre spatial une famille de lanceurs qui sera composée d'Ariane, de Véga et de Soyouz.

Concrètement, le lanceur Véga sera capable de placer en orbite basse des petits satellites dotés d'une charge comprise entre 300 kg et 2500 kg. En comparaison la charge du lanceur Soyouz atteint 1000 à 5000 kg et jusqu'à 10 000 kg pour Ariane 5.

De façon générale, il incombe au Gouvernement français en vertu de ce même accord d'assurer la qualité des infrastructures de base du département de la Guyane indispensables au bon fonctionnement de la base de Kourou. Le Gouvernement prend notamment toutes les mesures destinées à assurer la sécurité des voies donnant accès aux terrains et se voit également confier une mission de sauvegarde.

Le Rapporteur a précisé que, pour la première fois de manière explicite, le CNES est chargé par le Gouvernement français d'une mission de sauvegarde qui ne figurait pas dans les accords précédents et dont la définition est donnée à l'article 5 de l'accord ELA relatif aux ensembles de lancement. Cette mission consiste à maîtriser les risques techniques liés à la préparation et à la réalisation des lancements afin d'assurer la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre tout dommage.

En conclusion, le Rapporteur a proposé à la Commission d'adopter ces deux projets de lois qui précisent utilement les conditions juridiques d'exploitation du site de lancement du centre spatial guyanais.

Le Président, **M. Hervé de Charette** a demandé pour quelles raisons le premier accord qui concerne l'utilisation de la base spatiale pour une période s'étendant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2006, a été soumis aussi tardivement à la Commission.

M. François Loncle a indiqué que le Gouvernement entendait soumettre à l'approbation du Parlement l'ensemble des accords relatifs au centre spatial de Guyane y compris celui qui concerne le lanceur Soyouz qu'Arianespace exploitera en 2007, avec Ariane et Véga. Or, les négociations sur l'ensemble de lancements Soyouz ont été plus longues que prévues, ce qui a eu pour effet de retarder la procédure de ratification mise en œuvre par le Gouvernement avant même la signature de l'accord Soyouz qui n'est intervenue qu'en mars dernier.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté les projets de loi (n° 2109 et n° 2110).*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Remiller, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 2177).**

M. Jacques Remiller, Rapporteur, a observé que la signature d'un tel accord sur la protection et l'encouragement des investissements, au demeurant classique, était un double signal. Il est, en premier lieu, l'expression de la normalisation des relations entre deux pays. C'est le cas entre la France et la Libye depuis 2003. C'est également un signal adressé aux entreprises françaises pour investir dans cet État du Maghreb qui, grâce à sa rente pétrolière, fait figure de pays riche en Afrique.

Depuis de nombreuses années les relations entre la France et la Libye mais également plus largement entre ce dernier pays et la Communauté internationale en son entier ont été marquées par une forte tension. Après les quelques années de relations normales entre la France et la Libye qui ont suivi l'accession au pouvoir du Colonel Kadhafi en 1969, la situation s'est envenimée en raison notamment des menées libyennes au Tchad auxquelles les troupes françaises se sont opposées, par exemple, en 1983. Le soutien de la Libye à des actions terroristes particulièrement dramatiques comme l'explosion du Boeing de la Pan Am au-dessus de Lockerbie en Ecosse en 1988 ou du DC 10 d'UTA, l'année suivante, dans le désert du Ténéré, qui a fait 170 victimes, a conduit le Conseil de Sécurité de l'ONU au vote de la résolution 738, le 31 mars 1992. La Libye a ainsi été placée sous un embargo que les États-Unis appliquaient déjà, d'ailleurs, unilatéralement après des affrontements violents notamment en 1981 et 1986.

Dix années se sont écoulées avant que les dirigeants libyens n'acceptent de reconnaître leur responsabilité dans ces attentats terroristes et que des accords soient signés avec les représentants des victimes. Le 4 janvier 2004, un tel accord était conclu entre la fondation Kadhafi et les familles des victimes du vol UTA. Le même jour, les ministres des Affaires étrangères français et libyen signaient une déclaration commune appelant à une nouvelle coopération, en particulier économique. Parallèlement le colonel Kadhafi a déclaré renoncer officiellement aux armes de destruction massive en décembre 2003 et la Libye a signé en mars 2004 le protocole additionnel au Traité de non-prolifération permettant des contrôles inopinés.

C'est dans ce contexte propice à l'établissement de nouvelles relations que s'est déroulée la visite du Président Jacques Chirac à Tripoli, en novembre 2004, qui a constitué le temps fort de ce rapprochement. Au cours de l'année 2004, plusieurs accords de coopération ont été signés entre nos deux pays en matière universitaire, culturelle ou touristique. Parmi ces conventions

figure celle dont la Commission des Affaires étrangères a à connaître aujourd'hui sur l'encouragement et la protection des investissements.

L'économie libyenne est une économie de rente liée à l'exploitation du pétrole. La Libye est un pays riche en termes de PIB par habitant (3 600 dollars) car elle ne compte que 5,8 millions d'habitants ce qui est peu par rapport aux autres pays du Maghreb qui atteignent plus de 30 millions d'habitants pour l'Algérie et le Maroc et près de dix millions pour la Tunisie. La Libye connaît une croissance constante depuis 2003, son PIB ayant augmenté de plus de 4 % en 2005. Les finances publiques, la balance du commerce extérieur et des paiements sont largement excédentaires grâce aux 1,4 million de barils de pétrole produits chaque jour. La Libye a cependant décidé d'engager une politique d'ouverture de son économie qui est aujourd'hui encore très largement administrée, à hauteur de 70 %. Le Premier Ministre, M. Choukri Ghanem, a annoncé en 2003 une politique de réformes, soutenu en ce sens par le Fonds monétaire international. Des privatisations sont en cours, ainsi qu'une réforme fiscale et administrative. Cette politique est notamment nécessaire pour doter le pays d'infrastructures dont il manque aujourd'hui, cette carence risquant, à terme, de limiter la capacité de production pétrolière du pays.

C'est dans ces différents secteurs que sont le BTP, les réseaux et, bien sûr, le pétrole que les entreprises françaises peuvent s'implanter en Libye où elles sont globalement peu présentes actuellement. La Libye demeure un partenaire modeste de la France. En 2003, elle était notre 76^e client et notre 45^e fournisseur. 95 % de nos importations en provenance de Libye sont des hydrocarbures et la France est le cinquième fournisseur de ce pays loin derrière l'Italie, l'Allemagne, et peu après le Japon et le Royaume-Uni.

Le déficit commercial de la France vis-à-vis de la Libye, qui est constant, évolue en fonction des cours du pétrole, très fluctuants, et des grands contrats que nos entreprises peuvent conclure, le commerce courant n'occupant qu'une part négligeable. On constate que la société Total est la plus présente aujourd'hui en Libye où elle espère produire 100 000 barils par jour d'ici quelques années sur un total de 1,4 million produits dans le pays. Cette société est en attente de nouvelles attributions de concessions. Il en est de même de GDF. D'autres secteurs se développent aussi : l'aéronautique avec EADS, la construction avec Vinci, les télécommunications avec Alcatel ...

Dans ce contexte d'ouverture économique, l'accord d'encouragement et de protection des investissements signé en 2004 constitue un cadre classique qui va permettre aux entreprises françaises d'être protégées contre les risques de dépossession arbitraire ou de traitement discriminatoire. Cet accord reprend les stipulations de l'accord type habituellement négocié par la France et que la Commission des affaires étrangères connaît bien. Il

n'appelle pas d'observations particulières. L'entrée en vigueur d'un tel accord ouvrira droit aux entreprises françaises des garanties octroyées par la COFACE, ce qui contribuera aussi à créer une nouvelle dynamique dans les relations économiques entre la France et la Libye.

En conclusion, le Rapporteur a proposé d'adopter le projet de loi n° 2177 qui autorise l'approbation de cet accord, projet de loi déjà adopté par le Sénat, en première lecture, le 22 mars 2005.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2177).*

* *
*

Mercredi 6 juillet 2005

*Audition de Mme Catherine Colonna, ministre déléguée
aux affaires européennes*

Accord de siège France-Communauté du Pacifique

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

Informations relatives à la Commission

Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (pêche)	M. Aimé Kerguéris
Mission Politique des territoires	
– programmes Stratégie en matière d'équipement et aménagement, urbanisme et ingénierie publique	M. Jacques Bobe
Mission Recherche et Enseignement supérieur	
– programme Recherche industrielle	M. Michel Lejeune M. Jean-Marie Binetruy
Mission Transports	
– programme Sécurité et affaires maritimes	M. Martial Saddier M. Jean-Yves Besselat

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 6 juillet 2005***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président
puis de M. Yves Deniaud, doyen d'âge*

La Commission a procédé, sur le **rapport de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse de la Mission d'évaluation et de contrôle**, à l'examen des conclusions de la MEC sur l'**évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile** (Hébergement, contentieux, contrôle aux frontières).

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse de la MEC, a souligné l'actualité et la difficulté du sujet, car la France se trouve aujourd'hui au premier rang des pays d'accueil pour les demandeurs d'asile en Europe, avec une hausse spectaculaire des demandes en 2003 et en 2004. Au contraire, nos partenaires européens, qui ont adopté des réformes avant la France, observent une baisse de la demande d'asile, et des coûts en diminution dans certains domaines. Il faut souligner que, de manière générale, ces pays engagent des crédits plus importants pour le traitement et l'accompagnement des demandeurs d'asile. La question se pose donc des raisons de l'attractivité de notre pays, sachant que le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié, autour de 16 %, est proche de celui observé ailleurs.

Outre la hausse du nombre des demandes, on constate que la nature de la demande d'asile a évolué : les demandeurs qui étaient en majorité des hommes et femmes seuls se présentent souvent aujourd'hui en famille. Ces situations ont entraîné une embolie des structures d'accueil et se sont traduites par une progression des coûts représentés par l'hébergement et l'accès aux droits sociaux des demandeurs. Bien que l'accueil des demandeurs d'asile soit une compétence de l'État, les départements sont aussi amenés à engager certaines dépenses dans le cadre notamment de l'aide sociale à l'enfance.

Les différentes étapes de la procédure d'examen de la demande d'asile se traduisent par des particularités dont le recours quasi-systématique présenté par les déboutés et la possibilité d'exciper d'un « fait nouveau » intervenu dans le pays d'origine pour déposer une demande de réexamen, possibilité qui génère de très nombreuses demandes, souvent purement

dilatatoires. La procédure va connaître quelques évolutions à l'avenir en conséquence de l'adoption par le conseil d'administration de l'OFPRA, le 30 juin dernier, d'une liste des pays d'origine sûrs, et l'adoption prochaine de la directive « normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié », qui participera à un mouvement de « judiciarisation » mais qui risque de s'avérer coûteuse en termes d'aide juridictionnelle.

La loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile et le décret d'application du 14 août 2004 ont amélioré les procédures. Les délais impératifs imposés par la loi, ainsi que les exceptionnels moyens en personnel alloués à l'OFPRA et à la Commission des recours des réfugiés, ont permis de réduire les délais de traitement à deux mois à l'Office et à quatre, et bientôt trois mois, à la Commission, délais à présent incompressibles. Au total, en incluant le mois de délai pour le dépôt initial de la demande et le mois de délai de recours, le délai d'examen total d'une demande est aujourd'hui de sept mois à sept mois et demi, l'objectif étant de le limiter, à la fin de cette année, à six mois, les « stocks » de dossiers en retard ayant été résorbés.

Après avoir souligné l'ampleur du progrès réalisé, si l'on compare avec la situation antérieure où la durée de la procédure pouvait être de 18 mois à deux ans, la Rapporteuse a indiqué que la MEC propose un abrègement de deux délais de procédure : le délai de dépôt de la demande d'asile auprès de l'OFPRA, réduit à 15 jours, et le délai de recours, également réduit à 15 jours. Elle propose aussi d'abrèger le délai de publication de la décision de la Commission, qui est actuellement trop long.

Les coûts budgétaires imputables à l'accueil des demandeurs d'asile et au traitement de la procédure, y compris l'ensemble des prises en charges du domaine social (hébergement, aide aux associations, allocation d'insertion, CMU de base et complémentaire, aide médicale de l'État pour les personnes déboutées, prise en charge des mineurs isolés) et les crédits européens peuvent être évalués à plus de 811 millions d'euros, évaluation insatisfaisante faute d'une imputation précise de la dépense dans beaucoup de domaines. Le volet « Intérieur » conduit, en rapportant les dépenses structurelles au nombre estimé des demandeurs d'asile figurant parmi les publics concernés, à près de 29 millions d'euros. Ici encore, l'imputation des dépenses structurelles par action et en fonction des personnes prises en charge ne fait que commencer ; le ministère de l'Intérieur a précisé que des indicateurs de suivi permettant d'établir le coût des demandes d'asile pour le réseau préfectoral allaient être mis en place. Enfin, le volet « Affaires étrangères » s'élève à 54 millions d'euros. Le total des coûts identifiables approche donc 900 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter les dépenses engagées par les collectivités locales.

La MEC propose trois types de réformes.

La première est la mise en place d'un suivi des demandeurs d'asile. Ce suivi suppose notamment de créer une obligation de résidence des demandeurs d'asile dans un centre d'accueil du dispositif national d'accueil et de sanctionner le refus de l'hébergement proposé par la perte de l'allocation sociale. L'augmentation des capacités d'accueil à 17.000 places prévues par le plan de cohésion sociale, comme l'accélération des délais de traitement participent à l'objectif de loger la plupart des demandeurs dans les structures dédiées. Pour les demandeurs d'asile hébergés à l'extérieur en cas d'insuffisance des capacités, il convient de créer une obligation de résidence, pendant la durée de la procédure, dans un département déterminé par une décision préfectorale. Le demandeur ne devrait pas quitter le département pendant la phase d'instruction de la demande.

Par ailleurs, une allocation spécifique aux demandeurs d'asile doit être créée, venant en remplacement de l'allocation d'insertion ; ses conditions d'octroi et de suspension doivent être adaptées à la situation du demandeur, ce qui suppose de faire coïncider le versement de l'allocation et la durée de la procédure. Il est important que le versement de cette allocation soit conditionné à l'acceptation de la résidence déterminée par le préfet.

La deuxième proposition est la création d'une procédure rapide d'examen au fond des demandes d'asile présentées à la frontière. Il s'agit en fait de demandes d'admission sur le territoire, qui sont présentées, pour 95 % d'entre elles, à l'aéroport de Roissy. Or les statistiques d'admission sur le territoire confrontées à celle du dépôt effectif de la demande d'asile montrent que les failles de notre procédure portent un grand tort aux efforts de rigueur et d'efficacité de la Police aux frontières dans la lutte contre l'immigration clandestine. En effet, alors que les agents de l'OFPRA présents en permanence dans la Zone d'attente des passagers en instance (ZAPI) rendent un avis majoritairement défavorable à l'admission du demandeur sur le territoire (3,75 % d'avis favorable en 2003 et 14 % en 2004), le taux global d'admission s'élève à 67,5 %, les responsabilités de l'admission étant multiples. Or, on constate que par la suite, parmi ces personnes admises à la frontière au titre de l'asile, seules 15 % concrétisent leur démarche en présentant réellement une demande en préfecture. Cette situation insatisfaisante conduit à proposer une procédure rapide d'examen au fond de la demande d'asile alors que le demandeur est retenu dans un centre fermé. Certains pays européens, notamment les Pays-Bas, ont mis en place une telle procédure, qui permet en outre un traitement juridique et humanitaire parfaitement abouti.

Cette proposition est à considérer dans le contexte d'un accroissement du trafic à Roissy, le *Hub* d'Air France étant prévu pour accueillir 80 millions de passagers par an en 2008, avec plusieurs vols provenant de pays demandeurs chaque jour.

La troisième proposition conduit à poursuivre l'effort de coordination entre les structures administratives chargées de l'accueil des étrangers. Il conviendrait de créer une direction unique réunissant l'ensemble des agents définissant et mettant en œuvre les politiques de l'asile, de l'immigration, de l'aide au retour et de la naturalisation.

Cette direction réunirait l'OFPRA, une partie de la DFAE (Ministère des affaires étrangères), une partie de la DLPAJ (Ministère de l'Intérieur), une partie de la DPM (Ministère de l'Emploi et de la solidarité) ainsi que l'ANAEM, éventuellement. Cette direction serait placée sous l'autorité d'un ministre délégué, placé sous la tutelle du Ministre des Affaires étrangères ou de la Justice. Certains pays européens ont mis en place une telle structure, qui présente des avantages en termes de cohérence.

La Rapporteuse a souligné la cohérence et l'autorité qu'impliquent une telle organisation ; le suivi humanitaire de la personne y semble, en outre, beaucoup mieux assuré, puisque le passage d'un statut juridique à l'autre se traduit concrètement par la transmission du dossier à un autre service dans un même bâtiment, avec une liaison entre les agents beaucoup plus immédiate.

La Rapporteuse a ensuite détaillé l'ensemble des propositions de la MEC.

S'agissant de la proposition n° 11 relative à l'hébergement obligatoire dans un centre d'accueil des demandeurs d'asile, **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a demandé si les pays qui ont imposé une obligation de résidence obtiennent de meilleurs résultats que la France en termes d'éloignement des déboutés du droit d'asile. Le logement dans un CADA n'empêche pas la personne déboutée de quitter les lieux afin de ne pas être reconduite à la frontière.

La Rapporteuse a répondu qu'en effet, le seul fait d'être hébergé en CADA ne change pas considérablement les choses. C'est plutôt le recours aux centres fermés qui facilite la reconduite, et aussi le suivi précis du demandeur.

S'agissant de la proposition n° 16 relative à la prise en charge des mineurs isolés demandeurs d'asile, **M. Augustin Bonrepaux, Président de la MEC**, a souligné que les départements étaient parfois contraints de prendre en charge une dépense, à travers l'aide sociale à l'enfance, qui incombait en réalité à l'État, seul compétent pour l'accueil des demandeurs d'asile. Il y a donc lieu de demander une clarification des participations financières en la matière.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souhaité savoir quels décrets étaient visés par la proposition n° 29, relative à l'aide médicale de l'État.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse, a précisé qu'il s'agissait des décrets d'application de deux dispositions législatives réformant le dispositif de l'aide médicale de l'État : l'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2002 et l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2003. Certaines des mesures de réformes ainsi adoptées ont pu entrer en vigueur immédiatement, mais pour d'autres, l'adoption de mesures réglementaires est nécessaire, et la parution des décrets est régulièrement demandée par le Parlement.

M. Jean-Louis Dumont a salué l'excellent travail de la Rapporteuse et a remercié cette dernière pour la grande qualité d'écoute dont elle a fait preuve, permettant de dépasser les polémiques. La MEC peut s'honorer d'avoir choisi un thème aussi transversal et de ne pas s'être exclusivement intéressée à la question du coût du droit d'asile. La réduction des délais est un impératif. Face à des personnes souvent fragilisées et nerveuses, il est essentiel de veiller à une bonne formation et une suffisante mobilité des personnels chargés de l'accueil des demandeurs d'asile. Malgré les évolutions qui ont déjà concerné l'OFPRA, cet office a encore besoin d'évoluer. Même si les associations font un travail d'encadrement remarquable, l'enjeu principal est de ne pas laisser les demandeurs d'asile en situation d'oisiveté lorsqu'ils attendent, pendant parfois plusieurs années, le terme des procédures engagées. Le groupe Socialiste votera les conclusions du rapport, ne serait-ce que parce qu'il est important que ces dernières suscitent des réactions. La diversité des flux en matière de demandes d'asile doit être observée de près, dans le respect des valeurs humaines conformes à notre tradition. Parmi les demandeurs, on observe de plus en plus de femmes seules, avec enfants, qui proviennent de pays instables où elles sont victimes d'incessants changements de régime.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse, a précisé qu'une proposition avait, un temps, été envisagée, consistant à demander une modulation des primes des fonctionnaires chargés de l'accueil des demandeurs d'asile.

M. Jean-Louis Dumont a indiqué qu'il ne souhaitait pas nécessairement une proposition normée, mais qu'il était important que le rapport évoque la question des personnels administratifs. Les préfets ont une grande part de responsabilité dans l'encadrement des demandeurs d'asile, certains d'entre eux demeurant trop souvent fermés à l'analyse des associations et des élus.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a félicité et remercié la Rapporteuse pour la qualité de son analyse et la richesse de ses propositions. C'est la première fois que la MEC aborde un sujet aussi complexe, avec une approche transversale et interministérielle. C'est l'honneur de l'Assemblée

nationale de rappeler le souci que nous avons tous de respecter le droit d'asile, l'un des socles de notre démocratie. Seule la mise en œuvre des procédures est en cause, à commencer par le problème des délais. La MEC doit veiller à ce que le Gouvernement tire les conséquences concrètes des conclusions du rapport.

M. Augustin Bonrepaux, Président de la MEC, s'est joint aux remarques de ses collègues sur la difficulté du travail et a salué l'efficacité de la Rapporteuse.

S'associant à ces félicitations, **M. Yves Deniaud, Président de la MEC**, a tenu à souligner le climat de consensus des travaux de la MEC et la grande qualité des services auditionnés, dont la compétence, l'humanité et le souci de transparence à l'égard des investigations parlementaires se sont révélés tout à fait conformes à l'esprit de la MEC. Il ne s'agit aucunement de mettre en cause le droit d'asile, mais de s'attaquer aux procédures qui entravent sa mise en œuvre concrète et son efficacité.

M. Jean-Louis Dumont a indiqué que, forte de ces expériences concluantes, la Commission des Finances est désormais parfaitement armée pour étudier des domaines aussi vastes que sensibles et qu'il convient à présent de donner une suite aux demandes répétées du Président Augustin Bonrepaux de créer une MEC sur la Défense nationale.

M. Michel Bouvard a considéré que la MEC pouvait tout à fait aborder des sujets complexes, pour autant que l'on s'assure de la mise en œuvre effective des préconisations formulées. Cette forme d'exercice d'un « droit de suite » doit constituer une pression positive sur le Gouvernement, que les propositions relèvent ou non du domaine de la loi. Les questionnaires budgétaires, de même que les indicateurs et les objectifs de performance sont un des moyens d'assurer le suivi de la mise en œuvre des préconisations des MEC.

La Commission a alors *adopté* les conclusions de la MEC et autorisé, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport.

* *
*

Mercredi 6 juillet 2005

Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président

La Commission des Finances a tout d'abord procédé à l'examen des **conclusions de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics.**

M. Georges Tron, Rapporteur de la MEC, a rappelé que la Mission avait mené un travail approfondi d'investigation depuis quatre mois, qui l'a conduit à dresser un constat particulièrement critique du fonctionnement de l'État en matière immobilière. Il s'agit de carences du système en tant que tel, jugement qui ne remet nullement en cause individuellement les personnes qui en ont la charge.

Il a semblé utile, dans cette démarche, de partir des attentes exprimées par les investisseurs et les promoteurs immobiliers sur la façon dont sont organisées les cessions et la gestion immobilière de l'État. Force est de constater que la gestion immobilière s'est considérablement professionnalisée au cours des dernières années et que l'État est maintenant nettement en retard. Depuis 15 ans, on observe une évolution de la gestion immobilière des grands groupes industriels et de nos voisins européens, vers une plus grande efficacité avec la définition de métiers immobiliers spécifiques, nécessitant des compétences spécialisées.

En regard, les conditions de la gestion immobilière de l'État ne paraissent plus acceptables. Les investisseurs recherchent une rentabilité et une stabilité juridique qui n'est pas assurée quant à l'origine et aux servitudes des immeubles domaniaux. Les baux publics comportent souvent des clauses exorbitantes du droit commun, ainsi la résiliation unilatérale, le niveau des loyers et l'absence de TVA. Les promoteurs recherchent la possibilité de transformer les immeubles et les règles locales d'urbanisme imposent souvent des lourdes contraintes d'affectation. Ainsi le POS/PLU de Paris prévoit une affectation de 25 % des surfaces à l'habitation sociale.

Les pratiques de l'État en matière de procédures de cession sont également critiquables dans la mesure où les acquéreurs potentiels n'ont pas les informations qu'ils seraient en droit d'espérer, avec par exemple l'appel d'offre paru le 9 juin dernier : de nombreux renseignements manquent. Tous ces facteurs entraînent une baisse significative des prix de cession pouvant atteindre 30 à 50 %.

Les carences de la gestion immobilière de l'État ne sont plus acceptables. La fonction d'État propriétaire a progressivement disparu. L'administration des Domaines a reconnu, lors de son audition par la MEC, qu'elle se cantonnait à un rôle de notaire, avec l'évaluation des immeubles et l'enregistrement des transactions. La Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE) a également reconnu, lors de son audition, qu'elle ne disposait pas de moyens suffisants et qu'elle devrait certainement « passer à la vitesse supérieure », au-delà de la simple constitution de listes de cessions. Son existence est jusqu'à présent sans base juridique et ses missions mentionnent « *l'animation et la coordination* » sous forme de simples avis. Cinq autres organismes interministériels ont été créés depuis 10 ans, sans que la situation n'en ait été améliorée pour autant.

L'État connaît mal son parc immobilier. Le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) a, certes, été actualisé au cours des deux dernières années, afin de réaliser, en matière immobilière, le bilan patrimonial prescrit par la LOLF, qui doit être disponible au 1^{er} janvier 2006. Mais ce tableau ne contient pas d'information sur les occupations, ne couvre actuellement que 90 % du parc (28.000 immeubles) et n'inclut pas les immeubles des établissements publics (30.000 immeubles supplémentaires). Cette mauvaise connaissance cache une sous-occupation chronique, même s'il est extrêmement difficile d'individualiser avec certitude des immeubles particuliers. Elle cache également un accroissement des surfaces, qui est de même difficilement quantifiable ; des informations font état, entre mars 2000 et octobre 2003, d'un accroissement de 660.000 m² en Île-de-France et de 188.000 m² à Paris. Le service des Domaines, consulté sur ces chiffres, n'a pas été en mesure de confirmer ou d'infirmier.

Les résultats des cessions sont en deçà des objectifs établis dans les lois de finances 2004 et 2005, à l'initiative de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale. On constate une grande incertitude sur les chiffres en 2004 : M. Jean-François Copé fait état de 160 millions d'euros de recettes, les Domaines parlent de 279 millions d'euros...

L'État n'a pas les moyens d'entretenir son parc immobilier, ce qui porte préjudice à la valorisation de l'immobilier et menace la sécurité de certains édifices. L'Inspection générale des finances a estimé qu'avec une maintenance préventive, il pourrait économiser près de la moitié des 2 milliards d'euros qu'il consacre chaque année à cet entretien courant.

La réforme du cadre juridique de l'immobilier de l'État est entreprise par le Gouvernement avec le déclassement des immeubles de bureau et l'assouplissement des procédures de cession, mais elle reste perfectible. Les collectivités locales disposent d'un droit de priorité et d'un droit de préemption, qui se surajoutent et augmentent les délais ; le code du domaine de l'État aurait

dû être réformé par ordonnance depuis le 31 décembre 2004 en application de la loi d'habilitation de juillet 2003.

On ne peut que constater une incurie totale de la gestion des logements de fonction de l'État, telle que décrite dans le rapport de décembre 2003 de l'Inspection générale des finances. Ce rapport a totalisé 137.000 logements de fonction d'agents publics, en précisant bien qu'il s'agit d'un décompte incertain - faute de recensement fiable -, et incomplet - de par l'absence de comptabilisation des entreprises publiques, des instituteurs, des collectivités locales et des hôpitaux. La valeur locative de ce parc est estimée à 1,4 milliard d'euros, alors que le total des redevances perçues par l'État ne dépasse pas 30 millions d'euros. Près de 20 % du parc de logements de fonction des ministères de la Culture, de l'Économie et de la Justice sont vacants.

Les ministères se comportent en quasi-proprétaires. Les auditions effectuées par la MEC ont montré qu'ils ne connaissent exactement ni les surfaces occupées ni les coûts de leur immobilier, du fait de l'absence de comptabilité analytique et de contrôle de gestion. La professionnalisation des personnels liés à l'immobilier est insuffisante. Les ministères ont tendance à acquérir toujours plus d'immeubles, et les opérations de cessions, quand elles existent, génèrent un coût de réimplantation des services supérieur aux produits et des surfaces occupées plus étendues. Les ministères ne se remettent pas en cause et les cessions marquent le pas.

L'opacité des procédures a été constatée au Ministère de la Culture, avec ses nombreux établissements publics, au Ministère de la Défense, avec la Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI), et au Ministère de l'Équipement, où pas moins de sept directions s'occupent d'immobilier... Dans ce dernier ministère, le rapport « Pommelet » d'octobre 2003 avait indiqué que 3 millions de m² pouvaient être cédés à court terme par le ministère et la SNCF, RFF et la RATP afin de contribuer à la construction de logements sociaux en Île-de-France. En 2004, seulement 120.000 m² ont été vendus pour un montant de 37 millions d'euros... À l'opposé, grâce à une forte volonté politique, les voies du Pont Cardinet ont été libérées rapidement dans le cadre de la candidature de Paris aux Jeux Olympiques.

Partant de ce constat, la MEC a alors fait des propositions dont le point central est la nécessité d'instaurer un pilotage politique de la fonction immobilière de l'État. Pour ce faire, deux solutions ont, un temps, été étudiées : une agence centrale immobilière, telle que préconisée dans le rapport Debains, mais qui ne correspond pas au contexte administratif et politique français ; un organisme rattaché au Premier ministre, qui n'a cependant pas vocation à gérer de façon opérationnelle. La solution préconisée la plus réaliste serait alors que le Ministre en charge du Budget s'occupe directement de ce dossier, et soit

assisté pour ce faire d'un « conseil de pilotage » pour lui faire des propositions et contrôler la mise en œuvre des décisions prises. Ce conseil serait composé de quatre parlementaires : un membre de la majorité et un membre de l'opposition dans chaque assemblée, de membres des corps de contrôle, des grandes administrations et de personnalités qualifiées publiques et venant des milieux professionnels. Ce conseil reprendrait les compétences de la MIVPIE et de tous les autres comités interministériels en charge de l'immobilier, qui auraient donc vocation à disparaître.

Son bras séculier serait un service des Domaines entièrement rénové, constitué sur la base d'un « service à compétence nationale » et dont la composition serait professionnalisée par l'adjonction d'experts venant du secteur privé. Il s'appuierait notamment sur les moyens opérationnels et les compétences professionnelles de la Caisse des dépôts. Ce dispositif se réaliserait sans création de structure, de locaux ou de poste de fonctionnaire. Parallèlement, les ministères centraliseraient la fonction immobilière au sein d'une direction immobilière unique. De même les préfets exerceraient leur rôle de gestion de l'immobilier de l'État dans leur ressort géographique.

Les ministères devront être responsabilisés à la gestion et aux coûts de l'immobilier par l'élaboration d'une comptabilité analytique et par l'instauration de loyers, qu'ils pourraient conserver, à titre expérimental, pendant un an en cas d'économie. Ils seraient intéressés aux cessions par un mécanisme de retour permettant de dresser un bilan global d'une opération et devant réserver 15 % du produit de la cession au désendettement de l'État. Un compte spécial devrait être créé à cet effet, et ces répartitions devraient être garanties dans la prochaine loi de finances.

Le travail d'actualisation et de fiabilisation du TGPE devrait être poursuivi et le bilan patrimonial de l'État devrait contenir une annexe décrivant les biens immobiliers des opérateurs publics.

Pour les logements de fonction, qui ne sont actuellement gérés ni par la MIVPIE ni par les Domaines, la MEC fait siennes les conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances, notamment sur la simplification et le respect des règles en matière d'attribution et de contraintes, la mise en règle avec les obligations sociales et fiscales et l'abandon de la référence à la loi de 1948 pour l'établissement des loyers. Il conviendrait en outre de revendre immédiatement les logements de fonction situés dans des immeubles banalisés et de soumettre les logements de fonction des ministres aux règles de droit commun.

Enfin, il faudrait instaurer une plus grande transparence de la gestion immobilière des ministères, favoriser diverses formes d'externalisation comme la maintenance intégrée, les partenariats publics-privés ou le crédit-bail

et inviter les Rapporteurs spéciaux à insérer dans leurs questionnaires budgétaires des questions communes sur l'immobilier.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que les mesures proposées dans le cadre de ce travail approfondi devaient être mises en œuvre rapidement.

Après avoir rappelé que si les entreprises étaient gérées comme l'État, beaucoup auraient disparu, le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'il était temps de passer aux actes en matière de gestion immobilière de l'État.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que la circulaire d'Edith Cresson date de plus de 10 ans.

M. Yves Deniaud, Président de la MEC, s'est étonné des réactions de personnes se sentant attaquées par la MEC. Si les questions posées ont été incisives, aucune mise en cause personnelle ne peut être relevée. Les auditions se sont toutes déroulées dans un climat de courtoisie. Les parlementaires ont, simplement, fait leur travail. Il y a d'énormes distorsions parmi les chiffres que la mission a pu collecter. S'agissant du volume des cessions réalisées en 2004, le premier chiffre fourni était de 75 millions d'euros. Ce chiffre a grossi pour atteindre finalement 280 millions d'euros, sans pour autant que cette évaluation puisse être certaine. De même, l'Inspection générale des finances a avancé un chiffrage du nombre de logements de fonction, alors que les Domaines estiment n'être en mesure que de chiffrer le nombre de fonctionnaires logés. Il n'est pas acceptable que l'État n'ait pas une vision claire de ce qu'il possède. On estime aujourd'hui son patrimoine à 28.000 immeubles, d'une valeur de 33 milliards d'euros, avec une marge d'incertitude de 10 %. En outre, ce chiffre n'inclut pas les biens possédés par les établissements publics, au nombre de plus de 30.000. De plus, les Monuments historiques relèvent d'une logique spécifique.

Après avoir rappelé que le groupe socialiste était parfaitement d'accord avec les orientations de ce rapport, **M. Jean-Louis Dumont** a déploré que l'État ne connaisse pas le périmètre et la valeur de son patrimoine. Les deux établissements publics de l'État que sont la SNCF et RFF, pourtant placés sous la tutelle directe d'un ministre, n'ont toujours pas réussi à délimiter leurs patrimoines respectifs depuis 10 ans. Ce genre d'attitude illustre également une forme de mépris à l'égard des parlementaires. Ce rapport doit être l'occasion pour le Parlement de réaffirmer sa capacité à définir les grandes orientations qui s'appliquent à l'État et à ses établissements publics. Alors que les actions entreprises par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, tentent d'initier une politique de construction de logements sociaux, RFF a lancé un concours

d'idées avec dix organismes privés, dont un seul peut être qualifié d'opérateur social, ce qui est choquant.

Les lois de décentralisation ne sont pas accompagnées d'un transfert de biens immobiliers correspondant aux compétences accordées aux collectivités territoriales. Il eût été plus adapté de transférer ces immeubles par le biais de baux emphytéotiques. Le rattachement des services chargés de l'immobilier au ministère chargé du Budget a fait l'objet d'un débat, mais l'objectif le plus important consiste à assurer la coordination de ces actions et éviter de nouvelles structures mal agencées. Si le groupe socialiste votera pour la publication de ce rapport, il convient que les rapporteurs spéciaux assurent le suivi des préconisations qui y sont formulées.

M. Augustin Bonrepaux, Président de la MEC, s'est félicité des résultats concrets des travaux de la MEC cette année. Le rapport relatif aux normes des installations sportives était particulièrement attendu par les élus locaux. Le rapport relatif à la mise en œuvre du droit d'asile, qui a tenu compte des remarques formulées par le groupe socialiste, est approuvé par ce même groupe. Enfin, le rapport présenté par M. Georges Tron montre que la gestion du patrimoine de l'État est pour le moins désordonnée. Ce rapport doit permettre d'en améliorer l'efficacité. Si, l'an dernier, les travaux de la MEC pouvaient être critiquables, cette année la Mission a fait preuve de responsabilité dans la recherche de l'intérêt général. Il est donc envisageable que, l'an prochain, la MEC s'intéresse par exemple au financement de la Défense.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a insisté sur la qualité des propositions formulées sur un sujet laissé en jachère depuis une décennie. Le pragmatisme du Rapporteur doit être salué. Plusieurs pistes ont été explorées, tout au long des auditions de la MEC, à commencer par la création d'une agence unique de gestion de l'immobilier de l'État, ou bien propre à chaque ministère. La piste de l'externalisation a également été étudiée. Finalement, la proposition faite consiste à recommander une profonde rénovation du service des Domaines. Avant la guerre, il était un service majeur de l'État. Aujourd'hui, il est cantonné à un rôle notarial. Si l'on veut des résultats concrets et rapides, la proposition du Rapporteur est la plus lucide. En outre, la fusion du ministère du Budget avec celui chargé de la Réforme de l'État doit être un atout. La création d'un service à compétence nationale ne signifie pas que l'on va transférer les Domaines de la Direction générale des impôts vers la Direction générale de la comptabilité publique. Pour assurer la réussite de cette réforme, il faut un comité de pilotage, le recours à des compétences extérieures à l'administration, ainsi que l'élaboration d'une doctrine permettant de passer d'une logique d'affectations de locaux à un système d'occupation contractuelle de ceux-ci. Le travail de la MEC est

particulièrement utile, car directement opérationnel. Il conviendra cependant de s'assurer de la mise en œuvre concrète de ces propositions.

M. Charles de Courson a jugé intéressante la proposition tendant à instaurer des loyers d'occupation. Il convient en effet de centraliser la gestion immobilière et de faire payer un loyer aux services qui occupent les locaux, dans le cadre d'une comptabilité analytique. Il faut tout de même se poser la question de l'identité de l'organisme qui sera en charge de l'entretien des locaux. De plus, cette proposition doit reposer sur un système de facturation interne à l'État, qui est aujourd'hui inexistant.

Après avoir rappelé que si un consensus a pu se dégager au sein de la MEC, c'est parce que tous ses membres sont d'accord sur les objectifs et ne considèrent pas qu'il s'agissait de combler à court terme les déficits abyssaux de l'État, **M. Jean-Pierre Brard** a estimé que le consensus devait également être recherché avec les fonctionnaires de l'État, s'agissant des transferts de localisation des services. Le coût d'entretien des monuments historiques est évidemment hors marché, car l'Histoire a son prix. L'attribution des logements de fonction débouche parfois sur des rentes de situation. Afin d'éviter que ne se reconstituent des privilèges, pourtant abolis le 4 août 1789, il convient de réexaminer régulièrement le bien fondé de ces logements.

M. Pascal Terrasse a souligné le problème particulier que pose dans notre pays la gestion des immeubles classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques. Celle-ci comporte des contraintes spécifiques comme, notamment, l'obligation de recourir à des architectes ou des entreprises agréés. Elle est également confrontée à des difficultés en matière de respect des normes de sécurité et d'accessibilité pour les handicapés. Plus largement, la gestion de l'immobilier de l'État doit être plus efficiente – en particulier s'agissant des cessions – et devra régler des problèmes tels que celui de l'amiante, comme à Jussieu par exemple. Pour les immeubles que l'État aura du mal à désamianter, se pose le problème de destruction, afin de mieux reconstruire ailleurs. Cela permettrait de réduire le coût de l'immobilier et d'assurer une meilleure gestion. Par ailleurs, la politique de déconcentration immobilière, lancée par Mme Edith Cresson lorsqu'elle était Premier ministre, mériterait d'être poursuivie.

M. Michel Bouvard, Président, a estimé que ce rapport illustre la grande opacité caractérisant la gestion des opérateurs publics, comme c'est aussi le cas, ainsi que l'a montré la Cour des comptes, en matière de gestion des effectifs et de logements de fonction. L'arbitrage selon lequel chaque ministère doit assurer l'entretien des monuments historiques relevant de son champ d'activité a été rendu lorsque Georges Pompidou était Premier ministre. Il convient de réfléchir sur le coût d'entretien de ces bâtiments et de neutraliser,

pour les administrations, les contraintes spécifiques qui leur sont liées. Cela n'empêche pas pour autant d'évaluer le coût supplémentaire correspondant.

M. Georges Tron, Rapporteur de la MEC, a apporté les éléments de réponse suivants :

– tous les interlocuteurs de la Mission ont insisté sur l'urgence d'agir, liée à la fois à la dégradation de la situation et à l'opportunité, tant en termes de valeurs que de taux. Comme l'a rappelé devant lui un dirigeant de BNP-Paribas-Immobilier, « *la France a entre dix et quinze ans de retard* » ;

– au-delà de la gestion immobilière de l'État, c'est sur le comportement général de l'administration qu'il convient désormais de s'interroger. En témoigne notamment l'effervescence suscitée par la Mission – considérée parfois comme un « tribunal d'inquisition » alors qu'elle cherchait seulement à faire la lumière sur le sujet ;

– les observations formulées par M. Jean-Louis Dumont en matière de décentralisation sont justes. Par ailleurs, si la question du rattachement au Premier ministre est théoriquement pertinente, elle présente l'inconvénient, compte tenu du nombre d'instances interministérielles placées sous l'autorité du Premier ministre, de redonner en pratique aux ministères les compétences que l'on veut précisément centraliser et harmoniser ;

– concernant le service des Domaines, qui devrait constituer le bras séculier de la gestion immobilière de l'État, la question n'est pas de savoir à quelle direction il doit être rattaché, mais comment en réformer l'organisation et le fonctionnement, afin qu'il s'ouvre, se modernise et rende compte au futur comité de pilotage ;

– le suivi des rapports de la MEC, comme ceux de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, devrait être obligatoire. D'ailleurs, le présent rapport s'appuie sur nombre de conclusions figurant dans de précédents rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances ;

– le ministère chargé de l'Économie travaille actuellement à l'élaboration d'une méthodologie commune de répartition des dépenses immobilières entre les programmes budgétaires. La règle générale consisterait à répartir le maximum de dépenses entre les différents programmes pour constituer des politiques publiques « à coût complet ». Mais on peut, dans un premier temps, envisager des actions de soutien grâce à la passation de conventions, comme le permet d'ailleurs la loi organique relative aux lois de finances ;

– la représentation de délégués du personnel des ministères au sein du comité de pilotage pourrait effectivement être utilement prévue ;

– la gestion des monuments historiques doit naturellement faire l'objet d'un régime spécifique, ainsi d'ailleurs que le propose le rapport ;

– s'agissant des logements de fonction, il convient non seulement d'en connaître le nombre, mais de les soumettre à des règles claires et, dans la plupart des cas, de se rapprocher du droit commun ;

– l'implantation géographique des sites doit être effectivement améliorée. Le comité de pilotage pourrait à cet égard constituer une force d'impulsion stratégique.

La Commission des Finances a *adopté* les conclusions de la MEC et *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport.

*

Puis la Commission a procédé, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général, à l'examen de la proposition de résolution (n° 2441) de M. Marc Laffineur, Rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2006 (E 2902).**

En préambule, le **Rapporteur général** a rappelé que la proposition de résolution a une portée financière indirecte non négligeable puisqu'elle touche, *in fine*, à un prélèvement sur recettes au profit de la Communauté européenne évalué à 16,5 milliards d'euros en 2005.

Depuis 14 ans, la Délégation pour l'Union européenne dépose une proposition de résolution sur l'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne. En application de l'article 88-4 de la Constitution, la Commission examine puis, le cas échéant, adopte la proposition de résolution. Celle-ci devient définitive dans un délai de 8 jours suivant la distribution du rapport de la Commission si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'a été présentée. Cela n'a d'ailleurs jusqu'ici jamais été le cas.

Si l'Assemblée nationale veut faire utilement connaître ses observations au Gouvernement, il faut que ce processus s'articule avec le calendrier budgétaire communautaire, plus précoce que le calendrier national. A cet égard, l'examen de l'article du projet de loi de finances autorisant le prélèvement sur recettes au profit des Communautés intervient trop tard pour modifier substantiellement les choix financiers européens.

Le Rapporteur général a remarqué que les débats portent moins cette année sur le budget communautaire pour 2006 lui-même qui, en raison de sa situation en fin de la programmation 2000-2006, consiste essentiellement à

« solder » les engagements réalisés dans le passé et à financer la montée en charge des dépenses au bénéfice des pays de l'élargissement.

L'avant-projet de budget propose en effet la mobilisation des moyens prévus dans la programmation 2000-2006. A cette fin, les crédits d'engagement, à 121 milliards d'euros, conserveraient une croissance soutenue (+ 4,0% après + 5,2% en 2005 et + 11,6% en 2004), au bénéfice quasi exclusif des nouveaux États membres, conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 qui avait prévu des dotations aux pays de l'élargissement atteignant 45 milliards d'euros en trois étapes (2004, 2005 et 2006). Ainsi, les fonds structurels dans les pays de l'élargissement progressent de 30% pour atteindre 10 milliards d'euros, tandis que les aides agricoles directes au bénéfice de leurs agriculteurs représentent désormais 35% des paiements dont bénéficient les agriculteurs de l'UE à 15.

Dans le même esprit, les crédits de paiement, à 113 milliards d'euros (soit 1,02% du revenu national brut – RNB) progressent fortement (+ 5,9%). La hausse de 6,7 milliards d'euros des dépenses effectives s'expliquerait pour 3,2 milliards d'euros, par la « liquidation » des engagements au titre des fonds structurels, la période de programmation 2000-2006 arrivant à son terme, ce qui impose un effort soutenu de consommation des crédits pour éviter d'accumuler un « reste à liquider » (le fameux « RAL » dans la terminologie européenne) excessif pesant sur la prochaine programmation. Elle s'expliquerait pour 2,2 milliards d'euros par un ressaut de paiements agricoles, dont 1,7 milliard d'euros liés à la deuxième étape de la mise en œuvre de la réforme 2003 de la politique agricole commune (qui a pour objet, comme le savent en particulier les députés élus dans des circonscriptions rurales, de substituer progressivement aux compensations accordées au moyen de la définition d'un prix d'intervention dans le secteur du lait des paiements directs, souvent « découplés » de la production effective). Elle s'expliquerait pour 0,9 milliard d'euros par une hausse des dépenses au titre des politiques internes, une priorité bienvenue étant accordée à la recherche dont la dotation, en progressant de 250 millions d'euros (+ 5%) devrait atteindre 5,3 milliards d'euros, le « saupoudrage » de crédits dans de nombreuses micro-politiques à l'efficacité douteuse n'étant, de façon moins opportune, guère interrompu. Cette hausse s'expliquerait enfin, pour 0,4 milliard d'euros, par une progression des dépenses administratives liées aux recrutements rendus nécessaires par l'élargissement, en particulier s'agissant des emplois de traducteurs (les effectifs de la Commission européenne progresseraient de 700 postes). Il faut à cet égard rappeler que la Commission européenne fait preuve d'un usage modéré et équilibré des ressources humaines.

Le Rapporteur général a ensuite abordé la question des négociations relatives aux perspectives financières 2007-2013 qui encadreront

les budgets annuels de cette période en déterminant un plafond annuel global de dépense (en crédits de paiement) et des plafonds annuels particuliers pour chaque rubrique du budget (en crédits d'engagement). Compte tenu des nombreuses discussions qui ont déjà eu lieu, en particulier au sein de la Commission à l'occasion de l'adoption de la résolution n° TA 455, à l'initiative de MM. René André et Marc Laffineur, lors de sa réunion du 15 juin 2005, durant laquelle la majorité a notamment réaffirmé son attachement à la préservation de la politique agricole commune et au respect des engagements pris à l'automne 2002 sur son évolution à moyen terme, le Rapporteur général a limité son propos à deux éléments décisifs qui mettent en évidence la responsabilité et l'équilibre de la position soutenue par la France.

Le Rapporteur Général a d'abord souligné l'incompatibilité d'une inflation des dépenses communautaires avec l'assainissement structurel des finances publiques auquel s'astreignent de nombreux États membres, en particulier la France. Dans la mesure où l'Europe ne s'est pas encore entendue pour financer de nouvelles missions, rien ne peut justifier d'abandonner le plafonnement du budget communautaire à 1% du revenu national brut, niveau qui autorise tout de même une progression en volume de 1,6% par an des crédits d'engagements et même de 3,2% par an des paiements, ce qui apparaît très généreux, en particulier lorsqu'on rapproche ces chiffres de la norme du gel de la dépense que s'est imposée depuis 3 ans l'État en France. La proposition de la Commission européenne de porter le plafond des dépenses à 1,24% du RNB (en engagements) et à 1,14% (en paiements) ne peut dès lors être retenue sans risque majeur pour les finances publiques des États membres. Il faut d'ailleurs rappeler l'acuité de l'enjeu pour la France. Même en plafonnant le budget à 1% et en conservant le système de financement tel qu'il existe aujourd'hui, le coût de l'élargissement ne sera « absorbé » qu'en 2008, année durant laquelle l'essentiel des crédits d'engagements accordés aux dix nouveaux États membres seront couverts par les crédits de paiements qui leur correspondent. La contribution française au financement du budget européen passera dès lors, à cette date, à 20,5 milliards d'euros au lieu de 16,5 milliards d'euros aujourd'hui, pour se stabiliser ensuite autour de 18,5 milliards d'euros. En revanche, si les propositions de la Commission européenne l'emportaient, la contribution française atteindrait 23,5 milliards d'euros, soit 5 milliards d'euros de plus par an. Ces chiffres montrent bien le caractère crucial de cette question.

Le Rapporteur général a ensuite considéré que les débats récurrents sur le « rabais britannique » ne doivent pas faire perdre de vue l'essentiel : la correction dont bénéficie ce pays rend inéquitable le financement du budget européen. Ainsi, la France, qui représente 17% du PIB européen, assume 18% du financement du budget, tandis que le Royaume-Uni, dont la part dans le PIB dépasse 18%, ne contribue qu'à hauteur de 13% à la charge commune. En raison des « rabais sur le rabais » accordés au cours des années à

certaines États membres, la France finance aujourd'hui le tiers du coût du « chèque britannique ». Chaque année, elle dépense à ce titre 1,5 milliard d'euros des 5 milliards d'euros que coûte la correction britannique.

La Commission a ensuite procédé à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

M. François Scellier s'est interrogé sur la terminologie brutale du dernier alinéa (6) de la proposition de résolution qui dispose que l'Assemblée nationale « s'oppose » à toute réduction des dépenses agricoles.

M. Charles de Courson a douté de la portée réelle de cet alinéa en estimant que les dépenses agricoles sont des « dépenses obligatoires » dans la nomenclature européenne, qui découlent obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci et sur lesquelles les autorités européennes n'ont guère de marges de négociation ou d'amendement.

Le **Rapporteur général** a précisé, d'une part, que la notion de « dépenses obligatoires » a pour objet de confier au Conseil une compétence décisionnelle exclusive à leur sujet. Cela signifie simplement que le Conseil décide en dernier lieu du niveau de ces dépenses, quelle que soit l'opinion du Parlement. Les dépenses n'en sont pas pour autant figées dans la procédure budgétaire. Ensuite, au sein des dépenses agricoles, seules celles au titre du FEOGA-garantie, qui mobilise l'essentiel des crédits du premier pilier de la politique agricole commune, sont des « dépenses obligatoires ». En revanche, toutes les autres dépenses agricoles, en particulier celles relatives au développement rural qui représentent près de 8 milliards d'euros dans le budget européen, n'appartiennent pas à cette catégorie.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a suggéré de clarifier cet alinéa de la proposition de résolution en substituant aux termes « *toute réduction* » des dépenses agricoles à laquelle s'opposerait l'Assemblée nationale dans la résolution les termes « *une remise en cause* », qui montrent clairement l'attachement de la Commission au maintien de la politique agricole commune et au respect des engagements pris à son propos en 2002.

La Commission a *adopté* cet amendement.

M. Didier Migaud a regretté que la proposition de résolution, qu'il a jugé terne, sans saveur et témoignant d'une absence totale de volonté, trahisse, comme trop fréquemment, une excessive timidité du Parlement dont la majorité ne parvient pas à peser réellement sur les choix européens pris par le Gouvernement. Il a rappelé que l'opposition regrette fermement la position du Président de la République dans les négociations relatives aux perspectives financières, avec en particulier un attachement dogmatique et à courte vue sur un plafonnement à 1,0% des dépenses européennes qui est manifestement

contradictoire avec notre devoir de solidarité à l'égard des pays de l'élargissement et avec le financement d'une politique volontariste et efficace de croissance au niveau européen, laquelle implique à tout le moins un effort de mobilisation pour la recherche et la mise en œuvre d'une politique de grands travaux. Il est déplorable que la Représentation nationale ne se saisisse pas d'un débat de cette ampleur.

Le **Rapporteur général** a rappelé que l'Assemblée nationale s'est saisie des perspectives financières 2007-2013 au travers des débats ayant abouti à l'adoption de la résolution n° TA 455, à l'initiative de MM. René André et Marc Laffineur, et à l'occasion de la discussion organisée le 15 juin 2005, en séance publique, après une déclaration du Gouvernement sur le Conseil européen de Bruxelles.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur les positions exprimées sur l'avant-projet de budget pour 2006 par les groupes politiques du Parlement européen.

Le **Rapporteur général** a observé que ces positions ne peuvent être connues avant que le Parlement européen ne débute l'examen du budget en septembre prochain.

La Commission a *adopté* l'article unique ainsi modifié de la proposition de résolution.

* *
*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Mercredi 6 juillet 2005

– *Conclusions des travaux sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics*

– *Conclusions des travaux sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile*

Informations relatives à la Commission

La Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a désigné, pour siéger à une éventuelle Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie (n° 2249) :

– MM. Gilles Carrez, Philippe Houillon, Philippe Auberger, Richard Mallié, Mme Marie-Hélène des Esgaulx, MM. Tony Dreyfus, Jean-Pierre Balligand, *comme candidats titulaires* ;

– MM. Guy Geoffroy, Jean-Jacques Descamps, Jean-Michel Dubernard, Yves Deniaud, Jean Launay, Charles de Courson, *comme candidats suppléants*.

Elle a également nommé :

– *M. Gilles Carrez*, Rapporteur sur la proposition de résolution de la Délégation pour l'Union européenne sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2006 (n° 2441).

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

Mardi 5 juillet 2005

Présidence de M. Philippe Houillon, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Mansour Kamardine, le projet de loi organique, adopté par le Sénat, modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République (n° 2334) et le projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger (n° 2335).

M. Mansour Kamardine, rapporteur, a exposé que ces deux textes tendaient à améliorer la situation des 2,2 millions de Français établis à l'étranger qui défendent les valeurs, les intérêts économiques et culturels français et ne souhaitent pas rompre avec leurs attaches nationales.

Il a rappelé que la réponse à l'éloignement a longtemps été le vote par procuration, utilisé notamment par le général de Gaulle pour l'élection présidentielle de 1969. Du fait des contraintes inhérentes à ce type de vote, qui impose de se déplacer pour établir la procuration et de connaître une personne de confiance dans sa circonscription, de nombreux Français de l'étranger ne pouvaient pas participer aux grands débats nationaux. L'État a apporté des réponses à ce problème en plusieurs étapes. La première a été la création d'une carte d'identité consulaire. Ensuite, la loi organique du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République a créé des listes de centre de vote à l'étranger pour les élections à circonscription unique, c'est-à-dire l'élection présidentielle, le référendum et, à partir de 1977, l'élection du Parlement européen. Enfin, la loi du 7 juin 1982 a permis à tous les Français établis hors de France de participer à l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), sur la base de listes consulaires spécifiques.

Le rapporteur a ensuite observé que la coexistence des listes de centre de vote et des listes consulaires avait été une source de confusions pour les électeurs, qui croyaient fréquemment pouvoir voter à l'étranger pour les

scrutins nationaux alors qu'ils n'étaient inscrits que pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

Le projet de loi organique et le projet de loi permettront de mettre fin à ces problèmes grâce à une simplification du droit applicable. Ils créent tout d'abord une liste électorale consulaire unique, pour laquelle les modalités d'inscription sont simplifiées, notamment par la fusion des deux Commissions administratives compétentes actuellement pour établir les listes. En second lieu, ils facilitent l'inscription sur les listes électorales des jeunes Français, en étendant le régime d'inscription automatique instauré sur le territoire national en 1997. Enfin, ils favorisent la participation électorale en prévoyant l'ouverture de bureaux de vote supplémentaires, afin de rapprocher ceux-ci des électeurs.

Le rapporteur a indiqué que les personnes auditionnées ont toutes salué cette réforme comme une excellente initiative et souhaité qu'elle soit adoptée rapidement. L'entrée en vigueur des deux textes, qui devra être précédée de divers préparatifs, est prévue au 1^{er} janvier 2006. Ceci permettra de tester le nouveau dispositif lors du renouvellement partiel de l'AFE, puis lors de l'élection présidentielle de 2007.

Puis, le rapporteur a évoqué plusieurs questions en suspens concernant l'application de la réforme. Il a estimé que la multiplication des relations électroniques avec les consulats, notamment en faisant figurer l'adresse électronique sur la liste électorale consulaire, était hautement souhaitable pour favoriser la communication aussi bien que pour assurer la sécurité des ressortissants français. Il a également appelé de ses vœux un assouplissement des conditions de la propagande électorale et une généralisation du vote électronique.

Après avoir salué la coopération fructueuse effectuée en amont par les Commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat afin de rapprocher les points de vue des deux assemblées, notamment sur le champ laissé au décret d'application, le rapporteur a conclu son propos en soulignant l'importance d'une réforme qui doit permettre aux Français de l'étranger de prendre toute leur part dans le débat national.

M. René Dosière s'est déclaré favorable aux deux projets, qui permettront une simplification des procédures, et a rappelé qu'il avait déposé des amendements en ce sens lors du débat sur la réforme du CSFE en 2004. Il a jugé qu'après l'adoption à l'unanimité des deux textes par le Sénat, un vote conforme de l'Assemblée nationale permettrait de mettre en œuvre rapidement ces mesures. Il a toutefois regretté que les Français établis hors de France ne puissent plus voter à l'étranger pour l'élection du Parlement européen depuis la réforme de 2003, en rappelant que, lors du débat devant le Sénat, le secrétaire

d'État aux affaires étrangères avait évoqué la possibilité de revenir sur cette disposition. Il a par ailleurs souhaité que le vote électronique, introduit en 2003 à titre expérimental pour l'élection de l'AFE, puisse, d'une part, faire l'objet d'un rapport d'évaluation, et, d'autre part, être étendu à l'ensemble des élections se déroulant à l'étranger. À cet égard, il a observé que la création d'une liste électorale consulaire unique devrait faciliter le vote électronique, qui permet de pallier le problème de la distance parfois considérable qui sépare l'électeur du bureau de vote.

Le rapporteur a apporté les éléments de réponse suivants :

— les Français établis hors de France ont perdu la possibilité de voter à l'étranger pour les élections européennes, mais ils peuvent voter par procuration dans une commune française, comme pour les élections législatives ou municipales ;

— la possibilité de vote électronique pour l'élection de l'AFE a été introduite par la loi du 28 mars 2003, de manière générale. C'est le décret d'application qui a prévu, dans un premier temps, une expérimentation aux États-Unis en 2003. Lors du débat devant le Sénat, le secrétaire d'État aux affaires étrangères s'est engagé à généraliser cette possibilité pour l'élection de 2006 et à l'étendre à l'élection présidentielle pour 2007 ; confirmation de ce calendrier sera demandée en séance à l'Assemblée nationale.

Puis la Commission est passée à l'examen des articles du projet de loi organique.

Article 1^{er} : *Intitulé de la loi organique du 31 janvier 1976 :*

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

Article 2 (art. premier à 9 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976) : *Listes électorales consulaires :*

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

Article 3 (art. 10 à 19 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976) : *Diverses modifications relatives aux opérations électorales :*

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

Article 4 : *Électeurs inscrits de droit sur les listes électorales consulaires :*

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5 : *Dispositions transitoires :*

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

Article 6 : *Entrée en vigueur de la loi organique :*

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Elle a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi organique sans modification

Puis, la Commission a examiné les articles du projet de loi modifiant la loi du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Article 1^{er} (art. 2 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982) : *Inscription sur les listes électorales consulaires pour l'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger :*

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

Article 2 (art. 4 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982) : *Coordination :*

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

Article 3 (art. 2 *bis*, 2 *ter*, 2 *ter*-1, 2 *ter*-2, 2 *quater* et 2 *quinquies* de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982) : *Abrogations :*

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

Article 3 bis (nouveau) (art. 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982) : *Propagande électorale :*

La Commission a *adopté* l'article 3 *bis* sans modification.

Article 4 : *Entrée en vigueur de la loi :*

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi sans modification.

*

La Commission a examiné, en deuxième lecture, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, le projet de loi organique, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (n° 2406).

M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur, a exposé que le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale avait été adopté en deuxième lecture au Sénat sans que la nouvelle structure choisie par l'Assemblée nationale en première lecture ait été modifiée, la Commission des Affaires sociales s'étant reconnue globalement satisfaite des modifications apportées par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement a présenté en deuxième

lecture au Sénat plusieurs amendements, notamment pour accorder à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie une plus grande place en loi de financement et pour restreindre le nombre de votes sur les tableaux financiers—qui demeurent toutefois au nombre de dix-sept. Le Sénat a par ailleurs supprimé la disposition habilitant le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance en cours d'année, la disposition permettant de modifier les règles relatives à la gestion des risques par les régimes complémentaires ainsi que la disposition permettant aux parlementaires de demander la communication d'annexes supplémentaires. Ces dispositions avaient été proposées et adoptées en première lecture à l'Assemblée nationale, la Commission des Lois ayant toutefois été défavorable à la dernière d'entre elles.

Le rapporteur a également indiqué que deux dispositions renforçant le monopole des lois de financement de la sécurité sociale avaient été proposées par la Commission des Affaires sociales et adoptées par le Sénat : la première réserve aux lois de financement l'affectation d'une recette de la sécurité sociale à une autre personne morale ; la seconde prévoit que toute dérogation au principe de compensation intégrale des exonérations de cotisations ou de charges sociales devra figurer et ne pourra figurer qu'en loi de financement.

Le rapporteur a souligné le fait que cette seconde disposition aurait des conséquences importantes sur le droit d'amendement des députés. La possibilité de déposer des amendements d'exonération de charges sociales sera restreinte aux seules lois de financement, dans la mesure où seules ces lois de financement permettront de déroger au principe de compensation des exonérations et par conséquent de lever l'irrecevabilité financière de ces amendements.

En dépit de cette restriction sensible du droit d'amendement, le rapporteur a annoncé qu'il ne proposerait pas de supprimer la disposition introduite au Sénat afin d'obtenir un vote conforme au Sénat du texte qui sera adopté par l'Assemblée nationale.

Précisant enfin que les seules questions restant à suspens avaient trait au contenu de certaines annexes et au débat d'orientation sur les finances sociales, le rapporteur a indiqué que les amendements viseraient, outre à apporter certaines corrections, à répondre à ces questions.

Puis la Commission est passée à l'examen des articles du projet de loi.

Article premier (art. L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) :
Contenu et structure des lois de financement de la sécurité sociale :

La Commission a *adopté* dix amendements rédactionnels présentés par le **rapporteur**.

Puis la Commission a *adopté* l'article premier ainsi modifié.

Article 2 (art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale) :
Documents annexés à la loi de financement de la sécurité sociale :

La Commission a *adopté* sept amendements présentés par le **rapporteur** :

— le premier de nature rédactionnelle ;

— le deuxième visant à réparer l'oubli de la mention du régime des non salariés agricoles dans l'annexe prévue au 3° du II de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale ;

— Le troisième, précisant les flux financiers concernés par la neutralité des relations entre l'État et la sécurité sociale ;

— Les deux suivants, de nature rédactionnelle ;

— le sixième, rétablissant l'obligation pour le Gouvernement de transmettre tous les trois ans au Parlement la liste de tous les régimes obligatoires de base et du nombre de leurs cotisants actifs et retraités titulaires de droits propres ;

— Le dernier, de coordination.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 3 quater (art. L.O. 111-5-3 du code de la sécurité sociale) :
Débat d'orientation sur les finances sociales :

La Commission a *adopté* deux amendements présentés par le **rapporteur** :

— le premier rendant obligatoire chaque année la présentation par le Gouvernement d'un rapport sur les orientations des finances sociales avant la fin de la session ordinaire ;

— le second permettant de tenir concomitamment le débat auquel ce rapport peut donner lieu et le débat d'orientation budgétaire prévu par la loi organique relative aux lois de finances.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 4 (art. L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale) :
Procédure de vote :

Après avoir *adopté* un amendement de précision rédactionnelle du **rapporteur**, la Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 5 (art. L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale) :
Contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur** et cet article ainsi modifié.

Article 6 bis (art. L.114-5 du code de la sécurité sociale) :
Coordination :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 quater (art. L.O. 132-3 du code de la sécurité sociale) :
Coordination :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur** et cet article ainsi modifié.

Article 6 sexies (art. L. 723-12 du code rural) : *Saisine de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 septies (art. L. 731-6 du code rural) : *Trésorerie du Fonds de financement des prestations sociales agricoles :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 decies (art. L.O. 111-12 [nouveau] du code de la sécurité sociale) : *Délai de réponse aux observations d'une mission d'évaluation et de contrôle :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 duodecies (nouveau) (art. L. 111-10-2 [nouveau] du code de la sécurité sociale) : *Procédure de rendu de l'avis des Commissions parlementaires sur la liste des sous-objectifs de dépenses :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur** et cet article ainsi modifié.

Article 6 terdecies (nouveau) (titre I^{er} du livre I^{er}, chapitre I^{er bis}, sections 1, 2, 3, 4 du code de la sécurité sociale) : *Coordination et nomenclature du code de la sécurité sociale :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 7 : Entrée en vigueur :

Après avoir *adopté* trois amendements rédactionnels présentés par le **rapporteur**, la Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

La Commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

* *
*

Mercredi 6 juillet 2005

Présidence de M. Philippe Houillon, président

La Commission a examiné, en deuxième lecture, sur le rapport de M. Gérard Léonard, la proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative au traitement de la récidive des infractions pénales (n° 2093).

Le président Philippe Houillon a rappelé que la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales était le résultat d'un travail essentiellement parlementaire. Après que M. Christian Estrosi, alors député, eut déposé une proposition sur ce sujet, M. Pascal Clément, alors président de la Commission des Lois, a décidé de créer une mission d'information, dont le rapport a été adopté avec l'abstention constructive de l'opposition en juillet 2004. S'inspirant fidèlement des conclusions de cette mission d'information, M. Pascal Clément et M. Gérard Léonard ont rédigé une proposition de loi adoptée par l'Assemblée en décembre 2004 et profondément modifiée par le Sénat en février dernier. C'est ce texte dont la Commission est aujourd'hui saisie en deuxième lecture.

M. Gérard Léonard, rapporteur, a tout d'abord indiqué que le Sénat avait profondément modifié le texte de la proposition de loi puisque, sur ses dix-huit articles, seuls quatre d'entre eux avaient été adoptés sans modification, onze ayant été supprimés, la seconde assemblée ayant décidé, par ailleurs, d'en insérer six nouveaux.

Compte tenu de l'ampleur des modifications ainsi apportées par le Sénat, il a ensuite précisé que, dans un souci de clarté, il entendait présenter d'abord les dispositions adoptées par cette assemblée sans modification, puis celles supprimées, pour évoquer ensuite les articles ayant fait l'objet de modification.

S'agissant des dispositions adoptées sans modification par le Sénat, outre l'article d'application de la loi à l'outre-mer, elles concernent celles prévues à l'article premier, élargissant les catégories de « délits assimilés » afin que toute infraction de violences volontaires, ou commise avec la circonstance aggravante de violence, constitue une même infraction au sens de la récidive, celles figurant à l'article 3 ayant pour objet de limiter à deux le nombre des condamnations assorties du sursis avec mise à l'épreuve (SME) pouvant être prononcées à l'encontre d'un prévenu en situation de récidive, – ce nombre étant abaissé à un seul SME lorsqu'il s'agit d'une récidive en matière de violence ou d'agression sexuelle – et celles inscrites à l'article 6, prévoyant que le tribunal correctionnel peut relever d'initiative la circonstance

aggravante de récidive sans l'accord du prévenu qui devra, en contrepartie, avoir été en mesure de présenter ses observations.

Évoquant ensuite les articles supprimés par le Sénat, le rapporteur a indiqué qu'il s'agissait de l'article 5, limitant le crédit de réduction de peine pour les récidivistes, le Sénat, par la voix de son rapporteur, considérant que ces dispositions étaient « *excessives* », ainsi que des articles 7 à 12, organisant la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile des criminels sexuels les plus dangereux et garantissant leur localisation sur l'ensemble du territoire national.

À cet égard, le rapporteur a rappelé que l'article 7 introduisait une nouvelle section dans le code pénal permettant à la juridiction de jugement de prononcer, « *à titre de mesure de sûreté* », le placement sous surveillance électronique mobile des personnes condamnées à une peine supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement pour un crime ou un délit sexuel. Pour sa part, l'article 8 déterminait la procédure organisant la mise en œuvre de cette mesure. Le dispositif proposé prévoyait que l'évaluation de la dangerosité, conduite par le juge de l'application des peines (JAP), devait débiter au moins deux ans avant la levée d'écrou. Si le juge considérait que, compte tenu de sa personnalité et des faits commis, la libération du condamné présentait un danger pour l'ordre public en raison des risques de renouvellement de l'infraction, il saisissait le tribunal de l'application des peines (TAP) aux fins de placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) du condamné à titre de mesure de sûreté.

Lorsqu'il ordonnait une telle mesure, le TAP ne pouvait le faire pour une durée supérieure à trois années renouvelables si la personne avait été condamnée pour un délit, et à cinq années renouvelables si la personne avait été condamnée pour un crime. Toutefois, la durée totale du placement sous surveillance électronique mobile ne pouvait excéder vingt ans en matière correctionnelle et trente ans en matière criminelle.

Le rapporteur a tenu à rappeler que plusieurs garanties étaient apportées aux droits de la personne dont le placement sous surveillance électronique mobile était envisagé : les décisions du TAP étaient prises contradictoirement et susceptibles d'appel, le JAP pouvant désigner à tout moment un médecin pour que celui-ci vérifie que la mise en œuvre de ce procédé ne présentait pas d'inconvénient pour la santé de l'intéressé et le procédé de surveillance électronique mobile devant, par ailleurs, être homologué par le ministre de la Justice.

Puis, observant que le placement sous surveillance électronique mobile permettait la localisation précise de la personne, le rapporteur a souligné l'intérêt que cette technique pouvait avoir dans le cadre du suivi socio-

judiciaire, emportant, par exemple, l'interdiction pour le condamné de se rendre dans certains lieux, et rappelé que le texte de l'article 12 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture faisait précisément du PSEM une des modalités juridiques du suivi socio-judiciaire.

Constatant ensuite que le Sénat avait supprimé ces dispositions au motif qu'elles étaient « prématurées », le rapporteur a néanmoins observé que le Sénat avait organisé, à l'article 8 *bis* A, le recours audit placement mais dans le cadre de la libération conditionnelle assortie du suivi socio-judiciaire. Après avoir fait part de sa perplexité puisque ce qui est considéré comme prématuré lorsque l'initiative vient de l'Assemblée nationale ne l'est plus dès lors que la proposition émane du Sénat, il a souligné les différences entre le dispositif du Sénat et celui de l'Assemblée nationale, ce dernier tendant à placer sous surveillance électronique mobile les délinquants sexuels les plus dangereux n'ayant aucune perspective d'insertion professionnelle ni même d'obligation familiale et refusant de consentir aux mesures de contrôle et d'assistance prévues dans le cadre de la libération conditionnelle. En effet, si la libération conditionnelle aboutit à des résultats satisfaisants en termes d'insertion sociale et de récidive, cela résulte de la qualité de la sélection des personnes auxquelles la mesure est accordée. Or, comme l'a constaté M. Jean-Luc Warsmann dans son second rapport d'application de la loi du 9 mars 2004, un nombre important de condamnés refusent toute mesure d'aménagement de peine, quel que soit son fondement, et préfèrent demeurer plus longtemps en détention que de se soumettre à des obligations et à un contrôle en milieu ouvert.

Poursuivant sa présentation des dispositions supprimées par le Sénat, le rapporteur a ajouté que les articles 14 et 15 relatifs au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJ AIS) et prévoyant, pour le premier, son extension aux « irresponsables pénaux », et, pour le second, son entrée en vigueur dans les six mois suivant la publication de la loi, n'avaient pas reçu l'assentiment de la seconde assemblée qui avait exprimé sa préférence pour la création d'un fichier spécifique, comme l'avait d'ailleurs initialement suggéré la mission d'information de la Commission des Lois sur le traitement de la récidive des infractions pénales. Enfin, l'article 16 du texte adopté par l'Assemblée nationale permettant de placer sous surveillance électronique les délinquants sexuels dont la condamnation est définitive au moment de la publication de la proposition de loi, a également été supprimé, le Sénat excipant de sa probable inconstitutionnalité.

En ce qui concerne les dispositions modifiées par la seconde assemblée, le rapporteur a indiqué qu'il s'agissait de l'article 2, définissant à droit constant la réitération d'infractions et de l'article 4, prévoyant l'incarcération, dès le prononcé de la peine, des personnes en état de récidive légale en matière sexuelle ou pour des faits de violence quel que soit le

quantum de la peine prononcée. Il a précisé que le Sénat avait substantiellement modifié la rédaction de cet article en ouvrant au juge la faculté, et non l'obligation, de décerner un mandat de dépôt à l'audience, tout en lui permettant de le faire pour tous les cas de récidive.

Abordant enfin les articles nouveaux introduits par le Sénat, il a indiqué qu'ils avaient pour objet, outre celui d'organiser le placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre de la libération conditionnelle assortie du suivi socio-judiciaire, d'élargir le champ d'application du suivi socio-judiciaire aux personnes physiques coupables de tortures et d'actes de barbarie, d'autoriser le médecin traitant agréé à cette fin à prescrire au condamné qui l'accepte par écrit un traitement utilisant des médicaments entraînant une diminution de la libido, ou encore de compléter la loi du 9 mars 2004 par différentes mesures de coordination ou de précision qui sont apparues nécessaires et qui avaient été proposées par M. Jean-Luc Warsmann dans son premier rapport d'application de cette loi.

Confronté au nombre et à la portée des différences séparant les deux assemblées, le rapporteur a indiqué qu'il entendait procéder avec pragmatisme et détermination. Pragmatisme tout d'abord, car nombre des dispositions nouvelles introduites par le Sénat constituent des propositions constructives devant être adoptées à l'instar des dispositions relatives à la libération conditionnelle assortie du suivi socio-judiciaire et du placement sous surveillance électronique mobile ou de celles étendant le champ d'application du suivi socio-judiciaire.

Détermination ensuite, car le rapporteur a souligné qu'il ne saurait être question d'abandonner la volonté d'améliorer l'évaluation de la dangerosité des condamnés afin de renforcer leur suivi après la sortie de détention, notamment grâce au recours au placement sous surveillance électronique mobile. C'est pourquoi il a plaidé pour le rétablissement de la majeure partie des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture - sous réserve de quelques améliorations d'ordre rédactionnel - qu'il s'agisse de la limitation du crédit de réduction de peine pour les récidivistes ou encore de la règle selon laquelle le tribunal correctionnel doit, lorsqu'il prononce une peine d'emprisonnement sans sursis à l'encontre d'un récidiviste en matière sexuelle ou de violence, délivrer un mandat de dépôt à l'audience, sauf s'il en ordonne autrement par une décision spécialement motivée.

S'agissant des articles relatifs au PSEM, il a considéré que ce dispositif ne sera pleinement efficace comme mesure de sûreté que si la personne concernée bénéficie d'un encadrement et d'un suivi renforcé dont la nécessité a été clairement établie par le rapport de M. Georges Fenech remis au garde des Sceaux au mois de mai dernier sur ce sujet. C'est pourquoi, et comme l'avait proposé l'Assemblée nationale en première lecture mais de

façon incomplète, le PSEM trouvera sa pleine efficacité dans le cadre du suivi socio-judiciaire introduit dans notre droit par la loi du 17 juin 1998. En effet, le suivi socio-judiciaire prévoit d'ores et déjà l'obligation pour le condamné, à compter du jour où la privation de liberté prend fin, de prévenir le travailleur social de ses changements d'adresse ou d'emploi, d'établir sa résidence dans un lieu déterminé, de s'abstenir de paraître dans un lieu désigné, de ne pas fréquenter certains condamnés ou de s'abstenir d'entrer en contact avec certaines personnes ou de se soumettre à une injonction de soins. Ce faisant, l'objectif poursuivi par l'Assemblée nationale en première lecture tendant à s'assurer du suivi des condamnés les plus dangereux à leur sortie de détention sera donc pleinement respecté.

Toutefois, compte tenu des enseignements qui peuvent être tirés du rapport de M. Georges Fenech, le rapporteur a conclu son propos en indiquant que la durée du PSEM devait être limitée à trois ans maximum en matière correctionnelle et à cinq ans en matière criminelle, renouvelable une fois.

M. Christophe Caresche a considéré que le contexte politique dans lequel cette deuxième lecture avait lieu à l'Assemblée nationale était peu satisfaisant. Établissant un lien entre cet examen et les déclarations récentes du ministre de l'Intérieur, il a exprimé la crainte qu'un tel contexte, où les peurs et les émotions prévalent, ne conduise à l'adoption de dispositions législatives déséquilibrées. Il a par ailleurs regretté que l'ensemble des éléments d'analyse ne soient pas disponibles, évoquant notamment la Commission « santé-justice » présidée par M. Jean-François Burgelin qui n'a pas encore publié ses conclusions.

En ce qui concerne les conclusions de la mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales, il a rappelé que son groupe s'était abstenu car ses membres avaient considéré qu'au terme d'un constat pertinent, l'établissement de peines plancher avait été abandonné. Après avoir ajouté que l'opposition de son groupe à la proposition de loi tenait principalement à l'introduction de dispositions concernant le placement sous surveillance électronique mobile, il a exprimé sa satisfaction que le Sénat ait, pour l'essentiel, supprimé ces dispositions, tout en rappelant que la mission s'était prononcée en faveur de l'engagement d'un débat sur ce sujet et non en faveur de l'adoption de dispositions juridiques précises.

Il a rappelé que l'un des principaux constats de la mission d'information était que la récidive est d'autant moins fréquente que les condamnés bénéficient de mesures d'aménagement des peines et il a, par conséquent, estimé que les dispositions de la proposition de loi qui encadrent ou limitent les possibilités de libération conditionnelle ne sont pas satisfaisantes.

Il a par ailleurs signalé que l'un des problèmes essentiels demeurerait celui de l'accompagnement des condamnés auquel ne sont pas actuellement consacrés des moyens suffisants. Il s'est dès lors interrogé sur les capacités de mise en œuvre efficace et de suivi des dispositifs proposés par la proposition de loi, tout en regrettant que le Gouvernement procède, par voie d'amendement, à une réécriture complète de celle-ci.

Le président Philippe Houillon a indiqué que la procédure législative d'examen de cette proposition de loi était exemplaire et ne devait rien à l'actualité récente mais s'appuyait au contraire sur un long travail engagé il y a dix-huit mois et conforté par de nombreuses auditions et analyses.

M. Claude Goasguen a regretté que l'examen de ce texte ne soit pas plus rapide et que son cheminement difficile au Sénat puis sa discussion en séance publique à l'Assemblée nationale, qui ne devrait intervenir qu'en octobre, contribuent à la lenteur de son adoption. Soulignant le caractère politique, plus que de tout autre droit, de la loi pénale, laquelle suppose le choix d'un certain mode de régulation de la vie commune, il a estimé que les mesures votées jusqu'à présent ne permettaient pas de résoudre le problème de la récidive, et estimé que la présente proposition de loi constituait, à l'inverse, une avancée réelle, quoique limitée.

M. Jacques Floch a estimé que le droit pénal exige d'être prudent. Reconnaissant que la récidive pose une question récurrente à la société, notamment en matière d'attentats sexuels, il a ajouté que les conséquences d'éventuelles mesures de placement sous surveillance électronique mobile ne sont pas toutefois encore suffisamment connues pour qu'il puisse être envisagé d'y recourir, la position de sagesse et de prudence du Sénat lui paraissant préférable.

M. Jean-Luc Warsmann a salué le travail effectué par le rapporteur, qui a permis de concrétiser les recommandations de la mission d'information, et il a appelé l'attention de ses collègues sur un certain nombre d'amendements novateurs proposés par le rapporteur en deuxième lecture, notamment en matière de violences intra-familiales.

Il a souhaité insister à nouveau, comme il avait eu l'occasion de le faire le mois précédent lors de l'examen du second rapport de mise en application de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, sur l'importance de l'exécution des décisions de justice, qui doit devenir une priorité de l'action gouvernementale et qui nécessite la mise en œuvre des moyens appropriés. Il a estimé qu'il en va de même de l'accompagnement des fins de peine, en considérant que la loi du 17 juin 1998 relative au suivi socio-judiciaire demeure un texte trop peu efficace.

Après avoir rappelé que près d'une infraction sur trois est commise par un récidiviste, **M. Jean-Paul Garraud** a indiqué que différentes missions parlementaires – celle de MM. Clément et Léonard sur la récidive mais aussi celle de M. Jean-Luc Warsmann sur l'exécution des courtes peines d'emprisonnement et celle de M. Georges Fenech sur le placement sous surveillance électronique mobile – ont permis de disposer de tous les éléments d'analyse nécessaires. Souhaitant que l'Assemblée nationale ne confirme pas les suppressions opérées par le Sénat, il a jugé particulièrement bienvenues les dispositions de la proposition de loi relatives au placement sous surveillance électronique mobile ainsi que celles relatives aux conséquences de la dangerosité des délinquants, notion dont la « Commission Burgelin » devrait souligner l'importance. Il a conclu en estimant que le législateur ne doit pas craindre d'agir à l'encontre d'un délinquant dangereux.

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

— le dispositif de la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale en première lecture reprenait fidèlement les propositions de nature législative préconisées par le rapport de la mission d'information de la Commission des Lois sur le traitement de la récidive des infractions pénales, à telle enseigne que chacun de ses différents articles était systématiquement relié, dans l'exposé des motifs, à la recommandation qu'il mettait en œuvre ;

— s'agissant du recours au placement sous surveillance électronique mobile, il est vrai que la mission suggérait d'engager un vaste débat national sur cette mesure associant le Parlement et l'ensemble des acteurs concernés, à l'instar des organismes de défense des droits de l'Homme, des magistrats, des policiers ou des associations de victimes. À cet égard, force est de constater que ce débat national a eu lieu et se poursuit sur la base des dispositions adoptées par l'Assemblée, qui vont d'ailleurs faire l'objet d'amendements tendant à insérer le PSEM dans le cadre du suivi socio-judiciaire, tout en tenant compte des enseignements issus du rapport de M. Georges Fenech, notamment en termes de durée du placement sous surveillance électronique mobile ;

— il est vraisemblable que le rapport et les conclusions de la mission « santé-justice » présidée par M. Jean-François Burgelin apporteront des éléments nouveaux sur les modalités d'amélioration de la prise en charge des auteurs d'infractions souffrant de troubles mentaux et, partant, des suggestions d'améliorations du texte de la proposition de loi. Pour autant, il n'est pas souhaitable d'interrompre le processus d'examen parlementaire de cette proposition pour cette seule et unique raison. En effet, les députés désireux d'amender le texte afin de tenir compte de ce rapport pourront le faire d'ici à son examen en séance publique qui devrait intervenir, selon les

informations communiquées par le Gouvernement, au début de la prochaine session ordinaire ;

— il est inexact d'affirmer que les amendements du Gouvernement réécrivent l'intégralité de la proposition de loi puisqu'ils tendent tous à introduire de nouveaux articles additionnels. Aussi, revient-il aux seuls amendements du rapporteur de rétablir les articles supprimés par le Sénat, le cas échéant avec des modifications rédactionnelles ou techniques tenant compte des observations formulées par la seconde assemblée.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 de M. Jean-Marc Ayrault, la Commission est passée à l'examen des articles.

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉCIDIVE, À LA RÉITÉRATION ET AU SURSIS

Avant l'article premier :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Christophe Caresche**, prévoyant d'une part, que les peines inférieures à un an doivent être exécutées selon des modalités alternatives à l'incarcération et supprimant, d'autre part, la règle selon laquelle l'exécution effective de la peine est suspendue en cas de circonstances insurmontables. **Le rapporteur**, appuyé par **M. Jean-Luc Warsmann**, s'étant opposé à la suppression de cette exception indispensable et ayant rappelé l'utilité de courtes peines d'emprisonnement pour arrêter des processus d'enracinement dans la délinquance, la Commission a *rejeté* cet amendement ainsi qu'un amendement **du même auteur** obligeant le juge de l'application des peines à examiner les différentes possibilités d'aménagement de la peine avant de prononcer la révocation d'une mesure entraînant l'incarcération du condamné.

Puis, la Commission a *rejeté* un amendement de **M. Jacques Floch** supprimant les exceptions au principe de l'encellulement individuel.

Article additionnel après l'article premier (art. 132-16-7 [nouveau] du code pénal) : *Prise en compte des condamnations prononcées dans l'Union européenne pour la constatation de l'état de récidive :*

La Commission a *adopté* l'amendement n° 1 du **Gouvernement** prévoyant la prise en compte, au titre de la récidive, des condamnations prononcées par les juridictions pénales d'un État membre de l'Union européenne, **M. Jean-Luc Warsmann** ayant souhaité que cet amendement permette d'interroger le Gouvernement sur l'avancement de la coopération en cette matière et notamment sur le croisement des casiers judiciaires.

Article 2 (sous-section 3 [nouvelle] après l'art. 132-16-5 du code pénal) : *Définition de la réitération* :

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par **M. Christophe Caresche**, la Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** rétablissant le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture afin de définir à droit constant la réitération, assorti de deux modifications inspirées par les observations du Sénat, l'article 2 étant ainsi *rédigé*.

Article additionnel après l'article 2 (art. 132-24 du code pénal) : *Prise en compte par les juridictions du passé pénal du prévenu dans la prononcé de la peine*

La Commission a *adopté* un amendement du **président Philippe Houillon** modifiant l'article 132-24 du code pénal relatif à la personnalisation des peines, afin, d'une part, de tenir compte, pour son application, de la récidive et de la réitération et, d'autre part, de définir les finalités de la peine. En réponse à une interrogation de **M. Georges Fenech** sur l'emploi du terme de « punition », l'auteur de l'amendement a précisé que ce terme, à dessein plus large que celui de « peine », figurait d'ores et déjà dans des décisions du Conseil constitutionnel.

Article additionnel après l'article 3 (art. 132-41 et 132-42 du code pénal) : *Extension du champ du sursis avec mise à l'épreuve* :

La Commission a *adopté* un amendement du **président Philippe Houillon** étendant le champ d'application du sursis avec mise à l'épreuve aux peines de dix ans d'emprisonnement et portant le délai d'épreuve maximal pour les récidivistes à cinq ans et à sept ans pour les multirécidivistes.

Article additionnel après l'article 3 (art. 40-1 du code de procédure pénale) : *Déferrement, par priorité, des récidivistes devant le tribunal correctionnel* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant qu'en cas de faits commis par un prévenu en état de récidive légale, le procureur de la République recourt, par priorité, au déferrement du prévenu devant le tribunal correctionnel, soit par voie de citation à comparaître, soit dans le cadre de la comparution immédiate, soit dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, son auteur convenant que l'objectif de cet amendement, relevant de la politique pénale et, partant, de la circulaire, était d'obtenir des assurances du Gouvernement sur la mise en œuvre de procédures adaptées à l'encontre des récidivistes.

Abondant dans le sens du rapporteur, **le président Philippe Houillon** a indiqué que cet amendement avait pour objet d'attirer l'attention du

Gouvernement sur la nécessité d'engager une politique pénale déterminée à l'encontre des récidivistes et d'obtenir de sa part des engagements en ce sens, ce qui pourra justifier son retrait en séance publique.

Article 4 (art. 465-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Incarcération, dès le prononcé de la peine, des récidivistes en matière sexuelle ou pour des faits de violence ou commis avec violence :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** rétablissant le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, qui, reprenant une proposition de la mission d'information, prévoyait la délivrance d'un mandat de dépôt à l'audience à l'encontre des récidivistes en matière sexuelle ou pour des faits de violences, l'article 4 étant ainsi *rédigé*.

Article additionnel après l'article 4 (art. 720-1-1 du code de procédure pénale) : *Réexamen de la situation de la personne ayant bénéficié d'une suspension de peine pour raison médicale*

La Commission a examiné l'amendement n° 2 du Gouvernement prévoyant une expertise médicale semestrielle pour les personnes condamnées pour crime ayant bénéficié d'une suspension de peine pour raisons médicales.

M. Jean-Luc Warsmann a souhaité que la discussion de cet amendement permette d'interroger le Gouvernement sur la longueur et le mauvais fonctionnement des expertises.

Le Président Philippe Houillon a considéré que cette question pourrait être liée à celle plus large de la responsabilité des magistrats et de tous ceux qui concourent à la décision de justice.

M. Jacques Floch s'est également interrogé sur la qualité des expertises en rappelant que des condamnés grabataires restent actuellement en prison.

Après que **M. Christophe Caresche** eut regretté qu'une nouvelle fois l'Assemblée nationale légifère dans l'urgence à partir d'un cas particulier, **M. Jean Tiberi** a estimé qu'une telle situation ne devait pas interdire d'agir, comme le groupe socialiste en avait récemment apporté la démonstration en matière de vente à la découpe.

Le rapporteur a rappelé que l'amendement visait une population pénale restreinte dont le « pronostic vital est engagé » et que sa mise en œuvre ne devrait pas poser de difficulté particulière. L'amendement a été *adopté*.

Article 5 (art. 721 du code de procédure pénale) : *Limitation du crédit de réduction de peine pour les récidivistes :*

La Commission a examiné en discussion commune un amendement du **rapporteur** et un amendement de **M. Christophe Caresche**

tendant à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, le deuxième amendement prévoyant, en outre, que le condamné qui accepte une mesure de libération conditionnelle est soustrait à la limitation du crédit de réduction de peine.

Le rapporteur s'étant déclaré d'accord avec une mesure permettant de rendre plus attractive la libération conditionnelle, le **Président Philippe Houillon** a invité M. Christophe Caresche à retirer son amendement et à sous-amender l'amendement du rapporteur. L'amendement du rapporteur, ainsi sous-amendé, a été *adopté*, l'article 5 étant ainsi *rédigé*.

Article additionnel après l'article 5 (art. 729 du code de procédure pénale) : *Allongement du délai d'épreuve de la libération conditionnelle* :

La Commission a été saisie de l'amendement n° 3 du Gouvernement allongeant le délai maximum d'épreuve pendant lequel il ne peut être accordé de mesure d'aménagement de la peine. Ce délai sera porté pour les récidivistes condamnés à une peine à temps de 15 ans à 20 ans, de 15 ans à 18 ans pour les condamnés à perpétuité non-récidivistes et de 15 ans à 22 ans pour les récidivistes.

Le rapporteur a exposé que cet amendement s'inscrivait dans la philosophie de la proposition de loi, consistant à traiter de manière spécifique le cas des récidivistes, pour tenir compte de la dangerosité particulière et pallier les dysfonctionnements malheureusement parfois constatés.

Le président Philippe Houillon a souligné qu'il s'agissait là d'un choix politique, voire d'un choix de société.

M. Jacques Floch a indiqué que cet amendement constituait essentiellement, à ses yeux, une annonce politique destinée à marquer une orientation en faveur de dispositions répressives, qui risquait de nuire à l'exercice serein et normal de la mission confiée aux magistrats.

Après avoir rappelé sa participation à la mission d'information de la Commission sur le traitement de la récidive des infractions pénales, **M. Jérôme Lambert** a estimé que les quantum de peines prononcées étaient, en France, plutôt élevés par rapport à nos voisins européens, mais que, en revanche, la récidive n'y était pas traitée de la même manière. En tout état de cause, dans la mesure où il n'est pas prouvé qu'un relèvement des peines en cas de récidive aurait un réel effet préventif, les réponses aux problèmes qu'elle soulève doivent être recherchées ailleurs, notamment dans le développement de l'aménagement des peines pour assurer la réinsertion des condamnés et leur suivi personnalisé.

M. Jean-Paul Garraud a insisté sur le fait que la récidive traduit, *ipso facto*, une certaine dangerosité, dont il doit être tenu compte dans les peines prononcées. De surcroît, un effort d'explication est indispensable vis-à-vis de l'opinion publique et des jurés d'assises, qui pensent, en règle générale, que les peines d'emprisonnement prononcées sont intégralement exécutées, ce qui est rarement le cas. Dans cette perspective, il importe d'éviter que les mesures de libération anticipée ne tiennent pas compte de la récidive.

M. Christophe Caresche a indiqué partager les doutes exprimés précédemment sur l'incidence réelle d'un simple allongement de la durée de détention sur les risques de récidive, les mesures de réinsertion lui paraissant plus à même de permettre d'atteindre le résultat recherché. *A contrario*, accorder des réductions de peine, uniformément pour tous les condamnés dès leur incarcération, peut paraître plus choquant que le fait de favoriser le recours aux libérations conditionnelles.

Le président Philippe Houillon a alors rappelé que l'allongement proposé de la période d'épreuve ne concernait que des peines criminelles prononcées notamment à l'encontre de récidivistes, attestant donc de faits d'une particulière gravité.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 5 (art. 729-3 du code de procédure pénale) : *Suppression de la réduction du délai d'épreuve pour les récidivistes exerçant l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans* :

Suivant l'avis favorable de son **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'amendement n° 4 du Gouvernement excluant les récidivistes du bénéfice des dispositions de l'article 729-3 du code de procédure pénale, qui permettent une libération conditionnelle, à l'issue d'un délai d'épreuve de quatre ans, des personnes exerçant l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans.

Article additionnel après l'article 5 (art. 132-23 du code pénal) : *Allongement à 25 ans de la période de sûreté* :

La Commission a *adopté* un amendement présenté par **M. Georges Fenech**, permettant aux cours d'assises de porter à 25 ans la période de sûreté, sur l'avis favorable du **rapporteur**, après que celui-ci eut souligné que le relèvement proposé de la période de sûreté ne faisait qu'élargir la faculté pour les jurés d'adapter la peine à la gravité du crime commis.

Article additionnel avant l'article 7 (art. 132-19 du code pénal) :
Suppression de l'obligation de motivation spéciale par le tribunal correctionnel lorsque le condamné est en état de récidive légale :

Le président Philippe Houillon a présenté un amendement ayant pour objet de supprimer l'obligation d'une motivation spéciale des jugements prononçant une peine d'emprisonnement ferme en matière correctionnelle à l'encontre d'une personne en état de récidive légale, inversant ainsi le principe actuellement en vigueur.

La Commission a *adopté* cet amendement.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AU PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE MOBILE

Article 7 (sous-section 7 [nouvelle] du code pénal – art. 131-36-9 à 131-36-13 [nouveaux] du code pénal) : *Possibilité pour la juridiction de jugement de prévoir le placement sous surveillance électronique mobile, à titre de mesure de sûreté, des condamnés pour crimes ou délits relevant du champ d'application du suivi socio-judiciaire :*

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements, proposant chacun une rédaction globale de l'article 7 :

– le premier, présenté par le **rapporteur**, rétablissant la possibilité, supprimée par le Sénat, du placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), d'une personne condamnée à une peine d'emprisonnement sans sursis supérieure ou égale à cinq années, en le rattachant au dispositif de suivi socio-judiciaire en vigueur, de façon à lui conférer les deux effets complémentaires de l'efficacité dans la prévention et de l'aide à la réinsertion ;

– le second, présenté par **M. Jean-Paul Garraud**, tendant au même objet, mais en l'élargissant à toute condamnation à une peine d'emprisonnement sans sursis d'au moins cinq ans.

En réponse à **MM. Jean-Paul Garraud et Georges Fenech**, qui souhaitaient savoir si l'amendement du rapporteur était ou non limité aux auteurs d'infractions à caractère sexuel, le rapporteur a précisé que, au domaine des condamnations pour infractions sexuelles correspondant au champ actuel du suivi socio-judiciaire, s'ajoutaient d'une part les condamnations prononcées pour actes de barbarie et torture, en conséquence du texte adopté par le Sénat et d'autre part, celles prononcées pour enlèvement ou assassinat, en conséquence d'un amendement du président Philippe Houillon avant l'article 13.

M. Christophe Caresche a souhaité souligner l'évolution du texte proposé, par rapport à celui, aux ambitions sensiblement plus limitées, adopté

au Sénat, et a demandé quel traitement était prévu pour les personnes qui auraient déjà été condamnées avant l'entrée en vigueur du texte soumis à la Commission.

M. Georges Fenech, après avoir regretté la limitation du périmètre proposé par l'amendement du rapporteur pour la mise en œuvre d'une mesure de sûreté moderne, techniquement efficace et déjà éprouvée à l'étranger, a observé que le placement sous surveillance électronique mobile pourrait tout aussi utilement être utilisé pour certaines infractions d'habitude ou à caractère pathologique, citant le cas des pyromanes, ou encore des toxicomanes. Il n'y a pas lieu de considérer que cette mesure de PSEM, moins coûteuse, évitant l'effet criminogène des courtes peines d'emprisonnement, et réduisant la surpopulation carcérale, aurait, par nature, un domaine d'application restreint par rapport au placement sous surveillance électronique fixe, qui constitue le droit commun. Par ailleurs, il existe déjà une volonté claire de la Chancellerie d'accroître le nombre de personnes placées sous surveillance électronique, dont atteste également le souhait, formulé par le précédent garde des Sceaux, de nommer un chef de projet chargé de régler l'ensemble des problèmes et procédures inhérents à la mise en œuvre du dispositif.

M. Jean-Paul Garraud s'est félicité de l'utilisation, dans l'amendement du rapporteur, de la notion de « dangerosité », dont l'appréciation incombe aux magistrats et exige une échelle des peines suffisamment large.

M. Christian Decocq a souligné l'importance de l'argument tiré de la nécessité de prévenir les infractions d'habitude, et du caractère novateur de la sanction dont témoigne la volonté d'élargir le champ du PSEM.

Le président Philippe Houillon a rappelé que, en l'état, l'adoption d'un dispositif volontairement limité au cas les plus graves tenait compte des moyens disponibles pour le mettre en œuvre, sans que cela interdise pour autant de faire part au Gouvernement du souhait d'un élargissement rapide, y compris d'ici l'examen de la proposition de loi en séance publique.

Rappelant que le suivi socio-judiciaire n'a été institué que pour mieux contrôler certaines déviations de nature pathologique, **M. Christophe Caresche** s'est déclaré peu convaincu de l'utilité du « bracelet » électronique en tant que mesure de sûreté, si son application devait dépasser ce cadre originel. En tout état de cause, il conviendrait de disposer des conclusions du rapport remis aujourd'hui au garde des Sceaux par M. Jean-François Burgelin sur le thème de la prise en charge médico-judiciaire des auteurs d'infractions, avant d'engager une logique d'élargissement trop rapide.

M. Guy Geoffroy a indiqué que, bien que sensible aux arguments présentés par MM. Jean-Paul Garraud et Georges Fenech, les difficultés techniques de mise en œuvre du dispositif le conduisaient à s'en remettre plutôt à la position du rapporteur.

M. Emile Blessig a souhaité connaître la durée de la mesure de sûreté, qui ne lui paraissait pas précisée dans l'amendement du rapporteur.

En réponse aux différents intervenants, le **rapporteur** a indiqué que l'amendement proposé rétablissait la mesure de sûreté supprimée par le Sénat, tout en élargissant le champ d'application du PSEM grâce à l'extension concomitante du suivi socio-judiciaire auquel il se rattachait désormais. Ce faisant, son amendement vise à se placer délibérément dans une perspective pragmatique, en tenant compte de l'importance de la proportion des infractions à caractère sexuel dans l'ensemble des infractions puisque, aujourd'hui, il s'agit de la première cause d'incarcération. Se déclarant ouvert aux différents arguments avancés en faveur d'un élargissement du dispositif, il a souligné que celui-ci lui semblait toutefois exiger préalablement une évaluation objective précise de ses conséquences, ne serait-ce qu'en raison de son caractère intrusif dans la vie privée des individus concernés dont la localisation pourrait être déterminée à tout moment.

Après que M. Jean-Paul Garraud eut retiré son amendement en se félicitant de l'extension du champ du suivi socio-judiciaire aux infractions graves commises contre les personnes et dépourvues de caractère sexuel, à l'instar des assassinats et des enlèvements, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur, l'article 7 étant ainsi *rédigé*.

Article 8 (titre VII *ter* [nouveau] du code de procédure pénale – articles 763-10 à 763-14) : *Détermination des juridictions compétentes pour prolonger ou relever le placement sous surveillance électronique mobile à titre de mesure de sûreté :*

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** rétablissant les modalités d'application du PSEM prévues par l'Assemblée nationale en première lecture, en particulier les dispositions déterminant la durée de la mesure, la procédure contradictoire conduisant à son prononcé, la possibilité d'interjeter appel, la possibilité de relever la mesure en cours d'exécution ainsi que celle précisant que le PSEM doit garantir la protection de la vie privée.

Le rapporteur a indiqué que l'amendement précisait en outre que la mesure ne pourrait être renouvelée qu'une fois atteignant donc une durée maximale de six ans pour les délits et dix ans pour les crimes, que la Commission des mesures de sûreté devrait être composée de façon pluridisciplinaire et que seuls les officiers de police judiciaire spécialement

habilités auraient accès aux données recueillies dans les traitements automatisés mettant en œuvre le PSEM. Le rapporteur ayant estimé que ce texte respectait l'équilibre entre efficacité et protection des libertés publiques et **M. Jean-Paul Garraud** ayant *retiré* un amendement ayant un objet similaire, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur, l'article 8 étant ainsi *rédigé*.

Article 8 bis A (nouveau) (art. 731-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Possibilité de recourir au PSEM dans le cadre d'une libération conditionnelle assortie du suivi socio-judiciaire* :

Le rapporteur a présenté un amendement de coordination avec ceux déterminant les modalités de recours au PSEM, tout en conservant la possibilité, introduite par le Sénat, d'assortir la libération conditionnelle d'un placement sous surveillance électronique mobile dès lors que le condamné est soumis au suivi socio-judiciaire.

L'amendement a été *adopté*, l'article 8 *bis* étant ainsi *rédigé*. En conséquence, trois amendements de **M. Christophe Caresche** limitant les conditions de recours au PSEM sont devenus sans objet.

Article 8 bis (art. L. 3213-7 du code de la santé publique) : *Information de l'autorité administrative par le procureur de la République sur la situation d'une personne reconnue irresponsable pénalement en raison d'un trouble mental* :

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

Article 9 (art. 144 du code de procédure pénale) : *Modification des critères autorisant le placement en détention provisoire* :

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

Article 10 (art. 712-6, 712-13, 723-9 et 723-12 du code de procédure pénale) : *Coordinations* :

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

Article 11 (art. 434-29 du code pénal) : *Sanctions encourues par le condamné se soustrayant au placement sous surveillance électronique mobile* :

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

Article 12 (art. 131-36-2 du code pénal) : *Possibilité de recourir au placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre du suivi socio-judiciaire* :

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AU SUIVI SOCIO-JUDICIAIRE

Article 13 A (nouveau) (art. 222-48-1 du code pénal) : *Extension du champ d'application du suivi socio-judiciaire aux tortures et aux actes de barbarie* :

La Commission a *adopté* l'article 13 A sans modification.

Article additionnel avant l'article 13 (art. 221-9-1 et 224-10 du code pénal) : *Élargissement du champ d'application du suivi socio-judiciaire* :

La Commission a *adopté* un amendement du **président Philippe Houillon** élargissant le champ du suivi socio-judiciaire, et par conséquent celui du PSEM, aux auteurs de meurtre, d'assassinat, d'enlèvement et de séquestration.

Article 13 (art. L. 3711-4-1 [nouveau] du code de la santé publique) : *Participation de psychologues au dispositif de l'injonction de soins* :

La Commission a *adopté* l'article 13 sans modification.

Article 13 bis (nouveau) (art. L. 3711-3 du code de la santé publique) : *possibilité pour le médecin de prescrire des médicaments entraînant une diminution de la libido* :

La Commission a *adopté* l'article 13 bis sans modification.

Article 14 (art. 706-47 et 706-53-7 du code de procédure pénale) : *Inscription dans le FIJAIS des auteurs de meurtre, d'assassinat ou d'actes de barbarie* :

La Commission a examiné l'amendement n° 5 du Gouvernement rétablissant cet article en étendant le champ du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS) aux auteurs de crimes de tortures ou d'actes de barbarie ainsi qu'aux auteurs de meurtre ou assassinat commis avec tortures ou actes de barbarie ou en état de récidive légale.

M. Jean-Paul Garraud ayant *retiré* un amendement permettant de placer sous surveillance électronique mobile les personnes condamnées avant l'entrée en vigueur de la loi, la Commission a *adopté* l'amendement du Gouvernement, l'article 14 étant ainsi *rédigé*.

Article 15 : *Entrée en vigueur du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles* :

La Commission a *maintenu* la suppression de cet article.

Article additionnel après l'article 15 (art. 222-24 du code pénal) : *Aggravation des peines pour les violeurs en série* :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Jean-Paul Garraud** faisant du viol en série une circonstance aggravante afin de porter à vingt ans la peine encourue par les auteurs de ces faits. Le **rapporteur** ayant estimé que cet amendement comble une lacune du droit, qui ne traite actuellement que le viol en réunion ou le viol en état de récidive, la Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 15 (art. 712-7 et 712-13 du code de procédure pénale) : *Possibilité pour l'avocat de la partie civile de présenter, à sa demande, ses observations devant le tribunal de l'application des peines* :

La Commission a ensuite été saisie de l'amendement n° 6 du Gouvernement permettant à l'avocat de la partie civile, à sa demande, de formuler ses observations devant le tribunal de l'application des peines ou la cour d'appel pour les audiences de libération conditionnelle ou de suspension de peine pour des raisons médicales. **M. Jacques Floch** a exprimé des réserves sur l'intervention de la victime en matière d'application des peines et a appelé à bien distinguer justice et esprit de vengeance. **M. Christophe Caresche** a estimé que, compte tenu du rôle déjà reconnu aux victimes au stade de l'appel, il était inutile d'aller plus loin.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 15 (art. 712-13 et 712-22 du code de procédure pénale) : *Consultation des associations de victimes, d'aide aux victimes ou de réinsertion des condamnés* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** prévoyant la consultation des associations d'aide aux victimes ou de victimes ou des associations d'insertion des condamnés par le tribunal de l'application des peines envisageant d'accorder une libération conditionnelle, une suspension de peine ou une réduction ou une suppression de la période de sûreté à un récidiviste. **M. Christophe Caresche** s'est interrogé sur la capacité des associations à jouer ce rôle et a redouté une mise en cause des juges dans les cas où les associations sollicitées ne répondront pas. **Le président Philippe Houillon** a précisé que cet amendement instaurait une obligation pour le juge de consulter les associations, mais que la carence éventuelle de celles-ci ne lui interdirait pas de statuer. **M. Jean-Luc Warsmann** a exprimé son désaccord sur l'amendement, relevant d'une part qu'il n'existe pas partout d'associations d'aide aux victimes et que celles-ci sont déjà surchargées et doivent se concentrer sur le soutien psychologique aux victimes, d'autre part qu'une association ne bénéficie pas de la légitimité nécessaire pour donner un avis

juridique, à la différence du procureur de la République dont c'est la mission. **M. Émile Blessig** a ajouté que cette obligation nouvelle complexifiait la procédure devant le tribunal de l'application des peines et a regretté que la mission de défense de l'intérêt général confiée au Parquet soit déléguée à des associations. **Le rapporteur** a répondu que cet amendement permettait de donner un rôle aux victimes dans le dispositif de l'application des peines et que son champ d'application était limité aux récidivistes. Il a indiqué que certaines associations disposent d'une bonne capacité d'expertise sur certains dossiers et que la liste des associations consultées sera fixée par le premier président de la cour d'appel. Il a considéré que cette consultation ne perturbera pas le fonctionnement des juridictions et invité **M. Georges Fenech** à cosigner cet amendement.

La Commission a *adopté* l'amendement. En conséquence, **M. Georges Fenech** a *retiré* un amendement ayant un objet similaire.

Article additionnel après l'article 15 (art. 21-1 [nouveau] de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure) : *Légalisation des fichiers d'analyse criminelle* :

La Commission a ensuite été saisie de l'amendement n° 7 du Gouvernement donnant un fondement légal aux fichiers d'analyse criminelle. **M. Jacques Floch** a souligné les problèmes posés par ce genre de fichiers rarement nettoyés et a demandé si les personnes qui y figurent pourront demander l'effacement de leur nom. Le **président Philippe Houillon** ayant rappelé que ces fichiers sont contrôlés par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le **rapporteur** ayant indiqué que l'amendement consacre le droit d'accès et de rectification des intéressés, la Commission a *adopté* cet amendement, M. Jacques Floch s'y étant déclaré favorable.

TITRE III *BIS*

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 15 bis (nouveau) (art. 144 du code de procédure pénale) : *Modification des critères autorisant le placement en détention provisoire* :

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

Article 15 ter (nouveau) (art. L. 3213-7 du code de la santé publique) : *Information de l'autorité administrative par le procureur de la République sur la situation d'une personne reconnue irresponsable pénalement en raison d'un trouble mental* :

La Commission a *adopté* l'article 15 *ter* sans modification.

Article additionnel après l'article 15 ter (art. 41-1, 41-2 et 138 du code de procédure pénale, 132-45 du code pénal) : *lutte contre les violences conjugales* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** permettant de soustraire les auteurs de violences intrafamiliales du foyer conjugal et de les astreindre à une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique. Le rapporteur a indiqué que cet amendement consacre la pratique de certains procureurs, dont la mission d'information sur la récidive s'était fait l'écho, qui donne de très bons résultats car elle provoque un choc psychologique chez l'auteur des violences et doit être généralisée. **M. Georges Fenech** s'est étonné des pouvoirs ainsi conférés au Parquet et a demandé si l'accord de l'auteur des violences était requis. **Le rapporteur** a répondu par l'affirmative, expliquant que ces mesures constituent pour l'essentiel une alternative à des poursuites pénales et ne soulèvent pas de problème de constitutionnalité. **M. Guy Geoffroy** a suggéré d'éloigner l'auteur des violences non seulement de la résidence familiale, mais également du lieu de travail du conjoint et de l'école des enfants. **M. Jacques Floch** a estimé que cette mesure devrait concerner tous les lieux fréquentés régulièrement par les membres de la famille. **Le rapporteur** s'étant déclaré prêt à élargir le champ de l'amendement d'ici la séance publique, la Commission a *adopté* cet amendement.

Article 15 quater (nouveau) : Coordinations :

La Commission a *adopté* l'article 15 quater sans modification.

Après l'article 15 quater : *Entrée en vigueur des dispositions relatives à la limitation du crédit de réduction de peine* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur** relatif à l'entrée en vigueur des dispositions sur le crédit de réduction de peine prévues à l'article 5.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

Article 16 : *Conditions de placement sous surveillance électronique mobile des délinquants sexuels dont la condamnation est définitive* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** tendant à rétablir les dispositions permettant de placer sous surveillance électronique mobile les criminels ou délinquants sexuels condamnés, avant l'entrée en vigueur de la loi, à une peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée au moins égale à cinq ans.

Le rapporteur a rappelé qu'un nombre croissant de personnes ont été condamnées ces dernières années pour des délits ou crimes sexuels et devraient sortir de prison prochainement sans qu'il soit possible de leur appliquer le PSEM. En réponse à **M. Jean-Paul Garraud**, qui a relevé que le texte de l'amendement ne mentionne que les infractions sexuelles, à la différence des dispositions adoptées précédemment, le **rapporteur** s'est engagé à mettre ce texte en cohérence avec les autres articles. **Le président Philippe Houillon**, tout en soulignant les difficultés d'ordre constitutionnel que cet amendement était susceptible de poser, a jugé nécessaire de traiter la question de la dangerosité des délinquants sexuels déjà condamnés. La Commission a *adopté* cet amendement, l'article 16 étant ainsi *rédigé*.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF AU DÉVELOPPEMENT
DES SERVICES À LA PERSONNE ET PORTANT DIVERSES MESURES EN FAVEUR
DE LA COHÉSION SOCIALE

Mardi 5 juillet 2005

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier Ministre, une Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale s'est réunie le mardi 5 juillet 2005 au Sénat.

La Commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Nicolas About, sénateur, président ;
- M. Jean-Michel Dubernard, député, vice-président ;
- M. Dominique Leclerc, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;
- M. Maurice Giro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

*

La Commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Nicolas About, président, a rappelé que les travaux de la Commission mixte paritaire constituent la dernière étape de l'examen de ce projet de loi auquel les deux assemblées ont porté un très grand intérêt.

M. Jean-Michel Dubernard, vice-président, a souligné le dialogue fructueux entre les deux assemblées et s'est félicité de la qualité du travail des deux rapporteurs.

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que le Sénat n'a pas bouleversé l'économie générale du projet de loi, mais

simplement tenté d'en améliorer plusieurs aspects. Sur les vingt-neuf articles transmis par l'Assemblée nationale, quatorze ont été adoptés conformes par le Sénat, quinze modifiés et huit articles ont été ajoutés.

Puis il a présenté les principales modifications apportées à l'article premier :

- les centres communaux d'action sociale (CCAS) devront être agréés pour leur activité de garde d'enfants de moins de trois ans à domicile ;

- un niveau d'exigence de qualité sera requis pour les associations et entreprises intervenant dans le champ du projet de loi, identique à celui exigé dans le cadre de la loi du 2 janvier 2002 de rénovation de l'action sociale ;

- l'activité de mandataire a été encadrée et précisée en inscrivant dans la loi que l'activité des entreprises et associations mandataires ne crée pas de lien de subordination avec la personne placée ;

- pour ce qui concerne le chèque-emploi-service universel (CESU), la mention expresse du montant de l'indemnité de congés payés a été supprimée, un décret pourra définir les cas d'urgence dans lesquels le CESU ne sera pas nominatif et le CESU sera encaissable auprès des établissements et institutions qui auront passé une convention à cet effet avec l'État ;

- enfin, à l'initiative du président Nicolas About, le Sénat a dispensé les CCAS du régime d'autorisation de la loi du 2 janvier 2002.

Deux articles additionnels ont ensuite été introduits après l'article premier, pour favoriser le développement d'activités de service sous forme d'abonnement en aménageant à la marge le code de la consommation.

A l'article 4 relatif à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le Sénat a institué un contrôle de qualité des prestations assurées par les services bénéficiaires de l'APA.

A l'article 6, deux amendements ont prévu, d'une part, la validation des acquis de l'expérience, d'autre part, la prise en charge de la formation continue de leur personnel par les prestataires de services et distributeurs de matériel médical.

Enfin, un article additionnel après l'article 7, issu d'un amendement du Gouvernement, propose de prolonger de deux ans l'expérimentation devant permettre de définir une meilleure allocation des

ressources consacrées au financement de la protection juridique des personnes.

Abordant la deuxième partie du projet de loi, **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat**, a d'abord indiqué les apports du Sénat sur le volet relatif aux contrats aidés, et notamment l'allongement à cinq ans de la durée du contrat d'avenir pour les personnes reconnues travailleurs handicapés, la simplification de l'architecture institutionnelle du contrat d'avenir, la possibilité pour la caisse d'allocations familiales ou la caisse de Mutualité sociale agricole (MSA) compétente de verser elle-même l'aide à l'employeur du bénéficiaire du contrat d'avenir et l'ouverture des formations agricoles et hospitalières aux bénéficiaires du contrat d'avenir et du CI-RMA.

Le point essentiel qui reste à régler porte sur les conditions de travail des apprentis mineurs. Le Sénat a souhaité harmoniser les dispositions respectivement prévues pour le travail la nuit, le dimanche et les jours fériés, en prévoyant qu'un décret en Conseil d'État fixera la liste des secteurs susceptibles de bénéficier de dérogations et définira les conditions dans lesquelles ces dérogations s'appliqueront.

Enfin, le Sénat a apporté diverses précisions sur les compétences du fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage et les mesures favorables au logement social qui devraient pouvoir être confirmées par la Commission mixte paritaire.

M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a réaffirmé l'importance du projet de loi dans la politique du Gouvernement en faveur de l'emploi. Il a ensuite souligné l'apport indéniable du Sénat au texte en discussion et indiqué qu'il ferait part de remarques plus précises à l'occasion de l'examen des articles.

*

La Commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE

Article 1^{er}

(art. L. 129-1 à L. 129-17 du code du travail)

Régime de la fourniture des services à la personne et création du chèque-emploi-service universel

M. Nicolas About, président, a proposé que, par cohérence, la Commission réserve l'examen de deux amendements identiques présentés respectivement par les rapporteurs pour supprimer le dernier alinéa de l'article L. 129-1 du code du travail, après celui de l'amendement insérant un article additionnel après l'article 1^{er}, pour déplacer la disposition supprimée.

A l'article L. 129-2 du code du travail, **M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a présenté un amendement tendant à supprimer la disposition selon laquelle les entreprises et associations, exerçant à titre de mandataires, peuvent assurer la collecte et le paiement des salaires et des cotisations et contributions sociales correspondantes. Il a estimé que cette disposition crée un déséquilibre entre les prestataires et les mandataires.

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat, a expliqué les raisons pour lesquelles le Sénat a adopté cet amendement. Puis il s'est rangé à l'avis du rapporteur de l'Assemblée nationale en indiquant que le Gouvernement envisage de conduire une réflexion sur le statut de mandataire et qu'à l'issue de cette réflexion, le débat pourrait être repris.

La Commission a alors *adopté* cet amendement de suppression.

M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a ensuite présenté un deuxième amendement relatif au statut de mandataire afin de supprimer la disposition selon laquelle l'activité des associations et entreprises intermédiaires est exclusive de tout lien de subordination avec la personne placée.

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat, a, pour les raisons précédemment évoquées, émis un avis favorable à cette proposition et la Commission a *adopté* cet amendement de suppression.

Puis **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat**, a présenté un amendement complétant la rédaction de l'article L. 129-5 du code du travail, qui prévoit la dématérialisation du CESU, afin de faire entrer dans le champ du code monétaire et financier les règles relatives à l'émission et à la gestion de ces nouveaux moyens de paiement

M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a craint que cette disposition ne soit contreproductive. En effet, elle risque d'empêcher l'émergence des nouveaux modes de paiement dématérialisés du CESU. Par exemple, les cartes de paiement prépayées ne sont pas prévues par le code monétaire et financier ; si les modes de paiement dématérialisés doivent être conformes au code monétaire et financier, ils ne

verront pas le jour. Or ces modes de paiement sont sûrs et facilement contrôlables.

M. Jean-Michel Dubernard, vice-président, a insisté sur la nécessité de concilier un degré élevé de sécurité et le développement de services et moyens nouveaux.

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat, a alors estimé qu'il est sans doute prématuré de compléter dès à présent le projet de loi sur ce point et il a retiré son amendement.

Puis, **M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a présenté un amendement pour préciser la possibilité ouverte à l'article L. 129-8 du code du travail d'émettre des CESU non nominatifs dans des cas d'urgence définis par décret.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi que deux amendements rédactionnels du même auteur aux articles L. 129-10 et L. 129-17 du code du travail.

M. Nicolas About, président, a ensuite présenté l'amendement relatif à la dispense d'autorisation des CCAS qu'il propose d'insérer, dans une nouvelle rédaction, non plus à l'article 1^{er} du texte mais sous la forme d'un article additionnel après l'article 1^{er}. Cette nouvelle rédaction limiterait la dispense d'agrément aux activités de services à domicile relatives aux tâches ménagères et familiales ou à l'entretien du cadre de vie. Ce dispositif, moins radical que dans sa précédente version, serait susceptible de recevoir l'accord du Gouvernement et permettrait de clarifier les règles juridiques applicables aux CCAS.

M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué qu'il n'est pas favorable à une dispense complète d'autorisation pour les CCAS pour ne pas remettre en cause l'équilibre de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et pour préserver la nécessaire stabilité des règles applicables au secteur médico-social.

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat, a fait valoir que l'amendement présenté par M. Nicolas About, président, a pour principal intérêt de reconnaître la spécificité des CCAS. Il ne remet pas en cause l'obligation nouvelle d'agrément des CCAS pour assurer la garde d'enfants de moins de trois ans à domicile.

M. Nicolas About, président, a confirmé que cette nouvelle rédaction constitue une position de repli par rapport au texte voté par le Sénat et qu'elle devrait faciliter le travail des CCAS, notamment lorsqu'ils agissent comme mandataires.

M. Jean-Michel Dubernard, vice-président, a également considéré que, sous cette forme, cette disposition s'éloigne de sa version initiale et qu'elle ne vise que certaines des activités des CCAS.

Mme Danièle Hoffman-Rispal, députée, a fait valoir l'inquiétude des CCAS qui souhaitent rester dans le cadre de la loi de 2002, afin notamment de ne pas être privés des différents régimes d'aide sociale.

M. Nicolas About, président, a insisté sur la nécessité de permettre aux personnes handicapées d'accéder à des services de première nécessité dans les meilleurs délais. En ce sens, la suppression de l'obligation d'agrément est un avantage incontestable.

M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, a indiqué qu'il est favorable à la mesure proposée par M. Nicolas About.

M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, puis **M. Jean-Michel Dubernard, vice-président**, ont proposé de modifier la rédaction de l'amendement dans un sens plus restrictif.

La Commission a *adopté* l'amendement portant article additionnel après l'article 1^{er}.

En conséquence, elle a *adopté* les deux amendements précédemment réservés à l'article 1^{er} proposant de supprimer, dans l'article L. 129-1 du code du travail, la disposition figurant désormais sous la forme d'un article additionnel.

Elle a enfin *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 1^{er} bis

**Aménagement du code de la consommation
pour la fourniture de services sous forme d'abonnement**

Sur proposition de **M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, la Commission a *supprimé* cet article dont elle se propose de réintroduire les dispositions, en les codifiant dans le code de la consommation, par voie d'article additionnel après l'article 1^{er} *ter*.

Article 1^{er} ter

**Aménagement du code de la consommation pour la
fourniture de services en cas de nécessité immédiate**

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article additionnel après l'article 1^{er} ter

**Aménagement du code de la consommation
pour la fourniture de services sous forme d'abonnement**

Sur proposition de **M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, la Commission a *adopté* un article additionnel codifiant dans le code de la consommation les dispositions figurant précédemment à l'article 1^{er} bis.

Article 3

*(art. L. 133-7 et L. 241-10 du code de la sécurité sociale,
art. L. 741-27 du code rural)*

Régime des cotisations et contributions sociales patronales

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 4

(art. L. 232-7 et L. 232-15 du code de l'action sociale et des familles)

Régime de l'allocation personnalisée d'autonomie

Mme Danièle Hoffman-Rispal, députée, a souhaité qu'il soit précisé dans le texte que le contrôle de qualité instauré par le Sénat sur les prestations assurées par les services récipiendaires de l'APA devrait être effectué par le conseil général.

Bien que partageant cette analyse, **M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, et **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat**, n'ont pas jugé nécessaire d'inscrire cette précision dans le texte du projet de loi. Toutefois, sur proposition de **M. Jean-Michel Dubernard, vice-président** et de **M. Nicolas About, président**, il a été convenu que, lors de la lecture des conclusions de la Commission dans chaque assemblée, cette question serait explicitement évoquée.

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 6

(art. L. 5232-3 du code de la santé publique)

Activité de prestation de services et de distribution de matériels à domicile pour l'autonomie des personnes malades ou handicapées

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 7 bis A**(art. L. 2123-18-4, L. 3123-19-1 et L. 4135-19-1
du code général des collectivités territoriales)***Utilisation du chèque-emploi-service universel par les élus locaux**

Mme Martine Lignères-Cassou, députée, a fait observer que cet article, introduit par amendement du Gouvernement au Sénat, pourrait être considéré comme un cavalier législatif.

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

TITRE II

COHÉSION SOCIALE*Article 8**(art. L. 322-4-11 et L. 322-4-12 du code du travail)***Modification de la durée minimale du contrat d'avenir**

MM. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et **Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat**, ont présenté conjointement un amendement rédactionnel et deux amendements visant à harmoniser les dispositions relatives aux personnes reconnues travailleurs handicapés qui bénéficient d'un contrat d'avenir et sont signataires de la convention correspondante.

Ils ont ensuite présenté un amendement commun tendant à supprimer la dégressivité de l'aide de l'État aux chantiers d'insertion versée en contrepartie de l'embauche d'un salarié sous contrat d'avenir.

La Commission a *adopté* ces amendements et l'article 8 ainsi rédigé.

*Article 8 bis**(art. 200 octies du code général des impôts)***Majoration de la réduction d'impôt ouverte pour les tuteurs
qui aident des créateurs d'entreprises handicapés**

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 8 quater**(art. L. 322-4-11 du code du travail)***Modalités de conclusion des contrats d'avenir
dans les établissements publics nationaux et organismes nationaux
chargés d'une mission de service public**

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 8 quinquies A
(art. L. 322-4-12 du code du travail)

**Versement de l'aide à l'employeur du bénéficiaire du contrat d'avenir
par la caisse d'allocations familiales
ou la caisse de mutualité sociale agricole**

MM. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale,
et Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat, ont présenté
conjointement deux amendements de précision rédactionnelle.

La Commission a *adopté* ces amendements et l'article 8
quinquies A ainsi rédigé.

Article 8 quinquies
(art. L. 322-4-16 et L. 322-4-16-8 du code du travail)

**Conventionnement des ateliers et des chantiers d'insertion
par les communes**

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 8 sexies
(art. L. 322-4-15-4 du code du travail)

**Conditions de formation des bénéficiaires d'un contrat insertion-revenu
minimum d'activité dans les exploitations agricoles**

Mme Martine Lignères-Cassou, députée, a regretté le
caractère facultatif des formations dans le secteur agricole pour les
bénéficiaires du contrat insertion-revenu minimum d'activité.

M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a
rappelé la spécificité de la formation dispensée dans ce domaine,
notamment en matière d'implantation géographique dans les différentes
régions.

A l'issue de ce débat, la Commission a *adopté* cet article dans
la rédaction du Sénat.

Article 8 septies
**Formation des bénéficiaires d'un contrat d'accompagnement
dans l'emploi ou d'un contrat d'avenir dans les établissements
publics hospitaliers**

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 8 octies***Reconnaissance législative des conventions d'objectifs
du contrat d'avenir**

MM. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et **Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat,** ont présenté conjointement un amendement de précision rédactionnelle.

La Commission a *adopté* cet amendement et l'article 8 *octies* ainsi rédigé.

Article 9

(art. L. 124-4-4 du code du travail)

**Modification pour coordination du régime indemnitaire de précarité
pour les contrats insertion-revenu minimum d'activité revêtant la forme
de contrats de travail temporaire**

MM. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et **Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat,** ont présenté conjointement un amendement de précision rédactionnelle.

La Commission a *adopté* cet amendement et l'article 9 ainsi rédigé.

Article 11

(art. L. 213-7 du code du travail)

Travail de nuit des apprentis mineurs dans le secteur de la pâtisserie

M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat, a présenté, conjointement avec **M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale,** un amendement visant à recourir à la négociation collective plutôt qu'à un décret en Conseil d'État, pour définir les conditions dans lesquelles le travail de nuit des apprentis mineurs peut s'exercer. Il a rappelé que le Sénat avait souhaité harmoniser les dispositions relatives au travail de nuit des apprentis mineurs avec celles applicables au travail le dimanche et les jours fériés qui figurent à l'article 11 *bis*. Il a donc annoncé qu'une rédaction analogue serait proposée pour cet article.

Il a précisé que le recours à la négociation collective permettait d'assouplir les conditions de mise en œuvre des dérogations et de les rendre opérationnelles plus rapidement, en tenant compte de la réalité de chaque profession.

M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, s'est associé à ces propos et a considéré que cette nouvelle rédaction constitue la solution la plus appropriée.

Mme Catherine Procaccia, sénateur, a rappelé que la question du travail des apprentis mineurs le dimanche et les jours fériés est également abordée dans le projet de loi en faveur des petites et moyennes entreprises, actuellement en cours d'examen. Elle s'est réjouie que la rédaction qu'elle a elle-même proposée sur ce texte soit reprise dans des termes identiques dans le présent projet de loi. Elle s'est en effet montrée soucieuse que les dérogations demeurent exceptionnelles et qu'elles soient encadrées pour garantir une protection aux apprentis mineurs.

Mme Martine Lignères-Cassou, députée, a souhaité la consultation des organisations syndicales sur ce point.

M. Roland Muzeau, sénateur, a rappelé l'opposition de principe du groupe communiste républicain et citoyen aux dérogations accordées pour le travail de nuit, du dimanche et des jours fériés des apprentis mineurs et souligné les risques de dérive dans l'application de ces dispositifs. Ces dérogations ne sont à son sens pas nécessaires à l'apprentissage d'un métier. Il s'est donc dit hostile à la fois à l'article dans sa globalité et à l'amendement présenté pour en modifier la rédaction.

M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, a fait connaître sa préférence pour une rédaction qui aurait limité à deux ou trois professions la possibilité de dérogation, alors que la nouvelle rédaction propose une liste de secteurs fixée par décret en Conseil d'État, qui a l'inconvénient de ne pas être restrictive. Il a regretté que des discussions plus approfondies n'aient pu avoir lieu sur ce sujet car les employeurs eux-mêmes ne semblent pas satisfaits du dispositif ici proposé. Il a suggéré notamment que les dérogations accordées pour le travail de nuit, du dimanche et des jours fériés ne soient applicables qu'à partir de la deuxième année d'apprentissage.

M. Bernard Perrut, député, s'est dit favorable à la nouvelle rédaction proposée, qui permet une réelle ouverture aux réalités du métier qui sera exercé, tout en appelant à une nécessaire vigilance sur le respect des règles de l'apprentissage.

M. Georges Colombier, député, a souscrit à la proposition conjointe des deux rapporteurs.

La Commission a *adopté* l'amendement présenté, ainsi qu'un amendement rédactionnel puis l'article 11 ainsi rédigé.

*Article 11 bis**(art. L. 221-3, L. 222-2 et L. 222-4 du code du travail)***Travail des apprentis mineurs les dimanches et jours fériés**

Conformément à la position défendue à l'article 11, **M. Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat**, conjointement avec **M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a présenté un amendement pour confier à la négociation collective plutôt qu'à un décret en Conseil d'État la définition des conditions de travail des apprentis mineurs le dimanche et les jours fériés.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis l'article 11 *bis* ainsi rédigé.

*Article 12 bis**(art. L. 119-1 du code du travail)***Compétence des inspecteurs de la jeunesse et des sports pour l'apprentissage**

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 14**(art. L. 118-2-2 et L. 118-2-3 du code du travail)***Modalités de financement des centres nationaux de formation d'apprentis**

MM. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, Dominique Leclerc, rapporteur pour le Sénat, ont présenté conjointement un amendement de coordination.

Mme Martine Lignères-Cassou, députée, a fait part de l'opposition du groupe socialiste de l'Assemblée nationale à l'inclusion, opérée au Sénat, du financement d'actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage parmi les missions du fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement des rapporteurs et l'article 14 ainsi rédigé.

*Article 17 bis**(L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation)***Dispositif de garantie contre les impayés de loyers**

M. Maurice Giro, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement de précision visant à remplacer le décret en Conseil d'État prévu pour l'approbation du cahier des charges sociales de l'Union d'économie sociale du logement par un décret simple.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis l'article 17 *bis* ainsi rédigé.

Article 17 quater
(art. 150 U du code général des impôts)

Exonération d'impôt sur les plus-values réalisées lors de la cession de biens immobiliers à des bailleurs sociaux

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 17 quinquies
(L. 112-3 du code monétaire et financier)

Remplacement de l'indice du coût de la construction par une nouvelle référence d'indexation des loyers

La Commission a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

La Commission mixte paritaire a ensuite adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré.

Informations relatives à la Commission mixte paritaire

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le mercredi 29 juin 2005 et par le Sénat dans sa séance du même jour, cette Commission est ainsi composée :

Députés

Titulaires

M. Jean-Michel Dubernard
M. Maurice Giro
M. Marc Bernier
M. Georges Colombier
M. Bernard Perrut
Mme Paulette Guinchard-Kunstler
Mme Danièle Hoffman-Rispal

Suppléants

Mme Maryvonne Briot
Mme Pascale Gruny
M. Pierre Morange
M. Bernard Pousset
M. Francis Vercamer
Mme Martine Lignères-Cassou
N.

Sénateurs

Titulaires

M. Nicolas About
M. Dominique Leclerc
M. Alain Gournac
Mme Catherine Procaccia
M. Louis Souvet
Mme Michèle San Vicente
M. Roland Muzeau

Suppléants

M. Michel Esneu
M. Guy Fischer
M. Jean-Pierre Godefroy
M. Jean-Marc Juilhard
Mme Valérie Létard
M. Georges Mouly
Mme Janine Rozier

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE SAUVEGARDE DES
ENTREPRISES

Vendredi 8 juillet 2005

La Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de sauvegarde des entreprises s'est réunie le 8 juillet 2005 à 9 h 30 à l'Assemblée nationale.

Elle a tout d'abord procédé à l'élection de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Philippe Houillon, député, président ;
- M. Patrice Gélard, sénateur, vice-président.

La Commission a ensuite désigné :

- M. Xavier de Roux, député,
- M. Jean-Jacques Hyst, sénateur,

rapporteurs respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

Après avoir rappelé que le projet de loi de sauvegarde des entreprises avait été adopté par l'Assemblée nationale le 9 mars dernier et par le Sénat le 30 juin, **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur pour le Sénat**, a estimé que chaque assemblée avait apporté de nombreuses modifications au projet de loi qui ont permis d'en parfaire l'économie.

Le Sénat a approuvé l'essentiel des propositions de l'Assemblée nationale qui ont permis d'améliorer les dispositifs sans remettre en cause la logique des procédures de prévention et de traitement des difficultés des entreprises. Il a en particulier accepté les modifications de forme destinées à donner une meilleure lisibilité au projet de loi, le renforcement de l'efficacité de l'intervention des organes de la procédure, le rétablissement de la possibilité d'une cession au cours de la procédure de redressement, la suppression des sanctions professionnelles dans le cadre de la procédure de sauvegarde ainsi que les améliorations au fonctionnement et aux prérogatives des comités de

créanciers. En outre, les députés n'ayant pas institué de procédure simplifiée dans le cadre de la procédure de sauvegarde, le Sénat a souscrit à cette position comme en témoignent les débats.

Le Sénat a lui-même apporté plusieurs modifications ou compléments au texte. Outre diverses modifications de cohérence ou d'amélioration rédactionnelle, liées notamment aux évolutions du code monétaire et financier intervenues entre-temps, il a complété le projet de loi pour :

– conforter la procédure de conciliation ; en particulier, il a imposé au conciliateur de dire, en cas d'échec de la conciliation, si le débiteur est en cessation des paiements et, par ailleurs, il a soumis l'exercice d'une mission de conciliation à une obligation d'assurance garantissant les conséquences pécuniaires d'une mise en jeu éventuelle de la responsabilité du conciliateur (article 10) ;

– mieux adapter le projet de loi aux spécificités des professions libérales, notamment en ne permettant pas au tribunal de subordonner l'adoption du plan au remplacement des dirigeants de ces entreprises ;

– simplifier davantage les procédures du livre VI du code de commerce, en particulier en supprimant l'obligation de faire certifier la liste des créanciers et des dettes du débiteur (article 25) et de déclarer à nouveau les créances en cas de résolution d'un plan et d'ouverture d'une nouvelle procédure (article 90) ;

– améliorer certains dispositifs en permettant par exemple aux cautions, tant réelles que personnelles, de se prévaloir de l'arrêt des poursuites et des dispositions du plan (article 77) ;

– éviter les risques de détournement de procédure et limiter les effets d'aubaine. Dans cette perspective, le Sénat a proposé de mieux définir le critère d'ouverture de la procédure de sauvegarde en précisant que celle-ci ne pourra être sollicitée que si les difficultés rencontrées ne peuvent être surmontées par le débiteur et sont de nature à le conduire à la cessation des paiements (article 12). Dans ce même esprit, le Sénat a défini des modalités d'intervention de l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS), spécifiques par rapport à celles prévues par le projet initial. Il a supprimé toute mise en cause systématique de l'AGS dans le cadre des contentieux prud'homaux en cours lors de l'ouverture de la procédure de sauvegarde (article 64 *bis*), obligé le mandataire judiciaire à justifier de l'insuffisance de fonds du débiteur pour solliciter l'avance de l'AGS tout en offrant à cette dernière la possibilité de contester la réalité de cette situation (article 187 *bis* A) et, enfin, prévu que les sommes avancées par l'AGS

seront récupérées dans les conditions applicables aux créances postérieures au jugement d'ouverture privilégiées (article 187 *bis* B).

M. Jean-Jacques Hyst a conclu son propos en jugeant que le travail des deux assemblées avait été constructif et que seules quelques améliorations ponctuelles, pour la plupart d'ordre technique, méritaient d'être apportées au texte. Le texte comporte désormais 236 articles dont 120 ont été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées et ne sont donc plus en navette.

M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a, pour sa part, fait observer qu'au-delà des points relevés par le rapporteur du Sénat, il convenait de rappeler que l'Assemblée avait apporté au projet de loi les précisions suivantes :

– la préservation de la confidentialité du mandat *ad hoc*, évitant une information systématique du parquet, inutile, sinon dissuasive ;

– la possibilité pour les présidents des tribunaux de commerce d'obtenir les comptes des entreprises sous astreinte, lorsqu'ils ont des doutes sur la santé de l'entreprise ;

– s'agissant de la conciliation, la création d'une option entre l'homologation publique avec effets et garanties à l'égard des tiers et la simple constatation de l'accord, sans effets juridiques à l'égard des tiers, mais complètement confidentielle ;

– le souci de simplifier la sauvegarde, avec notamment la suppression d'un premier rapport sur la trésorerie de l'entreprise, inutile voire dangereux, dans les deux premiers mois de la période d'observation ;

– des efforts d'accompagnement demandés à l'État, avec, par exemple, la déductibilité de l'impôt sur les sociétés des abandons de créances consentis ou supportés, l'obligation pour les comptables publics de procéder eux-mêmes aux radiations des dettes inscrites au greffe, ou encore l'interdiction des avis à tiers détenteur pendant la période dite « suspecte ».

Puis la Commission est passée à l'examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Article 1^{er} : *Re-numérotation et table de correspondance des articles des livres VI ancien et nouveau :*

Sous réserve des modifications effectuées par le Sénat aux tableaux annexés au projet de loi auxquels renvoie cet article, la Commission l'a *adopté* dans le texte de l'Assemblée nationale non modifié par le Sénat.

*Chapitre premier***DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DES DIFFICULTÉS DES ENTREPRISES ET À LA PROCÉDURE DE CONCILIATION**

Article 3 (art. L. 611-1 du code de commerce) : *Financement des groupements de prévention agréés* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 4 (art. L. 611-2 du code de commerce) : *Prévention des difficultés par le président du tribunal compétent en matière commerciale* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte de l'Assemblée nationale.

Article 5 (art. L. 611-4 à L. 611-6 du code de commerce) : *Définition du mandat ad hoc et de la procédure de conciliation* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat sous réserve de deux précisions de nature rédactionnelle proposées par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Article 6 (art. L. 611-7 du code de commerce) : *Rôle du conciliateur* :

Sous réserve des modifications rédactionnelles apportées par le Sénat, la Commission a retenu la logique adoptée par l'Assemblée, qui conserve au seul tribunal la capacité de déclarer un débiteur en cessation des paiements à l'exclusion du conciliateur, **M. Philippe Houillon, président**, ayant précisé que les préoccupations du Sénat étaient en partie prises en compte dans le cadre de l'article 100 du présent projet de loi.

Article 7 (art. L. 611-8 à L. 611-10 du code de commerce) : *Homologation de l'accord concluant la procédure de conciliation* :

Sous réserve d'une correction rédactionnelle et en précisant que tout coobligé et toute personne, physique ou morale, qui aurait consenti un cautionnement ou une garantie autonome pouvait se prévaloir des dispositions d'un accord homologué, la Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 8 (art. L. 611-11 du code de commerce) : *Avantages accordés aux apporteurs de nouveaux capitaux pour la poursuite de l'activité* :

M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé que la précision apportée par le Sénat tendant à exclure du privilège dit de « l'argent frais », accordé par cet article, les apports financiers consentis dans le cadre d'une augmentation de capital en application d'un accord de conciliation homologué, allait à l'encontre de l'objectif d'élargissement des

possibilités de financement offertes aux très petites entreprises et aux petites et moyennes entreprises, lesquelles souffrent précisément en France d'importantes difficultés d'accès au capital.

Il a ajouté qu'elle introduisait, en outre, une certaine ambiguïté dans l'interprétation de la loi, puisque les avances en compte courant, dès lors qu'elles étaient transformées en augmentation de capital, donnaient lieu à la création d'actions ou de parts sociales, ce qui les excluait automatiquement de toute application de ce privilège.

Après avoir rappelé que cet article avait fait l'objet d'une opposition très vive de la part de son groupe en première lecture, **M. Arnaud Montebourg, député**, s'est dit très favorable à la précision apportée par le Sénat, dès lors qu'elle empêchait une extension excessive des privilèges dont pouvaient bénéficier certains intervenants financiers qui avaient déjà bénéficié d'avantages exorbitants, par l'effet de l'article 32 de la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, relatif à la suppression du taux de l'usure pour certaines activités. Il a, par ailleurs, précisé que le présent article serait contesté devant le Conseil constitutionnel.

Abondant dans ce sens, **M. Richard Yung, sénateur**, a rappelé les risques d'inégalité qui étaient attachés au dispositif adopté par l'Assemblée nationale, risques qui pouvaient fonder une censure constitutionnelle, et a estimé que rien ne justifiait que ces apporteurs de capitaux propres passent avant les organismes sociaux dans la récupération de leurs créances.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat, a fait observer que la précision avait été apportée par le Sénat à l'initiative du rapporteur pour avis de la Commission des Finances, M. Philippe Marini, et qu'elle avait été adoptée à l'unanimité. Il a jugé qu'elle permettait d'éviter d'alimenter certaines inquiétudes quant au traitement différencié des créanciers sans décourager les apporteurs en capital.

M. Philippe Houillon, président, a dit sa perplexité devant cette disposition, reconnaissant la pertinence de l'argument technique invoqué par le rapporteur pour l'Assemblée nationale – l'augmentation du capital ne pouvant toutefois en aucun cas être assimilée à une avance en compte courant – tout en soulignant la nécessité de ne pas laisser accroire que certains créanciers bénéficieraient d'un privilège exorbitant.

Outre trois modifications rédactionnelles, la Commission a alors *adopté* l'article 8 dans le texte du Sénat.

Article 9 (art. L. 611-12 du code de commerce) : *Conditions d'interruption de l'accord homologué* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 10 (art. L. 611-13 à L. 611-16 du code de commerce) : *Mission et conditions de nomination des mandataires ad hoc et des conciliateurs* :

M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé que l'obligation d'assurance à la charge du conciliateur, introduite par le Sénat, excluait *de facto* de ces fonctions les personnes ne bénéficiant pas déjà d'une assurance professionnelle, alors même que l'objectif du projet de loi est d'ouvrir largement le champ des personnes pouvant exercer les fonctions de conciliateur.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat, a considéré que s'assurer était indispensable pour exercer de telles fonctions, même s'il est vrai que les assureurs soutiennent qu'ils ne sont pas en mesure de proposer des contrats d'assurance pour des missions ponctuelles. Toutefois, dans la mesure où le conciliateur n'a pas, aux termes de la rédaction adoptée pour l'article 6, à préciser si le débiteur est en situation de cessation des paiements, il lui est apparu possible d'accepter la suppression de cette obligation.

La Commission a *adopté* la suppression de l'article L. 611-14 proposée par M. Xavier de Roux et les autres articles dans la rédaction du Sénat.

Article 11 (art. L. 612-1 à L. 612-4 du code de commerce) : *Procédure d'alerte par les commissaires aux comptes pour les entreprises non commerçantes* :

La Commission a *adopté* l'article 11 dans le texte du Sénat.

Chapitre II

DISPOSITIONS RELATIVES À LA SAUVEGARDE

Article 12 (art. L. 620-1 du code de commerce) : *Institution d'une procédure de sauvegarde* :

M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a expliqué que le Sénat avait restreint le champ d'application du dispositif de sauvegarde, en conditionnant sa mise en œuvre à l'impossibilité pour le débiteur de surmonter les difficultés rencontrées, qui devaient être de nature à le conduire à la cessation de paiement. Il est certes important d'éviter une utilisation détournée de cette procédure par des débiteurs désireux d'obtenir une protection qui ne leur est pas destinée. Pour autant, il ne faut pas que cette préoccupation conduise à restreindre les possibilités d'utilisation de la

sauvegarde lorsqu'elle serait parfaitement justifiée, ce qui est à craindre dans la mesure où il est toujours difficile d'apporter une preuve négative – ici, celle de l'impossibilité de surmonter les difficultés.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat, a estimé qu'il était indispensable d'encadrer cette nouvelle procédure afin d'éviter des abus et qu'il était notamment nécessaire de veiller à ce que certaines entreprises ne bénéficient indûment d'une intervention de l'AGS.

M. Philippe Houillon, président, tout en déclarant partager les préoccupations de M. Jean-Jacques Hyest, s'est demandé si le texte adopté par l'Assemblée nationale n'était pas suffisant pour y répondre. Il a fait part de sa crainte qu'en encadrant à l'excès la procédure de sauvegarde, on ne la rapproche beaucoup de la procédure de redressement judiciaire et donc de la cessation des paiements, alors même que le but poursuivi est de mettre en place une procédure en amont de cette dernière.

M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, après avoir indiqué qu'une utilisation plus fréquente de la procédure de sauvegarde permettrait justement de limiter les interventions de l'AGS en sauvegardant plus d'entreprises et d'emplois, a dit s'en remettre à la sagesse de la Commission.

La Commission a *adopté* l'article 12 dans le texte du Sénat.

Article 16 (art. L. 621-2 du code de commerce) : *Règles de compétence du tribunal* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 17 (art. L. 621-3 du code de commerce) : *Ouverture et durée de la période d'observation* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 18 (art. L. 621-4 et L. 621-4-1 du code de commerce) : *Organes de la procédure de sauvegarde* :

Sur la proposition de **M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat**, la Commission a décidé que le procureur ne pourrait pas récuser le mandataire *ad hoc* ou le conciliateur, mais seulement s'opposer à sa désignation. Elle a ensuite précisé que l'inventaire du patrimoine du débiteur s'accompagnerait d'une prise. Puis elle a *adopté* l'article 18 dans le texte de l'Assemblée nationale ainsi rédigé.

Article 18 bis (art. L. 621-5 du code de commerce) : *Incompatibilités applicables au représentant des salariés ainsi qu'aux salariés participant à sa désignation – coordination* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 19 (art. L. 621-6 du code de commerce) : *Conditions de remplacement des organes de la procédure de sauvegarde* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 21 (art. L. 621-9 à L. 621-11 du code de commerce) : *Désignation et mission des contrôleurs, et conversion de la procédure de sauvegarde* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 25 (art. L. 622-6 du code de commerce) : *Inventaire du débiteur* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, sous réserve d'une modification de coordination avec celle retenue à l'article 18, imposant une prise en compte du patrimoine du débiteur.

Article 26 (art. L. 622-7 du code de commerce) : *Extension au ministère public de la demande d'annulation des paiements de créances antérieures au jugement d'ouverture* :

Après avoir *adopté* deux précisions rédactionnelles au texte du Sénat, et inclus les créances alimentaires dans le champ des exceptions au principe de non-paiement des créances après l'ouverture de la procédure, la Commission a *adopté* cet article ainsi rédigé.

Article 28 (art. L. 622-9 du code de commerce) : *Substitution de références relatives aux réserves applicables à la poursuite de l'activité de l'entreprise durant la période d'observation* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 29 (art. L. 622-10, L. 622-10-1 à L. 622-10-3 du code de commerce) : *Conditions de poursuites de la période d'observation* :

La Commission a *adopté* l'article 29 dans le texte du Sénat, sous réserve d'une précision rédactionnelle.

Article 31 (art. L. 622-12 du code de commerce) : *Régime de résiliation du bail durant la période d'observation* :

Sur la proposition de **M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat**, la Commission a *adopté* une nouvelle rédaction des deux premiers alinéas de l'article clarifiant les conditions de résiliation du bail des immeubles

loués par le débiteur et affectés à l'activité de l'entreprise. La Commission a ensuite *adopté* l'article 31 ainsi rédigé.

Article 34 (art. L. 622-15 du code de commerce) : *Ordre de paiement des créances* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 35 (art. L. 622-18 du code de commerce) : *Mission du mandataire judiciaire* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 36 (art. L. 622-19 du code de commerce) : *Adaptation formelle des règles de suspension des poursuites par le jugement d'ouverture* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 39 (art. L. 622-22 du code de commerce) : *Traitement des créances antérieures au jugement d'ouverture* :

Après avoir adopté une modification de coordination avec l'article 26, la Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 40 (art. L. 622-24 du code de commerce) : *Régime du relevé de forclusion des créances non déclarées* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 42 (art. L. 622-26 du code de commerce) : *Extension de la suspension des cautions personnes physiques par le jugement d'ouverture* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat en corrigeant une erreur matérielle.

Article 47 (art. L. 623-1 du code de commerce) : *Propositions de l'administrateur au vu du bilan économique, social et environnemental* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte de l'Assemblée nationale, sous réserve de la rectification d'une référence.

Article 64 A (nouveau) (art. L. 625-1 du code de commerce) : *Suppression de la mise en cause de l'AGS au titre des contentieux prud'homaux liés aux relevés des créances salariales* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 64 bis (nouveau) (art. L. 625-3, L. 625-7 et L. 625-8 du code de commerce) : *régime des créances résultant d'un contrat de travail – mise en cause de l'AGS dans les contentieux prud'homaux* :

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat, a proposé de préciser que les instances en cours devant la juridiction prud'homale à la date du jugement d'ouverture de la sauvegarde ne seraient pas poursuivies en présence de l'administrateur s'il assure l'administration de l'entreprise, cette hypothèse étant exclue dans la procédure de sauvegarde. Après que **M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, se fut prononcé en faveur de cette modification, la Commission l'a *adoptée*, de même que l'article 64 bis ainsi rédigé.

Article 68 (art. L. 626-1 du code de commerce) : *Définition du plan de sauvegarde* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 70 (art. L. 626-2 du code de commerce) : *Modalités de convocation de l'assemblée des actionnaires pour examiner les modifications du capital* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 71 (art. L. 626-3 du code de commerce) : *Faculté de demander le remplacement des dirigeants par le parquet* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, sous réserve d'une précision rédactionnelle.

Article 72 (art. L. 626-4, L. 626-4-1 et L. 626-4-2 du code de commerce) : *Remise des dettes par les créanciers privés et publics* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, modifié à l'initiative de **M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat**, pour éviter l'utilisation de la procédure de remise de dettes publiques dans d'autres cas que ceux pour lesquels elle a été prévue.

Article 77 (art. L. 626-8 du code de commerce) : *Opposabilité des dispositions du plan de sauvegarde* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, sous réserve d'une précision rédactionnelle.

Article 80 (art. L. 626-11 du code de commerce) : *Aliénabilité temporaire des biens indispensables à la continuation de l'entreprise* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 83 bis (nouveau) (art. L. 626-16 du code de commerce) :
Délais de paiement uniformes comportant une réduction proportionnelle du montant de la créance :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 85 ter (nouveau) (art. L. 626-20 du code de commerce) :
Versement du prix de cession :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 87 (art. L. 626-21 du code de commerce) : *Durée de la mission du mandataire judiciaire :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 89 (art. L. 626-23 du code de commerce) : *Modalités de modifications du plan :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 90 (art. L. 626-24 du code de commerce) : *Conséquences de l'inexécution du plan :*

La Commission a *adopté*, à l'initiative de **M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat**, une modification rédactionnelle au texte du Sénat et cet article ainsi rédigé.

Article 92 (art. L. 626-26 à art. L. 626-32 du code de commerce) :
Comités de créanciers :

Outre deux modifications rédactionnelles et la correction d'une erreur de référence, la Commission a, sur la proposition de **M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale** :

– retenu la rédaction de l'Assemblée nationale au troisième alinéa de l'article L. 626-27, excluant de ce fait la demande d'avis du mandataire judiciaire et du comité d'entreprise ;

– adopté une nouvelle rédaction du second alinéa de l'article L. 626-28 prévoyant que, par dérogation aux dispositions de l'article L. 626-23, une modification substantielle dans les objectifs ou les moyens du plan arrêté par le tribunal après consultation des comités de créanciers ne peut intervenir qu'après que les comités de créanciers ont été à nouveau consultés.

Puis la Commission a *adopté* l'article 92 ainsi rédigé.

Article 94 (art. L. 627-1 du code de commerce) : *Règles de prévalence des dispositions spécifiques à la sauvegarde sans administrateur nommé :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 95 (art. L. 627-2 du code de commerce) : *Pouvoirs de l'administrateur confiés au débiteur en matière de droits des créanciers :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 96 (art. L. 627-3 du code de commerce) : *Transfert des pouvoirs de l'administrateur dans le cadre de la préparation du projet de plan :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Chapitre III

DISPOSITIONS RELATIVES AU REDRESSEMENT JUDICIAIRE

Article 99 (art. L. 631-1 à L. 631-3 du code de commerce) : *Champ d'application de la procédure de redressement judiciaire :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 100 (art. L. 631-4 à L. 631-9 du code de commerce) : *Conditions d'ouverture de la procédure de redressement judiciaire :*

Outre deux modifications formelles, la Commission a adopté une nouvelle rédaction permettant l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire après cessation d'activité de débiteurs exerçant une activité professionnelle indépendante, y compris libérale.

Puis elle a *adopté* l'article 100 ainsi rédigé.

Article 100 bis (nouveau) (art. L. 631-10 du code de commerce) : *Blocage des valeurs mobilières détenues par les dirigeants :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 102 (art. L. 631-12 à L. 631-18 du code de commerce) : *Déroulement de la procédure de redressement judiciaire :*

Outre deux modifications rédactionnelles au texte du Sénat, la Commission a précisé, à l'initiative de **M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat**, que les instances en cours devant la juridiction prud'homale à la date du jugement d'ouverture sont poursuivies en présence de l'administrateur, lorsqu'il a pour mission d'assurer l'administration, ou celui-ci dûment appelé.

Puis elle a *adopté* l'article 102 ainsi rédigé.

Articles 104 (art. L. 632-1 du code de commerce) : *Nullité de certains actes accomplis après la cessation des paiements* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Articles 104 ter (nouveau) (art. L. 632-2 du code de commerce) : *Nullité facultative des avis à tiers détenteurs, saisies attributions et oppositions opérées devant la période suspecte* :

Après avoir adopté une modification rédactionnelle, la Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Chapitre IV

DISPOSITIONS RELATIVES À LA LIQUIDATION JUDICIAIRE

Article 108 (art. L. 640-1 à L. 640-6 du code de commerce) : *Conditions d'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire* :

Outre une correction d'ordre rédactionnel, la Commission a procédé à deux modifications :

– la première, à l'initiative de **M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, précisant qu'en cas d'échec de la procédure de conciliation et si les conditions de la liquidation judiciaire sont réunies, le tribunal ouvre une procédure de liquidation judiciaire ;

- la seconde, à l'initiative de **M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur pour le Sénat**, proposant une nouvelle rédaction similaire à celle adoptée à l'article 100.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 108 ainsi rédigé.

Article 110 (art. L. 641-1 du code de commerce) : *Jugement d'ouverture de la liquidation judiciaire* :

Après avoir adopté trois modifications d'ordre rédactionnel au texte du Sénat, suggérées par **M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, la Commission a *adopté* cet article ainsi rédigé.

Article 111 (art. L. 641-2 du code de commerce) : *Réalisation d'un rapport sur la situation du débiteur* :

La Commission a été saisie d'une proposition de modification du premier alinéa de cet article présentée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale, disposant que le liquidateur est dispensé d'élaborer un rapport sur la situation du débiteur quand la liquidation a été prononcée au cours de la période d'observation, même si le bilan économique, social et environnemental n'a pas été établi. **M. Arnaud Montebourg, député**, s'est inquiété d'une éventuelle suppression d'un tel bilan, considérant que son établissement

représentait un progrès dans l'information de tous les acteurs de la procédure et constituait une exigence minimale. **M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a indiqué que la modification proposée ne remettait pas en cause cette obligation prévue dans le cadre des procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire.

La Commission a *adopté* cette proposition de modification puis l'article 111 ainsi rédigé.

Article 112 (art. L. 641-3 du code de commerce) : *Dispositions communes aux procédures collectives* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 113 (art. L. 641-4 du code de commerce) : *Missions du liquidateur* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 114 (art. L. 641-5 du code de commerce) : *Liquidation prononcée au cours de la période d'observation* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 116 (art. L. 641-9 du code de commerce) : *Situation du débiteur pendant la liquidation judiciaire* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 117 (art. L. 641-10 du code de commerce) : *Conditions de la poursuite de l'activité de l'entreprise* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, sous réserve de la correction d'une erreur de référence.

Article 118 (art. L. 641-11 du code de commerce) : *Rôle du juge-commissaire* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 119 (art. L. 641-12 du code de commerce) : *Résiliation du bail* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, après avoir procédé à une modification de coordination.

Article 120 (art. L. 641-13 du code de commerce) : *Ordre de paiement des créances* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 121 (art. L. 641-14 du code de commerce) : *Détermination du patrimoine du débiteur* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, sous réserve d'une modification de coordination.

Article 122 (art. L. 641-15 du code de commerce) : *Détournement du courrier et du courrier électronique* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat après avoir procédé à une correction rédactionnelle.

Article 124 (art. L. 642-1 à L. 642-17 du code de commerce) : *Cession de l'entreprise* :

M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué qu'il convenait de s'interroger sur la liste des personnes auxquelles pourrait être cédée l'entreprise en cas de liquidation judiciaire, et notamment sur la possibilité que les anciens dirigeants de l'entreprise l'acquièrent, possibilité exclue par le texte de l'Assemblée nationale. Il a noté que la Chancellerie semblait encline à élargir cette liste mais a jugé plus prudent, compte tenu de l'importance du risque de détournement de la procédure, de subordonner de telles cessions à une requête du ministère public.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat, ayant déclaré partager cette analyse et souligné que l'avis des contrôleurs constituerait une garantie supplémentaire, la Commission a adopté une rédaction précisant que le tribunal, sur requête du ministère public, peut autoriser par un jugement spécialement motivé, après avoir demandé l'avis des contrôleurs, la cession d'une entreprise autre qu'une exploitation agricole à toutes les personnes ayant en principe interdiction de présenter une offre de cession, à l'exception des contrôleurs.

Puis, après avoir adopté une modification rédactionnelle, la Commission a *adopté* l'article ainsi rédigé.

Article 129 (art. L. 642-21 du code de commerce) : *Obligation de publicité préalable à la cession*:

M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que l'Assemblée nationale avait souhaité préciser que la publicité précédant les cessions devait être nationale ou internationale, tout en laissant au pouvoir réglementaire le soin d'en fixer les modalités. Il a ajouté qu'en matière de liquidation, la publicité conservait souvent un caractère trop confidentiel alors que des personnes installées à l'étranger, ou en France, mais dans un lieu éloigné, pouvaient être intéressées par la cession, par exemple, de machines rares.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat, a souligné qu'il n'était pas souhaitable de préciser les modalités de publicité dans le corps même de la loi, compte tenu du caractère réglementaire de ces informations, et que la rédaction de l'Assemblée imposerait, en tout état de cause, une publicité au moins nationale, alors qu'une publicité locale pourrait souvent suffire.

M. Xavier de Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, en acceptant de retenir la rédaction du Sénat, a souhaité que le pouvoir réglementaire s'inspire des préoccupations de l'Assemblée.

La Commission a alors *adopté* l'article 129 dans le texte du Sénat.

Article 134 (art. L. 643-3 du code de commerce) : *Paiement provisionnel des créances publiques* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 137 (art. L. 643-9 du code de commerce) : *Clôture des opérations de liquidation judiciaire* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 138 (art. L. 643-11 du code de commerce) : *Reprise des poursuites individuelles* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, après avoir procédé à une correction rédactionnelle.

Article 141 (art. L. 644-1 à L. 644-6 du code de commerce) : *Liquidation judiciaire simplifiée* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Chapitre V

DES RESPONSABILITÉS ET SANCTIONS

Article 142 ter (art. L. 651-1 du code de commerce) : *Champs d'application des actions en responsabilité à l'encontre des dirigeants sociaux* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, après que **M. Richard Yung, sénateur**, eut indiqué que les groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat envisageaient de saisir le Conseil constitutionnel de l'article 142 *bis*, la limitation de la responsabilité des créanciers au titre des préjudices subis du fait des concours qu'ils ont consentis leur paraissant inconstitutionnelle.

Article 143 (art. L. 651-2 du code de commerce) : *Adaptation de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actif en cas de sauvegarde ou de redressement judiciaire* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 144 (art. L. 651-3 du code de commerce) : *Extension des voies de saisine pour l'action en responsabilité pour insuffisance d'actif* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 146 (art. L. 652-1 à L. 652-5 du code de commerce) : *Création de l'action en obligation aux dettes sociales* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 148 (art. L. 653-1 du code de commerce) : *Extension de la faillite personnelle aux professionnels libéraux* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 150 (art. L. 653-3 du code de commerce) : *Faits sanctionnables de faillite personnelle* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 152 (art. L. 653-5 du code de commerce) : *Cas généraux de faillite personnelle* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, après avoir procédé à une coordination avec l'article 108 tel qu'adopté par la Commission.

Article 153 (art. L. 653-7 du code de commerce) : *Modalités de saisine pour faillite personnelle* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 154 (art. L. 653-8 du code de commerce) : *Interdiction de gérer en cas de défaut de communication des documents pour l'inventaire* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 159 (art. L. 654-1 du code de commerce) : *Extension de la banqueroute aux professions libérales* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 160 (art. L. 654-2, L. 654-3 et L. 654-5 du code de commerce) : *Correction de références juridiques aux articles L. 654-2, L. 654-3 et L. 654-5 nouveaux* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 164 (art. L. 654-8 du code de commerce) : *Extension aux professions libérales de certaines infractions* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 166 (art. L. 654-10 à L. 654-12, L. 654-14 à L. 654-17 du code de commerce) : *Mesures diverses de cohérence* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Chapitre VI

DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE PROCÉDURE

Article 175 (art. L. 661-11 et L. 661-12 du code de commerce) : *Possibilité d'appel du ministère public en matière de sanctions* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 176 (art. L. 662-2 du code de commerce) : *Règles de renvois des procédures entre les juridictions civiles appelées à statuer en matière commerciale* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 176 bis (art. L. 662-2-1 du code de commerce) : *Rémunération des mandataires de justice*

La Commission a *confirmé la suppression* de cet article.

Article 176 ter (nouveau) (art. L. 811-11 du code de commerce) : *Levée du secret professionnel de la Caisse des dépôts et consignations à l'égard des mandataires de justice* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 177 (art. L. 662-3 du code de commerce) : *Publicité des débats devant le tribunal* :

M. Xavier De Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que le texte adopté par l'Assemblée nationale pour le dernier alinéa de cet article prévoyait la publicité des débats devant le tribunal, afin d'éviter que les sanctions ne soient prononcées qu'en chambre du conseil.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat, a souligné que M. Robert Badinter avait jugé, à juste titre, la rédaction adoptée par le Sénat imparfaite, laquelle mentionnait la publicité des débats sauf si le débiteur demande, avant leur ouverture, qu'ils aient lieu en chambre du conseil. Il a expliqué que ce dispositif pouvait laisser croire que la décision incombait au débiteur alors qu'elle doit naturellement revenir au président du tribunal, saisi de la demande du débiteur.

Sur la proposition du rapporteur pour le Sénat, la Commission a *adopté* une rédaction confiant au tribunal le soin de décider que les débats ont lieu en chambre du conseil si le débiteur le demande avant leur ouverture, puis l'article 177 ainsi rédigé.

Article 178 (art. L. 662-4 du code de commerce) : *Licenciement du représentant des salariés – coordination* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 178 bis (nouveau) (art. L. 663-1 à L. 663-3, art. L. 814-6 et L. 814-7, L. 811-1 et L. 812-1 du code de commerce) : *Rémunération des mandataires de justice dans les procédures collectives* :

La Commission a retenu pour le paragraphe I de cet article une rédaction clarifiée, proposée par les rapporteurs, précisant que l'accord du ministère public n'est pas nécessaire pour l'avance de la rémunération des officiers publics désignés par le tribunal lors du jugement d'ouverture, pour réaliser l'inventaire du patrimoine du débiteur et la prise des actifs de ce dernier.

Elle a ensuite *adopté* l'article 178 bis ainsi rédigé.

Article 178 ter (nouveau) (art. L. 662-6 [nouveau] du code de commerce) : *Élaboration par les greffiers d'une liste semestrielle des honoraires des administrateurs et mandataires judiciaires au titre des procédures du livre VI* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Chapitre VII

DES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX DÉPARTEMENTS DU HAUT-RHIN, DU BAS-RHIN ET DE LA MOSELLE

Article 180 (art. L. 670-1 à L. 670-3, L. 670-5 du code de commerce) : *Régime applicable en Alsace-Moselle* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

TITRE II

DISPOSITIONS FINALES

Chapitre Ier

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE COMMERCE

Article 182 (art. L. 221-16, L. 234-1, L. 234-2, L. 234-4 [nouveau], L. 820-1 et L. 822-15 du code de commerce) : *Dissolution de la société en nom collectif dont l'associé fait l'objet d'une liquidation judiciaire*

ou d'un redressement assorti d'un plan de cession globale. Alerte du commissaire aux comptes. Secret professionnel du commissaire aux comptes :

La Commission a *rétabli* cet article supprimé au Sénat, dans le texte de l'Assemblée nationale, sous réserve de deux modifications :

– la suppression du V, qui laisserait penser à tort qu'un même régime s'appliquerait à l'égard de l'ensemble des personnes morales faisant appel à un commissaire aux comptes ;

– la suppression de la dernière phrase du VI, inutile.

Article 182 bis (art. L. 526-1 du code de commerce) : *Insaisissabilité des meubles meublants de la résidence principale de l'entrepreneur individuel :*

La Commission a *confirmé la suppression* de cet article.

Article 183 (art. L. 625-3, L. 625-7 et L. 625-8 du code de commerce, L. 651-1, L. 653-9, L. 654-13, L. 654-14, L. 661-8, L. 662-3 et L. 663-1 [nouveaux] du code de commerce) : *Extension à la sauvegarde de dispositions applicables au redressement :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, sous réserve de l'ajout d'une référence omise.

Chapitre II

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 184 : *Substitution de notions et de références juridiques :*

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 184 bis (art. 44 septies, 150-0 D, 163 octodécies A, 208 D et 790 A du code général des impôts) : *Coordinations :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, sous réserve de l'ajout d'une référence nécessaire.

Article 184 ter A (nouveau) (art. 156 du code général des impôts) : *Coordination :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 184 ter B (nouveau) (art. 157 du code général des impôts) : *Coordination :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 184 ter C (nouveau) (art. 1466 B et 1466 C du code général des impôts) : *Coordination* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 184 ter D (nouveau) (art. 1518 B du code général des impôts) : *Coordination* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 184 ter E (nouveau) (art. L. 145 A à L. 145 C du livre des procédures fiscales) : *Coordinations* :

La Commission a *adopté* cet article inséré par le Sénat, sous réserve d'une correction de référence et d'une modification rédactionnelle proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Article 184 ter (art. L. 312-5 du code monétaire et financier) : *Avances consenties aux établissements de crédit par le fonds de garantie des dépôts – régime de responsabilité du fonds* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 184 quater (art. L. 951-14 du code de la sécurité sociale ; L. 114-21, L. 212-15 et L. 223-22 du code de la mutualité ; art. L. 613-26 et L. 613-29 du code monétaire et financier) : *Coordinations* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, sous réserve d'une correction de référence et de l'ajout d'une coordination proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Article 184 quinquies (nouveau) (art. L. 613-31-2 du code monétaire et financier ; L. 323-8 du code des assurances ; L. 212-27 du code de la mutualité et L. 931-18-1 du code de la sécurité sociale) : *Coordinations* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 185 (art. 1929 *quater* du code général des impôts et art. 379 *bis* du code des douanes) : *Obligation de publication des privilèges fiscaux et douaniers* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 187 bis A (nouveau) (art. L. 143-11-7 du code du travail) : *Obligation pour le mandataire judiciaire de justifier l'insuffisance de fonds pour permettre l'intervention de l'AGS en procédure de sauvegarde* :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 187 bis B (nouveau) (art. L. 143-11-9 du code du travail) : *Subrogation de l'AGS pour l'ensemble des créances correspondant à des avances aux salariés, dans le cas d'une procédure de sauvegarde :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 187 bis C (nouveau) (art. L. 786-1 [nouveau] du code du travail) : *Extension aux créances dues aux façonniers du privilège de paiement prévu pour les créances salariales :*

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur pour le Sénat, a exposé que cet article, inséré par le Sénat, visait, après avoir défini la profession de « façonnier », à répondre au problème du recouvrement de leurs créances, en leur accordant un superprivilège identique à celui dont bénéficient les salariés. Concédant que le fait d'accorder le même privilège aux salariés et aux façonniers pourrait être excessif, il a proposé une version modifiée de l'article, donnant aux façonniers un privilège de paiement, d'un rang inférieur à celui instauré au profit des salariés mais supérieur à celui de toute autre créance privilégiée, au titre de la rémunération de leurs salariés et apprentis pour leurs soixante derniers jours de travail ou d'apprentissage. Il a également précisé que cette nouvelle rédaction ne donnait pas de définition du « façonnier », laissant ainsi ce soin à la jurisprudence.

La Commission a *adopté* cet article ainsi rédigé.

Article 187 bis D (nouveau) (art. L. 143-11-7 à L. 143-11-8 du code du travail) : *Coordinations:*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 187 bis (art. 39 du code général des impôts) : *Déductibilité fiscale des abandons de créances consentis ou supportés dans le cadre d'un plan de sauvegarde ou de redressement :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 187 quater (art. L. 243-5 du code de la sécurité sociale) : *Obligation d'inscription et de radiation des créances de sécurité sociale :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 187 quinquies (art. L. 243-5 du code de la sécurité sociale) : *Remise de cotisations sociales autres que salariales :*

La Commission a *confirmé la suppression* de cet article.

Article 190 (art. L. 821-4 du code de l'organisation judiciaire) :
Financement de services d'intérêt collectif du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce :

La Commission a *adopté* cet article, dans le texte de l'Assemblée nationale, sous réserve du maintien d'une précision introduite par le Sénat.

Article 191 bis (nouveau) (art. L. 1844-7 du code civil) :
Dissolution de la société - coordination :

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Chapitre III

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 192 : *Date d'entrée en vigueur :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat, modifié à l'initiative de **M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur pour le Sénat**, afin de rendre applicable dès la publication de la loi le dernier alinéa de l'article L. 811-11 du code de commerce qui prévoit la levée du secret professionnel de la Banque de France à l'égard des mandataires de justice.

Article 193 : *Dispositions applicables aux procédures en cours :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Article 193 bis (nouveau) : *Dispositions non applicables aux procédures en cours :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

Chapitre IV

DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

Section 1

Dispositions particulières à Saint-Pierre-et-Miquelon

Section 2

Dispositions applicables à Mayotte

Article 195 : *Dispositions applicables à Mayotte :*

La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.

*Section 3****Dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie*****Article 196** : *Dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie* :La Commission a *adopté* cet article dans le texte du Sénat.*Section 4****Dispositions applicables aux îles Wallis et Futuna*****Article 197** : *Dispositions applicables à Wallis-et-Futuna* :

La Commission a adopté cet article dans le texte du Sénat.

La Commission mixte paritaire a ensuite *adopté* l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi, ainsi rédigées.

Informations relatives à la Commission mixte paritaireA la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2005 et par le Sénat dans sa séance du 30 juin 2005, cette Commission est ainsi composée :**Députés****Titulaires**M. Philippe Houillon
M. Xavier de Roux
M. Guy Geoffroy
M. Mansour Kamardine
M. Jean Tibéri
M. Arnaud Montebourg
M. Alain Vidalies**Suppléants**Mme Arlette Grosskost
M. Jacques Bobe
M. Marcel Bonnot
M. Jacques-Alain Bénisti
Mme Anne-Marie Comparini
M. Christophe Caresche
N.**Sénateurs****Titulaires**M. Jean-Jacques Hyst
M. Philippe Marini
M. Christian Gaudin
M. Patrice Gélard
M. François-Noël Buffet
M. Robert Badinter
Mme Eliane Assassi**Suppléants**M. Christian Cambon
M. Yves Détraigne
M. Philippe Goujon
M. Georges Othily
M. Bernard Saugéy
M. Simon Sutour
M. Richard Yung

**COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ LOCALE**

Mardi 5 juillet 2005

La Commission s'est réunie ce mardi 5 juillet et a adopté le rapport présenté par **M. Hervé Mariton**.

En application de l'article 143 du Règlement, le rapport sera remis au Président de l'Assemblée nationale et sera rendu public, sous réserve des dispositions des alinéas 2 et 3 de ce même article, le mardi 12 juillet 2005.

MISSION D'INFORMATION
SUR LES RISQUES ET LES CONSÉQUENCES DE L'EXPOSITION À L'AMIANTE

Mardi 5 juillet 2005

– Audition de représentants de l'Inspection du travail :

- M. Michel Ricochon, chef de la mission d'animation des services déconcentrés, et M. Jacques Le Marc, inspecteur du travail à Nantes

* *
*

Mercredi 6 juillet 2005

– Table ronde sur la gestion de l'amiante résiduel dans le patrimoine public :

- Inspection générale des Finances (IGF) représentée par Mme Véronique Hespel

- Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) représentée par Mme Rose-Marie Van Lerberghe, directrice générale et M. Dominique Noiret, directeur du personnel et des relations sociales

- Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur représenté par M. Jean-Marie Schléret, président et Mme Marie-Hélène Bourcheix, chargée de mission

- Établissement public du Campus de Jussieu représenté par M Michel Zulberty, directeur

- Comité anti-amiante de Jussieu représenté par M. Michel Parigot, président

- RATP représentée par M. Patrick Lecocq, chef de projet Amiante/désamiantage et M. Luc Roumazeille du département Santé/Sécurité du travail

- Ville de Paris représentée par M. Jean-François Danon, directeur de la direction de l'architecture et du patrimoine, Mme Véronique Le Gall, chef du service de l'innovation et des projets techniques et M. Yves Courtois, direction des ressources humaines, bureau de la prévention des risques professionnels

- Ministère de la fonction publique représenté par M. Jean-Pierre Jourdain, sous-directeur de la gestion des Ressources humaines et Mme Bénédicte Renaud, chargée du dossier « amiante »

*

- Audition de représentants de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) :

- M. Philippe Bourges, de la direction des risques professionnels, et M. Bruno Bisson, ingénieur conseil de la caisse régionale d'Île-de-France

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

Mercredi 29 juin 2005

Présidence de M. Henri Revol, sénateur, président

L'Office parlementaire a procédé à l'audition de la Commission nationale d'évaluation relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs qui lui a présenté son 11^{ème} rapport annuel.

M. Henri Revol, sénateur, président, après avoir accueilli M. Bernard Tissot, président de la Commission nationale d'évaluation (CNE) et les membres de celle-ci, a souligné l'importance du travail effectué par la Commission sur une période de plus de dix ans, en application de la loi du 30 décembre 1991. Peu de Commissions ont été mobilisées pendant une durée aussi longue sur des sujets aussi difficiles. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a, pour sa part, été saisi à plusieurs reprises sur le déroulement des recherches de la loi de 1991. Les travaux de la CNE lui ont été utiles, en particulier à MM. Christian Bataille et Claude Birraux, députés, pour la préparation de leur rapport publié en mars dernier.

Si l'avenir à très long terme de l'énergie se prépare avec le projet ITER dont l'implantation à Cadarache a été récemment annoncée, l'énergie nucléaire de fission continuera d'être irremplaçable pour plusieurs décennies. La loi de programme sur les orientations de la politique énergétique, adoptée définitivement par l'Assemblée nationale et le Sénat le 23 juin 2005, définit trois objectifs essentiels, d'abord la maîtrise de l'énergie, ensuite le caractère incontournable de la production d'électricité nucléaire et enfin le développement des énergies complémentaires renouvelables. L'énergie nucléaire devant continuer de jouer un rôle majeur à l'avenir, la mise en place de solutions pour les déchets est fondamentale pour l'opinion, qui attend des décisions de gestion à long terme.

M. Henri Revol a ensuite demandé à M. Bernard Tissot, d'exposer les conclusions du onzième rapport de la Commission qu'il préside.

M. Bernard Tissot, président de la Commission nationale d'évaluation, a indiqué que, même si les rapports de recherche sur l'ensemble de la période devaient être transmis officiellement aux ministres le 30 juin 2005

par les acteurs de la loi, la CNE était en mesure de présenter dans son 11^{ème} rapport une évaluation d'ensemble grâce aux informations fournies au préalable par l'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) et au rapport de synthèse remis par le CEA (Commissariat à l'énergie atomique) en décembre 2004.

Le bilan des recherches sur la séparation et la transmutation (axe 1 de la loi du 30 décembre 1991) comporte des résultats dont l'application pratique relève d'échelles de temps différentes, les travaux sur la séparation ayant bien avancé et ceux sur la transmutation correspondant à des recherches à long terme.

En tout état de cause, la séparation a bénéficié d'avancées scientifiques majeures. Sa faisabilité technique n'est toutefois pas encore prouvée sur des quantités importantes. Au demeurant, la mise en service de la chaîne de traitement construite dans l'installation Atalante pour des opérations portant sur des quantités de l'ordre de la dizaine de kilos est récente.

La séparation et la transmutation faisant partie d'un cycle global, la mise en œuvre des procédés de séparation sans qu'ils puissent se poursuivre par la transmutation, entraînerait toutefois des difficultés en aval, la gestion d'actinides mineurs séparés, notamment du curium, étant complexe.

La faisabilité scientifique de la transmutation est aujourd'hui établie à petite échelle dans des réacteurs à neutrons rapides. Il existe un long chemin à parcourir pour mettre au point la transmutation à échelle industrielle. La destruction des radioéléments à vie longue nécessiterait de toute façon des recyclages successifs.

Pour réaliser la transmutation, les RNR (réacteurs à neutrons rapides) du futur, qui font partie des réacteurs dits de Génération IV, ont leurs partisans au CEA. Les chercheurs du CNRS misent plutôt, pour leur part, sur les réacteurs sous critiques pilotés par accélérateur, de type ADS (Accelerator Driven Systems). Ces deux types de réacteurs n'existent pas à ce jour. La filière RNR ayant fait la preuve de sa faisabilité industrielle avec, notamment, le réacteur SuperPhénix, il serait certes possible de construire un nouveau réacteur de mêmes caractéristiques mais on s'oriente plutôt aujourd'hui vers des réacteurs à haute température utilisant un caloporteur gazeux, qui n'existent pas encore aujourd'hui. Les réacteurs sous critiques (ADS) représentent aussi des projets intéressants mais n'ont pas davantage d'existence concrète.

En définitive, en 2006 il n'existera pas d'arguments décisifs permettant des décisions scientifiques, techniques et industrielles sur la transmutation mais seulement des espoirs relatifs à différents concepts.

S'agissant de l'avancement des recherches sur le stockage réversible ou irréversible dans des formations géologiques profondes (axe 2 de la loi du 30 décembre 1991), l'ANDRA, qui en a la responsabilité, a enregistré ces derniers mois une moisson considérable de résultats, qui seront encore complétés dans les mois qui viennent, grâce à l'installation d'équipements expérimentaux avant la fin d'année dans les galeries actuellement creusées à une profondeur de 490 mètres. La CNE, d'une part, s'efforcera d'intégrer les résultats les plus récents dans son rapport global d'évaluation remis avant la fin janvier 2006, et, d'autre part, continuera son travail de suivi au-delà de cette date.

En tout état de cause, l'avancement des recherches sur l'axe 2 est très supérieur à celui de l'axe 1.

Réalisés autour du laboratoire souterrain de Meuse / Haute-Marne à Bure, les forages verticaux ou dirigés (28 au total), les carottages (4,2 km dont les deux tiers dans la couche d'argile du Callovo-Oxfordien), les diagraphies et les analyses d'échantillon (5300 analyses en laboratoire) ont livré une moisson de données géologiques sur le sous-sol de Bure. L'imperméabilité de l'argile dans laquelle se trouve le laboratoire souterrain est démontrée, d'une part, par les mesures effectuées sur échantillons, et, d'autre part, par la mise en évidence d'une différence d'âge très importante entre les eaux des aquifères se trouvant au dessus et celles qui se trouvent en dessous de la couche d'argile. Compte tenu de cette imperméabilité, le transport d'ions par des écoulements qui pourraient résulter de gradients de pression selon la loi de d'Arcy, est inexistant.

En conséquence, la diffusion éventuelle d'ions dans l'argile du Callovo-Oxfordien de Bure ne peut se produire que sous l'action de gradients de concentration et non pas de pression, ce qui correspond à des vitesses de migration très faibles. L'ANDRA présente ainsi des résultats démontrant qu'en un million d'années, le toit de la couche d'argile ne serait pas atteint par des ions relâchés à la profondeur du laboratoire, dans le cas peu probable où ils parviendraient à franchir les barrières de confinement de la matrice de verre et des parois des colis. Dans la même hypothèse improbable, la distance parcourue à l'horizontale en 200 000 ans par les actinides mineurs les plus mobiles serait de l'ordre de 30 mètres.

Avec l'imperméabilité, l'absence de failles démontrée au niveau des prélèvements effectués par carottage, représente un autre caractère favorable de la roche et du site de Bure.

En conséquence, la qualification de l'argile du Callovo-Oxfordien de Bure est en bonne voie d'être acquise au niveau du site.

Pour le moment limité à un quadrilatère de 2 km sur 2 km, le programme de reconnaissance devra démontrer la continuité de ces propriétés sur un quadrilatère plus étendu de 14 km sur 14 km, au nord et à l'ouest du site actuel.

En tout état de cause, grâce aux résultats expérimentaux recueillis depuis la surface, dans la niche et dans les galeries, les pouvoirs publics auront les éléments pour décider le principe du stockage géologique comme solution de référence pour les déchets de haute activité à vie longue.

L'emprise d'un éventuel stockage pourrait être plus ou moins grande, selon le temps de refroidissement des déchets HAVL (haute activité à vie longue), qui pourrait varier de 10 ans à 50 ans et selon la présence de combustibles MOX non retraités, dont le stockage s'accommoderait bien d'un temps de refroidissement d'un siècle. En tout état de cause, le paramètre dimensionnant pour le site serait le temps de refroidissement des combustibles usés.

Au-delà de la sismique 3D sur une zone élargie, des recherches devront être conduites sur l'évolution mécanique des galeries, une tendance à leur ovalisation ayant été remarquée au Canada, même s'il s'agit là de conditions différentes. Enfin, des études devront porter sur le creusement des puits. Il s'agira en effet de manipuler des charges de 40 tonnes dans un environnement minier. Avec les engins nécessaires, les charges à descendre pourraient atteindre 80 tonnes, ce qui nécessitera un gabarit supérieur à celui des puits actuels du laboratoire souterrain, qui ont été dimensionnés pour la descente de personnels et d'appareils scientifiques de moindre taille. Le dernier puits de mine ayant été creusé en France en 1983 à Gardanne et le gabarit des puits étant classiquement calculé pour permettre la remontée de wagonnets d'environ 3 mètres de longueur, il faudra accorder, le cas échéant, une grande attention au génie minier.

S'agissant des recherches sur le conditionnement et l'entreposage de longue durée (axe 3 de la loi du 30 décembre 1991), la fabrication et l'entreposage de colis industriels sont bien maîtrisés. Les colis de déchets de haute activité à vie longue et de déchets de moyenne activité à vie longue issus du retraitement sont actuellement entreposés d'une manière satisfaisante. S'il était nécessaire de construire un entreposage de longue durée recevant les colis de déchets vitrifiés pour une durée d'une centaine d'années, le mieux serait de prolonger les entreposages industriels actuellement en service, à condition toutefois que COGEMA accepte la présence de déchets sur son site pour une aussi longue période.

Pour stocker à grande profondeur les déchets radioactifs, il sera nécessaire de regrouper les conteneurs dans des sur-conteneurs, qui sont en

cours de développement par le CEA et l'ANDRA. Fabriqués récemment, les démonstrateurs pour les déchets HAVL (haute activité à vie longue), MAVL (moyenne activité à vie longue) et les combustibles usés, doivent encore subir des tests, notamment de résistance aux altérations et de durabilité.

Le CEA a par ailleurs développé des modèles d'entreposage de longue durée en surface ou en sub-surface, conçus pour le moment sur une base générique, c'est-à-dire sans prendre en compte la nature du sol ou du sous-sol. Une installation souterraine comme celle du PC de la force stratégique à Taverny donne une bonne idée de ce que pourrait être un entreposage de sub-surface. En tout état de cause, pour aller plus loin, il sera nécessaire de tenir compte, d'une part, de la nature du sous-sol pour un entrepôt de sub-surface, et, d'autre part, de la nature du substratum pour un entrepôt en surface.

Il faut par ailleurs faire mention de la galerie de démonstration construite récemment par le CEA à Marcoule. Creusée par excavation depuis la surface et rebouchée ensuite, cette galerie donne une idée précise de la taille des conteneurs à manipuler dans une telle installation. Il apparaît toutefois impossible pour le moment de suggérer la solution la meilleure pour un entreposage de longue durée, aucune entreprise de BTP ne pouvant donner actuellement des garanties pour la tenue des bétons au-delà d'une centaine d'années. À cet égard, la situation est la même que l'année dernière.

En conséquence, l'entreposage de longue durée apparaît comme une strate de gestion des déchets radioactifs qui ferait peser une lourde charge sur les générations futures.

M. Christian Bataille, député, a remercié la Commission nationale d'évaluation pour son travail persévérant, qui se traduit par un onzième rapport d'évaluation réalisé par des experts, des scientifiques et des experts étrangers de haut niveau sur des recherches de dimension européenne, d'une ampleur et d'une importance particulières. On ne soulignera jamais assez combien la loi du 30 décembre 1991, les recherches subséquentes et le travail de la CNE ont été ambitieux afin de préparer le travail parlementaire de 2006. Au reste, rarement, un travail parlementaire aura été préparé avec un appui technique et une ouverture d'esprit comparables, les avis des chercheurs et de la CNE étant essentiels pour les parlementaires, dans une démarche au total exemplaire.

Dans d'autres lieux, par exemple autour des responsables de la Commission nationale du débat public, des opinions sont formulées selon lesquelles le Parlement ne fonctionnerait pas de manière démocratique. En réalité, il n'existe pas de méthode plus démocratique que celle initiée par la loi du 30 décembre 1991. La démocratie n'est pas un forum à la cantonade. C'est l'examen d'un dossier avec le maximum d'éléments, dont font partie, en

l'espèce, les rapports de la CNE. La connaissance approfondie d'un dossier n'est pas contraire à la démocratie.

Selon la CNE, les recherches sur la séparation-transmutation ont entraîné des développements et des progrès qui représentent de véritables avancées scientifiques, même si des débouchés pratiques ne sont pas attendus avant une trentaine d'années. Il est, en conséquence, possible de considérer que la recherche a produit des données de base qui permettront peut-être d'apporter des solutions de transmutation.

Les retards enregistrés jusqu'à une date récente pour la recherche géologique ont provoqué des inquiétudes mais le programme expérimental évolue à un bon rythme. Le programme scientifique s'exécute de façon telle que dans un an, les parlementaires disposeront d'éléments scientifiques solides leur permettant d'avancer.

Pour l'entreposage de longue durée, force est de constater la prudence de la CNE, en particulier pour la sub-surface et les coûts.

Pour sa part, l'Office parlementaire a été plus allant, en proposant l'entreposage de longue durée pour les déchets de moyenne activité à vie longue et les combustibles irradiés non retraités. Au total, l'avis de la CNE présente toutefois des éléments dont le Parlement s'inspirera.

M. Claude Birraux, député, a également remercié le président et l'ensemble des membres de la Commission nationale d'évaluation pour leur travail persévérant et approfondi. Le regard extérieur de la Commission et ses compétences pluridisciplinaires ont déterminé l'Office à en proposer le prolongement au-delà de 2006.

M. Claude Birraux a ensuite formulé trois questions.

La première question porte sur l'apport de l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) à la problématique de la gestion des déchets. Que pourra apporter, en tant qu'appui technique, l'IRSN à l'Autorité de sûreté nucléaire lorsque celle-ci devra instruire des dossiers de sûreté relatifs à de futures installations pérennes de gestion des déchets radioactifs ?

La deuxième question porte sur les combustibles irradiés non retraités et les combustibles MOX dont les délais de refroidissement semblent, selon certaines sources, très longs. Pour sa part, le CEA indique, d'une part, que le retraitement des MOX est possible sous un délai de 5 à 10 ans, leur charge thermique n'étant pas rédhibitoire, et, d'autre part, que les combustibles MOX peuvent être retraités plusieurs fois, voire un nombre de fois illimité. Quel est le point de vue de la CNE à ce sujet ?

La troisième question porte sur l'entreposage de longue durée, dont la CNE a estimé qu'il représenterait une lourde charge pour les générations futures. Le stockage en formation géologique profonde devrait-il concerner les seuls déchets de haute activité à vie longue ou bien également les déchets de moyenne activité à vie longue ? Quelle destination faudrait-il, en définitive, assigner aux déchets de moyenne activité à vie longue, la loi du 30 décembre 1991 ne portant pas sur cette catégorie de déchets ?

En réponse à cette troisième question, **M. Bernard Tissot** a estimé que le stockage géologique constitue une solution de gestion type pour les déchets de moyenne activité à vie longue. Il s'agit en effet de déchets ultimes qui ne seront jamais retraités ni transmutés et l'on ne peut envisager de les stocker en surface comme les déchets de faible activité à vie courte, du fait même de leur longue période de radioactivité.

M. Robert Guillaumont, membre de la CNE, s'est ensuite interrogé sur la portée de la loi du 30 décembre 1991 vis-à-vis des déchets de moyenne activité à vie longue. La lecture du texte de la loi montre que celle-ci prend en compte effectivement les déchets de haute activité et à vie longue, qui figurent par ailleurs explicitement dans les filières définies par la DGSNR (Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection). La Commission nationale d'évaluation estime que les déchets de moyenne activité à vie longue, en tant que déchets ultimes, sont justiciables d'un stockage direct, de même que les déchets dits C constitués de verres qui sont aussi des déchets ultimes, ne pouvant jamais être repris sauf à risquer de disperser des radioéléments. C'est pourquoi la CNE préconise le stockage géologique des premiers et des seconds.

Quant au retraitement du MOX, il est possible après 5 à 10 ans, à condition d'être effectué en dilution. Il serait toutefois difficile de réaliser plusieurs retraitements-recyclages les fortes irradiations provoquées par la formation progressive d'actinides lourds, qui sont de forts émetteurs de neutrons, entraînant des difficultés de manutention.

M. Christian Bataille a alors indiqué qu'il est facile de vérifier, par la lecture de son rapport sur le projet de loi relatif aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, que les recherches de la loi du 30 décembre 1991 portent sur les déchets ayant la double qualité d'être de haute activité et à vie longue.

M. Jean-Paul Schapira, membre de la CNE, a précisé que les déchets de haute activité contiennent à la fois des radioéléments à vie courte mais aussi à vie longue.

Pour **M. Bernard Tissot**, la notion de déchets de moyenne activité à vie longue s'éclaircit si l'on examine les différentes dispositions pratiques

que l'on peut prendre à leur égard. En tout état de cause, il s'agit de déchets qui, n'étant pas acceptables dans un stockage du type du centre de Soulaïnes, doivent être pris en charge dans un autre type d'installation.

M. Jean Lefevre, membre de la CNE, a rappelé que la CNE avait débattu de la question des déchets de moyenne activité, à l'occasion de la préparation de son premier rapport, publié en 1994, en examinant si ces derniers devaient faire l'objet d'un stockage identique à celui des déchets de haute activité vitrifiés ou au contraire d'un stockage spécial. Le fait est qu'il n'existe pas, pour ce type de déchets, d'autre issue possible que le stockage géologique, qui doit donc nécessairement les prendre en compte, ainsi que cela a été dit dans le premier rapport de la CNE.

M. Christian Bataille a estimé que la consultation du rapport relatif au projet de loi et des comptes rendus de la discussion en séance permet d'éclaircir cette question.

M. Jean Lefevre est revenu sur le retraitement du MOX (Mixed oxide fuel). La faisabilité du retraitement des combustibles des réacteurs à neutrons rapides, plus riches en plutonium que les MOX, a été démontrée dans le passé. Le retraitement des MOX est ainsi encadré, c'est-à-dire garanti, par la double possibilité démontrée techniquement de retraiter, d'une part, les combustibles usés à l'oxyde d'uranium, et, d'autre part, les combustibles des réacteurs à neutrons rapides à teneur élevée en plutonium. Les installations de retraitement actuelles ne sont toutefois pas conçues pour retraiter des MOX irradiés, ce qui exige en conséquence qu'une opération de ce type soit faite en dilution de combustibles classiques. Nécessitant des installations adéquates, le retraitement industriel des MOX est, de facto, reporté à la mise en service des usines futures. Si les procédés chimiques sont maîtrisés, l'intérêt de retraitements successifs des combustibles MOX est toutefois limité par la dégradation du plutonium et la concentration croissante d'actinides mineurs, puisque la réutilisation des éléments lourds est difficile.

M. Jean-Paul Schapira a précisé que le recyclage du plutonium est limité par les effets négatifs des isotopes pairs du plutonium sur les performances des combustibles, d'où la volonté actuelle d'EDF de ne pas aller au-delà d'un à deux recyclages.

Répondant à la question posée sur l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire), il a indiqué que la Commission nationale d'évaluation n'avait pas évalué les compétences de cet organisme par des auditions spécifiques. Il semble toutefois que l'IRSN ne possède pas d'expertise ni sur les réacteurs sous critiques pilotés par accélérateur de type ADS (Accelerator Driven Systems) ni sur les réacteurs à neutrons rapides de Génération IV. Les groupements de recherche Gédéon ou Gédépéon focalisés

sur ces thèmes de recherche n'ont pas bénéficié de la participation d'ingénieurs ou techniciens de l'IRSN malgré les invitations faites à cet organisme d'y être représenté. Or, si la France décide la construction d'un démonstrateur d'ADS ou d'un réacteur de Génération IV, il sera indispensable que des experts de l'IRSN aient, le moment venu, la capacité de passer ces installations au crible des exigences de l'Autorité de sûreté nucléaire. Dans cette perspective, la pratique de la recherche est, au préalable, indispensable.

M. Jean-Yves Le Déaut, député, après avoir souligné l'intérêt de la discussion entre parlementaires et experts chargés d'une évaluation scientifique, a posé trois questions d'ordre politique.

Première question : les propos tenus par les membres de la Commission nationale d'évaluation semblent conduire à la conclusion qu'il n'existe pas d'autre issue que le stockage en profondeur. Dans cette hypothèse, alors même qu'un point de vue identique était professé dès 1989, les recherches conduites depuis 1992 étaient-elles utiles ?

Deuxième question : la séparation et la transmutation offrent-elles de réelles perspectives de réduction des volumes de déchets de haute activité à vie longue produits à l'avenir et de reprise des déchets déjà produits ? Les chances de progrès sont-elles suffisantes pour justifier la poursuite des recherches ?

Troisième question : l'entreposage de longue durée et le stockage géologique constituant des solutions techniques essentielles, soit séparément, soit dans le prolongement l'une de l'autre, les progrès accomplis sur l'entreposage sont-ils significatifs, en particulier pour l'entreposage en sous-surface, une option importante par référence aux laboratoires prévus par la loi de 1991 ?

M. Henri Revol a alors exposé, qu'en tant que conseiller général du département de la Côte d'Or pendant 31 ans, il avait eu à connaître d'un projet routier de contournement de la ville de Dijon, dont la première version avait subi des oppositions farouches et cinq révisions, et dont la déclaration d'utilité publique rendue trente ans plus tard, ne différait du trajet initial que de quelques mètres.

M. Bernard Tissot a rappelé les principales conclusions d'un rapport demandé par le Gouvernement sur la réversibilité d'un stockage. La réversibilité se justifie dans l'hypothèse, au demeurant peu probable, où l'un ou plusieurs des composants des déchets vitrifiés présenteraient à l'avenir un intérêt, économique ou médical par exemple, insoupçonné aujourd'hui. La reprise des déchets pourrait également s'imposer si de nouvelles possibilités techniques apparaissaient à l'avenir pour réduire leur radiotoxicité. Enfin, cette opération pourrait s'avérer nécessaire pour remédier à des erreurs humaines.

Au demeurant la réversibilité sera assurée de facto pendant une longue période. Après une période d'une quinzaine d'années de construction, un centre de stockage ne pourrait être rempli avant soixante-dix ans. Trente années supplémentaires conduiraient à une durée totale d'un siècle à partir de la mise en service. La réversibilité serait possible au-delà, avec une fermeture par tranches, moyennant la pose de barrières et de bouchons d'argile.

La reprise des déchets stockés en formation géologique en vue de leur transmutation pourrait-elle pour autant présenter un intérêt ?

On peut en douter pour les déchets de moyenne activité à vie longue, qui sont des matières sans valeur et présentent une radiotoxicité peu élevée. Ces déchets doivent être stockés en profondeur dans la mesure où leur activité dépasse les seuils en vigueur pour le stockage en surface, sauf à modifier la réglementation.

S'agissant de l'entreposage de longue durée, des progrès limités ont été réalisés dans le cadre des recherches de la loi de 1991. Les entreposages de longue durée en surface développés à ce jour sont des projets « papier ». Par ailleurs, les calculs relatifs aux entreposages de longue durée en sub-surface ne prennent pas en compte la nature du sous-sol. On peut noter toutefois que des progrès ont été faits sur la thermique d'un entreposage et sur la circulation d'air par ventilation assistée.

M. Jean Lefevre a souligné l'importance des notions de déchets de haute activité à vie longue et de réversibilité. La notion de déchets ultimes est indépendante de celle d'irréversibilité. Des déchets sont considérés comme ultimes lorsque leur reprise n'a pas d'intérêt, ce qui ne signifie pas nécessairement que leur stockage soit irréversible. La réversibilité signifie que la reprise des colis de déchets de haute ou moyenne activité est possible dans des buts divers, ce qui n'a aucun lien avec leur caractère de déchets ultimes.

M. Jean-Paul Schapira est revenu sur l'avenir de la transmutation. Au préalable, la séparation des actinides mineurs et des produits de fission, au millième près, est indispensable, ce que l'on sait déjà faire. Pour la transmutation, la question majeure est de savoir quel opérateur la prendra en charge.

Le multi-recyclage du plutonium et des actinides mineurs permettrait de réaliser la transmutation avec le parc électronucléaire lui-même, à condition qu'il soit constitué de réacteurs à neutrons rapides, la transmutation par les réacteurs à eau légère paraissant exclue. Un tel schéma permettrait de réduire les volumes de déchets de haute activité à vie longue mais présenterait l'inconvénient majeur de s'accompagner d'un inventaire de déchets complexe.

Un autre schéma est celui de la double strate. Dans ce schéma qui vaut pour le long terme, le parc électronucléaire composé de réacteurs à neutrons rapides de Génération IV a pour seul objectif la production d'électricité dans une logique économique. La transmutation est effectuée par un parc dédié de réacteurs ADS, dont l'objectif premier est la destruction des actinides mineurs.

Le choix de l'architecture du parc électronucléaire du long terme ne relève pas seulement de la technique mais aussi de l'économie. La disponibilité technique et industrielle des réacteurs de Génération IV ou des ADS devrait intervenir à l'horizon 2030 ou 2040. Mais le calendrier de mise en service des réacteurs à neutrons rapides pourrait s'accélérer si les ressources en uranium venaient à s'épuiser plus rapidement que prévu. Ainsi, des paramètres exogènes à la transmutation pourraient influencer sur la définition du système nucléaire du futur.

M. Claude Gagnol, député, a exprimé sa satisfaction de découvrir les conclusions de la CNE, qu'il a jugées d'autant plus intéressantes que sont en préparation trois débats publics, sur les déchets radioactifs, sur la construction de l'EPR à Flamanville et d'une ligne à très haute tension. La validation des colis, dans le cadre des recherches relatives à l'axe 3 (conditionnement et entreposage de longue durée), est un acquis important, même si les sur-conteneurs restent à tester et à valider. De même, les réponses données par la CNE pour l'axe 2 (stockage géologique réversible ou irréversible dans des formations géologiques profondes) sont utiles pour valider l'option géologique.

Sur un plan général, le travail effectué avec le soutien de la Commission nationale d'évaluation démontre que, contrairement aux opinions professées dans certains milieux, le Parlement prendra ses décisions avec une information de qualité et après un débat démocratique. En ce qui concerne le débat sur les déchets radioactifs, on pourrait préférer à la terminologie actuelle, celle plus claire de résidus industriels, dont il paraît évident qu'une catégorie, celle des résidus ultimes, devrait être définitivement stockée dans des galeries souterraines. À cet égard, les déchets de moyenne activité à vie longue appartiennent clairement à la catégorie des résidus qui ne feront l'objet d'aucun traitement additionnel. Parmi les questions importantes à traiter à propos des déchets radioactifs, figurent celles des volumes et de l'importance concomitante des sites de stockage, ainsi que les délais estimés pour des progrès techniques. Même si des dates très précises ne peuvent être fixées compte tenu des aléas de la recherche, il est nécessaire que le Parlement dispose pour débattre, le moment venu, d'une vision balisée dans le temps de la gestion des déchets radioactifs.

M. Bernard Tissot a remarqué que, du point de vue des sciences de la terre, on ne peut parler du granite comme l'on parle d'un composé chimique, dans la mesure où il n'existe pas de granite standard. Le Canada dispose d'un bouclier granitique inchangé depuis un milliard d'années. Le granite que l'on trouve en Suède sur la majorité de son territoire date de 600 millions d'années. Les granites que l'on trouve en France ont, au contraire, subi des orogènes successives, qui leur confèrent des caractéristiques très différentes de celle du granite canadien.

M. Jean Lefevre a, pour sa part, souhaité aborder les interactions entre les trois axes de recherche de la loi de 1991. Quel impact les opérations de séparation-transmutation pourraient-elles avoir sur le stockage géologique ? Dans quelle mesure l'entreposage de longue durée, en permettant le refroidissement préalable des colis, permettrait-il de diminuer l'emprise du stockage géologique ? Selon les calculs effectués par l'ANDRA, un refroidissement préalable de quelques dizaines d'années se traduirait par une diminution de l'emprise d'un facteur 3 ou 4, d'où des économies de construction du site considéré et la possibilité d'éviter la création d'un nouveau site. Ces facteurs techniques, qui ont un impact économique certain, échappent toutefois à la mission de la CNE.

M. Christian Bataille a fait des remarques générales. Des échanges sans fard sont nécessaires lorsque les enjeux sont importants. Il faut rappeler que l'énergie nucléaire ne se développera que si des solutions existent pour les déchets radioactifs. Il faut dire qu'on ne disposera de solutions pour les déchets radioactifs que si le Parlement en décide ainsi et si l'opinion les accepte.

Dans ces conditions, la portée politique des arguments doit être soigneusement pesée. On ne peut en aucun cas dire que l'ensemble des déchets radioactifs relèvent d'un stockage géologique.

Il reviendra au Parlement d'arbitrer dans la ligne de la loi du 30 décembre 1991. L'Office parlementaire, par la voix de ses rapporteurs, a pu établir une ouverture et un consensus avec les élus, grâce à sa fidélité au discours tenu en 1991. Si l'on devait s'en écarter, alors ce consensus fragile serait rompu.

À la demande de **M. Jean-Claude Étienne, sénateur, M. Jean-Paul Schapira** a précisé la notion de déchets de haute activité et à vie longue. Il existe des déchets de haute activité et il existe aussi des déchets à vie longue. On trouve des déchets de haute activité contenant des radioéléments à vie longue mais on trouve aussi des déchets de haute activité qui ne sont pas à vie longue. Selon lui, ces deux notions de vie longue et de haute activité diffèrent l'une de l'autre. L'expression « déchets de haute activité et à vie longue »

renvoie en réalité à deux catégories de déchets, qui sont toutes deux éligibles au stockage en profondeur.

M. Jean-Claude Étienne a ensuite demandé, en se référant au 11^{ème} rapport de la CNE, quelles données sont jugées nécessaires pour démontrer définitivement que l'argile du Callovo-Oxfordien à Bure ne présente pas de fractures, alors que de nombreux résultats expérimentaux permettent déjà de le penser.

M. Bernard Tissot a précisé que des reconnaissances supplémentaires devraient être réalisées à cet effet, par sismique 3D et par des forages directionnels, sur un quadrilatère de 14 km x 14 km en complément aux travaux déjà effectués sur un quadrilatère de 2 km x 2 km.

En conclusion, **M. Henri Revol** a remercié le président et les membres de la CNE pour leurs présentations et a levé la séance.

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

Mercredi 6 juillet 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) s'est réuni, à l'Assemblée nationale, sous la présidence de M. Jean-Michel Dubernard, député, président de l'OPEPS, afin de procéder à l'examen du rapport de Mme Cécile Gallez, députée, sur la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées.

Mme Cécile Gallez, députée, rapporteure de l'étude sur la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées, a tout d'abord rappelé que les membres de l'OPEPS étudient chaque année deux problèmes de santé importants pour l'avenir de la population et le financement de la sécurité sociale. Cette année, outre le présent rapport, les membres de l'office ont souhaité approfondir la question de l'obésité, M. Gérard Dériot, sénateur, ayant été désigné rapporteur de l'étude sur la nutrition et la prévention de l'obésité. Puis, elle a remercié le professeur Jean-François Dartigues et ses collaborateurs pour leur excellent rapport complet, simple et précis, qui sera très utile, notamment pour les projections dans le temps du coût de cette maladie, dont le nombre de cas augmente chaque année de manière inquiétante.

En effet, la maladie d'Alzheimer et les syndromes apparentés touchent actuellement environ 855 000 personnes et l'on estime à plus de 225 000 le nombre de nouveaux cas chaque année, les femmes étant davantage concernées que les hommes. Elle est caractérisée par une détérioration progressive des fonctions cognitives liée à la dégénérescence des neurones et à l'accumulation progressive de plaques séniles ou « amyloïdes » entre les neurones. Il n'existe pas aujourd'hui de traitement curatif mais des médicaments, comme les inhibiteurs de l'acétylcholinestérase (IAC) et la mémantine, peuvent ralentir l'évolution de la maladie à condition de les administrer précocement.

Malheureusement le diagnostic est souvent tardif, et ce pour diverses raisons : la peur du diagnostic, la solitude des malades – l'absence de proche ou d'informant fiable lors de la consultation empêche l'établissement

d'un diagnostic dans de bonnes conditions – et surtout le manque de temps et de formation des médecins, en particulier des généralistes.

Il y a donc trois enjeux essentiels : faciliter le diagnostic précoce, aider davantage les familles des malades et encourager le développement de la recherche.

L'établissement d'un diagnostic précoce nécessite au préalable d'engager une vaste campagne d'information du grand public tant pour dédramatiser la maladie, comme ce fut le cas pour le cancer, que pour mieux détecter les premiers signes de la maladie et encourager les familles à consulter. Il est par ailleurs indispensable d'améliorer la formation des professionnels de santé, en commençant par le médecin généraliste, le plus à même de repérer les premiers symptômes et d'orienter éventuellement le patient vers une filière de soins adaptée.

Il faudrait également développer les structures chargées du dépistage, en particulier les consultations mémoire de proximité (CMP) et les centres mémoire de ressources et de recherche (CMRR), que ce soit en milieu hospitalier ou en clinique. Il faut saluer à ce sujet le travail qui se fait à la « Clinique de la mémoire », en secteur privé, créée à Paris par le professeur Jérôme Blin et qui mériterait d'être soutenu. On ne peut dès lors que se réjouir de l'engagement pris par M. Philippe Douste-Blazy, alors ministre des solidarités, de la santé et de la famille, de créer cent nouvelles structures d'ici 2007, dotées d'un budget de 15 millions d'euros.

La maladie d'Alzheimer est bien évidemment une maladie pénible pour la personne atteinte, avant qu'elle ne perde conscience de son état, mais elle est aussi extrêmement difficile à vivre pour son entourage qu'il faut par conséquent aider, tout en tenant compte des situations très différentes d'un malade à un autre.

Cette aide peut revêtir plusieurs formes. En premier lieu, un soutien psychologique aux proches doit être mis en place et ce dès l'annonce du diagnostic. La formation des aidants, professionnels ou familiaux, doit être améliorée, dans la mesure où cette maladie nécessite des soins et des compétences spécifiques, en particulier pour les soins infirmiers, car le simple fait de saisir les mains du malade peut être considéré par lui comme une agression. Par exemple, le coût d'une session de formation consacrée à l'accompagnement des démences séniles de type Alzheimer s'élève à 720 euros pour cinq jours. Pour permettre à la famille de « souffler » un peu et favoriser ainsi le maintien à domicile du patient qui, sinon, devrait être hospitalisé, il est essentiel de développer les structures d'accueil temporaire, à la journée, à la semaine ou plus longtemps. Des chambres ou des unités spécifiques peuvent être créées dans les établissements d'hébergement des personnes âgées

dépendantes (EHPAD). A titre d'exemple, dans le Valenciennois, le tarif moyen d'un accueil de jour, sur la base de cinq résidents, est de 47,53 euros par jour, de 41,73 euros pour l'accueil de nuit et de 33,54 euros pour une place d'hébergement temporaire. Enfin, il faut davantage aider financièrement les familles à travers l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), puisque aujourd'hui près de 55 % du coût total restent à leur charge, essentiellement au titre des dépenses médico-sociales.

Parallèlement, il est important de soutenir la proposition des auteurs de l'étude sur l'identification d'un correspondant unique ou « *case manager* » qui serait responsable de la prise en charge globale d'un patient face aux différents intervenants. Il pourrait par exemple s'agir de l'infirmière coordinatrice des soins à domicile, qui recevrait une formation spécifique et conclurait un contrat avec l'entourage du patient. Cette globalisation de la prise en charge permet en outre une reconnaissance de la spécificité de chaque malade.

A partir de l'expérimentation actuelle de mise en place d'une infirmière coordinatrice par le réseau mémoire du Nord-Pas-de-Calais, il serait intéressant de dresser un profil du poste : il comporterait une mission de coordination (bilan avec l'hôpital, conseil aux familles, gestion des aides, suivi du patient dans les différents hébergements temporaires ou de longs séjours, lien avec les différentes structures, *etc.*) et une mission de soins qui, outre l'accès aux soins précoces, porterait sur l'accueil et le soutien des familles et la gestion des urgences médicales et sociales. Ces tâches exigent naturellement des compétences professionnelles et relationnelles précises. Cette expérimentation est donc particulièrement intéressante à suivre et à développer.

Il faut enfin encourager la recherche. Même si les causes de la maladie d'Alzheimer sont peu connues, il existe des pistes de prévention, qui relèvent pour certaines de l'empirisme et du bon sens, mais que l'on pourrait mettre en œuvre dans le cadre d'une large politique de prévention. Stimuler les activités cognitives, encourager la marche à pied, adopter un régime alimentaire varié ou encore lutter contre l'isolement des personnes âgées et surtout contre les facteurs de risques cardiovasculaires, en particulier l'hypertension artérielle ou le diabète, pourrait en effet contribuer à prévenir ou à ralentir l'évolution de la maladie. Par ailleurs, il est urgent de renforcer la recherche, tant clinique que fondamentale car les chercheurs de l'Institut de santé publique, d'épidémiologie et de développement (ISPED), qui ont fait un travail remarquable, ont besoin d'être soutenus pour poursuivre leurs recherches sur une maladie qui pourrait concerner environ 1,3 million de personnes en France en 2020.

Comme les membres de l'office en ont exprimé le souhait, les auteurs de l'étude ont approfondi la question des perspectives de traitements

visant à agir sur les causes de la maladie. Les chercheurs soulignent ainsi les résultats encourageants d'une première expérience de vaccin thérapeutique afin d'éliminer les plaques amyloïdes. Ces recherches ont toutefois dû être interrompues, à la suite du décès de quelques patients par encéphalite, lié à des réactions auto-allergiques. Cette immunisation a toutefois été efficace pour éliminer les dépôts amyloïdes. De nouvelles stratégies dans cette même voie sont actuellement en cours d'étude afin de remédier à ces insuffisances, en assurant notamment l'immunisation passive du patient. S'agissant des thérapeutiques « neuroprotectrices », c'est-à-dire visant à détruire la dégénérescence des neurones, la recherche fondamentale cherche à élucider les étapes qui conduisent à la mort cellulaire. Certaines de ces étapes sont communes à d'autres maladies neurodégénératives, ne s'exprimant d'ailleurs pas nécessairement par des démences de premier plan. Les stratégies pharmacologiques qui en découlent peuvent donc avoir potentiellement des retombées thérapeutiques très importantes.

Contrairement au cancer ou au sida, les auteurs de l'étude soulignent que la recherche est très en retard en matière de vieillissement cérébral. Il est donc proposé d'engager un programme ambitieux de recherche à travers le lancement d'un appel d'offres en 2006, qui serait cofinancé par l'Agence nationale de la recherche (ANR), la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et l'assurance maladie.

Le rôle des parlementaires, face à ce fléau qu'est la maladie d'Alzheimer, est notamment de veiller à ce que, d'ici 2007, les crédits du plan Alzheimer soient effectivement mis en place et que les échéances fixées pour les différentes mesures soient respectées tant dans le cadre de la loi de finances pour 2006 que du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

Après avoir rappelé qu'elle avait attiré l'attention des membres de l'office sur cette question importante lors de la définition des sujets d'étude de l'OPEPS pour 2005, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a félicité la rapporteure pour sa présentation synthétique, qui met bien en perspective les différentes actions à mener et les objectifs que doit se donner le Parlement s'agissant d'un problème tant médical que social.

M. Gérard Dériot, sénateur, a également remercié la rapporteure pour la qualité et la clarté de son exposé, avant de souligner que l'établissement du diagnostic est souvent tardif en raison des difficultés des familles et de l'entourage des personnes atteintes à déceler les premiers signes de la maladie d'Alzheimer. S'agissant des modalités de prise en charge des malades, il semble préférable de répartir les lits qui leur sont réservés sur l'ensemble des structures d'accueil, en particulier les établissements hébergeant des personnes

âgées dépendantes (EHPAD), plutôt que de les regrouper en un seul lieu, ce qui permet également d'alléger la tâche du personnel soignant qui doit faire face à des soins très lourds.

Sur ce dernier point, **la rapporteure** a jugé important, dès lors que l'hospitalisation complète est nécessaire, que les malades soient regroupés dans des unités spécifiques situées à proximité de leur entourage, ainsi que l'a notamment suggéré la présidente de l'association France Alzheimer, Mme Arlette Meyrieux. Il est également important que les malades soient accueillis dans des lieux agréables, si possible pourvus d'espaces verts, et qui soient adaptés aux spécificités de la maladie, en particulier la déambulation. A ce propos, il semble d'ailleurs que peindre les portes en noir suffise à réduire significativement, et à moindre coût, les tentatives fréquentes d'évasion de ces patients ! Enfin, il serait bon d'aboutir à un ratio d'un soignant par malade.

Saluant l'intérêt du rapport, **M. Alain Vasselle, sénateur**, a tout d'abord considéré nécessaire de s'appuyer sur un réseau de proximité, permettant aux familles de rester proches des patients et de maintenir ceux-ci dans leur cadre de vie habituel. S'agissant du financement, la CNSA rencontre déjà des difficultés à financer la compensation du handicap et la dépendance des personnes âgées. Le manque de moyens ne lui permettra pas d'abonder les ressources destinées à lutter contre la maladie d'Alzheimer de façon pleinement satisfaisante, à moins que la rapporteure n'ait reçu des assurances en ce sens de la part du gouvernement.

La rapporteure a répondu que pour garantir une prise en charge de qualité et surtout de proximité, l'objectif idéal serait de développer dans les maisons de retraite au moins deux chambres par étage réservées aux patients atteints de la maladie d'Alzheimer ou de maladies apparentées.

Après avoir rappelé l'intérêt et l'importance des travaux de l'OPEPS, **M. Marc Bernier, député**, a remercié la rapporteure pour son exposé très clair sur un sujet particulièrement préoccupant et qui peut à terme concerner chacun. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le premier rapport de l'OPEPS sur les résultats du dépistage du cancer du sein continue à faire l'objet d'un intérêt soutenu. En effet, avec l'assistance du conseil d'experts, l'OPEPS choisit d'approfondir des sujets de société, qui permettent d'améliorer l'information du Parlement et de contribuer au suivi des lois de financement de la sécurité sociale.

Les chiffres fournis par la rapporteure soulignent l'acuité des besoins de financement, besoins que la CNSA ne pourra combler. Il faut donc mettre en place rapidement les moyens nécessaires pour réaliser un diagnostic précoce de la maladie, dédramatiser l'annonce du diagnostic et engager un réel effort de formation des personnels médicaux et surtout para-médicaux. En

outre, on peut se demander si l'égalité d'accès aux soins est aujourd'hui assurée sur l'ensemble du territoire. Enfin, s'agissant de la recherche, il est à noter que l'Agence nationale de la recherche (ANR) n'a pas retenu le vieillissement comme sujet d'étude. Dans ces conditions, la France peut sembler en retard au niveau international, notamment par rapport aux pays anglo-saxons.

La rapporteure a indiqué que la France n'est pas en retard au niveau européen, en particulier pour le traitement de la maladie. Par ailleurs, l'étude réalisée par l'ISPED comporte d'importants développements sur le caractère hétérogène de la répartition des structures de diagnostic et de soins sur l'ensemble du territoire.

M. Paul Blanc, sénateur, a souhaité avoir des précisions sur les chiffres donnés par la rapporteure, qui semblent en contradiction avec l'évaluation de 2,4 millions de personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer en 2020, avancée par le professeur Jean-François Dartigues lors de son audition par l'office. Concernant la question du financement, il faut rappeler que la CNSA a été créée pour compenser le handicap. Or les crédits dévolus au handicap tendent à diminuer, si bien que l'on peut se poser la question de la création à terme d'un éventuel « mardi de la Pentecôte » ! Dans ce contexte, il apparaît indispensable de développer l'assurance dépendance, à défaut de quoi le problème financier posé par la maladie d'Alzheimer risque de submerger l'ensemble du système.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a rappelé que la CNSA a pour vocation non seulement de financer la compensation du handicap mais aussi la dépendance des personnes âgées.

La rapporteure a précisé que, selon les projections réalisées par les auteurs de l'étude, et si rien n'est fait d'ici là, notamment dans le domaine de la recherche, la maladie d'Alzheimer pourrait concerner environ 2,1 millions de personnes en 2040 et absorber environ 7 % des dépenses de santé.

Après avoir déclaré que les propos tenus par la rapporteure sont tout à fait corroborés par l'expérience du terrain, **Mme Maryvonne Briot, députée**, a souligné l'importance de distinguer deux phases pour la prise en charge des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer. Au cours de la première, les familles aident, autant qu'elles le peuvent, le malade à rester à son domicile. Puis, au bout d'un certain temps, les familles, qui sont épuisées et dépassées par la situation, ne voient guère d'autre solution que de placer la personne malade en institution. Or il manque aujourd'hui de structures adaptées ; en conséquence, le patient est alors souvent hospitalisé dans un service de médecine générale, alors que les personnels des services sont peu

formés à la prise en charge de ces malades, ou finalement en hôpital psychiatrique, ce qui ne devrait en aucun cas être leur place.

Il est donc essentiel, d'une part, de créer des places supplémentaires dans les structures d'accompagnement et d'hébergement temporaire et, d'autre part, de prévoir lors de la deuxième phase de la maladie la création de centres spécifiques, ce qui est indispensable pour prendre en compte l'ensemble des caractéristiques de cette maladie. Il convient enfin de souligner le problème aigu de formation dans les hôpitaux dits de proximité dans la mesure où, comme l'a souligné la rapporteure à juste titre, la prise en charge de cette maladie exige des gestes et des attitudes spécifiques. Dès lors, si la recherche revêt une importance réelle, les problèmes de formation n'en méritent pas moins une très grande attention.

M. Alain Vasselle, sénateur, a rappelé qu'il avait déposé en 1998 une proposition de loi sur ce sujet, qui n'a malheureusement pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale après son adoption par le Sénat en janvier 1999. Les ministres en charge de cette question, M. Bernard Kouchner et Mme Martine Aubry, avaient alors jugé inutile d'adopter ce texte, en arguant, d'une part, du caractère réglementaire des diverses mesures nécessaires et en soulignant, d'autre part, que de nombreuses initiatives avaient déjà été engagées sur ce sujet.

Quelques années plus tard, il serait donc très intéressant de disposer d'un bilan précis des mesures réglementaires effectivement prises depuis lors. Certes, quelques unités de diagnostic et de soins se sont créées. Il subsiste cependant des problèmes importants en matière de formation des personnels et de diversité des structures d'accueil. Si un tel bilan existe, il devrait être annexé au rapport. En outre, il faudrait élaborer une programmation des moyens engagés pour atteindre les objectifs recherchés. Les recommandations du rapport ne doivent pas rester des vœux pieux mais trouver un écho lors de la discussion du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Après avoir souligné l'intérêt de cette proposition, **la rapporteure** a indiqué que le bilan des mesures réglementaires n'a pas été réalisé dans le cadre de l'étude de l'ISPED.

Après être convenu que les mesures à prendre dans ce domaine relèvent effectivement en grande partie du domaine réglementaire, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a jugé important que les parlementaires disposent de ce bilan et s'appuient de manière générale sur les travaux de la rapporteure lors de la discussion du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Gilbert Barbier, sénateur, vice-président, a souligné que, malgré l'impératif d'une formation adaptée, les efforts engagés dans les facultés et les écoles d'infirmières sont dépendants du bon vouloir des instructeurs, alors qu'il faudrait un plan de formation cohérent et volontariste. A cet effet, il serait intéressant de se pencher sur la question des programmes, qui relève bien du domaine réglementaire.

La rapporteure a jugé en effet nécessaire de développer les formations à l'accompagnement des démences séniles de type Alzheimer à l'intention des personnels soignants, en particulier d'infirmières, comme c'est le cas par exemple dans le Valenciennois.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a estimé qu'il faut envisager de manière globale le problème de la formation des professionnels de santé. Il faudrait se tourner vers les expériences étrangères, comme celle de l'université d'Harvard aux Etats-Unis. Il est donc nécessaire d'engager une réflexion approfondie sur la formation des professionnels de santé, laquelle risque de se heurter à certaines réticences, voire à l'expression de corporatismes.

La rapporteure a rappelé que le plan Alzheimer 2004–2007 comporte de nombreuses dispositions destinées à renforcer la formation des professionnels de santé, en particulier dans les EHPAD.

Mme Maryvonne Briot, députée, a jugé indispensable de renforcer la formation continue des personnels paramédicaux, en associant projet de service et projet professionnel et en s'appuyant également sur les associations, telles que France Alzheimer, qui dispose de nombreux relais locaux. On ne peut pas en effet demander aux infirmières d'être des spécialistes dans les différents domaines de la médecine, comme par exemple la cardiologie.

M. Jean Bardet, député, secrétaire, a approuvé la mise en place d'une politique tendant à améliorer la formation continue des infirmières afin qu'elles disposent de compétences approfondies dans un domaine particulier, ce qui permettrait d'améliorer significativement la qualité de la prise en charge des patients. Or, dans de nombreux établissements, et en particulier à l'Assistance publique–hôpitaux de Paris (AP–HP), les personnels infirmiers sont de fait interchangeables d'un service à un autre ; une infirmière formée en cardiologie peut donc être mutée dans un service d'oto-rhino-laryngologie. Cette gestion des personnels est d'autant plus regrettable qu'il faudrait au contraire encourager les infirmières formées dans des spécialités médicales à rester dans les services concernés.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a indiqué avoir dressé le même constat dans les hôpitaux de Lyon, tout en soulignant que les

chefs de service résistent souvent à cette pratique administrative. L'urologie, par exemple, présente des spécificités nécessitant une formation à des gestes très particuliers ; aux Etats-Unis, il existe des infirmières spécialisées dans cette discipline mais elles sont de ce fait davantage rémunérées que leurs collègues, ce qui semble *a priori* difficile à mettre en œuvre en France.

M. Paul Blanc, sénateur, a indiqué que les travaux de la Commission d'enquête sur la maltraitance envers les personnes handicapées, dont la présidence lui avait été confiée, avaient permis de mettre en évidence deux causes principales de maltraitance : le manque de formation professionnelle des personnels soignants et l'application de la législation relative à la réduction du temps de travail.

A l'unanimité, **l'office a autorisé le dépôt du rapport en vue de sa publication.**

*

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a ensuite proposé aux membres de l'office, conformément à l'article 15 du Règlement intérieur de l'office, de soumettre à leur approbation les projets de cahiers des charges préparés par les rapporteurs des deux prochaines études, consacrées aux infections nosocomiales et au bon usage des médicaments psychotropes, au début du mois de septembre prochain, ce qui permettrait de désigner à la mi-octobre les organismes retenus pour réaliser les études.

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

Mardi 5 juillet 2005

*– Suivi des travaux et propositions de la Délégation sur l'internet
haut débit, la gestion de l'eau, le traitement des déchets et les contrats de plan
Etat-régions*

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

Mardi 5 juillet 2005

*– Audition, sur le thème des femmes de l'immigration, de
Mme Annie Guilberteau, directrice générale du Centre national d'information
et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF)*
