

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2006 – N° 34

Du lundi 4 au vendredi 8 décembre 2006

Service de la Séance

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé (n° 3457)
Examen du rapport2929
- La santé et la protection sociale des étudiants
Examen du rapport d'information2934
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
 - Action sociale du régime général de sécurité sociale et l'action sociale des collectivités territoriales
Auditions2940
- Informations relatives à la commission2940

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Projet d'avis de la délégation européenne sur les services postaux
Examen du rapport2941
- Propositions de loi ports maritimes (n°s 3427 et 3414)
Examen du rapport2943
- Prévention du surendettement (n° 2029)
Examen du rapport2944
- Informations relatives à la commission2948

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre de la défense*, sur les opérations extérieures2949
- Présentation des travaux du groupe de suivi des négociations avec la Turquie2957
- Audition de M. Pascal Lamy, directeur général de l'OMC2962
- Convention France-Azerbaïdjan infractions douanières (n° 3087)
Examen du rapport2967

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Projet de loi de finances rectificative pour 2006 (n° 3447) (amendements art. 88).....2969

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Formation et responsabilité des magistrats (n° 3391)
Examen du rapport2981
- Médiateur (n° 3393)
Examen du rapport2989
- Procédure pénale
Examen du rapport2989
- Procédure pénale
Suite de l'examen du rapport2996

- Article 77 de la Constitution (n° 3004)

Examen du rapport.....3006

- Informations relatives à la commission3012

**OFFICE PARLEMENTAIRE d'ÉVALUATION
des CHOIX SCIENTIFIQUES et TECHNOLOGIQUES** 3013

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

- Audition3014

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mercredi 6 décembre 2006*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président
puis de M. Maurice Giro*

La commission a examiné, sur le rapport de **M. Bernard Pousset**, le projet de loi relatif à **l'accès des personnes présentant un risque aggravé de santé** – n° 3457.

M. Bernard Pousset, rapporteur, a souligné que la convention « s'Assurer et Emprunter avec un Risque Aggravé de Santé », dite convention « AERAS », succède à la convention signée le 19 septembre 2001 visant à améliorer l'accès à l'emprunt et à l'assurance des personnes présentant un risque aggravé, dite « Convention Belorgey », qui elle-même faisait suite à une convention, signée le 19 septembre 1991, sur l'assurabilité des personnes séropositives et sur les règles de confidentialité du traitement des informations médicales par l'assurance. Cette dernière convention a constitué une première avancée pour les malades atteints du VIH. Faute d'une implication satisfaisante de la part des établissements de crédits et des organismes d'assurances, les conventions de 1991 et 2001 n'ont toutefois pas connu le succès escompté. Après l'impulsion donnée le 27 avril 2006 par le discours du Président de la République sur la lutte contre le cancer, les partenaires de la convention Belorgey ont signé le 6 juillet 2006 une nouvelle convention. Il est maintenant proposé d'inscrire solennellement cette convention dans le roc en adoptant le présent projet de loi. Il importe de mettre fin à une situation où le refus de prêt en raison d'un état de santé s'apparente pour les malades à une double peine : à l'injustice de la maladie s'ajoute l'impossibilité de pouvoir emprunter, qui conditionne pourtant bien souvent la possibilité de mener une vie normale sur le plan privé et professionnel.

La convention AERAS présente des avancées très intéressantes. Tirant la leçon des difficultés d'application de la convention Belorgey, caractérisées principalement par un défaut flagrant d'information, la convention AERAS comporte un engagement fort des établissements de crédits, des organismes d'assurances et des associations de malades pour renforcer l'information délivrée aux personnes présentant un risque aggravé de santé. En particulier, les banques s'engagent à ce qu'un référent soit désigné au sein de chaque réseau bancaire. L'information sera développée grâce à la diffusion d'affiches et de plaquettes. Il faut se féliciter de ces avancées réalisées par les établissements bancaires et les organismes d'assurances. L'État, en tant que signataire de la convention, s'engage également à développer l'information relative à la convention et les contacts pris avec le ministère de la santé ont encore permis d'insister sur la nécessité de promouvoir des campagnes d'information nationales de grande ampleur.

De plus, la convention prévoit que les organismes d'assurances devront motiver le refus d'assurance. Ce point est essentiel car c'est la connaissance des motifs du refus qui permet l'accès au dispositif conventionnel et en particulier à la commission de médiation. La convention AERAS met également en place un mécanisme longtemps réclamé par les associations de malades de mutualisation des surprimes en faveur des emprunteurs à revenus modestes qui permet de plafonner la surprime supportée par le malade.

La convention comporte en outre l'engagement des établissements bancaires et des organismes d'assurances d'enserrer la procédure d'instruction des demandes d'emprunt dans un délai maximal de cinq semaines compatible avec les délais exigés en matière d'acquisition immobilière. La convention encourage également les personnes malades à demander des simulations et consacre la validité pendant quatre mois de toute proposition d'assurance.

Une commission de suivi et de propositions devra régulièrement faire le point sur l'application de la loi. Le résultat de ses travaux donnera au législateur la possibilité de rectifier, le cas échéant, les insuffisances du dispositif, notamment au regard de l'évaluation intermédiaire de juillet 2008. L'application de la convention Belorgey, qui s'est traduite par un défaut d'engagement de la part des banques et des assurances, souligne tout l'intérêt de la création de cette commission de suivi et de propositions.

De plus, la convention AERAS prévoit que les assurances devront effectuer une mise à jour fréquente des connaissances sur l'espérance de vie des patients selon leur pathologie car des données scientifiques récentes sont susceptibles d'apporter une meilleure pertinence aux tarifications appliquées. Les banques et les assurances seront ainsi placées dans l'obligation d'actualiser leurs connaissances médicales et scientifiques sur les pathologies et de prendre en compte les améliorations apportées par les nouveaux traitements.

Ce projet de loi était très attendu par les associations de malades. Il permet de mettre fin à une véritable « double peine » et constitue pour beaucoup de malades un véritable soulagement. Les personnes concernées pourront enfin espérer vivre comme tout le monde et envisager des projets personnels ou professionnels.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Olivier Jardé a considéré que compte tenu des limites de la convention Belorgey, le projet de loi constitue une véritable avancée. Cependant, il est dommage de se limiter à adosser la convention à la loi et de faire trop confiance à un accord conventionnel. Il aurait peut-être été préférable de proposer des dispositions plus contraignantes, notamment en ce qui concerne les engagements des établissements bancaires et des organismes d'assurances. En tous les cas, il est impératif que ces derniers prennent en compte dans leur politique de tarification les modifications intervenues en matière d'espérance de vie de certains malades, particulièrement ceux atteints du VIH ou de certains cancers.

Mme Jacqueline Fraysse a déclaré partager l'opinion de M. Olivier Jardé. Si le texte constitue une avancée à saluer, il reste pourtant au milieu du gué. Il est également regrettable que le projet de loi se limite à énoncer des principes et ne détaille pas les conditions d'application concrètes de la convention ; les dispositions législatives devraient être plus contraignantes pour les établissements bancaires et les organismes d'assurances. Il aurait été plus judicieux de modifier le code des assurances, le code de la consommation ainsi que le code pénal. Des amendements seront proposés en ce sens.

M. Jean-Marie Le Guen, rappelant qu'il propose depuis des années une traduction législative des dispositions de la convention Belorgey, s'est félicité de la présentation de ce texte tout en partageant les regrets déjà exprimés qui conduiront au dépôt de plusieurs amendements. Les principes posés par la convention Belorgey étaient utiles. Malgré le temps laissé à cette convention pour développer ses potentialités, son application a rencontré de réelles difficultés. L'assurance des personnes présentant un risque aggravé de santé soulève deux questions importantes : d'une part le respect fondamental des droits des personnes, d'autre part la lutte contre la stigmatisation des personnes malades, qu'elles soient atteintes du VIH, d'un cancer ou d'une pathologie cardiaque. Il faut en effet mettre fin à l'exclusion et à la stigmatisation que vivent ces personnes. Malheureusement, la France conserve une vision magique et diabolisante de la maladie. Ce projet de loi est important pour des raisons de santé publique. Des amendements du groupe socialiste proposeront d'améliorer ce texte.

M. Yves Simon a relaté le cas d'un agriculteur de sa circonscription atteint d'un cancer des testicules qui a été déclaré guéri par la science. Souhaitant développer son activité économique, cette personne s'est néanmoins vu refuser un prêt en raison de son état de santé. Afin de mettre fin à ces problèmes douloureux, une proposition de loi a été rédigée, mais n'a pas été inscrite à l'ordre du jour.

Malgré les avancées réalisées par le projet de loi, il faudra sans doute aller plus loin. Une idée intéressante serait que toute assurance souscrite donne lieu à l'abondement d'un fonds public de garantie. Même si la jurisprudence viendra nécessairement préciser l'application du projet de loi, il sera sans doute nécessaire de passer de la bonne volonté des acteurs à une réelle obligation législative.

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

– Ce projet de loi n'est qu'une première étape : il consiste à transposer dans la loi les principes posés par la nouvelle convention signée le 6 juillet 2006, dite « AERAS ». Ses signataires ont mis en place une commission de suivi et de propositions, qui est d'ailleurs chargée de préciser certains aspects opérationnels de la convention.

– Il est primordial de laisser toute sa chance à la convention telle qu'elle a été signée en juillet 2006.

– La première convention dite convention Belorgey ne comportait pas un mécanisme de suivi aussi développé et il est vrai que certains établissements de crédit ou certaines compagnies d'assurance n'ont pas réellement joué le jeu, adoptant des pratiques d'exclusion à l'encontre de certains malades. La situation actuelle est tout à fait différente et les professionnels savent très bien qu'ils auront désormais « une épée de Damoclès » au-dessus de la tête. L'instance de suivi doit en effet dresser un bilan de l'application de la convention AERAS d'ici juillet 2008. Si les établissements de crédit et les compagnies d'assurance ne respectent pas pleinement leurs engagements, l'instance de suivi ne manquera pas de le souligner et le pouvoir réglementaire pourrait dès lors fixer lui-même, par décret en Conseil d'État, le contenu des rubriques qui doivent figurer dans la convention.

– Mettre d'ores et déjà des dispositions très contraignantes dans la loi va à l'encontre de l'esprit d'une démarche conventionnelle qui ne réserve qu'en dernier ressort la voie réglementaire. Donnons d'abord toutes ses chances à la démarche des partenaires qui sont les mieux placés pour définir de manière consensuelle les aspects les plus pratiques de l'application de cette convention. Cela ne veut pas dire qu'on s'interdit à l'avenir d'inscrire dans les différents codes les principes de la convention si le besoin s'en fait sentir.

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

Avant l'article 1^{er}

La commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à compléter l'article L. 112-2 du code des assurances relatif au devoir d'information de l'assureur.

Mme Jacqueline Fraysse a indiqué qu'il s'agit de codifier, dans le code des assurances, le contenu d'une des dispositions de la convention AERAS qui consacre la validité pendant quatre mois de toute proposition d'assurance.

Le rapporteur a donné un avis défavorable à cet amendement, qui vaut d'ailleurs pour l'ensemble des amendements déposés par Mme Jacqueline Fraysse. Tous ces amendements visent en effet à codifier des dispositions qui sont aujourd'hui conventionnelles, ce qui est source de rigidité. Il ne paraît pas opportun de donner dès à présent une traduction législative contraignante aux dispositions de la convention AERAS. Lorsqu'un premier bilan de l'application de la convention AERAS aura été fait par l'instance de suivi, il sera toujours temps d'apprécier s'il convient de contraindre davantage les signataires qui n'auraient pas respecté leurs engagements.

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

La commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à compléter l'article L. 113-8 du code des assurances relatif aux causes de nullité des contrats d'assurance en cas de réticence ou de fausse déclaration intentionnelle de la part de l'assuré.

Mme Jacqueline Fraysse a souligné qu'il s'agit avec cet amendement de réparer une injustice profonde. Actuellement, de nombreux malades sont incités à sous-estimer la gravité de leur pathologie pour pouvoir accéder au crédit. Lorsque les compagnies d'assurance se rendent compte de la fausse déclaration, elles prononcent la nullité du contrat mais gardent par-devers elles le montant des primes d'assurance payées par les assurés. Cette pratique, fortement dénoncée par les associations de malades et par l'association UFC-Que choisir, revient à un enrichissement des compagnies d'assurance sur le dos des malades qui, certes, ont commis une fausse déclaration mais dont le comportement s'explique facilement du fait de leur difficulté à obtenir un crédit. Cet amendement mettra fin à cette injustice en prévoyant que les primes d'assurance versées par les assurés ne demeurent pas acquises à l'assureur.

Le rapporteur a objecté que l'article L. 113-8 du code des assurances sanctionne très clairement les fausses déclarations intentionnelles et qu'il n'est pas possible d'encourager de telles pratiques. Il a par ailleurs fait remarquer que l'objet même du projet de loi, qui est d'améliorer les conditions d'accès au crédit pour les personnes présentant un risque aggravé de santé, devrait mécaniquement diminuer la tentation d'une fausse déclaration de la part de l'assuré sur son état de santé, d'autant plus qu'un mécanisme de mutualisation est par ailleurs mis en place.

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

La commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à compléter l'article L. 312-5 du code de la consommation relatif aux mentions obligatoires des publicités sur les prêts.

Mme Jacqueline Fraysse a indiqué qu'il est souhaitable d'inscrire dans la loi la disposition de la convention AERAS, selon laquelle tout document publicitaire ou d'information remis à l'emprunteur doit faire référence à la convention nationale d'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé, visée à l'article L. 1141-2 du code de la santé publique.

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

La commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à compléter l'article L. 312-8 du code de la consommation relatif aux dispositions que doit contenir toute offre de prêt.

Mme Jacqueline Fraysse a indiqué qu'il s'agit avec cet amendement de faire figurer dans toutes les offres de crédit la mention de l'existence de la convention nationale d'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé, ainsi que le rappel du principe de la liberté du choix de l'assureur alors que de nombreux établissements de crédit ont tendance à imposer leur propre assureur.

Le rapporteur a fait remarquer que cet amendement portant sur les offres de crédit n'était pas opportun car les problèmes de défaut d'information sur l'existence de la convention nationale doivent être réglés bien en amont de l'offre de prêt, dans les documents de simulation de prêt par exemple, comme le stipule déjà la convention AERAS.

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

La commission a examiné un amendement de **Mme Jacqueline Fraysse** visant à insérer dans l'article L. 312-14-1 du code de la consommation le principe selon lequel les refus de prêts immobiliers pour motif de santé doivent faire l'objet d'une motivation détaillée.

Le rapporteur, reprenant son argumentation sur la nécessité de laisser les partenaires conventionnels libres de faire vivre les modalités pratiques d'application de la convention, a souligné que les organismes d'assurance et les établissements de crédits se sont déjà engagés publiquement sous le régime de la convention Belorgey à motiver leur refus, ce qui constitue une bonne illustration des avancées concrètes réalisées dans le cadre conventionnel et de la confiance qui peut être portée à cette voie.

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

La commission a examiné un amendement de **Mme Jacqueline Fraysse** visant à compléter l'article L. 225-2 du code pénal relatif aux discriminations pour y inscrire l'obligation pour les établissements de crédit de respecter les dispositions conventionnelles codifiées dans le code de la santé publique.

Le rapporteur a répété qu'il était prématuré de faire figurer dans la loi des dispositions contraignantes et *a fortiori* de prévoir des sanctions pénales pour le non-respect de la convention AERAS. Comme l'a rappelé M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, lors de son audition par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le rôle des sanctions médiatiques, qui ne manqueraient pas de tomber en cas de non-respect du dispositif conventionnel par l'un de ses signataires, ne doit pas être minimisé.

Mme Jacqueline Fraysse a fait observer qu'il n'était pas possible au législateur de remplir sa mission en s'appuyant sur les seules sanctions médiatiques !

Le rapporteur a indiqué qu'il n'en est bien évidemment pas question mais qu'il convient encore une fois de donner sa chance à l'approche conventionnelle.

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

Article 1^{er} : *Nature, signataires et objet de la convention nationale relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur à l'alinéa 4 de cet article.

La commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2 : *Rubriques obligatoires de la convention nationale relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé*

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

Article 3 : *Pérennité du dispositif conventionnel d'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé*

Le rapporteur a présenté un amendement insérant un alinéa après l'alinéa 3 de l'article. Dans sa rédaction actuelle, le troisième alinéa de l'article L 1141-2 du code de la santé publique, que l'article 1^{er} du projet de loi a pour objet de réécrire, prévoit que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) donne un avis sur les dispositions de la convention nationale relatives aux données à caractère personnel de nature médicale de la convention, préalablement à sa conclusion. Cette disposition n'est pas reprise dans le présent projet de loi. Si les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée s'imposent bien sûr dans les conditions de droit commun aux fichiers des établissements de crédit et des assurances, il est préférable de rétablir la garantie supplémentaire donnée, en amont, par l'avis de la CNIL sur la convention et donc d'anticiper les difficultés et éviter ultérieurement tout problème d'application

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

Puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur imposant que le décret en Conseil d'État prévu par l'alinéa 5, pour fixer le contenu des rubriques qui doivent figurer dans la convention dans les cas où la voie conventionnelle est mise en échec, soit publié au plus tard six mois après l'absence de prorogation ou de renouvellement ou après la dénonciation de la convention. Il s'agit d'éviter que le mécanisme de sauvegarde prévu soit privé de toute portée pratique en cas d'inertie du pouvoir réglementaire.

La commission a enfin *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur à l'alinéa 5.

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

Article 4 : *Évaluation de la convention nationale relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé dans les six mois précédant son échéance*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur imposant que le rapport d'évaluation de la convention soit adressé par l'instance d'évaluation au plus tard trois mois avant l'échéance normale de la convention, afin d'éviter une éventuelle remise du rapport la veille de la signature et de créer les conditions pour que les adaptations requises puissent être préparées en temps utile pour garantir la continuité du dispositif d'accès au crédit pour les personnes présentant un risque aggravé de santé.

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

Article 5 : *Applicabilité de la loi à la convention déjà signée et évaluation intermédiaire de la convention nationale en vigueur à la date de publication de la loi*

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

Article additionnel après l'article 5 : *Accès des assurés aux éléments médicaux des questionnaires de santé des compagnies d'assurance*

Le rapporteur a présenté un amendement visant à permettre à toute personne ayant rempli un questionnaire de santé nécessaire à la souscription d'un contrat d'assurance d'accéder aux éléments médicaux à l'origine de la décision de la compagnie d'assurance. Les organismes d'assurance considèrent en effet que les dispositions actuelles de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique ne leur sont pas opposables, au motif que le rapport rédigé par le médecin-conseil de l'organisme d'assurance ne constitue ni

une information formalisée ayant contribué à l'élaboration et au suivi du diagnostic et du traitement ou d'une action de prévention, ni un échange d'écrits entre professionnels de santé. Pour permettre cette communication d'information, l'amendement modifie le premier alinéa de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique pour rendre applicable la communication d'information sur la santé à toute situation où un professionnel produit ou détient des informations sur la santé d'une personne, même en dehors des situations de soins ou de prévention.

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

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

Mme Jacqueline Fraysse et **M. Jean-Marie Le Guen** ont indiqué qu'ils s'abstenaient dans l'état actuel du texte.

*

Puis, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné le rapport de la mission d'information **sur la santé et la protection sociale des étudiants** présenté par **M. Laurent Wauquiez**.

M. Laurent Wauquiez, rapporteur, a présenté les grandes lignes du projet de rapport, en rappelant que la mission d'information, à laquelle ont notamment participé Mme Patricia Burckhart-Vandeveldé et M. Jean-Marie Le Guen, a procédé à une trentaine d'auditions, s'est déplacée sur le terrain à Nanterre, Saint-Quentin-en-Yvelines et Montpellier, et s'est rendue en Norvège afin de disposer de points de comparaison.

Elle a tout d'abord établi un bilan qui montre que si les étudiants sont en meilleure santé que l'ensemble de la population, cela ne doit pas masquer un certain nombre de signes de dégradation préoccupants.

Ainsi, l'évolution des pratiques alimentaires est inquiétante. Les étudiants négligent de plus en plus l'hygiène alimentaire, en raison de rythmes universitaires mal adaptés et d'une diminution de la consommation de fruits et légumes. Surtout, on constate une augmentation préoccupante du nombre des cas d'obésité et des problèmes de boulimie et d'anorexie, notamment chez les jeunes filles : 10 % des consultations au bureau d'aide psychologique universitaire (BAPU) de Paris sont liés à des problèmes d'alimentation.

On observe par ailleurs une certaine négligence vis-à-vis de certains types de soins, comme si, entre 18 et 25 ans, on n'avait pas besoin de se préoccuper de sa santé. Cette tendance est particulièrement nette pour les soins bucco-dentaires et d'optique. Or, faute de traitement précoce, les problèmes seront bien plus lourds par la suite. Cela tient bien sûr au fait que les remboursements hors complémentaires sont faibles, mais aussi qu'il s'agit de soins que les étudiants ont tendance à reléguer au second plan.

Enfin, sans doute ne mesure-t-on pas assez l'importance, croissante depuis une vingtaine d'années, des situations de mal-être chez les étudiants. On enregistre près de 1 000 suicides par an chez les 15-25 ans. Le stress, les problèmes d'orientation et d'insertion professionnelle ne semblent pas assez pris en compte sur les campus. Il existe aujourd'hui de vrais problèmes psychologiques dans cette population. La ligne « Fil santé jeunes » connaît aussi des pics d'appels au moment des examens.

La mission a également porté une attention particulière aux conduites à risque. Des progrès très importants ont été enregistrés ces cinq dernières années en ce qui concerne le tabac : les étudiants fument de moins en moins et leur consommation diminue davantage que celle de la moyenne de la population.

La situation est en revanche inquiétante pour l'alcool avec de véritables abcès de fixation. Il s'agit ici non pas d'alcoolémie ou d'ivresse régulière au cours de la semaine, mais d'une pratique festive. On ne peut que déplorer l'hypocrisie des alcooliers, qui continuent à parrainer des soirées étudiantes sous prétexte de financer des opérations de prévention. Par ailleurs, le marché des prémix explose à nouveau, les fabricants contournant la taxe adoptée à l'initiative d'Yves Bur, député du Bas-Rhin, en remplaçant le sucre par l'aspartam. Or ces boissons entraînent des addictions préoccupantes. On assiste également au développement de nouvelles pratiques comme les *open bar* et le *binge drinking*, qui donnent lieu, en

particulier chez les étudiants en médecine, notamment à Lyon, à des pratiques inquiétantes, certains étudiants arborant des barrettes attestant du nombre de comas éthyliques qu'ils ont subis dans l'année...

En ce qui concerne la drogue, comme d'ailleurs les maladies sexuellement transmissibles, on constate que les étudiants ont tendance à ignorer le danger. Fumer du cannabis ou avoir recours à de nouvelles drogues comme les *poppers* est considéré aujourd'hui comme plus inoffensif que la consommation de tabac.

On assiste par ailleurs à la réapparition de certaines maladies sexuellement transmissibles, comme la syphilis ou les herpès sexuels, tandis que la vigilance vis-à-vis du sida diminue. Un véritable problème d'information se pose en matière de contraception. Il est inquiétant que 25 % des filles ayant subi une interruption volontaire de grossesse en connaissent une deuxième au cours de leur scolarité étudiante. La prévention et la contraception sont particulièrement difficiles à promouvoir en direction de certaines jeunes filles soumises à une pression familiale ou religieuse. Les services de médecine préventive universitaire doivent offrir à ces jeunes filles un abri, loin du regard inquisiteur de leurs familles.

Alors que les étudiants étrangers sont censés passer un examen médical, les procédures sont telles que le temps d'attente atteint maintenant six mois, ce qui peut poser des problèmes sanitaires.

En ce qui concerne les étudiants en situation de handicap, la loi du 11 février 2005 a permis d'importantes améliorations et a favorisé une prise de conscience sur les campus, avec des travaux d'accessibilité et des actions au sein des maisons de médecine préventive universitaire. On observe toutefois encore des inégalités sur le territoire national. En outre, les problèmes sont sans doute à venir, puisqu'on compte aujourd'hui entre 2 000 et 5 000 lycéens en situation de handicap, pour lesquels la question de l'intégration dans l'enseignement supérieur se posera dans les prochaines années.

Après avoir posé ce diagnostic, la mission d'information s'est interrogée sur les réponses apportées par les politiques publiques et de protection sociale. Son premier constat a été que la couverture sociale fonctionne relativement mal. Les étudiants doivent acquitter le coût de leur mutuelle au moment de la rentrée universitaire, alors qu'ils ont déjà à trouver un logement, payer les frais d'inscription et acheter les fournitures ; aussi la mutuelle se trouve fréquemment reléguée au dernier plan, l'étudiant se considérant par essence comme en bonne santé. Du coup, 80 % seulement des étudiants ont une complémentaire, contre 92 % pour la moyenne nationale. Les dispositifs d'aide à l'acquisition d'une mutuelle ne sont pas satisfaisants car ils ne bénéficient qu'aux étudiants boursiers. Ceux qui, originaires des classes moyennes modestes, sont juste au-dessus du seuil, ne perçoivent aucune aide, cette catégorie étant l'oubliée de ce dispositif comme de nombreux autres. Ils connaîtront par la suite des problèmes d'accès aux soins. La mission a également constaté la complexité du système : selon que l'étudiant est en apprentissage ou qu'il exerce un travail salarié pendant ses études, il sera affilié alternativement au régime étudiant et régime général, avec pour conséquence des transferts d'information difficiles et d'importants retards dans l'envoi des cartes Vitale.

La mission tire un signal d'alerte sur l'insuffisance des moyens de la médecine préventive universitaire : on compte en France un médecin pour 10 000 étudiants, une infirmière pour 7000 étudiants, un psychologue pour 40 000 étudiants, contre un médecin pour 4000 étudiants et un psychologue pour 6000 étudiants en Norvège. C'est d'autant plus étonnant que la France a autant de diplômés en psychologie que tout le reste de l'Europe. Cela tient sans doute au fait que, depuis une vingtaine d'années, on a systématiquement consacré à d'autres postes les moyens affectés à la médecine préventive universitaire. Dans certains cas les emplois financés par la contribution des étudiants ont été détournés au profit de la médecine du travail pour les personnels de l'université. Il s'agit aussi d'un domaine qui souffre d'une absence de pilotage national. Écartelé entre le ministère de l'éducation nationale et celui de la santé, qui ont chacun leur logique administrative, il ne bénéficie pas d'une enveloppe budgétaire clairement identifiée dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et il est géré par un bureau du ministère de l'éducation nationale.

À partir de ce constat, la mission s'est efforcée de faire des propositions concrètes et réalistes.

Les premières ont trait à l'accès aux soins. Elles visent à rendre plus simple le parcours de sécurité sociale, en rattachant l'ensemble des étudiants au régime de la mutuelle étudiante. Sans doute certains étudiants y perdraient-ils en termes d'acquisition de droits à la retraite, mais une telle simplification serait extrêmement précieuse. Il conviendrait aussi d'alléger les coûts de la couverture sociale. Afin de

rendre plus supportable la charge de la cotisation de sécurité sociale, il est proposé d'en fractionner le paiement en dix versements au cours de l'année. Il conviendrait aussi de développer le chèque santé, à partir des expériences menées dans le Nord et dans les Alpes-Maritimes, en donnant aux étudiants un chèque de 100 euros déductible du montant de la cotisation à une mutuelle complémentaire. Cette mesure aurait un vrai effet de levier pour renforcer la prévention : elle viserait précisément les étudiants qui n'ont pas accès à la couverture complémentaire et favoriserait l'acquisition de bons comportements de santé. M. Richard Mallié, député des Bouches-du-Rhône, a d'ailleurs déjà déposé une proposition de loi en ce sens.

La deuxième série de propositions de la mission vise les structures de la médecine préventive universitaire. Il s'agit tout d'abord de regrouper les différents dispositifs au sein de maisons de la santé étudiante, afin de favoriser une approche pluridisciplinaire et de passer de la « bobologie » actuelle à de véritables interventions croisées en santé physique et psychologique, en prévention, mais aussi en action sociale et en orientation. Par ailleurs, afin de redonner un sens à la visite médicale obligatoire qui n'est effectuée que pour moins de la moitié des étudiants, il est proposé de créer un « paquet santé » regroupant, au cours des deux premières années d'enseignement supérieur, une visite médicale systématique, une mise à jour des vaccins, un bilan bucco-dentaire et optique ainsi que, le cas échéant, une consultation d'addictologie. Cela paraît d'autant plus nécessaire qu'avec la disparition du service militaire, on ne procède plus aujourd'hui au check-up médical de la moitié de la population. Augmenter de 15 % les effectifs consacrés à la médecine préventive universitaire devrait permettre de relever ce défi et de réaliser à terme, grâce aux mesures de prévention, d'importantes économies.

Cette volonté de relancer la prévention est d'ailleurs une des préoccupations de la mission. S'agissant de la lutte contre l'alcool, il convient d'appliquer fermement l'interdiction du parrainage de soirées étudiantes par les alcooliers, de modifier la réglementation relative aux prémix afin de viser aussi les boissons fabriquées à partir d'aspartam et d'élaborer une charte de bonne conduite s'appuyant sur la prévention de pair à pair, c'est-à-dire celle menée par les associations d'étudiants qui paraît bien plus efficace que les actions gouvernementales de communication.

Il convient également de mieux réfléchir à toutes les questions relatives au bien-être des étudiants. Cela passe d'abord par le bien manger : la mission préconise que les restaurants universitaires organisent chaque semaine une journée avec des repas bien équilibrés, à des tarifs attractifs, accompagnés d'actions d'information. Il convient aussi de développer le sport à l'université. Alors qu'en BTS, en IUT et dans les classes préparatoires les heures de sport sont prévues, elles ne sont pas assurées alors que 900 enseignants d'éducation physique n'ont pas d'affectation. Le sport y a en fait complètement disparu depuis quinze ans. Les installations sportives des campus sont en très mauvais état. Pourtant, le sport permet d'évacuer le stress, il est un gage d'équilibre des étudiants et de réussite dans leurs études. La mission propose donc d'inscrire au moins deux heures de sport hebdomadaire dans tous les cursus de l'enseignement supérieur.

Si la santé des étudiants a été jusqu'ici plutôt négligée dans l'approche de l'enseignement supérieur au profit de sujets plus nobles comme la transmission des savoirs ou l'orientation, il s'agit d'un facteur important de succès ou d'échec dans les études. Il faut saluer le travail accompli par les représentants des étudiants depuis deux à trois ans pour essayer d'en faire un véritable sujet de politique publique.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Jean-Michel Dubernard, après avoir salué le travail très important accompli par Laurent Wauquiez, a rappelé que lorsqu'il avait fait mener à Lyon, en 1991, une étude sur les exclus du système de santé, il avait eu la surprise de s'apercevoir qu'1 % des étudiants, soit plus de 1 000 d'entre eux, était concerné par ce phénomène. Ce travail avait alors débouché sur l'ouverture en centre ville d'une maison de l'étudiant, afin d'informer les étudiants sur les questions de santé, cette maison a fermé depuis lors. Le rapport de la mission d'information montre que les choses n'ont guère évolué. Il trace des pistes intéressantes pour répondre aux besoins et il convient donc qu'il soit exploité de façon politique, au sens noble du terme.

M. Pierre-Louis Fagniez a jugé le diagnostic intéressant, même s'il paraît évident que l'on ne changera pas tout chez les jeunes, qui manquent de repères face à la santé parce qu'ils se croient immortels : il faut bien qu'il y ait un âge où l'on est un peu fou et inconscient... En outre, il y a toujours eu beaucoup de suicides chez les jeunes et il n'est pas certain que le chiffre avancé soit un élément clé du diagnostic.

En revanche, la question alimentaire, qui englobe d'ailleurs le coma éthylique dont a parlé le rapporteur, paraît primordiale. En fait, c'est le sucre qui est au centre de tous les dérèglements : il est présent en excès dans l'obésité et fait défaut dans l'anorexie mentale des jeunes filles ; l'alcool et les prémix sont également reliés à la problématique du sucre. En fait, nous suivons la civilisation américaine, qui a fait du sucre un élément fondamental.

Bien évidemment, les problèmes bucco-dentaires sont également liés au sucre. On a, pour la première fois dans le monde, fermé une faculté dentaire à Malmö, en Suède, en apprenant simplement aux enfants qu'on ne mangeait pas de sucre avant de se coucher et que l'on se brossait les dents. Si l'on dispensait une éducation correcte à la santé dès l'école, il n'y aurait plus de caries et les problèmes dentaires entre 18 et 25 ans ne seraient pas aussi importants.

Un autre problème tient au fait que la jeunesse est la période d'activité génitale pour les femmes. Il n'est donc pas anormal que les 18-25 ans soient les plus touchés par les maladies sexuellement transmissibles mais aussi, et c'est dramatique, par une grande partie des 220 000 interruptions volontaires de grossesse (IVG) pratiquées chaque année, pour environ 800 000 naissances et 550 000 décès. Il n'y a là aucun jugement moral : il est très bien d'avoir autorisé l'IVG pour limiter les avortements qui entraînaient à l'époque 3000 morts de jeunes femmes chaque année, mais aujourd'hui certaines femmes ne peuvent plus avoir d'enfants à cause des IVG. Le nombre des avortements n'a pas diminué et c'est un échec de la loi de 1975. Qui plus est, entre 18 et 25 ans, l'IVG est souvent vue avec une certaine insouciance et considérée comme une méthode anticonceptionnelle. Il faudrait faire des progrès en la matière, en favorisant, par l'éducation, une véritable prise de conscience.

S'il convient bien évidemment de revoir le système français de médecine préventive, il faut en effet améliorer l'accès des classes moyennes modestes à la santé et les faire bénéficier davantage des actions de prévention.

Compte tenu de la démographie médicale, on ne parviendra pas à combler le déficit en médecins de la médecine scolaire et universitaire, en particulier parce que les jeunes n'ont guère envie de se tourner vers cette discipline. En revanche, la France regorge de psychologues, qu'il faudrait sans doute orienter davantage vers la psychoclinique et utiliser pour un travail de prévention, dès le collège où l'on parvient très bien à faire passer un certain nombre de messages.

S'agissant du sport, il faut, bien au-delà de l'obligation de deux heures de pratique hebdomadaire, susciter un changement des mentalités afin qu'il fasse vraiment partie de la vie de chacun, à l'université comme ailleurs.

Enfin, il conviendrait de préciser si la proposition de la mission vise à ce que tous les étudiants bénéficient d'un accès à une mutuelle complémentaire, afin de tendre vers une couverture de 92 %, comme pour l'ensemble de la population. Il faut aider tous les étudiants à acquérir cette couverture complémentaire, afin que plus personne ne soit empêché d'accéder à la santé pour des raisons financières.

M. Jean-Marie Le Guen a observé que ce rapport bienvenu met l'accent sur des choses connues depuis une vingtaine d'années. En effet, si la qualité de la protection sanitaire offerte aux étudiants était de très bon niveau, avec notamment les établissements de la Fondation santé des étudiants de France, les choses se sont singulièrement dégradées depuis une vingtaine d'années, à l'image de la situation des universités, de la situation sociale des étudiants et de la santé des adolescents, qui a été considérablement négligée parce qu'on la considérait comme ne posant pas de problème.

Il est bon d'insister sur les problèmes liés à l'alcool. Si le niveau d'alcoolisation des jeunes a globalement régressé, il faut stopper immédiatement toute velléité de contre-attaque. Cela paraît tout particulièrement nécessaire à l'heure où certains députés n'hésitent pas à proposer le retour du vin à la cantine...

En ce qui concerne les addictions, le rapporteur a semblé faire l'impasse sur les addictions de type pharmaceutique, ainsi d'ailleurs que sur les problèmes de sommeil. Or les étudiants ont recours, notamment au moment des examens, à des anxiolytiques et à des psychostimulants. La situation devient préoccupante parce qu'on est aujourd'hui dans une culture de médecine de confort, d'adjuvant et de dopage, qu'il convient de ne pas laisser s'installer chez les jeunes. On observe d'ailleurs aussi une consommation de cannabis comme anxiolytique ou stimulant et non pas seulement dans un but festif. À ce propos, il sera

difficile de faire passer le message selon lequel la consommation épisodique de cannabis serait plus grave que celle régulière de tabac, tout simplement parce que ce n'est pas vrai.

S'agissant de la sexualité, si l'on dénombre autant d'interruptions volontaires de grossesse, c'est surtout faute d'une politique de prévention et d'un véritable suivi des jeunes filles, en particulier de celles que leur culture empêche de se tourner vers la contraception et qui ont recours à plusieurs reprises à l'IVG.

En ce qui concerne la médecine préventive, on ne saurait oublier que, depuis un quart de siècle, de nombreux rapports de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de la Cour des comptes ont prôné la fermeture de structures comme les bureaux d'aide psychologique universitaire (BAPU) ou les centres de santé étudiante. On parle beaucoup aujourd'hui de la responsabilité des magistrats et on voit mal pourquoi les hauts fonctionnaires des corps de contrôle n'auraient pas à rendre de comptes lorsque leurs conclusions sont erronées et ne s'intègrent dans aucune vision stratégique...

S'agissant des solutions, il paraît en effet impossible de mobiliser plus de médecins. Il faut donc développer les politiques de prévention en faisant davantage appel à des nutritionnistes, des psychologues, des ergothérapeutes et à des spécialistes du « *coaching* ». Lutter contre le mal être passe sans doute par une politique de prévention, de conseil, d'écoute, mais on ne pourra pas mettre un psychiatre derrière chaque étudiant qui rencontre un problème. Comme l'a souligné le rapporteur, la société a tout intérêt à améliorer la qualité de la santé des étudiants pour qu'ils deviennent certes de meilleurs étudiants, mais aussi des adultes en meilleure santé.

Il faudrait sans doute insister davantage sur la vie sociale et sur le rôle social des centres régionaux d'œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Demander aux restaurants universitaires de servir des repas équilibrés une fois par semaine laisse entendre qu'ils ne le font pas le reste du temps. Il faudrait s'appuyer sur la restauration universitaire pour faire de la prévention et de l'éducation à la bonne nutrition.

Le régime de la sécurité sociale étudiante est souvent compliqué car l'étudiant relève de la sécurité sociale de ses parents avant vingt ans et du régime salarié lorsqu'il occupe un emploi. La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et la direction de la sécurité sociale considèrent d'ailleurs que le régime étudiant n'a pas de véritable légitimité, ce qui revient à nier tout son rôle de prévention et d'accompagnement.

En ce qui concerne la couverture complémentaire, le problème ne concerne pas uniquement les étudiants boursiers les plus pauvres. On observe là un phénomène appelé à se généraliser dans le système de santé français, qui fait que la « *poor middle class* », comme les Américains l'appellent, n'a pas accès à une couverture complémentaire. On peut bien sûr considérer que cela relève de la responsabilité individuelle, mais on peut aussi se dire que la société a intérêt, au moins jusqu'à un certain âge, à investir dans le capital santé. Aussi, plutôt que de recourir à un système de chèque qui serait onéreux pour les collectivités locales, vaudrait-il mieux affirmer la nécessité d'une prise en charge des soins à 100 % pour les jeunes. Cela paraîtrait d'autant plus logique que l'idée selon laquelle certains patients consommeraient trop de soins de santé, à l'origine de l'instauration du ticket modérateur, ne vaut pas pour cette population, les jeunes n'étant pas particulièrement hypocondriaques... La suppression du ticket modérateur pour cette classe d'âge pourrait en outre responsabiliser les mutuelles et les inciter à promouvoir le « *coaching* ».

Enfin, il paraît légitime que le ministère de la santé ait la responsabilité de la médecine préventive universitaire. Sans doute faudrait-il l'inciter à intervenir davantage et à aller, en liaison avec les mutuelles étudiantes et les universités, vers une forme de santé populationnelle.

Après avoir remercié M. Pierre-Louis Fagniez d'avoir insisté sur les problèmes liés au sucre et sur la nécessité de promouvoir une vraie culture du sport, au bénéfice du bien-être et de l'équilibre des étudiants et souligné que, de ce point de vue, le contraste avec les pays nordiques est saisissant, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes en réponse aux intervenants :

– Le nombre des interruptions volontaires de grossesse est en effet très important, avec, comme l'a souligné M. Jean-Marie Le Guen, un phénomène de répétition chez les jeunes filles qui subissent une pression de leur milieu familial.

– En ce qui concerne le régime de protection sociale des étudiants, la première proposition vise à ce que tous les étudiants de moins de 25 ans relèvent du seul régime étudiant. Certains seraient sans doute perdants au regard des droits à la retraite, mais l'ensemble du système gagnerait en simplicité et en lisibilité.

Cette avancée extrêmement importante se heurte à l'opposition de la caisse nationale d'assurance maladie. Le rapport de la mission rappelle l'attachement des parlementaires au régime des mutuelles étudiantes car, outre que les récents calculs de la Cour des comptes ne sont pas vraiment convaincants, elles sont indispensables pour prendre en compte les particularités des étudiants.

– Comme l'ont souligné MM. Pierre-Louis Fagniez et Jean-Marie Le Guen, il serait irréaliste de miser sur une augmentation du nombre des médecins. Mieux vaut donc développer les approches par des nutritionnistes, des psychologues et des ergothérapeutes et s'appuyer sur le tissu de prévention existant, tout en le modernisant. Il faut aussi miser sur l'action des associations d'étudiants.

– En ce qui concerne l'alcool, M. Jean-Marie Le Guen a eu raison d'insister sur la nécessité de stopper net les contre-attaques des alcooliers, car la dégradation actuelle est d'autant plus préoccupante qu'elle touche tous les étudiants, y compris les plus favorisés, et notamment les facultés de médecine et les écoles de commerce où se déroulent 6 000 des 20 000 soirées étudiantes organisées chaque année.

Le rapport insiste sur les addictions de type pharmaceutique, qui commencent en effet dès cet âge, avec la culture du dopage dont a parlé M. Jean-Marie Le Guen.

– En ce qui concerne le chèque santé, la prise en charge par la sécurité sociale à 100 % qu'il a préconisée risquerait de créer au profit des étudiants un régime plus favorable que pour l'ensemble des jeunes. Il n'est en outre pas certain qu'on les habitue de la sorte aux bonnes pratiques qu'ils doivent acquérir pour l'ensemble de leur vie.

– Enfin, il est nécessaire que le ministère de la santé soit effectivement le pilote de la médecine préventive étudiante, d'autant qu'il apparaît clairement que l'éducation nationale ne s'en préoccupe pas.

La commission a décidé, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

*

* *

**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Jeudi 7 décembre 2006

– *préparation des auditions avec les membres de la Cour des comptes.*

– *auditions sur l'action sociale du régime général de sécurité sociale et l'action sociale des collectivités territoriales :*

M. Michel Berson, secrétaire général de l'association des départements de France (ADF), président du conseil général de l'Essonne ;

Mme Françoise Descamps-Crosnier, membre du bureau de l'association des maires de France (AMF), maire de Rosny-sur-Seine, et Mme Marie-Claude Serres Combourieu, responsable à l'AMF du département action sociale, éducative, sportive et culturelle ;

M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale au ministère de la santé et des solidarités.

Informations relatives à la commission

La commission a désigné :

– **M. Laurent Wauquiez**, rapporteur pour avis sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs – n° 3462.

– **M. Emmanuel Hamelin**, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle – n° 3460.

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

Mercredi 6 décembre 2006
Présidence de M. Yves Coussain,
Vice-président

La commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné, **sur le rapport de M. Jean Proriol**, le projet d'avis de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne relatif à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'**achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM [2006] 594 final)**.

M. Jean Proriol, rapporteur, s'est d'abord félicité de voir le Parlement directement associé à un événement européen qui risque de modeler de manière importante une dimension économique fondamentale de notre territoire, dans la mesure où il concerne La Poste, exploitant public jouant un rôle essentiel dans la cohésion nationale.

En vertu de l'alinéa 3 de l'article 7 de la directive postale de 1997 telle que modifiée en 2002, la Commission européenne était chargée de présenter, avant le 31 décembre 2006, « *un rapport au Parlement européen et au Conseil, assorti d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux ou définissant toute autre étape à la lumière des conclusions de l'étude.* ». La Commission européenne s'est acquittée de cette mission en présentant le 18 octobre 2006 un rapport, assorti d'une proposition de directive, préconisant la disparition de tout secteur réservé au 1^{er} janvier 2009.

Cette proposition de la Commission européenne ne rencontre pas l'assentiment du Gouvernement français, qui souhaite le maintien du secteur réservé dans son périmètre depuis le 1^{er} janvier 2006, date à partir de laquelle il a été réduit aux envois de correspondance de moins de 50 grammes. De même, La Poste demandera le maintien de ce secteur réservé si elle n'obtient pas de garantie sur un mode de financement alternatif pérenne et équitable du service universel postal.

Les pays membres de la Communauté se partagent dans l'ensemble entre un groupe de pays du Nord (Suède, Finlande, Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas) plutôt favorables à la libéralisation totale, déjà mise en œuvre chez eux ou prévue pour 2008, et un groupe de pays du Sud (France, Italie, Grèce, Portugal) plutôt attachés au maintien d'un secteur réservé. Modifiant sa position traditionnelle, l'Espagne s'est ralliée à la proposition de la Commission européenne, se déclarant satisfaite de la palette des mécanismes de substitution possible pour financer le service universel. La Pologne souhaiterait un report de la libéralisation totale en 2011. La Belgique et le Luxembourg indiquent partager les préoccupations de la France concernant l'emploi et le financement du service universel. Le Danemark, dont l'opérateur historique a pris une participation dans la poste belge, se trouve confronté à des intérêts contradictoires, et demeure en retrait.

Avant même que la Commission ne publie sa proposition, La Poste avait signé, avec neuf autres opérateurs historiques postaux (Belgique, Chypre, Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pologne et Espagne) une déclaration conjointe constatant que, malgré l'appel à la prudence qu'ils avaient émis en juillet dernier, aucune démonstration n'était apportée de l'efficacité des mesures envisagées par la Commission pour le financement du service universel postal.

Le débat ouvert par la proposition de la Commission européenne bénéficie pour l'instant d'un climat serein puisque l'Allemagne et le Royaume-Uni reconnaissent que certains pays puissent éprouver des réticences et qu'un examen approfondi s'impose, eu égard aux conséquences économiques et sociales importantes qu'une libéralisation totale pourrait impliquer.

Les positions des pays membres doivent être précisées officiellement au cours du Conseil des ministres « Transports, Télécommunications, Énergie » du 11 décembre prochain, et c'est dans cette

perspective que la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires a mis en œuvre une procédure accélérée de consultation des Parlements nationaux, limitée au contrôle de subsidiarité et de proportionnalité, qui vise surtout à définir une position de principe à l'égard des grandes lignes structurant la proposition de la Commission européenne.

Cette procédure accélérée n'est pas exclusive de la procédure d'examen approfondie prévue par l'article 88-4 de la Constitution, qui est déjà parallèlement engagée, puisque le Gouvernement a transmis à cette fin au Parlement la proposition de la Commission européenne, qui a été enregistrée sous le numéro E-3285.

Dans l'attente de cet examen plus détaillé, **M. Jean Proriol, rapporteur**, a rappelé le cadre et les limites de la procédure d'examen du projet d'avis formulé par la Délégation pour l'Union européenne :

– la position sur le projet d'avis de la Délégation pour l'Union européenne doit utilement intervenir avant le 11 décembre ;

– il s'agit d'apprécier la proposition de directive européenne au regard du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

– cette appréciation concerne l'évolution du droit européen et s'adresse aux autorités européennes, et doit donc en principe faire l'économie de tout débat sur les questions purement internes ;

– c'est le texte même résultant de la délibération en commission qui établira la position définitive de l'Assemblée nationale, qu'elle soit identique ou non à celle de la Délégation pour l'Union européenne, et qui sera directement communiqué à la Commission européenne et au Gouvernement.

M. Jean Proriol, rapporteur, a indiqué que son analyse du projet d'avis de la Délégation pour l'Union européenne l'incitait plutôt à émettre un avis favorable à son adoption en l'état. La Délégation constate en effet, sans aucune contestation possible, l'absence de difficulté au regard du principe de subsidiarité et soulève en revanche plusieurs questions qui se posent au regard du respect du principe de proportionnalité. Ce dernier principe conduit à examiner l'adaptation des mesures figurant dans la proposition de la Commission à l'objectif poursuivi, l'achèvement du marché intérieur des services postaux, sachant que ce texte laisse aux États membres le choix entre plusieurs modes de financement alternatifs de leur service universel.

De fait, la Délégation conteste l'objectivité de l'analyse fondant la proposition de la Commission européenne en ce qui concerne la possibilité de maintenir le service universel au même niveau de qualité et de proximité que celui atteint aujourd'hui, en recourant aux divers mécanismes de financement que la proposition de directive recense au nombre des alternatives possibles au dispositif du secteur réservé.

En outre, la Délégation conteste la pertinence des exemples présentés comme réussis de libéralisation totale déjà mise en œuvre, en visant la disparité des situations géographiques et démographiques entre les pays où le réseau de collecte et de distribution peut drainer de façon homogène une activité importante, et les pays où les données naturelles lui imposent le surcoût de nombreuses et étroites ramifications.

Sur ces deux points, l'efficacité des solutions alternatives et la pertinence des exemples présentés comme des références, ainsi que plus globalement sur la réalité de l'impact de la suppression du secteur réservé, la Délégation propose de demander à la Commission européenne de fournir des compléments d'information, devant l'amener à approfondir ses analyses, au niveau de tests économétriques par exemple.

En conclusion, **M. Jean Proriol, rapporteur**, a invité les membres de la commission à adopter sans modification le projet d'avis de la Délégation, compte tenu de la modération de sa forme et de sa pertinence sur le fond. Il a rappelé qu'il s'agissait d'une première pour la Commission des affaires économiques, le premier projet d'avis émis par la Délégation pour l'Union Européenne en septembre dernier dans le cadre de cette nouvelle procédure de consultation des Parlements nationaux ayant porté sur les règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale. Il a ajouté qu'une nouvelle directive postale s'avérait en tout état de cause indispensable, dans la mesure où le texte actuel expirait au 31 décembre 2008, et qu'à défaut les services postaux rentreraient dans le droit commun de la prestation de services.

M. François Brottes a estimé que dans la mesure où tout secteur réservé est supprimé, chaque pays ne conserve pas la faculté d'organiser son propre service postal, qui va inévitablement s'en trouver fragilisé, et indiqué qu'en conséquence le groupe socialiste s'abstenait sur ce projet d'avis.

La Commission a ensuite *adopté* le projet d'avis de la Délégation pour l'Union européenne *sans modification*.

*

La commission a ensuite procédé à l'examen, **sur le rapport de M. Daniel Fidelin**, de la proposition de loi, adoptée par le Sénat (n° 3427), et de la proposition de loi de M. Jean Lemièrre (n° 3414), visant à faciliter le **transfert des ports maritimes aux groupements de collectivités**.

M. Daniel Fidelin, rapporteur, a rappelé que la commission examinait conjointement deux propositions de loi dont les textes sont presque identiques, la proposition de loi issue du Sénat ayant néanmoins une rédaction allégée.

Ces deux propositions de loi ont pour objet de compléter l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, prévoyant les modalités de transfert des ports non autonomes relevant de l'Etat aux collectivités locales intéressées au plus tard le 1^{er} janvier 2007. La décentralisation des ports d'intérêt national est, dans l'ensemble, une réussite : un premier port a été décentralisé dès le mois d'août 2006, celui de Bayonne pour lequel la région Aquitaine a d'emblée manifesté son intérêt.

Il reste donc aujourd'hui 17 ports qui doivent être effectivement transférés avant le 1^{er} janvier 2007 ; à l'heure qu'il est, la collectivité attributaire a été désignée pour 15 d'entre eux ; on peut noter que c'est souvent la région qui a été la plus intéressée par ce transfert.

Il semble donc que les craintes émises lors du débat sur la loi du 13 août 2004 précitée, relatives aux transferts non compensés de charges vers les collectivités territoriales, aient été infondées dans le domaine des ports maritimes. Le transfert des ports d'intérêt national sera intégralement compensé et l'on ne peut que se réjouir de constater que la région Aquitaine a déjà touché le montant correspondant au titre de l'année 2006. Pour l'année 2007, les crédits provisionnels ont déjà été votés dans le cadre de la loi de finances initiale, qui se décomposent en :

– 10,4 millions d'euros sur le budget du ministère de l'équipement pour la compensation des dépenses de fonctionnement ;

– 4,8 millions d'euros sur le budget du ministère de l'intérieur pour la compensation des dépenses d'investissement.

La rédaction actuelle de l'article 30 de la loi 13 août 2004 pose néanmoins problème pour le transfert des deux derniers ports que sont Dieppe et Caen-Ouistreham.

En effet cet article prévoit que toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales pouvait demander, jusqu'au 1^{er} janvier 2006, à devenir propriétaire et gestionnaire des ports autonomes relevant de l'Etat situés dans leur ressort géographique. Cet article prévoit en outre que, au cas où aucune autre demande n'a été présentée dans un délai de six mois suivant la notification de la première demande, le transfert est opéré au profit de la collectivité ou du groupement pétitionnaire.

Pourtant, dans les cas de Dieppe et de Caen, une seule collectivité territoriale s'est portée candidate dans les temps, mais il est ensuite apparu opportun à d'autres collectivités territoriales de s'associer à la première collectivité pour assurer la gestion de l'infrastructure portuaire. En Haute-Normandie, la région a été la seule collectivité territoriale à se porter candidate au transfert de Dieppe. Par la suite, elle a souhaité substituer à sa candidature celle d'un syndicat mixte associant la région, le département de Seine-Maritime, la communauté d'agglomération et la municipalité de Dieppe. Par ailleurs, la région Basse-Normandie était la seule candidate pour le transfert du port de Caen-Ouistreham ; toutefois, dans le cadre du projet de constitution d'un syndicat mixte entre la région et le département de la Manche pour recevoir le transfert du port de Cherbourg, il est apparu que ce groupement pourrait également accueillir le département du Calvados et recevoir le transfert du port de Caen-Ouistreham, dont la région devait être initialement la seule attributaire.

Tel que rédigé, l'article 30 de la loi du 13 août 2004 précité ne permet cette association. Les présentes propositions de loi ont donc pour objet d'adapter l'article 30 de la loi précitée, afin d'introduire plus de souplesse. En conclusion, soulignant que l'adoption dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale du texte déjà adopté par le Sénat permettra la promulgation rapide de la loi, le rapporteur a proposé à la commission d'adopter la proposition de loi du Sénat sans modification.

Après l'exposé du rapporteur, **M. Jean Lemièr**e s'est associé à ses conclusions. Il a indiqué qu'il n'avait pas d'objection à ce que la proposition de loi du Sénat soit adoptée de préférence à la sienne, pourvu que les dispositions concernées entrent en vigueur le plus rapidement possible.

M. Jean-Marc Lefranc a souligné que l'adoption de la proposition de loi du Sénat était nécessaire pour régler le cas des ports de Cherbourg et de Caen et, rappelant l'unanimité du Sénat sur ce projet, a souhaité que l'Assemblée nationale en fasse autant.

M. Léonce Deprez, rappelant les difficultés entourant le transfert des ports de Boulogne et de Calais, a souhaité obtenir des informations sur la manière dont ont été négociés et réalisés ces transferts, faisant état notamment de la difficulté à constituer un syndicat mixte attributaire de ces ports.

M. Daniel Fidelin, rapporteur, a indiqué que 18 ports étaient visés par ce transfert, qui est déjà devenu effectif pour le port de Bayonne. S'agissant des ports de Boulogne et de Calais, la phase de concertation est désormais achevée, la région Nord Pas-de-Calais ayant été désignée.

M. Alain Gouriou a indiqué que parmi les 18 ports en cours de transfert, le port du Larivot était situé outre-mer. Le transfert des ports de Boulogne et de Calais a soulevé certaines difficultés qui ont conduit l'Etat à trancher entre plusieurs collectivités.

La présente proposition de loi paraît opportune et permettra de régler les problèmes pratiques évoqués par le rapporteur, ce qui conduit les députés du groupe socialiste à se montrer favorables à son adoption. Pour autant, des réserves doivent être émises sur les modalités de transfert de manière générale, certaines questions demeurant en suspens, comme le statut des personnels des ports ou le rapport entre les autorités portuaires, soumises à la tutelle de l'Etat, et les nouveaux propriétaires.

La commission est ensuite passée à l'examen de l'article unique de la proposition de loi adoptée par le Sénat (n°3427).

Elle a *adopté* l'article unique de la proposition sans modification.

*

La commission a ensuite procédé à l'examen, **sur le rapport de M. Jean-Christophe Lagarde**, de sa proposition de loi tendant à **prévenir le surendettement** (n° 2029).

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur, a constaté que l'objectif de la proposition dont il est aussi l'auteur est partagé par tous : améliorer encore le dispositif de lutte contre le surendettement, dont chacun, dans sa circonscription, peut constater les ravages. Au niveau national, la dernière enquête de la Banque de France sur le surendettement, fin 2005, a démontré l'ampleur persistante du phénomène et le contexte est toujours très préoccupant : alors que la Banque de France souligne que c'est la modeste des ressources ou la diminution voire la perte de certaines d'entre elles qui apparaît à l'origine des difficultés de remboursement, de 6 à 12% de la population française vit sous le seuil de pauvreté.

Les deux articles qui constituent le texte de la proposition avaient déjà été soumis à l'Assemblée nationale, il y a deux ans, lors de l'examen d'une première proposition de loi du groupe UDF. Deux autres articles de cette proposition avaient été adoptés, rendant obligatoire pour le prêteur comme pour l'emprunteur un délai d'agrément de sept jours, afin que la banque puisse vérifier la solvabilité de l'emprunteur et que ce dernier puisse se rétracter sans avoir à rembourser les sommes déjà engagées. Transmis au Sénat, ces articles n'y ont pas encore été examinés.

Le Parlement avait adopté à la même époque la proposition de loi de M. Luc Chatel qui facilitait la résiliation des contrats tacitement reconductibles, améliorait l'encadrement du crédit renouvelable, supprimait l'interdiction de publicité hors du lieu de vente pour le crédit dit gratuit et améliorait l'information sur le coût de ce crédit. Si la lettre de la loi est respectée, son esprit ne l'est pas toujours, et l'offre de crédit, notamment revolving, reste peu lisible, et trop agressive.

En tout état de cause, ces mesures, comme la procédure de rétablissement personnel, issue de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, laissent un chaînon manquant, celui d'une plus grande responsabilisation des prêteurs.

C'est ce partage des responsabilités que vise la présente proposition de loi.

Les deux articles repris ici, qui tendent à créer un fichier positif et à rendre l'établissement de crédit responsable de l'insolvabilité éventuelle du souscripteur en l'absence de vérification n'avaient pas été adoptés en 2005, le ministre ayant indiqué en séance que le Gouvernement s'engageait à poursuivre la réflexion sur ces sujets et à nommer un parlementaire en mission.

Ces engagements n'ont pas été tenus de manière satisfaisante. Il est important d'affirmer aujourd'hui de façon claire la volonté de notre assemblée de combler les lacunes du dispositif de lutte contre le surendettement et spécialement de son volet préventif.

Tous les groupes politiques s'accordent sur le principe. Lors de la discussion en séance publique, fin janvier 2005, le président de la commission, M. Patrick Ollier, objectait des difficultés d'ordre technique ou administratif, reconnaissait la nécessité de faire évoluer la législation, et demandait au ministre de prévoir un travail en commun sur ces questions, ce qui est resté lettre morte. L'orateur du groupe UMP, M. Luc Chatel, rappelait s'être prononcé dans un premier temps en faveur de la création du fichier positif, mais jugeait nécessaire d'affiner ce concept, dans lequel il voyait un objectif de moyen terme. Deux ans, n'est-ce pas un moyen terme ? Dès 2003 d'ailleurs, M. Masdeu-Arus et de nombreux membres UMP de notre commission avaient proposé un dispositif similaire.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, avait reconnu l'intérêt de la mesure, et annoncé la nomination d'un parlementaire en mission, afin de faire le tour de la question. Deux ans auparavant, il y a maintenant quatre ans, lors du débat sur la loi du 1er août 2003, le ministre avait annoncé que le gouvernement présenterait un texte sur la prévention du surendettement. Rien n'est venu. Le projet de loi sur la protection des consommateurs, tant annoncé, ne contient toujours pas de dispositions en ce sens.

Quant au groupe socialiste, il avait voté pour la proposition de loi, et le groupe communiste avait présenté des amendements, reconnaissant ainsi que le principe en était fondé.

Le groupe UDF estime aujourd'hui nécessaire d'adopter ce dispositif simple et opérationnel.

La situation l'exige : 648 500 ménages étaient surendettés à la fin de l'année 2005, selon le comité consultatif du secteur financier (CCSF). Ces ménages sont particulièrement vulnérables : de plus en plus souvent (64 % des cas en 2004, 58 % en 2001), il s'agit de personnes seules. Cette proportion a doublé depuis les années 1990. Près de 54 % des surendettés ont au moins une personne à charge. 70 % des surendettés perçoivent des revenus inférieurs ou égaux à 1 500 euros par mois. Les ouvriers et employés sont les catégories les plus représentées, la part des chômeurs et inactifs progresse (34% en 2004, 32 % en 2001).

Certes, et c'est l'une des critiques le plus souvent faites à la proposition, les situations de surendettement dit « passif » restent majoritaires (73 %), et progressent. Mais c'est une évidence : la perte d'un emploi demeure toujours le principal « accident de la vie » (31 %) à l'origine des situations de surendettement, devant le divorce ou la séparation (15 %).

Néanmoins, le rôle de l'endettement bancaire ou financier est souvent déterminant : dans six dossiers sur dix, il représente au moins 75 % de la totalité des dettes. La part des crédits à la consommation est en augmentation. Le nombre de crédits renouvelables dans les dossiers de surendettement augmente de 5 % par rapport à 2001. Fait essentiel, ils se concentrent sur un nombre plus faible de dossiers (63 % en 2004, 82 % en 2001), mais leur nombre moyen par dossier augmente (6 en 2004, 3 en 2001). Si le crédit à la consommation n'est pas la cause première du surendettement, il l'aggrave, les ménages concernés croyant souvent qu'y recourir leur permettra d'attendre le retour à une meilleure fortune. Dans un nombre croissant de situations, (32 %, contre 27 % en 2001), les commissions de surendettement constatent une absence totale de capacité de remboursement.

Le dispositif prévu par la proposition de loi à une finalité très claire, la prévention du surendettement. L'usage commercial des informations est exclu. Un fichier positif public aurait de grandes chances d'éviter le développement de fichiers privés, qui offriraient moins de garanties à cet égard. C'est

pourquoi le fichier positif serait confié à la Banque de France, et sa consultation ne serait possible qu'avec l'accord du prêteur. Il serait soumis à la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dont le non-respect est puni par le code pénal, les sanctions pouvant aller jusqu'à 300 000 euros d'amende et cinq ans d'emprisonnement.

L'absence de consensus avait servi à justifier certaines oppositions à ce projet en 2005. Mais comment pourrait-il exister, au sein des établissements de crédit, dans la mesure où ceux-ci se sentent menacés, craignant que le dispositif n'accroisse la concurrence de banques étrangères et que son financement ne leur incombe ?

Le fichier positif permettrait aux établissements de crédit de disposer d'informations plus fiables sur leurs clients potentiels sans que celles-ci puissent être exploitées en vue de prospections commerciales. Il faut souligner que ces sociétés utilisent sans problème, à l'étranger, ce type de fichier, par l'intermédiaire de leurs filiales. On ne peut que regretter cette alliance de conservatisme et de protectionnisme.

Quant aux associations de consommateurs, leurs réserves portent sur deux points principaux. Un tel fichier risquerait de restreindre l'offre de crédit et d'aboutir à une automatisation accrue de l'octroi du crédit faisant disparaître l'appréciation personnalisée de la situation des emprunteurs. Bien au contraire, au niveau individuel, le fichier positif permettrait l'ouverture du marché du crédit à des personnes exclues de fait par les systèmes de sélection statistique (credit scoring), puisque la décision du prêteur serait fondée sur des faits directement imputables à un emprunteur donné. Le Président de la République avait rappelé, dans ses vœux aux forces vives en janvier 2005, que 40% des Français sont exclus du crédit. La deuxième réserve est celle liée au risque de démarchage commercial opéré à partir d'un tel fichier.

L'objection la plus forte et en tout cas celle qui bloque le Parlement vient du ministère de l'économie et des finances qui considère qu'un tel instrument pourrait être un frein à la croissance et à la consommation. La conviction forte des auteurs de la proposition de loi est qu'il n'y a pas de croissance saine et durable fondée sur le surendettement, dont les effets sont humainement insupportables. Globalement, le coût social du surendettement qui exclut durablement de toute consommation de nombreuses familles dépasse le surcroît de consommation très passager permis par celui-ci. On ne peut donc laisser entendre que les mesures proposées seraient un frein à la croissance.

L'autre sujet de préoccupation tient à la protection de la vie privée.

Ces craintes semblent très exagérées : le dispositif proposé est très encadré. Consulté lors des précédents débats sur cette proposition, le Gouverneur de la Banque de France avait considéré que les techniques disponibles permettaient d'offrir les garanties nécessaires. Le fichier ne sera consultable que par les établissements de crédit, avec l'accord de l'emprunteur, et ils ne pourront réutiliser les données consultées à d'autres fins que leur décision d'octroi de crédit. Le dispositif étant incitatif, les banques n'auront pas l'obligation de consulter ce fichier, mais si elles ne le font pas, elles devront en assumer les conséquences.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Alain Gouriou a indiqué que le groupe socialiste n'avait pas d'opposition formelle à la proposition de loi, soulignant que celle-ci mettait en exergue un certain nombre de dérives dangereuses. Toutefois, la Banque de France n'avait semble-t-il pas accueilli favorablement ce texte lors de son dépôt initial, mais peut-être la position de celle-ci a-t-elle évolué depuis. Deux questions demeurent qui devraient être traitées par la proposition de loi. La première concerne l'introduction d'une information obligatoire du conjoint de l'emprunteur. En effet, l'endettement dû au crédit *revolving*, notamment avec le cumul de cartes de crédits dans les établissements commerciaux, est souvent contracté à l'insu du conjoint. La signature des époux pour chaque contrat devrait à cet égard être obligatoire. Le second point concerne la conservation des informations relatives aux emprunteurs dans les bases de données des entreprises de crédit : celle-ci ne peut en effet se prolonger au-delà de l'expiration du crédit contracté. C'est là un point très important sur lequel la CNIL est particulièrement attentive.

M. Jacques Bobe, s'exprimant au nom du groupe UMP, a estimé que la proposition de loi poursuivait des objectifs louables eu égard au taux de surendettement en France et à l'insolvabilité des ménages concernés. Les structures bancaires sont toutefois défavorables à l'instauration d'un fichier positif et ce, d'autant plus, qu'à l'heure actuelle, les situations bancaires des emprunteurs font déjà l'objet d'un

examen approfondi. Par ailleurs, depuis 2002, un nombre important de dispositions visant à lutter contre le surendettement ont été prises, que ce soit dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ou de la loi de sécurité financière en 2003, de la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2004 ou encore de la proposition de loi de M. Luc Chatel tendant à conforter la confiance et la protection du consommateurs adoptée en 2005. D'autres projets sont en cours, par exemple s'agissant de l'accès au crédit des personnes malades. Il apparaît donc préférable au groupe UMP de s'efforcer d'améliorer les outils existants, dans le cadre du fichier négatif, plutôt que d'en créer de nouveaux. En outre, la mise en place d'un fichier positif pose des problèmes de confidentialité bancaire et de gestion partagée des données. Il serait donc opportun de différer l'examen de la proposition de loi afin de poursuivre la réflexion.

M. Jean Dionis du Séjour a souligné que la proposition de son groupe s'attaquait à un vrai sujet social, rencontré fréquemment par les députés dans leurs permanences, et susceptible de briser des vies. L'argument du ministère de l'économie et des finances relatif à la croissance est par ailleurs scandaleux ; il privilégie une croissance artificielle plutôt qu'une croissance durable et relève d'un cynisme absolu. Le principal mérite de la proposition de loi est sa simplicité et sa rusticité, qui présagent favorablement des chances de réussite du dispositif instauré. La responsabilisation des prêteurs est une bonne chose ; il semblerait néanmoins que celle-ci doive être précisée : il conviendrait peut-être de définir le niveau d'endettement à partir duquel les organismes prêteurs ne peuvent plus se retourner contre l'emprunteur. La Banque de France est l'institution la plus à même de mettre en œuvre un fichier positif, dont l'existence est aujourd'hui avérée dans onze pays européens. A cet égard, si l'on constate que le niveau d'endettement est traditionnellement moindre en France que dans d'autres pays européens, l'élargissement du crédit doit concerner les ménages solides financièrement et non les 650 000 familles aujourd'hui dans l'impasse.

M. Léonce Deprez a indiqué que dans le Nord Pas-de-Calais, le surendettement était une question brûlante liée aux inégalités de niveaux de vie et à la pauvreté économique, qui reste le problème numéro un dans cette région. La question du surendettement ne relève pas que de la problématique de la perte d'emploi mais également du désir d'accéder à la propriété. Des mesures ont certes été prises par le gouvernement, mais le système est désormais si complexe que les intéressés rencontrent de nombreuses difficultés pour faire valoir leur droit à des aides financières dans le cadre de l'accession sociale à la propriété. Il est clair que les réponses technocratiques existantes ne sont pas satisfaisantes et que le fichier négatif doit à tout le moins être développé.

M. Jacques Bobe, soulignant la nécessité de mener une large concertation avec l'ensemble des groupes politiques afin de trouver au problème du surendettement des solutions communes et globales allant au-delà de la création d'un fichier positif qui soulève manifestement beaucoup de questions, a demandé que la commission ne procède pas à l'examen des articles de la proposition de loi et ne présente pas de conclusions.

En réponse aux différents intervenants, le **rapporteur** a tout d'abord insisté sur le fait que la Banque de France était tout à fait à même de gérer et d'alimenter le fichier instauré par la proposition de loi, y compris en matière de crédit *revolving*, même si la grande variabilité de celui-ci, en particulier s'agissant des cartes de supermarché, imposera de fixer des seuils de déclenchement. D'ailleurs, pour les auteurs de la proposition de loi, seule la Banque de France doit pouvoir se voir confier cette tâche, et non des opérateurs privés, comme c'est le cas dans 9 des 11 pays européens déjà dotés d'un fichier positif. S'agissant de la question de l'information du conjoint, il n'apparaît pas opportun de la traiter dans le cadre de la présente proposition de loi, en ce qu'elle concerne la question fondamentale des droits et obligations du mariage, prévus par le code civil. De plus il faudrait envisager le cas du PACS et pas seulement du mariage. Enfin, en ce qui concerne la conservation des données au-delà de la date d'expiration du crédit, il convient de distinguer, d'une part, les données relatives au crédit en lui-même qui ne peuvent bien évidemment pas perdurer et, d'autre part, les données relatives au niveau d'endettement global de l'emprunteur qui ont servi de base à la décision de l'organisme de crédit d'accorder ou non un prêt et qui doivent pouvoir être conservées par ce dernier, non sous forme de fichier automatisé mais sous forme papier, afin qu'il puisse prouver sa bonne foi, notamment en cas de recours en justice. A cet égard, aucun seuil d'endettement ne saurait être fixé par la loi.

S'il faut reconnaître qu'un certain nombre de dispositifs ont été mis en place depuis 2002, que ce soit à l'initiative du gouvernement ou de la représentation nationale, ils visent essentiellement la faillite

personnelle d'une part, qui a, certes, eu des effets très importants pour les personnes pour lesquelles il s'agit de la seule issue possible et qui échappent ensuite généralement au surendettement voire au crédit, et d'autre part l'information du consommateur, par le biais de la loi Chatel. S'agissant d'ailleurs de ce dernier texte, on constate tous les jours que les publicitaires contournent largement la volonté du législateur. Il s'agit cependant d'une matière où il est très difficile de légiférer : l'information ne peut donc être le seul angle d'attaque du problème du surendettement, *a fortiori* si l'on considère que 15 % de la population française est illettrée et qu'au sein de cette population, on relève un nombre important d'emprunteurs.

Il est donc temps désormais de valoriser la prévention. Celle-ci ne passe pas uniquement par l'instauration d'un fichier positif mais l'efficacité de celui-ci est prouvée au moins pour le tiers des 200 000 familles qui se retrouvent en situation de surendettement chaque année, et qui correspond à des acheteurs compulsifs – soit 60 000 à 65 000 familles – ainsi que pour le quart des familles restantes qui voient leur situation basculer par la souscription d'un crédit à la consommation. L'adoption de la présente proposition de loi permettrait donc de venir en aide à environ 100 000 familles, ce qui est loin d'être négligeable.

L'opposition des structures interbancaires au projet de loi n'est pas une surprise, celles-ci jouent leur rôle de lobby. A noter cependant que certains acteurs du marché comme Cofinoga, par exemple, n'y sont pas défavorables. Il faut valoir que l'existence d'un fichier positif leur permettrait de prêter à certains déciles de la population qui sont à l'heure actuelle exclus du système en raison des méthodes statistiques de score qui écartent d'emblée du crédit environ 40 % de la population française, sans examen de la situation individuelle des emprunteurs. Par ailleurs, les établissements bancaires et commerciaux doivent être en mesure de s'adapter à la législation, ce qu'ils font déjà ailleurs en Europe puisque sur les 15 anciens États membres de l'Union européenne, seuls deux d'entre eux, la Grèce et le Luxembourg, ne disposent d'aucun système de fichier ; la France, la Finlande et le Danemark n'ayant mis en place qu'un fichier négatif, tous les autres pays disposent des deux types de fichiers.

Enfin, il faut rappeler que les familles recensées en France dans le fichier négatif, le FICP, sont uniquement celles qui ont connu un incident de paiement : l'ensemble des personnes surendettées en France est estimé entre 1 et 2 millions par l'INSEE. Au vu de ces chiffres, il apparaît nécessaire de passer outre l'opposition du ministère des finances, dont les arguments ne tiennent pas, pour envoyer un signal fort en direction des personnes concernées. La réflexion sur le sujet est maintenant engagée depuis plusieurs années, c'est pourquoi le groupe UDF a redéposé cette proposition de loi et souhaite son adoption par l'Assemblée nationale.

La Commission a alors décidé de *ne pas passer à l'examen des articles* et en conséquence de *ne pas présenter de conclusions*, le groupe UMP votant contre et les groupes UDF et socialiste pour.

Information relative à la commission

M. Rodolphe Thomas a donné sa démission de membre de la commission des affaires économiques.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné M. Jean-Christophe Lagarde pour siéger à la commission des affaires économiques (J.O du 01/12/2006).

La Commission a procédé à la nomination de rapporteurs. Elle a désigné :

- M. Luc Chatel sur le projet de loi en faveur des consommateurs (n° 3430) ;
- M. Frédéric Soulier sur le projet de loi, adopté par le Sénat en 1^{ère} lecture après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (n° 3460).
- M. Jean-Christophe Lagarde sur sa proposition de loi tendant à prévenir le surendettement (n° 3490).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mardi 5 décembre 2006***Présidence de M. Edouard Balladur,
Président***Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense**

Le Président Edouard Balladur a remercié Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense, d'avoir accepté de venir devant la commission faire le point sur la présence et l'action des forces françaises dans les différents pays où elles se trouvent engagées.

Mme Michèle Alliot-Marie, Ministre de la défense, s'est dite toujours très heureuse de répondre à l'invitation du Parlement et de ses commissions, cadre qui se prête le mieux à des explications et à des échanges détaillés.

De l'Afghanistan à la Côte-d'Ivoire, des Balkans à l'océan Indien, ce sont environ quelque 11 000 hommes et femmes des forces armées françaises qui servent quotidiennement, dans 29 opérations militaires à l'extérieur du territoire national. Les effectifs ont même atteint, ces dernières semaines, 14 500, et si l'on tient compte des rotations nécessaires, près de 50 000 personnels participent chaque année à ces opérations, dont il faut souligner qu'elles ne sont pas sans risques : en 2006, 13 soldats ont perdu la vie dans l'accomplissement de leur mission, et 34 ont été blessés au combat.

Le nombre des opérations extérieures où la France est engagée ne cesse de croître : il était de 22 en 2002, de 25 de 2003, de 27 en 2005, il est de 29 aujourd'hui. Cette évolution est liée à la fragilisation de la paix dans le monde entier, à la montée des crises, notamment sur certains continents, mais aussi à la volonté et à la capacité de la France d'être présente.

Les engagements de la France revêtent des objectifs multiples : sécurisation des ressortissants français et étrangers, participation aux opérations de maintien de la paix, lutte contre le terrorisme, opérations humanitaires, etc. Ils sont un élément essentiel de la sécurité des Français, de l'action et de l'influence de la France dans le monde. La sécurité des Français est en effet indissociable de la sécurité internationale. Le terrorisme, par exemple, peut se manifester tant sur le territoire national – même s'il est rarement lié à des causes situées sur celui-ci – qu'à l'extérieur, contre les ressortissants français à l'étranger – personnels diplomatiques, Français travaillant à l'étranger, touristes...

La France participe à onze opérations de l'ONU, destinées à faire face à des crises militaires. Deux mille de ses soldats servent comme « casques bleus » au Liban, et 3 500 dans le cadre de l'opération Licorne en Côte-d'Ivoire. Elle participe également, avec 3 000 hommes, à deux opérations de l'OTAN, au Kosovo et en Asie centrale : elle a des forces aériennes stationnées au Tadjikistan, et se trouve engagée, en Afghanistan même, dans la FIAS, ainsi que dans les forces spéciales de l'opération *Enduring Freedom* dans le sud-est du pays. Elle participe enfin à sept opérations de l'Union européenne, principalement en République démocratique du Congo, où il s'est agi, à partir du mois d'août 2006, d'assurer la sécurisation des élections, et en Bosnie, où l'Union européenne a pris la relève de l'OTAN pour stabiliser cette région fragile – et qui le restera tant que la question du statut du Kosovo n'aura pas été réglée.

D'autres interventions, notamment en Afrique, répondent à des crises que l'on peut qualifier de « politico-sécuritaires », caractérisées généralement par des affrontements interethniques pour la conquête du pouvoir. C'est le cas au Tchad et en République centrafricaine, où des affrontements ont eu lieu ces derniers jours encore, c'est aussi le cas en Côte-d'Ivoire. Au Darfour, les rivalités interethniques ont des conséquences dramatiques : 300 000 morts, 230 000 réfugiés – principalement au Tchad, ce qui contribue à la déstabilisation de ce pays -, 1 850 000 personnes déplacées. La France n'intervient pas directement, mais dans le cadre d'un soutien, notamment logistique, aux forces de l'Union africaine, ainsi qu'aux populations, notamment celles qui vivent dans les camps de réfugiés.

Enfin, les armées françaises répondent à des crises humanitaires, le plus souvent à la suite de catastrophes naturelles : tremblement de terre au Pakistan, passage de l'ouragan Katrina dans le sud des États-Unis.

Le cadre d'action est de plus en plus rarement national, et de plus en plus souvent celui de l'OTAN ou de l'Union européenne.

L'Alliance atlantique est un élément essentiel de la protection de l'Europe et de l'Amérique du Nord en cas de crise majeure. La France joue un rôle très actif au sein de l'OTAN, dont elle est le troisième contributeur en troupes, et le troisième ou quatrième sur le plan financier. Elle prend également une part active à la transformation de l'OTAN, et participe à sa force de réaction rapide (NRF).

Parallèlement, cependant, la France a joué un rôle essentiel dans l'essor de la défense européenne, qui était encore un projet il y a cinq ans, et qui est une réalité aujourd'hui, ainsi qu'en témoignent la mise sur pied de deux opérations extérieures sous l'égide de l'Union européenne et la création de capacités d'intervention mobilisables plus rapidement même que celle de l'OTAN. Les deux groupements tactiques de 1 500 hommes peuvent se déployer simultanément. La force de gendarmerie européenne, créée à l'initiative de la France, est opérationnelle depuis juillet 2006, et la cellule de planification et de coordination le sera en juillet 2007. Il faut enfin mentionner l'Agence européenne de l'armement et les programmes européens d'armement qui se développent progressivement, tels que ceux relatifs à l'avion de transport militaire A400M, l'hélicoptère de transport NH90, l'hélicoptère de combat Tigre, ou encore les moyens de communication et de surveillance par satellite.

Si la France est en mesure de participer aux interventions extérieures dans le cadre de l'ONU ou en application d'une décision de l'ONU, elle le doit à la professionnalisation de son armée, au respect intégral de la loi de programmation au cours des cinq années écoulées, mais aussi à la motivation, à l'engagement et au dévouement sans faille de ses militaires.

Le Président Edouard Balladur a remercié la ministre pour son exposé, ainsi que pour la lettre qu'elle lui a adressée hier au sujet du Rwanda. A l'heure où l'armée française se trouve en effet injustement mise en cause par certains pour la conduite de l'opération Turquoise en 1994, quelles mesures le ministère de la défense entend-il prendre pour lui permettre de se défendre contre des imputations qui, jusqu'à preuve du contraire, sont mensongères ?

Il a ensuite rappelé que le chef d'état-major des armées avait déclaré le 18 octobre devant la commission de la défense de l'Assemblée que : *« Près de 14 000 femmes et hommes sont actuellement engagés en opérations, auxquels il convient d'ajouter les forces de présence et de souveraineté hors de la métropole, soit plus de 35 000 femmes et hommes au total, sans compter les 1 300 personnels déployés sur le territoire national, essentiellement dans le cadre du plan Vigipirate. »* Ce propos l'a conduit à demander à la Ministre si la professionnalisation des armées, décision opportune en elle-même, a eu pour effet d'accroître le volume de forces disponible pour les opérations extérieures. On se souvient en effet que, lors de la première guerre du Golfe en 1991, les 10 000 à 12 000 militaires envoyés par la France étaient considérés comme un maximum non susceptible d'être dépassé, la France étant par ailleurs présente sur divers théâtres, notamment en Afrique.

La Ministre de la Défense a répondu, s'agissant du Rwanda, que les diverses accusations portées contre des militaires français et contre l'armée française en général relevaient de l'affabulation pure et simple, comme c'est souvent le cas en Afrique : d'aucuns n'ont-ils pas été, en Côte-d'Ivoire, jusqu'à accuser les troupes françaises de cannibalisme ?

Le Président Edouard Balladur a observé que ces allégations, dans le cas du Rwanda, étaient régulièrement reprises par des journalistes français.

La Ministre de la Défense a déploré cet état de fait, et rappelé qu'elle s'était élevée très vivement contre elles. Le ministère a en outre mis en œuvre un soutien juridique aux militaires mis en cause, dont l'un a été cité comme témoin par le président du tribunal international sur le Rwanda, devant lequel il lui a été accordé de témoigner par visioconférence, en égard aux risques physiques que serait susceptible de faire peser sur lui un déplacement à Arusha.

L'apport de la professionnalisation est indéniable. Alors que la France, en 1991, était dans l'incapacité de relever les quelque 10 000 soldats qu'elle avait envoyés dans le Golfe, ce sont aujourd'hui

environ 50 000 hommes et femmes qui participent, chaque année, aux opérations extérieures, et les armées, y compris l'armée de terre, sont capables de faire face à d'éventuelles demandes supplémentaires, ce qui n'était pas le cas avant la professionnalisation. Une force complémentaire de 11 000 hommes peut ainsi être mise sur pied dans un délai d'un mois ; vingt à vingt-cinq unités sont par ailleurs disponibles, soit 1 500 à 2 000 personnels, pour intervenir en France ou hors de France ; enfin, 5 250 militaires sont en alerte « Guépard » et peuvent intervenir dans un délai qui s'échelonne entre douze heures et neuf jours. Il existe cependant de fortes tensions dans certains domaines spécifiques, comme les systèmes de commandement, le déminage ou les hélicoptères de l'armée de terre, où des demandes supplémentaires ne pourraient être satisfaites qu'au prix d'une réduction du nombre et de la durée des permissions.

Il faut souligner que la France est capable de projeter ces hommes et ces femmes avec leur matériel, ce qui n'était pas le cas en 2002 : la moitié des matériels seulement étaient alors opérationnels, par insuffisance de pièces détachées comme de crédits d'entretien. L'une des premières tâches que la ministre s'est assignée, dès son arrivée rue Saint-Dominique, a consisté à passer commande de matériels plus récents et à augmenter les crédits de maintien en condition opérationnelle (MCO). Les résultats ont été excellents pour l'armée de l'air, où le taux d'opérationnalité dépasse 70 % ; l'amélioration est également sensible pour la marine, grâce à la transformation de la DCN ; dans l'armée de terre, en revanche, si la disponibilité est de 100 % pour les opérations extérieures, des progrès restent à faire pour garantir l'opérationnalité des matériels sur le territoire national, où ils servent notamment à l'entraînement. Un audit a été commandé voici quelques semaines, et le taux de disponibilité des matériels devrait bénéficier de l'arrivée de nouveaux matériels, notamment de transport, à l'horizon 2008-2010, ainsi que d'un effort accru d'entretien.

Le Président Edouard Balladur a demandé s'il était donc inexact de dire que l'envoi de 14 000 ou 15 000 femmes et hommes en opérations extérieures était une limite indépassable.

La Ministre de la Défense a confirmé que la France avait encore une marge d'action, grâce à la grande disponibilité de ses militaires, dont un grand nombre seraient prêts à partir plus de quatre mois dans l'année, en renonçant à une partie de leur temps de repos. Rien ne le justifie actuellement, mais si un besoin supplémentaire devait apparaître, la France serait en mesure d'y faire face.

Le Président Edouard Balladur a demandé si cette capacité accrue était bien à mettre au crédit de la professionnalisation des armées.

La Ministre de la Défense a confirmé cette appréciation : autrefois, non seulement la France n'envoyait pas d'appelés du contingent en opérations extérieures, mais elle avait besoin de conserver un grand nombre de militaires sur le territoire national pour les encadrer.

M. Roland Blum a demandé comment était organisé le financement des interventions dans le cadre d'un mandat international. Puis il a interrogé la ministre sur son sentiment vis-à-vis des déclarations publiques du général Alain Pellegrini, chef de la FINUL, en faveur d'une modification des règles d'engagement de celle-ci. Enfin, il a souhaité que soit fait un point sur la situation en Côte-d'Ivoire.

La Ministre de la Défense a exposé que le financement des opérations sous mandat dépendaient des cas de figure : si elles ont lieu dans le cadre de l'Union européenne, la France en assume sa part ; si elles ont lieu dans le cadre de l'ONU, elle reçoit des remboursements pouvant varier entre 10 et 20 % des dépenses.

Le général Alain Pellegrini ne dépendant pas du ministère de la défense, mais de l'ONU, à la disposition duquel il a été mis, la Ministre a indiqué qu'elle s'abstiendrait de commenter les déclarations sur ce dossier.

La situation en Côte d'Ivoire est satisfaisante sur le plan militaire proprement dit, mais à cette réserve près que les forces de l'ONUCI n'acceptent de rester que parce que les troupes françaises sont présentes. En revanche, la situation sécuritaire est dégradée : les actes de banditisme se multiplient, commis par les milices de tous bords, dont les membres, n'étant ni rémunérés ni reconvertis, se paient sur la population. Enfin, la situation politique est très inquiétante : le président Laurent Gbagbo, à seule fin de conserver le pouvoir, refuse de respecter les résolutions de l'ONU, s'emploie à paralyser l'action du Gouvernement, et fait tout pour empêcher la tenue du recensement préalable aux élections, sans doute afin que celles-ci ne puissent se tenir qu'avec une surreprésentation des groupes qui lui sont favorables. Tout cela

est très dangereux, car les affrontements peuvent reprendre à tout moment, et l'éventuelle partition du pays risquerait de déstabiliser les pays avoisinants et, par là même, le continent tout entier.

M. Hervé de Charette a interrogé la ministre sur la situation au Tchad et en République centrafricaine.

La Ministre de la Défense a indiqué que ces deux pays subissaient les conséquences de la crise du Darfour, et que les migrations de population entraînaient, de plus, des déséquilibres économiques et sociaux.

Au Tchad, plusieurs ethnies sont en révolte contre celle du Président Idriss Déby, et un certain nombre de membres de cette dernière, mécontents de la position du Président sur la crise du Darfour, essaient de le déstabiliser, soutenues en cela par le gouvernement soudanais.

En République centrafricaine, des groupes ethniques infiltrés du Soudan et du Tchad essaient également de déstabiliser le régime du Président François Bozizé. Ces groupes sont assez lourdement armés – les armements passent par le Tchad – et ne s'entendent pas entre eux, ce qui les conduit à des échecs répétés, comme il y a trois mois près de N'Djamena.

La région est donc extrêmement fragile, et l'on observe régulièrement des défections dans l'armée nationale tchadienne. La seule certitude est qu'il n'y a pas de stabilité possible tant que la crise du Darfour ne sera pas résolue.

M. Hervé de Charette a demandé si l'armée française était engagée sur le terrain, ainsi qu'on peut le lire dans la presse, et que le laisse entendre le voyage du Premier ministre au Tchad.

La Ministre de la Défense a précisé que la situation des deux pays était différente. La France, qui a une base militaire à N'Djamena, est liée avec le Tchad par un accord au terme duquel elle apporte son soutien à l'armée tchadienne pour la formation, le transport logistique, le renseignement et le ravitaillement en munitions légères. Chaque fois, donc, qu'il y a eu des accrochages, les forces françaises sont intervenues dans le cadre de cet accord, sans ouvrir le feu directement, sauf une fois, afin de protéger les ressortissants français et étrangers, alors qu'une unité de rebelles marchait sur N'Djamena.

En République centrafricaine, où le pouvoir est confronté à des éléments venus du Soudan et du Tchad, l'intervention de nos forces se fait en appui à l'armée centrafricaine. L'aviation est toutefois intervenue également, les militaires français ayant essuyé des tirs.

M. Didier Julia a demandé si les ingénieurs et techniciens de l'armée française étaient les plus adaptés à des interventions humanitaires et s'il ne vaudrait pas mieux faire appel à des corps civils, comme les sapeurs-pompiers.

S'agissant de la lutte contre le terrorisme, dont on sait qu'il n'est pas le fait d'États à proprement parler, mais qu'il constitue un phénomène plus diffus, qui est habilité à définir les objectifs ?

Au Liban enfin, qui, en cas d'attaque contre les troupes françaises, aurait la responsabilité de la riposte ? La France ou l'ONU ?

La Ministre de la Défense a répondu que le recours à l'armée pour des interventions humanitaires s'expliquait par sa réactivité supérieure à celle des civils, ONG comprises : en cas de tremblement de terre ou d'inondation, c'est en effet dans les toutes premières heures que l'on peut sauver des vies. Les sapeurs-pompiers sont d'ailleurs parfois des militaires, comme ceux de Paris et de Marseille, tandis que les ingénieurs et techniciens auxquels il est recouru sont généralement des réservistes. Il peut y avoir, en outre, des opérations humanitaires ponctuelles, dans tel ou tel village, dans le cadre d'une intervention militaire, et c'est un des éléments qui contribuent à la réputation et à l'image des armées françaises.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la France n'entreprend pas d'action dirigée contre telle ou telle personne en particulier. En Afghanistan, par exemple, les objectifs sont définis d'un commun accord par les alliés, et la France surveille la zone maritime du Golfe, le long des côtes pakistanaises, afin d'éviter l'exfiltration d'éléments dangereux en provenance d'Afghanistan. Mais elle protège aussi, et surtout, ses propres frontières, aériennes et maritimes, afin que ne puisse se reproduire ce qui s'est produit le 11 septembre 2001 à New York – et cette mission est définie par les seules autorités nationales.

Au Liban, enfin, les forces françaises sont placées sous la responsabilité de l'ONU. Les conditions d'utilisation de la force ont été définies dans le cadre du mandat, qui précise les différents cas de figure, la façon dont les forces sont en droit de réagir, et les capacités dont elles sont dotées pour le faire. La France a demandé et obtenu que ce mandat soit adapté afin que les militaires ne soient pas réduits à l'impuissance, et que la situation sur le terrain ne soit pas suivie uniquement depuis New York par le département du maintien de la paix, mais par un état-major *ad hoc*, installé à la fois au siège des Nations unies et sur place, et donnant des ordres en application des règles fixées d'un commun accord.

M. Axel Poniatowski a relevé, au sujet de l'Afghanistan, que la presse française et internationale se faisait l'écho de difficultés sur le terrain. Certains responsables auraient déclaré qu'il conviendrait, pour contrer la progression des talibans, de doubler ou de tripler les effectifs. Il semble par ailleurs qu'un incident aurait eu lieu voici quelques semaines près de Kandahar : à la suite d'une mauvaise compréhension entre forces françaises et britanniques, les premières ne seraient pas venues à la rescousse des secondes. Qu'en est-il au juste ?

La Ministre de la Défense a qualifié de très contrastée la situation en Afghanistan. Pour se rendre tous les six mois sur place, à Kaboul ainsi que dans le sud du pays, près de Kandahar justement, elle a été frappée de constater que, si la capitale a connu en quatre ans une transformation spectaculaire – le temps est bien révolu où l'électricité ne fonctionnait que deux heures par jour et où la plupart des maisons n'avaient ni toit ni fenêtre –, les choses ne donnent guère l'impression d'avoir changé dans le sud, hormis le fait que les champs sont un peu plus cultivés. Il est vrai aussi que, malgré la surveillance militaire étroite dont Kaboul fait l'objet, les attentats y sont plus nombreux qu'avant.

Certaines régions, au nord et à l'ouest, sont relativement calmes, d'autres, au sud et à l'est, sont plus fragiles, tandis que Kaboul constitue un cas particulier.

Dans le sud et l'est, on observe depuis quelques mois une alliance entre les talibans, les seigneurs de la guerre et, surtout, les trafiquants de drogue – depuis que le président Hamid Karzaï a exprimé l'intention de s'attaquer à eux.

La situation à Kaboul même s'explique par la volonté d'empêcher le gouvernement de rétablir le fonctionnement de l'État sur l'ensemble du territoire. L'ambiance générale est assez préoccupante, car les gens ont le sentiment que leur sort personnel ne s'améliore pas, et il s'ensuit une certaine tension vis-à-vis des autorités comme des forces internationales. C'est pourquoi la France a proposé, au sommet de Riga, que soient mieux coordonnés l'effort de l'Union européenne et l'action des ONG en faveur du développement économique, de la scolarisation, de l'organisation de la justice. Il n'y aura pas de stabilisation sur le terrain sans véritable accompagnement économique et social.

L'incident qui a eu lieu dans le sud du pays voici six semaines doit être ramené à sa juste proportion. Il est exact que les forces britanniques et canadiennes ont eu à livrer des combats très durs, au cours desquels elles ont subi des pertes, contre les forces conjointes des talibans et des trafiquants de drogue. Les forces françaises leur sont venues en aide avec les bombardiers stationnés à Douchanbe, au Tadjikistan, mais il n'a pas été possible, par contre, d'envoyer des renforts depuis Kaboul, où des indices très précis faisaient état de menaces contre les 1 200 hommes – effectif relativement modeste – stationnés dans la capitale et aux alentours. Mais cette impossibilité a été bien expliquée, et il n'y a pas eu d'incompréhension entre alliés.

A Riga, la France a également proposé de compléter le dispositif : en maintenant les avions stationnés à Douchanbe, y compris pendant la période d'hiver, durant laquelle ils sont habituellement retirés ; en renforçant les équipes de formation de l'armée afghane ; en envoyant des renforts le cas échéant pour certaines opérations. Sans doute a-t-on fait preuve de trop de précipitation en déployant dans le sud du pays, au lieu des forces spéciales, les forces de l'OTAN, dont les membres sont moins formés, notamment à la lutte contre la drogue.

Le Président Edouard Balladur a demandé si c'était à cela qu'il fallait attribuer le regain d'influence des talibans.

La Ministre de la Défense a répondu que oui : les talibans ont certes subi de lourdes pertes au combat, mais ils recrutent au Pakistan, notamment dans les camps de réfugiés, et font du prosélytisme dans

les madrassas. Ils disposent en outre de matériels de plus en plus sophistiqués, et ont su se rapprocher de ceux qui vivent de la drogue, y compris, sans doute, les paysans eux-mêmes.

M. Jacques Myard a estimé que les États-Unis avaient voulu utiliser l'OTAN pour des opérations hors zone et s'est étonné que la France, qui n'est guère favorable à ce que l'OTAN soit la gardienne du monde, se soit mise en contradiction avec sa position traditionnelle en participant à la NRF.

La Ministre de la Défense a répondu que certains accusaient la France, au demeurant à tort, de ne pas savoir s'adapter aux évolutions du contexte géostratégique, marqué par la fin de la guerre froide, et symbolisé par le fait qu'il existe désormais un conseil OTAN-Russie, alors que l'OTAN avait précisément été créée pour faire pièce au bloc soviétique. Le risque principal, aujourd'hui, ne vient plus de l'Est de l'Europe, mais est dispersé entre différents points du monde. Il est nécessaire, dès lors, d'avoir une réactivité plus grande, et cela passe par la NRF, qui privilégie à la fois la capacité de projection et la rapidité de réaction. Pour autant, l'OTAN doit rester dans sa mission militaire de protection de l'Europe et de l'Amérique du Nord, sans se substituer à d'autres instances internationales. Elle ne doit ni devenir une petite « ONU-bis », ni – ainsi que cela a été rappelé au sommet de Riga – sortir du domaine militaire pour s'occuper de reconstruction des pays et disperser ses moyens au moment où elle se plaint que ceux-ci soient insuffisants. Si elle peut avoir intérêt, pour certaines opérations, à bénéficier du soutien de pays amis extérieurs, tels le Japon ou l'Australie, cela ne doit pas conduire à un élargissement de son ressort géographique.

M. Jean-Jacques Guillet a demandé s'il était envisagé de rapatrier les forces spéciales d'Afghanistan, et quelle était par ailleurs l'attitude de la France vis-à-vis de la volonté des États-Unis de faire entrer dans l'OTAN des pays comme l'Ukraine ou la Géorgie.

La Ministre de la Défense a rappelé que les forces spéciales se trouvaient en Afghanistan depuis quatre ans et demi, et avaient payé un lourd tribut à la lutte contre le terrorisme. Aujourd'hui, le problème est celui de la superposition de la FIAS, envoyée par l'OTAN, et des forces spéciales, présentes dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*. La France a toujours plaidé, et les États-Unis se sont ralliés à cette position, pour que les deux opérations – de reconstruction du pays et de lutte contre le terrorisme – soient distinctes, dans la mesure où leurs buts, leurs méthodes, leur intensité et leurs hommes étaient distincts. Si l'on veut que les populations aient le sentiment que les choses avancent, il faut qu'il y ait des étapes : la première a été la guerre, la seconde la stabilisation, la troisième doit être la restitution aux Afghans de la responsabilité de leur propre sécurité. Dès lors que l'OTAN a décidé de déployer la FIAS sur la totalité du territoire afghan, la logique commande que les forces spéciales, au terme d'une période transitoire, lui laissent le terrain. Il y a actuellement des discussions sur ce sujet entre les alliés.

La volonté, exprimée par l'Ukraine, par la Géorgie et par d'autres pays, d'adhérer à l'OTAN, comme l'ont fait avant eux les pays d'Europe centrale et orientale et les pays Baltes, constitue de leur part un geste fort, visant à signifier qu'ils se sont libérés de l'emprise soviétique et ont retrouvé leur souveraineté. Cela pose néanmoins un double problème. D'une part, la Russie ressent cette candidature comme une forme de méfiance, voire comme une menace, à son égard – et l'on sait que les crises internationales naissent souvent d'une perte de confiance réciproque. D'autre part, il semble qu'au sein même de ces pays candidats, on soit en train de s'interroger – peut-être sous la pression de la Russie, et de façon variable selon les gouvernements en place – sur les bienfaits de leur adhésion à l'OTAN.

M. Jean-Pierre Kucheida a tout d'abord souligné et salué la qualité des militaires qui servent en Afghanistan et en République démocratique du Congo.

En Afghanistan, pays où lui-même s'est rendu à plusieurs reprises, et qui a été complètement déstructuré par l'invasion soviétique, il est fort à craindre que les troupes occidentales dans leur ensemble ne soient jamais acceptées par la population, et soient chassées d'une façon assez brutale, faute pour les Occidentaux d'avoir su créer les conditions d'un redécoupage économique. Le problème de la drogue reste entier, car les petits paysans ont de plus en plus de mal à survivre sans en produire.

En République démocratique du Congo, les élections ont eu lieu, et l'EUFOR est en train de se désengager, mais dans ce cas c'est l'excès de hâte à quitter le terrain qui est à redouter. La réélection du président Joseph Kabila a été confirmée par la Cour suprême il y a quelques jours seulement, et le contentieux semble loin d'être réglé entre les partisans des deux principaux candidats, si bien que l'on peut

craindre une reprise des troubles. En outre, la façon dont les choses s'organisent sur le terrain n'est pas satisfaisante, et il faudrait davantage d'unité de commandement.

Enfin, 14 000 hommes engagés sur les divers théâtres de la planète, n'est-ce pas déjà beaucoup, compte tenu des rotations nécessaires et des moyens logistiques à déployer ?

La Ministre de la Défense a estimé que l'Afghanistan et la République démocratique du Congo posaient en fait un même problème : celui de la durée pendant laquelle la présence de forces étrangères était acceptable par la population. Or, cette durée est de plus en plus courte, ce qui oblige à intervenir très rapidement, ainsi qu'à s'appuyer davantage sur des forces de maintien de la paix capables de prendre le relais. Il faut conserver cet élément en tête lorsque l'on intervient à l'étranger, sous peine de courir au devant de graves problèmes, au premier chef desquels un fort rejet par la population.

En Afghanistan, aujourd'hui, la priorité est double : investir le plus possible dans la formation de l'armée et de la police nationales, mais aussi, dans le même temps, améliorer le sort des populations locales, qui n'ont pas le sentiment que tel soit le cas. C'est aujourd'hui l'ensemble du monde rural afghan, et non pas seulement les paysans, qui vit de la drogue : un petit commerçant, par exemple, a besoin de revenus pour s'acheter une camionnette ou même une bicyclette. Ce qu'il faut faire, c'est favoriser le développement d'une agriculture de substitution, en utilisant les mêmes méthodes commerciales que les trafiquants : de même que ces derniers paient l'essentiel de l'opium au moment même où le pavot est planté et le reste à la livraison, il faut garantir au producteur que ses récoltes lui seront achetées.

Il ne faut quitter ni trop tard, ni trop tôt les pays où l'on intervient, et il faut, surtout, dire à l'avance combien de temps durera la présence des forces d'intervention et ce qui se passera après leur départ. C'est ce qui a été fait en République démocratique du Congo, mais les élections, entre-temps, ont été retardées. Il y a aujourd'hui une force européenne d'assistance aux forces de police, et le fait que M. Jean-Pierre Bemba ait reconnu sa défaite incline à l'optimisme. La MONUC a un mandat « robuste » depuis les événements en Ituri, c'est-à-dire qu'elle a, entre autres, le droit de tirer ! Ce qu'il faut, c'est que l'Union européenne, le moment venu prenne la relève malgré tout.

Si les moyens de projection posent problème, c'est parce que, durant la précédente programmation, les commandes nécessaires n'avaient pas été faites. Une des premières choses que la ministre a dû faire en 2002 a été de débloquer le dossier de l'A340 ; le premier appareil sera livré en juillet 2007. Pour l'heure, il faut soit mutualiser les moyens entre alliés dans le cadre du comité d'Eindhoven, soit recourir à la location en tant que de besoin, mais cela revient plus cher. Cela montre en tout cas l'importance qu'il y a à ce que les lois de programmation soient au niveau nécessaire et soient respectées. Si la loi de programmation militaire pour 1997-2002 avait été respectée, les problèmes qui se posent actuellement ne se poseraient pas.

M. Jean-Paul Bacquet a abordé la question du Kosovo, où se trouvent actuellement 1 200 soldats français, et dont on parle relativement peu. Quelle issue est envisagée au terme des négociations sur le statut du Kosovo ?

La Ministre de la Défense a souligné qu'il s'agissait d'une force de l'OTAN, et non de l'Union européenne comme en Bosnie. Il est important que la présence soit maintenue, car la période qui s'ouvre risque d'être très tendue, compte tenu des négociations qui doivent avoir lieu sur le statut du Kosovo. Il est prévu que l'Union européenne prenne la relève de l'OTAN, en maintenant éventuellement sur place – en application de l'accord dit de Berlin plus – certaines capacités de cette dernière, par exemple en matière de systèmes de commandement et de communication. Est également envisagé le recours à une force de gendarmerie européenne, qui serait particulièrement adaptée à la situation, car apte à la fois à faire la police et à réagir à une brusque poussée de violence. C'est une possibilité dont la France est en train de discuter avec l'Italie, l'Espagne et le Portugal, mais divers problèmes juridiques restent à régler.

L'essentiel est que le Kosovo retrouve des conditions de vie normales. L'avenir de l'Europe dépend en partie de sa capacité à stabiliser ce type de situation, et la France joue à cet égard un rôle essentiel, que lui donne la possession de ses moyens militaires. Si, dans un monde de plus en plus instable et dangereux, la France veut peser sur le cours des choses dans le sens de ses valeurs et de la paix, elle a besoin d'une défense assurée de ses moyens sur le long terme, et c'est pourquoi il importe que les parlementaires restent particulièrement vigilants à cet égard. Cette visibilité n'est pas seulement essentielle pour les industriels à qui l'on demande de s'engager dans de grands programmes d'armement : elle l'est aussi, et

surtout, pour les militaires français, qui ont besoin de sentir que l'ensemble de la nation – et de son Parlement – est derrière eux.

Le Président Edouard Balladur a remercié la ministre pour ses réponses, dont il tire pour sa part une double conclusion : d'une part, la professionnalisation des armées a globalement accru leur capacité d'action extérieure ; d'autre part, il ne suffira pas que la France maintienne son effort de défense, il lui faudra encore convaincre ses partenaires européens d'accroître le leur, ainsi qu'il a eu l'occasion de le dire aujourd'hui même à une délégation allemande. L'avenir de l'Europe dépend d'une coopération plus étroite entre les différents systèmes de défense européens et d'une harmonisation de leur effort. L'Europe doit exister militairement pour exister politiquement.

*

* *

Mercredi 6 décembre 2006
Présidence de M. Edouard Balladur,
Président

Présentation des travaux du groupe de suivi des négociations entre l'Union européenne et la Turquie

Rappelant que le groupe présidé par M. Hervé de Charette avait pour objet de suivre le déroulement des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, **le Président Edouard Balladur** a jugé cette nouvelle méthode de travail très prometteuse parce qu'elle donne au Parlement un rôle plus effectif dans le contrôle de la politique extérieure de la France. Il a jugé que le rapport du groupe de suivi constituerait un élément important dans le débat qui précédera le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006.

Constitué à l'initiative du Président de la Commission des Affaires étrangères, **M. Hervé de Charette, Président du groupe de suivi**, a rappelé que ce groupe était composé, outre son Président, de sept autres membres qui représentent différentes sensibilités politiques : M. Jean-Louis Bianco, M. Roland Blum, Mme Geneviève Colot, M. Guy Lengagne, M. Christian Philip, M. Paul Quilès et M. Rudy Salles.

Il a paru utile aux membres du groupe de suivi de procéder à un premier bilan des négociations avec la Turquie à la fin de l'année 2006 avant que le Conseil européen se réunisse à Bruxelles. Les travaux du groupe se poursuivront pendant début 2007, avant que s'ouvre une nouvelle législature.

M. Hervé de Charette a souligné que la création de ce groupe constituait une novation extrêmement intéressante dans les méthodes de travail de l'Assemblée nationale. L'absence d'un tel dispositif de suivi lors des négociations engagées avec les dix nouveaux Etats membres ainsi qu'avec la Bulgarie et la Roumanie a été préjudiciable à la qualité du contrôle auquel l'Assemblée nationale a pu procéder avant les précédents élargissements. Grâce à cet outil nouveau, les parlementaires se trouvent informés de manière constante et directe de l'état des négociations.

A cet égard, il faut insister sur la qualité du dialogue qui s'est instauré avec le Gouvernement. Les contacts fréquents avec les négociateurs français, les deux réunions tenues avec le Directeur de la coopération européenne au ministère des Affaires étrangères, M. Gilles Briatta, ainsi qu'avec des membres du cabinet des ministres concernés – M. Philippe Douste-Blazy et Mme Catherine Colonna – ont permis de suivre les négociations dans leur détail. Le dialogue avec la Turquie s'est avéré, quant à lui, plus compliqué, en raison notamment de la question de la répression de la négation du génocide arménien qui a fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale ; pour ce motif, l'ambassadeur de Turquie en France a dû se rendre, pour consultation, dans son pays au moment même où il devait être entendu par le groupe de suivi. Néanmoins, les membres du groupe ont pu rencontrer le Ministre des Affaires étrangères turc, M. Abdullah Gül, lors d'un déjeuner qui s'est tenu à l'ambassade de Turquie en septembre 2006.

Le groupe de suivi s'est intéressé plus particulièrement à certains aspects des négociations comme la question du respect des minorités, à l'occasion notamment de l'audition de l'historien et politiste Samim Akgönül, de l'Université de Strasbourg. La question chypriote a également été examinée lors de la réunion à l'occasion de laquelle l'ambassadeur de la République de Chypre en France a été entendu.

Quel bilan peut-on tirer des négociations engagées depuis un an ? La méthode est la même que celle qui a été suivie lors du cinquième élargissement. Toutefois l'état d'esprit dans lequel s'opère cette négociation est un peu différent de ce que l'on a connu précédemment. Trente-cinq chapitres doivent être discutés selon une procédure complexe qui passe d'abord par une phase de « criblage », c'est-à-dire l'examen par la Commission européenne, chapitre par chapitre, de la situation dans laquelle la Turquie se trouve au regard de l'acquis communautaire. L'utilisation du terme « négociations » est d'ailleurs impropre dans la mesure où le candidat doit adopter cet acquis tel qu'il existe et sans le remettre en cause. C'est au pays qui entend adhérer à l'Union qu'il appartient de s'adapter et non l'inverse. Quelques éléments de négociation existent néanmoins. Ils portent sur certains délais qui pourraient être accordés à la Turquie pour appliquer l'acquis communautaire ou certaines clauses transitoires justifiées par des circonstances particulières. Après la phase de « criblage », doivent être adoptés par les Etats membres à l'unanimité : une position commune de négociation, les critères d'ouverture puis de clôture de chaque chapitre. Ce dispositif de négociation est complexe et l'on pourrait, d'ailleurs, le raffiner à volonté. Il faut souligner que les Etats

membres de l'Union contrôlent totalement le processus puisque l'unanimité est requise à chacune de ses étapes.

A ce jour, seul le chapitre 26 consacré à la science et à la recherche a été ouvert et provisoirement clos. C'est celui pour lequel le moins de difficultés se posaient. En revanche, pour le chapitre 25 portant sur l'éducation et la culture, on a pu constater des divergences de vues, notamment entre la France et la Commission européenne. Cette dernière estimait que ce chapitre pouvait être ouvert et fermé dans les meilleurs délais car l'acquis communautaire est très limité dans les domaines éducatif et culturel. La France ne partageait pas ce point de vue, considérant qu'à l'occasion des négociations sur ce chapitre devaient être débattues des questions plus substantielles comme le respect du droit des minorités dans l'enseignement. On sait qu'en Turquie, la situation n'est pas encore satisfaisante de ce point de vue. Le débat n'est toujours pas clos au plan européen, la France étant soutenue par certains Etats membres comme l'Autriche, d'autres se ralliant à la position de la Commission, comme le Royaume-Uni. Devant ce désaccord important, la présidence finlandaise de l'Union européenne a proposé aux pays membres de faire état de leurs interrogations sur ce chapitre afin d'obtenir ensuite des éclaircissements de la part de la Turquie. Cette phase de la procédure est toujours pendante.

M. Hervé de Charette a tiré deux enseignements de cette situation. Tout d'abord, si le rythme observé depuis l'ouverture des pourparlers demeure en l'état, les négociations dureront de très longues années. En second lieu, la position française peut paraître paradoxale dans la mesure où, alors que notre pays s'est engagé intensément en 2004 pour que les négociations s'ouvrent, il apparaît aujourd'hui comme l'un des moins favorables à la progression rapide des discussions. Cette position, qui peut sembler contradictoire, présente le risque de cumuler les inconvénients pour notre pays, dont l'audience n'est pas très bonne en Turquie après le vote de la proposition de loi relative à la répression de la négation du génocide arménien.

Le rapport de suivi rendu par la Commission européenne le 8 novembre 2006 met en évidence l'insuffisance des progrès accomplis par la Turquie dans le domaine politique alors qu'elle lui confère plutôt un *satisfecit* en matière économique. Le rôle de l'armée demeure trop prépondérant dans ce pays. La situation de la justice a connu peu d'évolutions favorables. La corruption reste encore importante. On doit toujours déplorer des restrictions dans les droits reconnus aux minorités religieuses non musulmanes ; la situation faite aux Alevites, minorité chiite, n'est pas satisfaisante. Quelques progrès ont été cependant observés, par exemple, concernant les droits des femmes.

Mais la principale difficulté est le refus de la Turquie d'appliquer le protocole à l'accord d'association conclu en 1963 entre la Communauté européenne et ce pays, dit « Accord d'Ankara », et qui a été prolongé par un accord d'union douanière en 1995. Ce protocole, signé par la Turquie mais non ratifié par elle, prévoit l'extension de l'accord de 1963 aux dix nouveaux Etats membres, dont la République de Chypre. La Turquie ne veut pas ratifier et appliquer ce protocole à la République de Chypre, pays membre de l'Union qu'elle refuse de reconnaître alors qu'elle est censée négocier avec elle pour son adhésion. La Turquie a refusé de transiger, en dépit des efforts de la Commission européenne puis de la présidence finlandaise pour trouver des solutions intermédiaires qui n'impliqueraient pas une ratification immédiate du protocole par la Turquie, à savoir la levée de l'interdiction faite par les autorités d'Ankara aux navires ou avions transitant par Chypre de pénétrer dans les ports et aéroports turcs, le retour à terme de la ville chypriote de Varosha occupée par l'armée turque dans le giron de la partie grecque de l'île, l'ouverture du port de Famagouste au commerce en provenance de la partie turque de Chypre. En conséquence, la Commission européenne a recommandé de geler la négociation de huit chapitres qui ont tous un lien avec l'union douanière entre la Communauté européenne et la Turquie (libre circulation des marchandises, droit d'établissement et libres prestations de services, services financiers, agriculture, pêche, transports, union douanière, relations extérieures). Les Etats membres souhaiteraient que cette recommandation soit examinée lors du Conseil des ministres de l'Union du 11 décembre 2006 pour que le Conseil européen ne voit pas ses travaux obérés par cette question les 14 et 15 décembre prochain. L'Allemagne et la France ont proposé, lors d'une rencontre qui s'est tenue le 5 décembre 2006, qu'un point soit fait sur la situation en 2008. En tout état de cause, même si une telle clause de rendez-vous n'est pas formellement adoptée par les Etats membres, ceux-ci devront s'accorder, à terme, sur la réouverture des négociations pour les chapitres que la Commission propose de geler.

En conclusion, M. Hervé de Charette a constaté que la France avait fait preuve de fermeté ; dès lors, le groupe de suivi n'a pas eu à rappeler au Gouvernement la nécessité de s'en tenir à une telle position.

La Commission européenne a également été assez rigoureuse comme en témoigne son rapport de suivi du 8 novembre 2006. La Turquie demeure un partenaire difficile, exigeant, rude même, qui ne souhaite pas faire de concessions à quelques mois d'élections législatives importantes. Ce que l'on peut qualifier de « suspension-continuation » des négociations semble, en fait, satisfaire le plus grand nombre aussi bien en Turquie qu'en Europe.

Le Président Edouard Balladur s'est interrogé sur la portée réelle de la suspension des huit chapitres telle que proposée par la Commission européenne.

M. Hervé de Charette a fait observer qu'une autre solution consistait à discuter indéfiniment avec la Turquie sans jamais conclure. Le fait de suspendre les discussions sur un certain nombre de chapitres constitue en réalité un signal donné à la Turquie. Par ailleurs, rien n'empêcherait que, alors que la négociation serait suspendue, l'examen technique des chapitres par les experts européens se prolonge.

Le Président Edouard Balladur a fait observer que cette dernière remarque dessinait les lignes d'un compromis éventuel au prochain Conseil européen.

Mme Martine Aurillac s'est interrogée sur la méthode pratiquée pour l'ouverture et de clôture des chapitres de négociation. Plusieurs chapitres sont-ils discutés simultanément ?

M. Hervé de Charette a répondu que si les 35 chapitres ne pouvaient, à l'évidence, être ouverts simultanément, plusieurs d'entre eux pouvaient être examinés en même temps. Il faut toutefois garder à l'esprit que l'ouverture d'un chapitre suppose que tous les Etats membres soient d'accord sur la proposition de la Commission d'ouvrir ce chapitre et sur les positions communes de négociation.

Après avoir souligné qu'il était globalement d'accord avec les propos tenus par le Président du groupe de suivi, **M. Christian Philip** a souhaité faire deux observations, l'une portant sur la République de Chypre et l'autre sur la capacité d'intégration de l'Union européenne.

Au moment de l'ouverture des négociations, la Turquie s'était engagée à ouvrir l'union douanière aux dix Etats membres, dont la République de Chypre, sans que cela vaille, à ses yeux, reconnaissance de celle-ci. Or la Turquie n'a pas tenu compte de cet engagement et a même refusé le compromis finlandais qui s'apparentait à un recul de l'Union européenne puisqu'il consistait à demander à la Turquie d'ouvrir ses ports et ses aéroports aux marins et avions en provenance de Chypre sans qu'un vote du Parlement turc ne soit nécessaire. Par ailleurs, les huit chapitres que la Commission propose de geler sont des chapitres difficiles dont elle n'avait nullement l'intention de demander l'ouverture à court terme, mais plutôt d'ici trois à quatre années. Dans ces conditions, la portée de la décision de geler des huit chapitres doit être relativisée. Par ailleurs, lors du prochain Conseil des ministres, un compromis sera nécessaire, en particulier avec le Royaume-Uni et l'Espagne qui sont, pour leur part, favorables à l'adhésion de la Turquie. Le débat qui sera organisé à l'Assemblée nationale le 12 décembre 2006 à la suite de la déclaration du Gouvernement préalable au Conseil européen devra donc être l'occasion de demander à l'exécutif de garder une position ferme sur l'ouverture des chapitres de négociations avec la Turquie en l'absence d'une évolution favorable de la position de ce pays sur la question chypriote.

Par ailleurs, au-delà de l'acquis communautaire, il apparaît que l'Union européenne n'a pas voulu réellement se poser la question de savoir comment elle pourrait fonctionner si un accord était trouvé sur l'adhésion de la Turquie. Or ce pays, s'il intègre l'Union, sera le plus grand en superficie et le plus peuplé, alors que son économie demeurera très en retard par rapport au reste de l'Union. Comment, dans ces conditions, peut-on l'intégrer sans procéder à une refonte totale du budget européen ? L'Union européenne ne se pose toujours pas les vraies questions.

M. Hervé de Charette s'est interrogé sur l'intérêt qu'il y aurait à afficher une fermeté plus grande encore dans cette négociation avec la Turquie. En premier lieu, le bilan qui peut en être dressé en cette fin d'année 2006 – un chapitre sans difficulté, relatif à la science et à la recherche, ouvert et fermé ; un deuxième sur les conditions d'ouverture duquel les vingt-cinq membres de l'Union n'en finissent pas de débattre ; une proposition de la Commission européenne de geler huit chapitres – témoigne à lui seul de la fermeté dont font preuve d'ores et déjà les négociateurs européens. En deuxième lieu, c'est à la Commission et à elle seule qu'appartiendrait une telle initiative. Enfin, il n'est pas certain que les vingt-cinq Etats membres parviendraient à l'unanimité pour adopter une position plus dure encore à l'égard de la Turquie. M. Hervé de Charette a estimé que la position actuelle, ferme mais laissant ouvertes les voies du dialogue, était

raisonnable, comme le montrait d'ailleurs le fait qu'au sein même du groupe de suivi, l'unanimité s'était faite parmi les membres sur les conclusions présentées aujourd'hui et ce, bien que le groupe rassemble des parlementaires d'opinions diverses sur l'élargissement de l'Union à la Turquie.

S'agissant du débat sur la capacité d'absorption de l'Union européenne, dont il a souligné qu'il s'agissait d'un autre sujet, plus global, posant la question de l'élargissement continu de l'Union au-delà de la seule négociation avec la Turquie, M. Hervé de Charette a rappelé que la Commission européenne avait remis un rapport sur le sujet le 8 novembre 2006. Il l'a qualifié de décevant, déplorant que la Commission n'ait pas du tout pris la mesure du débat, se contentant de le poser en termes de communication et de « convivialité » du message européen, ce qui était évidemment hors sujet. La vraie question de la capacité d'adapter l'Union pour lui permettre de fonctionner avec un nombre important de membres n'est pas posée, la Commission se situant toujours dans la perspective d'un élargissement indéfini et permanent de l'Union. La déclaration qui a suivi la réunion des pays du triangle de Weimar – la France, l'Allemagne et la Pologne – , le 5 décembre 2006, témoigne d'ailleurs de la prégnance de cette logique puisque, sur l'insistance de la Pologne notamment, y est reconnue « la vocation européenne de l'Ukraine », reconnaissance qui, dans le passé, a toujours marqué la première étape d'une adhésion.

Le Président Edouard Balladur a considéré que l'adhésion de la Turquie posait beaucoup plus de problèmes que l'Union européenne n'en avait jamais connus depuis cinquante ans : pour ardue qu'elle fût, même la négociation en vue de l'adhésion du Royaume-Uni, qui dura dix ans, fut beaucoup moins difficile.

Il a jugé peu sérieuse la conception que se faisait la Commission européenne de la capacité d'absorption de l'Union : il ne s'agit pas d'un problème de communication, ni même d'un débat de nature financière. Le Président Edouard Balladur a expliqué qu'était en cause l'absence de réforme d'institutions qui avaient été conçues pour une Europe composée de six Etats membres. Il a affirmé que la véritable question posée dans le débat sur l'élargissement était institutionnelle et qu'en ce domaine, la réforme supposait que la plupart des décisions fussent adoptées à la majorité des Etats membres, aux dépens du principe de l'unanimité qui demeure trop prévalent aujourd'hui. Il a fait valoir qu'une telle réforme n'était possible qu'à condition que fût pris en compte le poids économique, démographique et territorial des Etats, ce qui posait évidemment une difficulté majeure pour une Union qui avait d'ores et déjà intégré nombre d'Etats de taille modeste.

Observant qu'il ressortait des propos du Président du groupe de suivi que nul n'était en définitive pressé de voir les négociations avancer, pas même la Turquie, **M. Bernard Schreiner** a demandé si ce pays avait fait des progrès en matière de droits de l'homme : qu'en est-il notamment de la place de la femme dans la société turque et de la persistance de pratiques telles que les crimes d'honneur ? En matière religieuse, peut-on parler d'une poussée de l'islamisme en Turquie ?

M. Hervé de Charette a répondu que peu de progrès avaient été faits par la Turquie en matière de droits fondamentaux en 2006, qu'il s'agisse des pratiques en cours contre les femmes ou de la tolérance religieuse à l'égard des confessions minoritaires.

M. Axel Poniatowski a indiqué qu'il n'était pas surprenant que la situation des négociations entre l'Europe et la Turquie soit confuse et difficile. C'est en effet l'éventualité de l'adhésion turque qui est la cause principale de la crise traversée actuellement par l'Union européenne. Une réforme institutionnelle ne suffirait certainement pas à résoudre cette crise qui durera aussi longtemps qu'une solution, positive ou négative, n'aura pas été trouvée à propos de la Turquie. Quel rôle exactement le groupe de suivi a-t-il joué dans les discussions avec la Turquie ? Etait-il observateur ? Ce groupe a-t-il constaté, dans le cadre de ces négociations, l'absence de tout *leadership*, notamment franco-allemand, en Europe ?

M. Hervé de Charette a précisé que le groupe de suivi n'avait pas participé aux négociations entre l'Union européenne et la Turquie mais que les négociateurs français lui avaient rendu régulièrement compte du déroulement de ces pourparlers. Les positions françaises ont été très fermes et exigeantes, conformément au souhait du groupe de suivi, qui n'a donc pas eu à exercer de pression en ce sens. La question d'un *leadership* au sein de l'Union européenne dépasse largement le champ d'investigation du groupe de suivi. L'Union a d'autant plus besoin d'un *leadership* que le nombre des Etats membres s'accroît, mais il ne peut être que pluriel. Au cours des négociations avec la Turquie, aucun pays n'a imposé ses vues. Les Européens sont apparus divisés et le groupe de suivi n'a pas constaté que les autorités françaises et

allemandes se concertaient avant de négocier. Il faut souligner que les décisions en matière d'adhésion se prenant à l'unanimité, un seul Etat, même petit, peut bloquer tout accord.

Après avoir fait état de sa satisfaction concernant le déroulement des travaux du groupe de suivi dont il est membre, **M. Paul Quilès** a approuvé le diagnostic sur l'état actuel de l'Europe et l'appréciation négative de la conception de l'élargissement que défend la Commission européenne. Il a en revanche contesté le passage du projet de rapport qualifiant de seul « effet heureux » du vote du 29 mai 2005 l'amélioration de la collaboration entre le Parlement et le pouvoir exécutif sur le dossier turc. Dans la mesure où les adversaires du projet de constitution européenne considèrent que l'échec du référendum a pu avoir bien d'autres effets positifs, il serait souhaitable de supprimer cette expression. Il est incontestable que plusieurs des points débattus ce jour par la Commission n'auraient pas pu l'être si le projet de constitution avait été adopté.

M. François Guillaume a fait siens les propos du Président Edouard Balladur relatifs à la dimension institutionnelle du blocage de l'Union européenne, tout en soulignant que l'évolution de l'équilibre institutionnel s'était fait au détriment du Conseil des ministres. Etant donné les perspectives électorales turques, il ne faut pas espérer de concessions de la part de la Turquie avant plusieurs mois. Mieux vaut donc attendre pendant cette période. Le groupe de suivi a-t-il pris l'avis de nos partenaires européens ? Le Président du groupe de suivi a évoqué les positions britanniques, allemandes et autrichiennes ; qu'en est-il de celles des autres Etats membres ? Ne serait-il pas utile de prendre contact avec le Saint-Siège, la récente visite du Pape en Turquie ayant mis en lumière les limites de la liberté religieuse dans un pays où les chrétiens apparaissent opprimés et où, malgré une laïcité officielle, un conseil religieux doté d'un rôle consultatif exerce une pression croissante sur le Gouvernement ?

Le Président Edouard Balladur a estimé que la visite pontificale en Turquie pouvait s'analyser comme une traduction de la volonté du Saint-Siège de se tenir à l'écart des négociations d'adhésion appelant la Turquie à être un pont entre l'Europe et l'islam.

Après avoir reconnu que le groupe de suivi n'avait pas interrogé le Saint-Siège, **M. Hervé de Charette** a indiqué qu'il s'était informé des positions des autres membres de l'Union auprès du Directeur de la coopération européenne du ministère des Affaires étrangères. Jusqu'ici, il n'a pas jugé utile d'effectuer de déplacement à l'étranger mais cette possibilité demeure. En particulier, il pourrait être intéressant de se rendre en Turquie après le prochain Conseil européen afin d'observer comment sont perçues les décisions qui y auront été prises.

La conclusion du rapport préparé par le groupe de suivi souligne que celui-ci ne préjuge pas des orientations qui pourraient être définies à la suite des prochaines élections présidentielles en France. Le groupe de suivi était chargé d'une mission de contrôle du déroulement des négociations et n'avait à se prononcer ni en faveur ni contre l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Il n'en demeure pas moins que l'opportunité de cette adhésion pourra être discutée pendant la campagne électorale.

Ayant mis l'accent sur l'utilité du travail réalisé, **le Président Edouard Balladur** a souhaité que le groupe de suivi poursuive ses travaux et fasse connaître ses observations au cours des prochains débats sur l'élargissement de l'Union, même si celui qui est organisé à l'Assemblée le 12 décembre 2006 ne sera, pas plus que les précédents, suivi d'un vote.

Pour ce qui est des perspectives de plus long terme, un prochain gouvernement peut certes revenir sur ce qu'un autre a décidé, mais les négociations ayant été ouvertes par l'Union européenne, il ne serait pas aisé d'obtenir un retour en arrière. Cela n'empêche pas de poursuivre une réflexion sur la nature des liens qui pourraient être établis entre l'Union et la Turquie dans le cas où les négociations ne conduiraient pas à son adhésion, et plus globalement de travailler à la mise en place de partenariats renforcés avec les Etats voisins de l'Union, au premier rang desquels les pays des Balkans et ceux du pourtour méditerranéen.

La Commission a *autorisé* la publication du rapport d'information.

Mercredi 6 décembre 2006

*Présidence de M. Edouard Balladur, Président,
puis de M. Michel Destot, Secrétaire*

Audition de M. Pascal Lamy, directeur général de l'OMC

Le Président Édouard Balladur a souhaité la bienvenue à M. Pascal Lamy qu'il a félicité pour son élection à la direction générale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), où il est confronté à une tâche extraordinairement difficile. Il a estimé que la période de transition en cours était propice à l'adoption d'approches nouvelles.

M. Pascal Lamy a rappelé que l'OMC avait quatre fonctions. Sous le contrôle des États, elle négocie et fixe les règles du commerce international. Outre cette activité législative, elle assure la surveillance permanente de la mise en œuvre par les 150 États membres de l'ensemble des règles accumulées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elle gère également le contentieux relatif à ces règles, dans le cadre d'un « mécanisme de règlement des différends » qui est en fait de nature judiciaire, les États devant obtempérer aux décisions, sous peine de s'exposer à des sanctions commerciales. Enfin, même si cette activité d'aide au développement échappe généralement à l'attention du public, elle consacre des moyens importants à la formation au droit commercial international des négociateurs, des législateurs et des administrations des pays en voie de développement.

La négociation des règles s'effectue par cycles ; la communauté internationale en est au neuvième depuis la création du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), auquel a succédé l'OMC en 1994. Les cycles comportent une série de sujets sur lesquels les négociateurs s'efforcent d'améliorer les règles applicables aux échanges internationaux en réduisant les obstacles aux échanges – droits de douane, mesures techniques, sanitaires et phytosanitaires, subventions à l'agriculture et à la pêche.

Le cycle en cours aborde un continent encore vierge, la pêche, pour des raisons environnementales et économiques, et des sujets plus classiques comme les instruments de défense commerciale. Ce programme de négociations, qui comporte une vingtaine de sujets, a été mis au point il y a cinq ans. Il ressemble aux précédents dans sa logique mais revêt une dimension plus politique, imposée par les pays en développement : l'objectif est de rééquilibrer les règles du commerce international, qu'ils estiment leur être défavorables, notamment en matière agricole.

Depuis cinq ans, les vingt sujets ont avancé selon un processus d'accumulation progressive très complexe, dès lors qu'il s'agit de mettre d'accord 150 pays aux niveaux de développement et aux intérêts extrêmement hétérogènes. La négociation n'a pas suffisamment avancé pour être conclue mais, en termes d'impact potentiel sur les échanges commerciaux internationaux, les résultats déjà obtenus valent deux à trois fois le quantum du cycle précédent, qui s'était terminé en 1994. Plusieurs thèmes font encore l'objet de débats et l'un d'entre eux, l'agriculture, prééminent à certains égards sur les autres, a connu un accident de parcours en juillet 2006, ce qui a amené à suspendre la négociation. Des discussions techniques entre experts ont repris depuis quelques semaines mais l'OMC n'en est pas au stade où elle pourrait réunir les ministres pour boucler le volet agricole, qui conditionne le reste.

La prépondérance du volet agricole est moins due à des motifs économiques qu'à des motifs politiques. Ce secteur ne représente en effet que 7 à 8 % du commerce mondial mais bénéficie d'une attention politique particulière dans tous les pays, du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest, quel que soit leur degré de démocratie, en raison du rôle particulier qu'il joue dans la vie des sociétés. Ce phénomène se constate en particulier en France, mais également aux États-Unis, où l'agriculture n'occupe pas une place fondamentale dans l'économie nationale proprement dite.

Même si ces acteurs de l'OMC ne décident pas pour les autres, les positions respectives des États-Unis, de l'Europe, du Japon, de l'Inde et du Brésil permettent de comprendre pourquoi la négociation, en juillet 2006, a choppé sur l'agriculture. Les Américains ayant peu de protections tarifaires mais versant beaucoup de subventions, ils demandent une diminution des tarifs agricoles des autres pays pour le prix de la réduction de leurs subventions. Les Européens qui versent d'importantes subventions et disposent de protections tarifaires élevées, espèrent une réduction des subventions américaines aussi significative que possible. Le Japon partage les mêmes caractéristiques que l'Europe. L'Inde qui pratique des tarifs élevés mais ne verse pas de subventions, est prête à réduire un peu les premiers mais attend en contrepartie une

réduction des subventions américaines et européennes. Quant au Brésil, qui n'a ni tarifs élevés ni subventions, il est offensif sur tous les tableaux. L'OMC n'est donc pas parvenue à trouver un équilibre entre ces positions ; elles étaient même tellement éloignées les unes des autres qu'il n'y avait pas de terrain d'entente possible, contrairement à ce qui s'est passé sur les dix-neuf autres sujets.

Le choc provoqué par cette suspension a conduit les négociateurs à prendre un peu de recul avant d'entamer la dernière étape du parcours. Les résultats déjà obtenus dans les autres domaines ne doivent pas être négligés, sans compter qu'un échec éventuel aurait des conséquences économiques et politiques considérables, avec une menace d'érosion du système de discipline multilatérale, police d'assurance collective contre les excès du protectionnisme, qui vise à stabiliser l'organisation commerciale internationale et à rendre ses règles plus transparentes.

Même si des contacts bilatéraux ont de nouveau lieu, les négociations politiques n'ont pas repris et elles ne reprendront pas avant que les uns et les autres ne chiffrer plus clairement les intentions qu'ils affichent d'adopter une attitude plus souple. Les experts et les ministres des États membres accomplissent un travail d'inflexion politique et d'amélioration technique afin de débloquent la situation et de reprendre la négociation multilatérale.

Les délais dépendent au demeurant assez étroitement du cycle législatif des États-Unis, pour deux raisons. Premièrement, en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution américaine, la responsabilité de négocier les traités de commerce incombe au Congrès. Or il est de tradition que les exécutifs négocient et que les législatifs ratifient, surtout lorsque la législation englobe vingt sujets et implique 150 pays. Le Congrès américain doit donc déléguer son autorité de négociation à l'exécutif, ce qu'il ne consent à faire que dans le cadre d'un troc institutionnel complexe et toujours pour une durée limitée, l'échéance tombant précisément en juillet 2007. Deuxièmement, la loi d'orientation agricole américaine, valable pour cinq ans, sera réexaminée en 2007. La position des États-Unis dans les négociations s'en trouvera sans doute modifiée, notamment pour ce qui concerne la réduction des subventions perturbant les échanges, soit environ un quart des aides totales. Le printemps 2007 constituera par conséquent une phase critique.

En conclusion, M. Pascal Lamy a rejeté tout excès d'optimisme ou de pessimisme, préférant faire preuve d'activisme afin que les États membres respectent le mandat général qu'ils se sont fixé. Compte tenu de la vitesse à laquelle se développe la mondialisation, il est indispensable d'actualiser la réglementation commerciale internationale au moins une fois tous les dix ans. Où en serait l'économie mondiale si la Chine n'avait pas adhéré à l'OMC ? Dans le cas où les négociations échoueraient, les principales victimes seraient certainement les pays les plus petits, les plus faibles et les plus pauvres, qui gagnent en influence dans un dispositif multilatéral. Tous ceux qui ont le souci de la justice doivent contribuer à ce que les négociations aboutissent afin que le monde soit un peu moins dur, un peu moins déséquilibré, un peu moins instable.

M. Marc Laffineur a estimé que le fait que les pays les moins avancés (PMA), notamment africains, n'aient guère tiré de bénéfices, en termes de croissance, des règles de libéralisation posées par l'OMC explique aussi en partie l'échec des négociations du cycle de Doha.

Le fait que la demande excède la production agricole mondiale facilitera-t-il la reprise des négociations sur l'agriculture ? L'enchérissement du prix du pétrole, entraînant le développement des biocarburants et donc la nécessité de consacrer des emprises agricoles à ce type de production, peut-il constituer un autre facteur de déblocage ?

Les Américains donnent-ils l'impression de changer d'état d'esprit et de s'acheminer vers une baisse de leurs subventions, qui sont considérables ?

M. Jacques Myard s'est dit dubitatif quant aux objectifs du cycle de négociation en cours. L'OMC souhaite faciliter plus encore le commerce sur la planète, qui se porte déjà bien avec une croissance annuelle de 7 %. Quant aux investissements français à l'étranger dans le domaine des services, leur impact sur l'économie nationale est presque nul, hormis pour le CAC 40, car les exportations se limitent à des licences et à quelques expatriés. Et cela vaut aussi pour les entreprises européennes en général.

M. Michel Destot a demandé si l'Europe, dans ces négociations, apparaissait unie, divisée ou fragile, et comment cela se traduisait pour la France.

Par ailleurs, est-il envisageable d'intégrer progressivement des critères environnementaux dans les échanges commerciaux mondiaux, au même titre que les critères sociaux ?

M. François Guillaume a constaté que la question agricole, introduite dans le débat depuis vingt ans, n'avait jamais été réglée, et que les Américains ne semblaient pas prêts à bouger sur le dossier des *loan prices*, le dispositif d'aide le plus pénalisant pour les agriculteurs français.

La Banque centrale européenne s'appêtant à relever son taux directeur, il est probable que l'écart entre le dollar et l'euro va se creuser, au détriment des exportations françaises.

Ni les Européens ni les Américains n'abandonneront leurs agricultures, qui, dans les conditions du marché mondial, ne peuvent vivre sans subventions. Les pays en voie de développement, qui ont besoin de nourrir leur population, sont d'ailleurs contents de s'approvisionner à un prix mondial relativement bas. Au lieu de vouloir abaisser les subventions à la production des États-Unis et de l'Europe, ne serait-il pas préférable d'accorder des dérogations en faveur de grandes régions géoéconomiques, comme il en existe déjà notamment en Afrique, afin de les autoriser à instituer une protection douanière, les droits ainsi perçus pouvant être investis dans le développement de l'agriculture ?

M. Hervé de Charette s'est enquis de l'opinion de l'OMC sur l'avenir de l'industrie en Europe.

Parmi les quatre sujets de Singapour ne figurent ni les critères environnementaux ni les critères sociaux. L'Union européenne a-t-elle renoncé à demander qu'ils soient pris en compte ou bien n'a-t-elle pas obtenu satisfaction ?

En réponse à ces questions et à ces remarques, **M. Pascal Lamy** a donné les précisions suivantes :

- Les pays les moins avancés (PMA) ont été les premiers à réclamer la reprise des négociations parce que l'amélioration des règles commerciales est cruciale pour eux davantage que pour les autres pays : compte tenu de leur pauvreté et de la taille de leur marché, ils ont tout à y gagner et rien à y perdre. L'idée consistant à permettre l'entrée des produits des PMA en franchise de droits de douane sur les marchés des pays riches est maintenant sur la table. Le Burkina Faso, le Tchad, le Mali ou le Niger n'ont une chance d'obtenir une réduction des subventions en faveur du coton américain que dans le cadre d'une négociation de l'OMC.

- Les cours mondiaux, en particulier ceux des produits agricoles, ne semblent pas avoir d'influence sur la négociation. Un cycle de l'OMC dure de l'ordre de dix ans – le dernier s'est écoulé de 1986 à 1994. Il s'agit donc d'un mouvement de régulation de moyen à long terme. Les prix des matières premières et des produits agricoles sont certes volatils mais les positions des négociateurs sont déterminées par des considérations de compétitivité.

- Les États-Unis ont intérêt à se montrer offensifs, car ils ont beaucoup plus à gagner à une réduction des droits de douane dans le reste de la planète, notamment chez les grands pays émergents, qu'ils n'ont à perdre à une réduction de leurs subventions. Un tiers des agriculteurs américains seulement bénéficie de subventions : les producteurs de blé, de riz, de maïs, de sucre, de coton, de soja et de produits laitiers. Le ministère de l'agriculture américain, depuis dix-huit mois, souhaite réformer ce système, qu'il considère injuste, en réorientant une partie des subventions vers des produits ne posant pas problème à l'OMC. Mais le Congrès l'acceptera-t-il ? L'administration américaine a mis sur la table une proposition ambitieuse de réduction de ses subventions mais les autres pays la jugent insuffisante et, par ailleurs, il lui reste à convaincre ses mandants, c'est-à-dire le Sénat et la Chambre des représentants.

- La science économique comme la pratique montrent que l'ouverture donne de meilleurs résultats que la fermeture. Le processus de division internationale du travail, qui consiste à répartir au mieux les facteurs de production, est source de croissance, cette dernière étant potentiellement génératrice de bien-être et de réduction des inégalités. Le principe général n'est donc pas en cause ; tout est question de proportion et d'équilibre entre les pays, étant entendu qu'ils partent de situations diverses. Les économies française et européenne ont intérêt à ce que les marchés des services s'ouvrent davantage parce qu'elles sont elles-mêmes plus ouvertes que la moyenne. Les marchés des télécommunications, de l'assurance, de la banque et de la distribution sont très dynamiques et connaissent une croissance extrêmement rapide. Même si la grande distribution française s'ajuste aux modes de production et de consommation des pays dans lesquels

elle s'installe, le savoir-faire qu'elle y vend revient dans la poche de l'économie française. Tout le monde y gagne et les producteurs les plus efficaces – dans certains domaines, ce sont les Français – s'en tirent mieux que les autres. Plusieurs entreprises du CAC 40 réalisent effectivement une partie appréciable de leurs profits à l'étranger ; dans le capitalisme de marché, c'est justement l'un des critères utilisés pour juger de la performance d'une entreprise. Quant aux PME, si elles ne participent pas assez à l'effort d'exportation, certaines d'entre elles, dans des pays, des zones ou des secteurs particuliers, y parviennent mieux que d'autres.

- L'Europe s'est organisée depuis 1957, à travers les communautés européennes puis l'Union européenne. Les États membres mènent une politique commerciale commune et parlent d'une seule voix à l'OMC après avoir pris leurs décisions à la majorité qualifiée. Oui, l'Europe pèse, précisément parce qu'elle est organisée. L'OMC ne serait du reste pas ce qu'elle est si l'Europe n'avait pas pesé en faveur d'un approfondissement de la régulation du commerce international et insisté pour que soit mis en œuvre un mécanisme de règlement des différends. Après, il est normal que des sensibilités différentes s'expriment entre la Suède et le Portugal à propos du textile ou entre la France et la Pologne d'un côté, la Grande-Bretagne et la Suède de l'autre à propos de l'agriculture. C'est le principe de tout syndicat, de toute union : coaliser des intérêts différents pour être plus efficace et trouver des compromis avant de rejoindre la table de négociation. Les rapports entre la Californie, le Minnesota, le Wisconsin et la Floride ne sont du reste pas fondamentalement différents.

- La constitution de l'OMC, qui date de 1994, dispose que le progrès des échanges internationaux doit contribuer à la soutenabilité environnementale. La pratique de l'OMC ainsi que la jurisprudence du mécanisme de règlement des différends tiennent compte de ce principe : un État a le droit d'ériger des obstacles au commerce pour des raisons environnementales, à condition que cela ne soit pas une manipulation à des fins classiquement protectionnistes. Par exemple, l'Europe, après avoir fait obstacle à l'importation de produits contenant de l'amiante, a gagné le contentieux qui l'opposait au Canada. De même, au terme de plusieurs procédures en première instance et en appel, le mécanisme de règlement des différends a donné raison aux États-Unis, qui avaient interdit l'importation de crevettes thaïlandaises afin de garantir la protection des tortues marines. La cohabitation entre règles de protection de l'environnement et règles commerciales est organisée. L'absence d'organisation mondiale de l'environnement et d'organisme de règlement des litiges relatifs à l'environnement donne l'impression que la dimension commerciale prévaut, dans la mesure où tout se fait à l'OMC. La gouvernance internationale est certes encore un peu chaotique et prend un relief un peu plus prononcé à l'OMC qu'ailleurs, mais la solution ne passe sûrement pas par une réduction de la régulation dans le domaine commercial. Cette cohabitation est au demeurant l'un des vingt sujets de la négociation en cours, notamment à travers les subventions à la pêche et les biens environnementaux. Mais des débats théoriques subsistent sur les relations entre développement des échanges internationaux et protection de l'environnement.

- Alors que le GATT existait depuis 1948, il n'a commencé à s'occuper sérieusement de l'agriculture qu'en 1986. Étrangement, dans les secteurs posant des problèmes aux pays développés, les négociations ont débuté tardivement, alors que les problèmes de l'automobile, des chaussettes ou des pneus avaient été abordés très tôt... Des progrès ont été réalisés en matière agricole au cours de la dernière négociation mais les résultats ont été imparfaits et il faut aller plus loin. L'OMC est traversée par un débat théorique sur la spécificité de l'agriculture, qui la divise à peu près en deux moitiés, mais tous les pays reconnaissent que certaines subventions à l'agriculture sont néfastes aux échanges, à commencer par les aides aux exportations. L'objectif n'est cependant pas de faire disparaître les subventions et, à la fin du cycle, il est certain que des subventions à l'agriculture resteront autorisées alors qu'elles sont interdites dans l'industrie et les services. Il ne s'agit pas d'abandonner l'agriculture mais de faire en sorte que les subventions ne portent pas préjudice aux productions des autres pays et notamment des pays en développement. Les Américains ont déjà bougé et devront le faire davantage, de même que les Européens, les Japonais ou les Indiens.

- Les valeurs monétaires ont évidemment une influence sur les échanges commerciaux internationaux. L'horizon de l'OMC est le temps moyen et long, au cours duquel les fluctuations de change se compensent. Du point de vue de l'OMC, les rapports entre l'économie d'un pays et sa monnaie sont comparables à ceux qui lient un promeneur à son chien : ils partent ensemble, reviennent ensemble et, en chemin, c'est tantôt l'un tantôt l'autre qui a marché devant.

- Le schéma académique des grandes régions autosuffisantes n'est guère convaincant. Les spécificités de l'agriculture perdureront, sous réserve qu'elles ne nuisent pas à la collectivité. Nombre de pays africains ont la capacité de protéger leur marché car les plafonds de droits de douane qu'ils se sont engagés à respecter excèdent largement ceux qu'ils pratiquent. Ils ont fait cet arbitrage, parfois sous l'influence du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, par souci de ne pas renchérir le prix des denrées alimentaires. Pour que la négociation parvienne à son terme, les États-Unis devront réduire sérieusement la partie de leurs subventions qui perturbe les échanges et l'Europe comme le Japon ne devraient pas avoir de difficulté à suivre. Les Américains sont leaders en matière de réduction des subventions, tandis que les Européens et les Japonais le sont en matière de réduction des tarifs.

- L'industrie européenne occupe une part moins importante dans l'activité économique que par le passé, pour de nombreuses raisons. Elle enregistre davantage de gains de productivité que les services. Une partie importante de l'activité économique est passée du secteur industriel à celui des services : en 1950, la comptabilité nationale considérait Renault comme une énorme entreprise industrielle ; en 2006, c'est devenu une énorme entreprise de services. Si les Européens continuent d'innover, de créer et de se positionner sur les marchés émergents, leur industrie peut encore avoir de belles années devant elle en termes d'emplois et de croissance.

- Le secteur social, à la différence de l'environnement, n'a pas été intégré dans la négociation du cycle de Doha. Cette revendication de l'Europe s'est heurtée à l'opposition vigoureuse de certains pays en développement et n'a pas résisté au revirement des États-Unis, consécutif au changement d'administration. L'Organisation internationale du travail (OIT) et l'OMC entretiennent des relations de travail mais les règles sociales fondamentales ne sont pas coordonnées avec celles de l'OMC. L'OIT a sa propre capacité de production législative, son propre dispositif de mise en œuvre des règles internationales, son propre mécanisme de sanction. Il n'est d'ailleurs pas évident que confier à l'OMC l'arbitrage entre ces deux catégories de régulations serait la bonne solution.

Le Président Édouard Balladur a observé que l'agriculture était fréquemment présentée comme le trouble-fête des échanges internationaux. Sans le conflit agricole, les négociations seraient-elles arrivées à bon port ? Pour reprendre les discussions efficacement, est-il essentiel d'avoir une idée précise de l'objectif à atteindre en matière agricole ?

Le risque d'un retour au bilatéralisme est-il sérieux ? À partir de quel stade le recours au bilatéralisme remettrait-il en cause le principe même de l'OMC ?

M. Pascal Lamy a apporté les réponses suivantes :

- La négociation s'effectue par « paquets » : en 2001, lorsqu'elle a été lancée, les États membres de l'OMC ont décidé de n'ajouter et de ne retirer aucun sujet au périmètre fixé mais aussi de ne cesser les discussions qu'une fois tombés d'accord sur tous les points – c'est le « principe de l'engagement unique ». Au moment de la préparation du prochain cycle, la question sera reposée et il pourra être envisagé de négocier sujet par sujet. Toutefois, plus les sujets sont nombreux, plus il est facile pour les négociateurs de convaincre les élus de leurs pays de la qualité de l'accord trouvé. En tout cas, le cycle en cours ne pourra aboutir que si un accord est obtenu en matière agricole, c'est-à-dire si les États membres consentent à une réduction des subventions perturbant les échanges et des tarifs agricoles, dans de justes proportions qu'il reste à déterminer.

- Si la négociation multilatérale échoue, il serait tentant de revenir au bilatéralisme. Est-ce un risque ? Tout est question de mesure. Du point de vue de l'imagerie politique, les accords bilatéraux sont infiniment plus parlants. Par le passé, la coexistence de discussions multilatérales et bilatérales a entraîné des progrès synergiques. La subsistance de cette synergie est possible dès lors que le système reste fondamentalement multilatéral et que la consolidation de ce système multilatéral reste la priorité. Les accords bilatéraux ne peuvent pas remplacer les accords multilatéraux mais seulement les compléter. Ils supposent par exemple que soient identifiées les exportations provenant du pays partenaire, d'où des lourdeurs administratives. Ensuite, certains sujets prioritaires pour les pays en développement, notamment les subventions agricoles, la pêche ou les instruments de défense commerciale, ne sont pas susceptibles d'un traitement bilatéral. Enfin, pour signer un accord bilatéral avec les États-Unis, l'Europe ou la Chine, un pays de taille modeste doit faire des concessions supérieures à celles qui seraient nécessaires dans un cadre multilatéral, sans aucune garantie que les mêmes conditions ne seront pas accordées à ses voisins.

Le Président Édouard Balladur a remercié M. Pascal Lamy pour ses éclaircissements puis a émis le souhait que chacune des parties mette du sien, y compris l'Union européenne, afin que les négociations reprennent dans un esprit positif et aboutissent à un compromis convenable.

*

Convention d'assistance administrative avec l'Azerbaïdjan relative aux infractions douanières

La Commission a examiné, sur le rapport de Mme Martine Aurillac, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République azerbaïdjanaise pour la prévention, la recherche, la constatation et la sanction des infractions douanières (n° 3087).**

Mme Martine Aurillac, Rapporteuse, a d'abord rappelé que le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre la France et l'Azerbaïdjan pour la prévention, la recherche, la constatation et la sanction des infractions douanières, signée le 22 janvier 2004, avait été adopté par le Sénat le 16 mai 2006.

Si le code des douanes permet à l'administration des douanes de collaborer avec les autorités de pays étrangers pour lutter contre les fraudes, même en l'absence de texte international, l'existence d'une convention bilatérale assure une plus grande sécurité juridique et accroît les possibilités de coopération.

Indépendante depuis le 30 août 1991, la République d'Azerbaïdjan s'est engagée dans un processus de démocratisation, qui demeure timide. Les élections législatives de novembre 2005 ont ainsi été entachées de fraudes importantes. L'opposition est très divisée et toujours menacée d'une vague d'arrestations.

La situation économique est en revanche très prometteuse : dans un contexte de maîtrise de l'inflation, du déficit et de la dette, la croissance s'est établie autour de 20 % en 2005, grâce à la mise en œuvre de réformes structurelles, au démarrage de l'exploitation des principaux gisements pétroliers et gaziers et à l'entrée en service de nouveaux oléoducs et gazoducs. Il reste au pays à diversifier son économie et à mieux partager les fruits de cette croissance accélérée.

A l'extérieur, la République d'Azerbaïdjan, qui est toujours en conflit avec l'Arménie à propos du Haut-Karabagh, renforce progressivement ses liens avec l'Occident. Membre du Partenariat pour la paix de l'OTAN, elle a conclu un plan individuel de partenariat avec l'OTAN en 2005. L'Azerbaïdjan est devenu le quarante-troisième membre du Conseil de l'Europe le 25 janvier 2001 et bénéficie d'un accord bilatéral de partenariat et de coopération avec l'Union européenne entré en vigueur en juillet 1999. Il participe à la politique de voisinage de l'Union.

L'Azerbaïdjan est le pays du Caucase avec lequel la France a les relations commerciales les plus développées, en particulier dans le secteur parapétrolier. Par exemple, Total détient 5 % des parts du consortium qui dirige le projet de construction de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (entre l'Azerbaïdjan et la Turquie), tandis que des banques françaises participent à son montage financier. Mais notre coopération est aussi culturelle, scientifique et technique. Nous avons ainsi un centre culturel à Bakou.

La situation géographique de l'Azerbaïdjan en fait un lieu de passage pour le trafic d'héroïne et de haschich, produits surtout en Afghanistan et au Pakistan. Les drogues traversent la Caspienne ou sont acheminées par voie terrestre, via l'Iran avec lequel l'Azerbaïdjan possède 700 kilomètres de frontières communes. La ville de Lenkoran située sur la Caspienne, est considérée comme un des grands centres du trafic par lequel passeraient, pour peu que l'on puisse le mesurer, 90 % de l'héroïne en transit dans le pays. En 2001, les douanes ont saisi, dans le port de Bakou, un cargo transportant 48 tonnes de graines de pavot. Depuis l'Azerbaïdjan, les stupéfiants peuvent être acheminés rapidement jusqu'aux marchés de consommation, Bakou disposant de liaisons aériennes directes avec de nombreux pays, dont la France.

C'est la raison pour laquelle a été signée la convention de coopération douanière entre notre pays et l'Azerbaïdjan. Elle ne présente pas de différences par rapport aux accords du même type conclu entre la France et plus d'une trentaine d'Etats.

La convention pose le principe de l'assistance mutuelle des administrations douanières dans le but de prévenir, rechercher, constater et sanctionner les infractions. Elle encadre la communication spontanée ou sur demande des renseignements dont les administrations douanières disposent concernant les fraudes, leurs auteurs possibles et les moyens de les combattre. Est aussi prévue la fourniture de copies de documents douaniers concernant les opérations frauduleuses.

Chaque administration douanière procède, dans les limites de ses compétences, aux enquêtes, interrogatoires de personnes suspectes, auditions de témoins, demandés par l'autre administration, et peut autoriser certains de ses agents à être présents lors des enquêtes menées par l'administration requérante.

Les frais résultant de la mise en œuvre de la convention ne donnent pas lieu à remboursement, sauf si les douaniers d'une partie ont été autorisés à comparaître en qualité de témoins ou d'experts devant un tribunal ou une autorité de l'autre partie. Dans ce cas, les indemnités versées et les frais de déplacement engagés à cette occasion sont supportés par la partie requérante.

La convention qui est l'objet du présent projet de loi, et dont les autorités d'Azerbaïdjan ont notifié l'accomplissement de leur procédure interne d'approbation en mai 2004, permettra de renforcer la coopération douanière entre la France et l'Azerbaïdjan, afin de combattre plus efficacement les trafics de stupéfiants, et dans une moindre mesure, de véhicules volés, organisés entre l'Europe occidentale et certains Etats de la Caspienne ou d'Asie centrale.

M. Michel Destot, Président, a souhaité savoir s'il existait un cadre multilatéral de coopération douanière pour fédérer les accords passés entre la France et une trentaine d'Etats.

Mme Martine Aurillac, Rapporteure, a indiqué que les accords étaient exclusivement bilatéraux.

Conformément aux conclusions de la Rapporteure, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3087).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Jeudi 7 décembre 2006***Présidence de M. Pierre Méhaignerie,
Président*

Statuant en application de l'article 91 du Règlement, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, la commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné les **amendements au projet de loi de finances rectificative pour 2006** (n° 3447).

Article premier : Allègement de la taxe sur les véhicules des sociétés afférente aux véhicules des salariés ou dirigeants pour lesquels l'entreprise procède à des remboursements de frais kilométriques :

La Commission a accepté l'amendement rédactionnel n° 117 présenté par M. Gilles Carrez.

Après l'article 2 :

La Commission a repoussé l'amendement n° 186 présenté par M. Jean-Louis Dumont, tendant à limiter à 10% par an l'augmentation de la cotisation des entreprises au titre de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat.

Article 3 : Prorogation et aménagement du dispositif de remboursement partiel de la TIPP et de la TICGN en faveur des agriculteurs :

La Commission a accepté l'amendement rédactionnel n° 118 présenté par M. Gilles Carrez.

La Commission a repoussé l'amendement n° 244 présenté par M. Jean-Louis Christ, tendant à étendre aux artisans le bénéfice du remboursement partiel de TIPP en faveur des agriculteurs.

Article 4 : Instauration d'une exonération de TIPP au bénéfice du ministère de la défense :

La Commission a accepté l'amendement n° 260 présenté par M. Gilles Carrez, tendant à exclure du bénéfice de l'exonération les produits pétroliers utilisés par la Gendarmerie nationale au titre de ses activités civiles.

Après l'article 4 :

La Commission a accepté l'amendement n° 306 présenté par M. Michel Raison, tendant à soumettre les mutations à titre onéreux de fonds agricoles au droit fixe de 125 euros et à leur appliquer l'exonération de droit de mutation à titre gratuit prévue pour les groupements fonciers agricoles, s'agissant des immeubles par destination agricole.

La Commission a examiné l'amendement n° 62 présenté par M. Hervé Novelli, tendant à instituer un plafond de versement commun aux dispositifs de réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement dans les PME (réduction d'impôt « Madelin », fonds communs de placement dans l'innovation et fonds d'investissement de proximité), d'un montant de 40.000 euros pour une personne seule et 80.000 euros pour un couple, les plafonds actuellement fixés pour chacun des dispositifs étant supprimés.

Le Rapporteur général a estimé qu'une telle fusion des plafonds comporte un risque de report de l'investissement direct vers l'investissement intermédié, qui bénéficiera d'un plafond largement supérieur, en contradiction avec les efforts importants faits pour conforter la réduction d'impôt pour souscription au capital de société non cotées dite « Madelin ».

La Commission a repoussé l'amendement n° 62.

Article 5 : Aménagement du régime des taxes et redevances applicables aux opérateurs de communications électroniques :

La Commission a accepté les amendements rédactionnels n°s 119 et 120 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 7 : Affectation aux régions d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) :

La Commission a examiné l'amendement n° 325 présenté par le Gouvernement, tendant à ajuster le niveau définitif pour 2006 des fractions du tarif de la TIPP attribuées aux régions pour la compensation financière des transferts de compétences prévues par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Le Rapporteur général a expliqué qu'il s'agit d'ajuster la compensation aux régions de différents transferts, en particulier celui des emplois de personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) pour tenir compte des dernières données connues sur le coût de ces transferts en 2006.

M. Augustin Bonrepaux a souhaité que le Gouvernement fasse le point sur le nombre d'agents qui ont été effectivement transférés jusqu'à aujourd'hui.

La Commission a accepté l'amendement n° 325.

Article 8 : Affectation aux départements d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances automobiles (TSCA) :

La Commission a accepté l'amendement n° 326 présenté par le Gouvernement, tendant à corriger le niveau définitif pour 2006 des fractions du tarif de la taxe sur les conventions d'assurance attribuées aux départements pour la compensation financière des transferts de compétence prévues par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La Commission a accepté l'amendement rédactionnel n° 121 présenté par M. Gilles Carrez.

Article 10 : Majoration et répartition des concours du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion :

La Commission a repoussé l'amendement n° 103 présenté par M. Bernard Derosier, tendant à porter de 500 millions d'euros à 840 millions d'euros le montant du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

La Commission a repoussé l'amendement n° 113 présenté par M. Bernard Derosier, tendant à conserver l'architecture actuelle du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

La Commission a accepté les amendements rédactionnels ou de précision n°s 122, 123, 124, 125, 126 et 127 présentés par M. Gilles Carrez.

Après l'article 10 :

La Commission a examiné l'amendement n° 324 présenté par le Gouvernement, tendant à affecter une partie du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation, d'une part, à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC) pour 50 millions d'euros et, d'autre part, à la dotation d'aménagement des communes pour 50 millions d'euros.

Le Rapporteur général a précisé que le prélèvement prévu par l'amendement du Gouvernement en faveur de la nouvelle ANCSEC tend à financer des actions de prévention de la délinquance dans les collectivités territoriales.

M. Michel Bouvard s'est élevé contre cette modification, qui lèsera les zones rurales au bénéfice des zones urbaines, qui seules bénéficieront du Fonds de prévention de la délinquance financé par l'ANCSEC. C'est en outre un cas supplémentaire d'affectation d'une recette à un nouvel opérateur de l'État, ce qui évite de lui verser une subvention budgétaire.

La Commission a repoussé l'amendement n° 324.

Article 17 : Ratification de trois décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance :

La Commission a repoussé l'amendement n° 284 présenté par M. Charles de Courson, tendant à exclure de la ratification par la loi de finances rectificative pour 2006 le décret d'avance n° 2006-1295 du 23 octobre 2006.

Article 18 : Définition d'un régime fiscal pour le développement de la filière superéthanol E85 :

La Commission a accepté les amendements rédactionnels nos 129 rectifié, 128 rectifié et 130 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 19 : Aménagement du crédit d'impôt pour l'acquisition ou la location de certains véhicules automobiles :

La Commission a repoussé l'amendement n° 76 rectifié présenté par M. Claude Goasguen, tendant à élargir le bénéfice du crédit d'impôt aux véhicules émettant moins de 100 grammes de CO₂ par kilomètre, ainsi que les amendements identiques nos 105 rectifié présenté par M. Michel Raison, 202 rectifié présenté par M. Pierre Lellouche, 226 présenté par M. Thierry Mariani et 227 présenté par M. Pierre Lellouche.

La Commission a repoussé les amendements identiques n° 75 rectifié présenté par M. Claude Goasguen, n° 104 rectifié présenté par M. Michel Raison et n° 225 présenté par M. Thierry Mariani, tendant à étendre le crédit d'impôt aux véhicules émettant moins de 120 grammes de CO₂ par kilomètre parcouru et mesurant moins de 3 mètres.

Article 20 : Création du livret de développement durable :

Suivant l'avis du Rapporteur général, la Commission a repoussé :

– les amendements n° 13 et n° 14 présentés par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, tendant à remplacer l'expression « travaux d'économies d'énergie » par celle de « travaux d'efficacité énergétique et pour une utilisation de source d'énergie renouvelable » pour l'emploi des sommes déposées sur les livrets de développement durable ;

– l'amendement n° 15 présenté par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, tendant à supprimer la condition d'ancienneté attachée aux bâtiments dans lesquels les travaux d'économies d'énergie financés par le livret seraient effectués ;

– l'amendement n° 16 présenté par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, tendant à prévoir que l'information adressée au ministre sur l'emploi des sommes collectées doit faire apparaître la ventilation selon leur usage.

La Commission a accepté l'amendement rédactionnel n° 131 présenté par M. Gilles Carrez.

Après l'article 20 :

La Commission a examiné l'amendement n° 106 rectifié présenté par M. Charles de Courson, tendant à instituer au profit de l'ADEME une taxe sur les sacs plastiques.

M. Charles de Courson a précisé que la disposition relative à la taxe sur les sacs plastiques a pour seul objet de rendre l'amendement recevable. En réalité, l'objectif véritablement poursuivi est d'imposer au décret prévu par la loi d'orientation agricole (n° 2006-11 du 5 janvier 2006) qu'il précise les exigences de biodégradabilité aux usages du plastique incorporant des matières d'origine végétale.

La Commission a repoussé, suivant l'avis du Rapporteur général, l'amendement n° 106 rectifié.

Article 22 : Imputation sur le revenu global des déficits fonciers afférents aux dépenses de préservation et d'amélioration du patrimoine naturel :

La Commission a accepté l'amendement rédactionnel n° 132 présenté par M. Gilles Carrez.

Article 23 : Instauration d'une taxe intérieure de consommation sur le charbon, les houilles et les lignites :

La Commission a accepté l'amendement rédactionnel n° 133 présenté par M. Gilles Carrez.

La Commission a repoussé l'amendement n° 238 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à exonérer la production et la fabrication de carton.

Après l'article 23 :

La Commission a accepté l'amendement n° 64 présenté par M. Serge Poignant, tendant à supprimer l'exigence d'une caution requise pour les opérateurs agréés pour la production de biocarburants.

La Commission a repoussé l'amendement n° 287 présenté par M. Jean Dionis du Séjour, visant à autoriser l'utilisation expérimentale d'huiles végétales pures par les collectivités locales.

La Commission a accepté l'amendement n° 55 rectifié présenté par M. Michel Diefenbacher, tendant à autoriser à titre expérimental l'usage des huiles végétales pures comme carburant pour les flottes captives des collectivités locales ou de leurs groupements ayant signé avec l'État un protocole permettant d'encadrer cet usage.

Article 25 : Modification des fourchettes des tarifs de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes :

La Commission a *accepté* le sous-amendement n° 228 présenté par M. Charles de Courson à l'amendement n° 37 de la Commission, tendant à augmenter de 1 euro le taux plafond de la taxe d'aéroport par passager pour les aéroports de la classe 2.

La Commission a examiné l'amendement n° 80 présenté par M. Charles de Courson, tendant à permettre l'inscription des flux financiers relatifs à la gestion des aides à l'insonorisation financées par la taxe sur les nuisances sonores aériennes dans un compte séparé de la comptabilité des exploitants d'aéroports.

M. Charles de Courson a précisé que le remboursement aux personnes publiques des emprunts qu'elles ont contractés pour financer des travaux d'insonorisation, se traduit, du point de vue comptable, par une dette pour les exploitants d'aérodromes. Cet amendement vise à ne pas alourdir le passif du bilan de ces exploitants en permettant la transcription comptable des flux financiers relatifs à la gestion des aides à l'insonorisation dans un compte séparé de la comptabilité de l'exploitant.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 80.

Après l'article 25 :

La Commission a *accepté* l'amendement n° 205 présenté par M. Thierry Mariani, tendant à exonérer du droit de timbre les passeports délivrés aux mineurs de moins de quinze ans, le **Rapporteur général** ayant précisé que les passeports électroniques devenus strictement individuels, il n'est plus possible d'y inscrire les enfants.

Article 26 : *Mise en œuvre du contrat de croissance signé entre les organisations professionnelles et l'État en faveur de l'emploi et de la modernisation du secteur des hôtels, cafés et restaurants :*

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° 134 présenté par M. Gilles Carrez.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 69 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à étendre à toutes les entreprises commerciales et artisanales le dispositif de provision pour dépenses de mise aux normes d'accessibilité des personnes handicapées.

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n^{os} 142, 135, 136, 137, 138, 143 et 144 présentés par M. Gilles Carrez.

Après l'article 27 :

La Commission a *accepté* l'amendement n° 236 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à préciser que les revenus tirés de contrats liant directement un sportif à son sponsor dans le cadre de son activité ouvrent droit au lissage des bénéfices imposables prévu par l'article 100 *bis* du code général des impôts.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° 210 présenté par M. Georges Fenech, tendant à permettre au professionnel exerçant une profession libérale à statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, de pouvoir

opter pour un étalement de l'imposition des revenus qu'il aura perçus au cours de sa dernière année d'activité professionnelle ;

– l'amendement n° 73 de M. Philippe Folliot, tendant à transformer la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité des enfants à charge en un crédit d'impôt.

La Commission a examiné l'amendement n° 262 présenté par MM. Gilles Carrez et Pierre Méhaignerie, tendant à instaurer une réduction d'impôt sur le revenu égale à 25 % du prix de revient d'un logement neuf ou à rénover dans les résidences hôtelières à vocation sociale, retenu dans la limite de 50.000 euros pour une personne seule ou le double pour un couple.

Le **Rapporteur général** a précisé que cet amendement tend à étendre le dispositif existant pour les résidences de tourisme, afin de trouver des solutions rapides pour les populations de plus en plus nombreuses qui ne parviennent pas à se loger. Il s'agirait d'un dispositif expérimental.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 262.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 79 présenté par M. Georges Fenech, tendant à permettre à tout contribuable fiscalement domicilié en France de déduire de ses revenus imposables les frais financiers liés à l'emprunt éventuellement souscrit pour acquérir des parts sociales ou des actions de la société dans laquelle il exerce son activité professionnelle.

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'étant élevé contre la multiplication des amendements proposant la création de nouvelles « niches » fiscales et suivant l'avis du **Rapporteur général**, la Commission a *repoussé* les amendements n°s 110, 221, 219, 224, 222, 220, 223, 218 et 217 présentés par M. Thierry Mariani, tendant à instituer une réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de débroussaillage et de maintien en état débroussaillé visés à l'article L. 322-3 du code forestier, ces amendements différant selon le taux de la réduction d'impôt (50%, 30% ou 20%) et la limite dans laquelle serait retenu le montant des travaux (3.000 euros, 2.000 euros ou 1.000 euros).

La Commission a *accepté* l'amendement n° 213 présenté par M. Gilles Carrez, tendant à majorer le plafond de revenu fiscal de référence du dispositif du prêt à taux zéro, le **Rapporteur général** ayant indiqué qu'il s'agit de maintenir strictement l'économie du système en prenant en compte la réforme de l'impôt sur le revenu introduite par la loi de finances initiale pour 2006 qui a supprimé l'abattement de 20% et l'a intégré dans les taux du barème.

La Commission a examiné l'amendement n° 177 présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à instituer des fonds communs de placement à risques (FCPR) pour la souscription au capital d'une société constituée dans le but exclusif de racheter tout ou partie du capital d'une autre société, qui seraient ouverts à l'ensemble des salariés et dirigeants de l'entreprise rachetée ainsi qu'aux dirigeants, salariés ou personnes physiques agissant pour le compte de la société de gestion.

Le **Rapporteur général** a indiqué que cet amendement veut faciliter la participation des salariés à une opération de « *leverage buy-out* » effectuée sur leur entreprise mais qu'il n'est pas souhaitable d'introduire de structures intermédiaires bénéficiant d'avantages fiscaux supplémentaires dans le financement de telles opérations.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 177.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 71 présenté par M. Jean-Jacques Descamps, tendant à instituer un critère de rémunération du salarié (qui devrait être inférieure à trois SMIC) pour l'éligibilité à l'attribution de chèques-vacances, en remplacement du critère fondé sur le revenu fiscal de référence du foyer.

La Commission a examiné l'amendement n° 109 présenté par M. Pierre Hériaud, tendant à abroger l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720 du 30 décembre 2005) et à rétablir le dispositif antérieur applicable à la comptabilisation des stocks à rotation lente.

M. Pierre Hériaud a indiqué que l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2005 a modifié le mode de détermination des bénéfices des exploitants et sociétés agricoles en ce qui concerne la comptabilisation des stocks à rotation lente, mettant fin à un système optionnel qui donnait toute satisfaction aux professionnels concernés, notamment pour les productions végétales à cycle long (pépinières). Ces

professionnels ne peuvent plus bénéficier de la règle selon laquelle la valeur des stocks était bloquée à l'année $n + 1$ et les règles introduites par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2005 posent d'importantes difficultés aux comptables qui sont actuellement en train de travailler à l'établissement des comptes des exploitants pour 2006. Sous couvert de simplification, la loi de finances rectificative pour 2005 a en fait provoqué beaucoup de perturbations.

Le **Rapporteur général** a souligné la complexité du dossier de la fiscalité des stocks à rotation lente. En outre, le dispositif introduit dans la loi de finances rectificative pour 2005 a été défini en concertation avec les professionnels pour améliorer et simplifier, au-delà de la seule question de stocks à rotation lente, le lissage de l'imposition de leurs revenus agricoles exceptionnels.

Le Rapporteur général s'en étant remis à sa sagesse de la Commission, la Commission a *accepté* l'amendement n° 109.

Article 28 : Financement de l'Agence nationale des titres sécurisés :

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels ou de précision n°s 145 rectifié, 146, 147, 148, 149 et 150 présentés par M. Gilles Carrez.

Après l'article 28 :

La Commission a *accepté* les sous-amendements n°s 263, 266 et 267 présentés par M. Gilles Carrez à l'amendement n° 24 de M. Jean-Paul Charié, tendant à limiter le champ d'application de cet amendement aux seuls immeubles destinés à titre exclusif à accueillir des expositions et des congrès et aux équipements affectés à ces mêmes immeubles.

Le **Rapporteur général** s'en étant remis à la sagesse de la Commission, la Commission a *accepté* l'amendement n° 81 rectifié présenté par M. Aimé Kergueris, tendant à permettre, au titre d'un exercice clos ou d'une période d'imposition arrêtée entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008, l'option pour la taxation forfaitaire au tonnage des navires armés au commerce prévue à l'article 209-0 B du code général des impôts pour les entreprises qui étaient éligibles avant le 1^{er} janvier 2007 sans avoir opté.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 116 présenté par M. Gilles Carrez, tendant à soustraire les groupements de coopération sociale et médico-sociale à l'impôt sur les sociétés en leur accordant un régime fiscal similaire à celui des sociétés de personnes avec possibilité d'option pour l'impôt sur les sociétés, le **Rapporteur général** ayant précisé qu'il s'agit d'harmoniser le régime fiscal de ces organismes avec celui des groupements de coopération sanitaire.

Après l'article 29 :

La Commission a *accepté* l'amendement n° 114 présenté par M. Gilles Carrez, tendant à proroger et à adapter plusieurs dispositifs fiscaux, notamment en faveur des zones fragiles du territoire.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 276 présenté par M. Jean-Claude Sandrier, tendant à majorer les taux d'imposition des bénéficiaires des entreprises pétrolières.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 252 présenté par le Gouvernement, tendant à relever de 10 à 16 millions d'euros le plafond du crédit d'impôt recherche, pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2007, le **Rapporteur général** ayant souligné l'intérêt de ce relèvement et précisé qu'il aurait un coût estimé à 100 millions d'euros à partir de l'année 2008.

Après l'article 30 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° 209 présenté par M. Georges Fenech, tendant, à compter du 1^{er} janvier 2008, à porter respectivement de 37.400 euros à 50.000 euros et de 45.800 euros à 57.600 euros le seuil de la franchise en base de TVA et le seuil d'exclusion du régime du forfait de TVA au regard du chiffre d'affaires de l'année en cours applicables aux opérations réalisées par les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et les avoués ;

– l'amendement n° 8 rectifié présenté par M. Yannick Favennec, tendant, d'une part, à exclure du champ de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat les entreprises de vente d'automobiles dont la

surface de vente close et couverte est inférieure à 3.000 m² et, d'autre part, à réduire de 70% le taux de cette taxe applicable aux établissements de vente de véhicules automobiles.

Article 31 : *Transfert de la créance détenue par l'État sur l'Unédic au Fonds de solidarité :*

La Commission a examiné l'amendement n° 179 présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à autoriser les présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux des commissions chargées des finances à se faire assister, sous leur autorité et sous leur contrôle, par des agents des assemblées du Parlement, des organismes ou des personnes indépendants et qualifiés dans le domaine du contrôle et de l'évaluation, pour l'exercice des pouvoirs d'investigation qu'ils tirent du IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

M. Hervé Novelli a rappelé que ce sujet n'est pas nouveau mais qu'il s'inscrit désormais dans un consensus très large sur le nécessaire renforcement des capacités d'expertise et d'évaluation du Parlement, comme le montrent d'ailleurs certaines conclusions du récent rapport sur la mise en œuvre de la LOLF remis au Gouvernement par MM. Alain Lambert et Didier Migaud.

Le **Rapporteur général** a observé que l'objectif poursuivi par cet amendement est déjà satisfait par la capacité qu'a naturellement le Parlement de s'adjoindre le concours d'experts pour faciliter l'exercice de son contrôle dans des domaines techniques, si besoin est. En outre, l'amendement limite le recours à ces experts à la seule mise en œuvre des pouvoirs d'investigation définis par le IV de l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, ce qui pourrait laisser supposer qu'*a contrario*, les membres du Parlement seraient privés de cette faculté pour l'exercice de leurs autres missions. Une telle interprétation, que l'on ne peut écarter, irait à rebours des intentions des auteurs de cet amendement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné le risque qu'il y aurait à introduire des précisions législatives excessivement fines, qui pourraient *in fine* nuire à la capacité de contrôle du Parlement, d'autant que l'objectif des auteurs de cet amendement est d'ores et déjà satisfait.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 179.

Après l'article 31 :

La Commission a *accepté* l'amendement n° 259 présenté par M. Gilles Carrez, tendant à instaurer, pour les personnes morales qui réalisent des investissements bénéficiant des dispositifs fiscaux incitatifs au titre des investissements outre-mer en vue de les donner en location, l'obligation de déclarer à l'administration fiscale les informations permettant l'évaluation de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, le **Rapporteur général** ayant indiqué que cette disposition nécessaire à l'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer a été souhaité par la commission instituée à cette fin.

La Commission a *repoussé*, suivant l'avis du **Rapporteur général**, quatre amendements identiques n°s 178, 207, 211 et 239 présentés, respectivement, par MM. Jean-Michel Fourgous, Thierry Mariani, Mme Chantal Brunel et M. Michel Bouvard, tendant à permettre aux entreprises demandant à bénéficier du crédit d'impôt recherche d'adresser, au préalable, leur déclaration aux agents du ministère chargé de la recherche et de la technologie afin qu'ils apprécient l'éligibilité des dépenses à ce dispositif, cette appréciation étant opposable à l'administration des impôts en cas de contrôle fiscal.

La Commission a *repoussé* l'amendement n°255 présenté par M. Camille de Rocca-Serra, tendant à ce que, d'une part, les maires puissent se faire communiquer par l'administration en charge des contributions indirectes les éléments d'information que celle-ci détient en matière d'impôt sur les spectacles et de surtaxe sur les eaux minérales et, d'autre part, à ce que le président de l'Assemblée territoriale de Corse et les présidents de conseils généraux de Corse puissent se faire communiquer par l'administration en charge des contributions indirectes les éléments d'information que celle-ci détient en matière de droit de consommation sur les tabacs manufacturés, après que le **Rapporteur général** s'en fut remis à la sagesse de la Commission.

Article 32 : *Transformation de la déduction du revenu global au titre des souscriptions au capital des SOFICA en une réduction d'impôt sur le revenu :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s 139, 140 et 141 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 33 : *Simplification de la taxe sur le prix d'entrée aux séances organisées dans les établissements de spectacles cinématographiques, transfert de sa gestion au Centre national de la cinématographie et dématérialisation de la billetterie pour les spectacles :*

La Commission a *accepté* les amendement rédactionnels n^{os} 151, 152, 153, 154 et 155 présentés par M. Gilles Carrez.

Après l'article 33 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 204 présenté par M. Thierry Mariani, tendant à supprimer la majoration du montant de la redevance audiovisuelle due par les débiteurs de boissons.

Article 34 : *Aménagement de la redevance sur l'emploi de la reprographie*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 156 présenté par M. Gilles Carrez, tendant à requalifier en taxes la redevance sur l'emploi de la reprographie et la redevance sur l'édition des ouvrages de librairie.

Après l'article 34 :

La Commission a examiné l'amendement n° 67 présenté par M. Philippe-Armand Martin, tendant à proroger en 2007 le plafonnement de la part variable de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles.

Le **Rapporteur général** a expliqué que la part variable de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles est, en application de l'article 302 *bis* MB du code général des impôts, plafonnée à 120 % du total des sommes acquittées pour l'année 2002 au titre des taxes parafiscales auxquelles elle s'est substituée. Cet amendement propose de prolonger d'une année supplémentaire ce plafonnement.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que ce plafonnement ne saurait perdurer et qu'il faudra y mettre fin.

Après que le **Rapporteur général** s'en fut remis à la sagesse de la Commission, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 67

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 198 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à revaloriser le montant maximal de la taxe destinée au développement de la formation professionnelle dans les transports routiers et *accepté* l'amendement n° 215 présenté par M. Michel Bouvard ayant le même objet dans une rédaction améliorée.

Article 36 : *Transfert du recouvrement des produits et redevances du domaine au réseau comptable de la direction générale de la comptabilité publique :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n^{os} 157, 158, 159, 160 et 161 présentés par M. Gilles Carrez.

Après l'article 36 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° 82 présenté par M. Jean-Claude Viollet, tendant à transformer en crédit d'impôt la réduction d'impôt sur le revenu au titre des frais de scolarité des enfants à charge ;

– l'amendement n° 214 présenté par M. Denis Merville, tendant à exonérer partiellement de taxe foncière les propriétés bâties dans des zones classées « Seveso ».

La Commission a *accepté* l'amendement n° 72 présenté par M. Denis Merville, tendant à permettre aux collectivités locales d'exonérer partiellement de taxe foncière les propriétés bâties dans des zones classées « Seveso ».

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 68 présenté par M. François Scellier, tendant à élargir les critères environnementaux dont le respect permet de porter à 20 ans la durée de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les bailleurs sociaux pour leurs logements locatifs neufs.

La Commission a *accepté* :

– l'amendement n° 249 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à étendre le bénéfice de l'exonération totale de taxe professionnelle instituée en faveur des éditeurs et des sociétés coopératives de messagerie de presse constituées exclusivement entre éditeurs aux sociétés dont le capital est détenu majoritairement par des sociétés coopératives de messagerie de presse qui leur confient l'exécution d'opérations de groupage et de distribution conformément à la loi dite « Bichet » du 2 avril 1947 ;

– l'amendement n° 271 présenté par M. Charles de Courson, tendant à exonérer de taxe professionnelle, à compter des impositions établies au titre de 2008, les vendeurs à domicile indépendants dont le montant de la rémunération brute totale perçue au titre de cette activité donne lieu au versement de cotisations sociales calculées forfaitairement.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° 111 présenté par M. Thierry Mariani, visant à exonérer de taxe professionnelle les commerçants dont l'activité se trouve limitée par des travaux de voirie publique induisant des difficultés d'accès aux locaux et l'amendement n° 245 présenté par M. Thierry Mariani, limitant cette possibilité d'exonération à une fois par décennie ;

– l'amendement n° 77 présenté par M. Georges Fenech, tendant à modifier les règles de calcul de la base d'imposition à la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux, des agents d'affaires et intermédiaires de commerce, employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés, en portant le pourcentage des recettes prises en compte à 5% à compter de 2007 contre 6% actuellement et en calculant ces recettes hors taxes à compter de 2007 ;

– l'amendement n° 78 présenté par M. Georges Fenech tendant à porter cet élément de la base d'imposition à la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux, agents d'affaires et intermédiaires de commerce, employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés à 5% des recettes à compter de 2007 contre 6% actuellement ;

La Commission a *accepté* un amendement n° 194 présenté par M. Daniel Garrigue, tendant à autoriser les communes à instituer une taxe annuelle sur les friches commerciales situées sur leur territoire.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 88 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à majorer les droits de mutation à titre onéreux afin d'alimenter un fonds de péréquation de ces droits.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 115 présenté par M. Gilles Carrez, proposant plusieurs aménagements de coordination pour la bonne mise en œuvre de dispositifs fiscaux récemment adoptés, soit en y apportant certaines précisions de portée pratique, soit en levant toute ambiguïté quant à leur portée exacte afin de prévenir des litiges.

Après que le **Rapporteur général** a remarqué que ces amendements sont satisfaits par le précédent amendement, la Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° 192 présenté par M. Gérard Hamel, tendant à corriger une erreur de référence dans le dernier alinéa du I de l'article 1585 D du code général des impôts,

– l'amendement n° 193 présenté par M. Gérard Hamel, tendant à reporter au 31 mars 2007 la date maximale de délibération pour instituer la taxe spéciale d'équipement pour les établissements publics fonciers créés en 2006.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 247 présenté par M. Bertho Audifax, tendant à proroger jusqu'au 31 décembre 2011 le régime de la taxe d'embarquement, dont la durée d'application a été limitée au 31 décembre 2006 compte tenu du besoin de ressources de fonctionnement des régions d'outre-mer et des communes érigées en stations classées, après que le **Rapporteur Général** a relevé que le rendement de la taxe se limite à 12 millions d'euros.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° 272 présenté par M. Yves Bur, tendant à instaurer à titre expérimental, dans la région Alsace et jusqu'au 31 décembre 2012, une taxe à l'essieu sur les véhicules de transports de marchandises ;

– les amendements n° 86 et 275 présentés par M. Augustin Bonrepaux et M. Jean-Claude Sandrier tendant à supprimer la réforme de la taxe professionnelle prévue à l'article 85 la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) ;

– l'amendement n° 90 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à retenir le taux de l'année 2005 et non un taux 2004 majoré comme taux de référence pour limiter la prise en charge par l'État du plafonnement de la taxe professionnelle.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 173 présenté par M. Jean-Yves Cousin, tendant à étendre le mécanisme de neutralisation des « effets taux » résultant de transferts de compétences entre communes et EPCI à fiscalité additionnelle pour le calcul du « ticket modérateur », actuellement limité aux transferts intervenant à compter de 2005, aux transferts de compétences entre communes et EPCI intervenus en 2004.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° 91 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à financer la réforme du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée par un relèvement du taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle ;

– l'amendement n° 92 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à prévoir une majoration spéciale de la réfaction effectuée sur le « ticket modérateur » de certains EPCI à fiscalité propre à concurrence des dégrèvements mis à la charge de ces établissements correspondant à une augmentation du produit des impôts directs locaux inférieure ou égale à l'indice prévisionnel de l'inflation de l'année d'imposition ;

– un amendement n° 201 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à prévoir une réfaction progressive du « ticket modérateur » des communes qui doivent honorer un appel en garantie d'emprunt, accordé avant le 1^{er} janvier 2007 et d'un montant supérieur à 5% des recettes réelles de fonctionnement.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 74 présenté par M. Pascal Terrasse, tendant à instaurer une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties des surfaces plantées en vignes dans les départements de la Drôme et de l'Ardèche.

Article 40 : *Réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s 162, 163, 164, 166 et 165, présentés par M. Gilles Carrez.

Article 41 : *Modification des modalités de gestion des cotisations et prestations de retraite des fonctionnaires de La Poste :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s 168, 169, 170 et 171, présentés par M. Gilles Carrez.

Article 42 : *Exonération de redevance sur la création de bureaux (RCB) :*

La Commission a examiné l'amendement n° 261, présenté par M. Gilles Carrez, tendant à étendre à l'ensemble du territoire de l'Île-de-France le bénéfice de l'exonération de la redevance sur la création de bureaux que l'article 42 propose d'instituer en faveur des superficies de bureaux existantes et reconstruites lors d'opérations de reconstruction d'immeubles réalisées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national.

Le **Rapporteur général** a estimé que, si la nécessité d'encourager la reconstruction de nombreux immeubles, en particulier dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de la Défense, ne fait guère de doute, il est préférable de ne pas réserver le bénéfice de l'exonération de la redevance sur la création de bureaux à la zone la mieux dotée en surfaces de bureaux afin d'encourager une répartition plus harmonieuse de ces surfaces en Île-de-France. S'agissant du problème de la compensation de cette exonération à la région Île-de-France, il semblerait qu'une solution acceptable puisse être trouvée. Cette question sera soulevée en séance publique afin d'obtenir des réponses du Ministre chargé du budget. Il apparaît cependant que dans la mesure où l'exonération encourage de manière efficace pour l'ensemble de la région les opérations de démolition-reconstruction de préférence aux simples rénovations, et du fait que ces

opérations tendent fréquemment à augmenter la surface de bureaux, la région pourrait ne pas subir de moins-value puisque le manque à gagner lié à l'exonération serait compensé par l'accroissement de la surface de bureaux, qui, lui, reste soumis à la redevance.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 261.

Article 43 : Réforme du concours de la dotation générale de décentralisation (DGD) relatif aux ports :

La Commission a *accepté* l'amendement n° 172 de coordination, présenté par M. Gilles Carrez.

Après l'article 43 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 101, présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à ce que la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales tienne compte des caractéristiques des territoires ruraux, notamment de leur faible densité de population, ainsi que des nouvelles obligations de nature environnementale qui s'imposent aux collectivités locales de ces territoires.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 107, présenté par M. Gilles Carrez, tendant à préciser que la suppression, prévue par l'article 141 de la loi de finances pour 2006, de la première part du concours particulier de la dotation générale de décentralisation relatif aux bibliothèques municipales sera progressive et étalée sur quatre exercices, à raison de 25% de baisse des crédits par an.

La Commission a examiné l'amendement n° 199, présenté par M. Michel Bouvard, tendant à garantir que, pour les conventions signées avant le 1^{er} janvier 2005 par des collectivités territoriales avec d'autres collectivités territoriales, les collectivités bénéficiaires de fonds de concours continueront à percevoir l'intégralité du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) sur la part relative à la dépense d'investissement éligible concernée, selon le principe applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 23 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

M. Michel Bouvard a indiqué que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié la gestion du FCTVA pour les volets routiers des contrats de plan. L'objectif de l'amendement est d'assurer la neutralité de ces modifications pour les conventions signées avant l'entrée en vigueur de cette loi, et dont l'équilibre est différent de ce qu'il aurait été si elles avaient été établies sous les nouvelles règles.

La Commission a *accepté* l'amendement n° 199.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° 240, présenté par M. Michel Bouvard, tendant, pour le calcul de la DGF des communes de moins de 10.000 habitants, à majorer leur population d'un habitant pour 10 étudiants inscrits dans un centre universitaire situé dans la commune ;

– l'amendement n° 241, présenté par M. Michel Bouvard, tendant à ce que la population DGF des communes de moins de 10.000 habitants soit majorée d'un habitant par logement géré par un centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ou par un organisme expressément dédié à la gestion de logements étudiants ;

– l'amendement n° 96, présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à ce que le potentiel financier des communes de montagne soit minoré de la part de leur dotation superficielle correspondant à la majoration de 5,1 euros par hectare dont elles bénéficient ;

– l'amendement n° 94, présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à prévoir une garantie de progression minimale de 6% de la dotation de fonctionnement minimale ;

– l'amendement n° 98, présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à indexer le complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes sur le taux de progression de la dotation de base lorsque ce complément représente plus de 40% de cette dotation.

La Commission a *accepté* :

– l'amendement n° 265, présenté par M. Gilles Carrez, tendant à simplifier la répartition des dotations de péréquation communales, en supprimant des clauses de plafonnement devenues obsolètes ;

– l'amendement n° 269, présenté par M. Gilles Carrez, tendant à exclure les logements foyers des logements sociaux pris en compte pour la répartition de la dotation de solidarité urbaine ;

– l'amendement n° 264, présenté par M. Gilles Carrez, tendant à préciser les règles d'éligibilité des communes à la deuxième part de la dotation de développement rural.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 89, présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à modifier, à compter de 2004, la méthode d'actualisation du montant de la compensation de l'assujettissement à la taxe professionnelle de la société France Télécom dans les conditions de droit commun, pour tenir compte des bases imposables de l'année de la société.

Après l'article 44 :

La Commission a accepté les amendements identiques nos 52, 191 et 200 présentés respectivement par MM. Martial Saddier, Augustin Bonrepaux et Michel Bouvard, tendant à pérenniser la possibilité pour les collectivités territoriales d'obtenir le remboursement des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours consécutives à la pratique de toute activité sportive ou de loisirs.

Après l'article 45 :

La Commission a accepté :

– l'amendement n° 253, présenté par le Gouvernement, tendant à conforter le fondement juridique la taxe spéciale de consommation sur les produits pétroliers instituée par le Conseil général de Mayotte dans sa délibération n°48/2005/DG du 19 mai 2005 ;

– l'amendement n° 243, présenté par M. Michel Bouvard, tendant à créer quatre documents de politique transversale (DPT) consacrés à la prévention de la délinquance, à l'aménagement du territoire, à la lutte contre le changement climatique et à l'orientation et insertion professionnelle des jeunes, à supprimer le DPT relatif à l'enseignement supérieur et à supprimer les annexes générales « jaunes » consacrées aux agences de l'eau et à l'aménagement du territoire ;

– l'amendement n° 254 présenté par le Gouvernement, tendant à étendre aux ressortissants des pays anciennement placés sous souveraineté française le bénéfice de l'augmentation de l'indice applicable à la retraite des combattants de 33 à 35 points, prévue par l'article 125 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005).

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 273 et 274 présentés par M. Jean-Claude Sandrier, tendant à transmettre au Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, respectivement, un rapport sur les techniques d'optimisation et de délocalisation fiscale et un rapport sur l'impact du régime du bénéfice mondial consolidé.

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

Mercredi 6 décembre 2006

*Présidence de M. Guy Geoffroy, vice-président,
puis de M. Philippe Houillon, président*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Philippe Houillon, le projet de loi organique relatif à la formation et à la responsabilité des magistrats (n° 3391).

Intitulé du chapitre I^{er} :

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** étendant l'intitulé du chapitre au recrutement des magistrats.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Rétablissement de l'obligation de formation continue* :

Elle a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** rétablissant l'obligation de formation continue pour les magistrats, qui avait été supprimée en 1995.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 18-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Relèvement de la proportion maximale des magistrats recrutés sur titre* :

Elle a *adopté* un amendement du **rapporteur** élevant, conformément à une proposition de la commission d'enquête sur l'affaire dite « d'Outreau », d'un cinquième au tiers la proportion maximale des candidats à l'École nationale de la magistrature (ENM) recrutés sur titre.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Institution d'un stage obligatoire de huit mois en cabinet d'avocat ou auprès d'un barreau pour les auditeurs de justice* :

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du **rapporteur** prévoyant que les auditeurs de justice devront, pendant leur scolarité, effectuer un stage d'une durée minimale de huit mois auprès d'un avocat ou auprès d'un barreau.

M. Alain Marsaud a estimé que l'incompatibilité entre le statut d'auditeur de justice et l'exercice d'une activité libérale devait être réaffirmée sans ambiguïté.

Le **rapporteur** a indiqué que ce type de stage existait déjà pour une durée de deux mois et que l'amendement se bornait à faire figurer cette obligation dans la loi organique, tout en étendant la durée et le champ du stage. La possibilité d'effectuer les stages auprès des barreaux et non pas seulement d'un avocat permettra en effet de familiariser les magistrats avec les différentes facettes de l'aide légale. L'allongement à huit mois de sa durée paraît nécessaire pour répondre à ses objectifs même s'il est susceptible d'être modifié en fonction des impératifs de la scolarité. La Commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Possibilité pour le jury de classement de formuler des réserves sur la première affectation d'un auditeur de justice* :

Puis, la Commission a adopté un amendement présenté par le **rapporteur** précisant que le jury, lors de la déclaration d'aptitude d'un auditeur de justice à exercer les fonctions judiciaires, pourra formuler

non seulement des recommandations, comme cela est déjà prévu dans l'état du droit, mais également des réserves sur la capacité des auditeurs à exercer certaines fonctions lors de leur première affectation.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Versement au dossier du magistrat des recommandations et des réserves du jury de classement sur la première affectation* :

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par le **rapporteur** prévoyant que les réserves et recommandations susmentionnées seront versées au dossier du magistrat lors de sa nomination.

M. Jacques Floch s'est inquiété de voir peser sur le magistrat, tout au long de sa carrière, les réserves inscrites à son dossier par le jury avant son entrée dans son premier poste. Il a, par ailleurs, estimé que, s'il était dans la tradition des écoles professionnelles de signaler les aptitudes à certaines fonctions, les inaptitudes étaient généralement passées sous silence, seule l'expérience acquise permettant d'évaluer effectivement les capacités et les faiblesses de l'impétrant.

M. Michel Vaxès s'est interrogé sur l'intérêt d'inscrire dans la loi la possibilité pour un jury de faire part, éventuellement, de réserves et de porter ensuite ces mentions dans le dossier personnel du magistrat.

Mme Anne-Marie Comparini a fait observer combien, dans le contexte du projet de loi de modernisation de la fonction publique actuellement en discussion, il était important d'étendre à la magistrature toute mesure qui permettrait de mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des carrières.

Le **rapporteur** a souligné que, si le texte en vigueur faisait déjà mention des recommandations sur les premiers postes que le magistrat serait le plus à même d'occuper, dans la pratique, ces recommandations prenaient souvent la forme de réserves et qu'en conséquence il n'était pas interdit à la loi de donner un fondement explicite à cette pratique. En outre, il a fait remarquer qu'il serait toujours loisible au magistrat, par ses capacités dûment constatées par les chefs de cour, de faire montre au cours de son expérience de progrès qui permettent de surmonter sans conteste les réserves émises à son encontre avant même son entrée en fonction, ce dont son dossier pourrait ensuite faire état. Il a ajouté que cette démarche s'inscrivait parfaitement dans une logique d'évaluation, indispensable à toute politique de gestion des ressources humaines, comme l'avait reconnu la commission d'enquête sur l'affaire dite « d'Outreau ».

La Commission a *adopté* cet amendement.

CHAPITRE I

Dispositions relatives à la formation

Article 1^{er} (art. 21-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Soumission des candidats reçus au concours complémentaire de l'ENM à une formation probatoire – Suivi d'une formation complémentaire pour les candidats déclarés aptes* :

La Commission a *adopté* cinq amendements rédactionnels et de précision présentés par le **rapporteur**, puis l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} (art. 25 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Relèvement de la proportion maximale de magistrats nommés au second grade par la voie de l'intégration directe au corps judiciaire* :

Sur proposition du **rapporteur**, la Commission a *adopté* un amendement relevant de 20 % à 25 % la proportion maximale de magistrats nommés au second grade par la voie de l'intégration directe au corps judiciaire.

Article additionnel après l'article 1^{er} (art. 25-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Relèvement de la proportion maximale de magistrats nommés au premier grade par la voie de l'intégration directe au corps judiciaire* :

Selon la même logique et également sur proposition **du rapporteur**, elle a *adopté* un amendement relevant de 5 % à 10 % la proportion maximale de magistrats nommés au premier grade par la voie de l'intégration directe.

Article 2 (art. 25-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Généralisation, sauf dispense exceptionnelle, de la formation probatoire pour les candidats admis à l'intégration directe dans le corps judiciaire* :

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** permettant, dans la rédaction de cet article, de distinguer clairement l'étape de l'admission des candidats de celle du recrutement et de la nomination des magistrats. Puis, elle a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 2 (art. 26 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Prise en compte obligatoire des réserves du jury pour la nomination des auditeurs de justice à un premier poste* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que l'auditeur de justice ne pourra pas être nommé à des fonctions ayant fait l'objet des réserves mentionnées par le jury de classement lors de la déclaration d'aptitude. Il a indiqué qu'il s'agissait ainsi de tirer les conséquences d'un précédent amendement permettant de formuler des réserves lors de la déclaration d'aptitude d'un auditeur de justice.

Article 3 (art. 41-12 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Suivi, sauf dispense exceptionnelle, d'une formation probatoire avant la nomination des candidats recrutés pour l'exercice temporaire des fonctions de magistrat* :

La Commission a *adopté* un amendement de précision du **rapporteur**, puis l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 (art. 41-19 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Généralisation de la formation probatoire pour les juges de proximité* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur**, puis l'article 4 ainsi modifié.

Après l'article 4 :

M. Michel Vaxès a présenté un amendement ayant pour objet de prévoir, parmi les épreuves d'admissibilité à l'École Nationale de la Magistrature, une épreuve portant sur la criminologie, en précisant que cet amendement permettrait de s'assurer que les candidats n'ont pas reçu uniquement une formation juridique mais également une formation en sciences humaines.

Après avoir reconnu l'intention louable de l'amendement, le **rapporteur** s'y est déclaré opposé, en soulignant que la disposition proposée était de nature réglementaire, qu'elle devrait logiquement conduire à énumérer dans la loi l'ensemble des matières des épreuves de ces concours, et que la criminologie pourrait difficilement faire l'objet d'une épreuve obligatoire car le contenu même de cette matière ne fait pas l'objet d'un consensus universitaire. Le rapporteur a toutefois invité M. Michel Vaxès à présenter à nouveau son amendement en séance, afin que la question du programme des concours d'entrée à l'ENM puisse y être évoquée.

Mme Anne-Marie Comparini a rappelé que la dimension sociale et humaine était essentielle dans la formation des magistrats. Elle a estimé que les dysfonctionnements relatifs au recueil de la parole de l'enfant avaient joué un rôle majeur dans l'affaire d'Outreau, et elle a par conséquent regretté que le projet de loi sur la formation des magistrats n'aborde pas cette question.

La Commission a alors *rejeté* l'amendement de M. Michel Vaxès.

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la discipline

Article additionnel avant l'article 5 (art. 6 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Serment des magistrats* :

Le **rapporteur** a présenté un amendement proposant une nouvelle rédaction du serment des magistrats. Rappelant que le serment est le texte à partir duquel les règles de déontologie sont déclinées par le CSM, il a appelé l'attention des commissaires sur le caractère tout à la fois général et lacunaire de son actuelle rédaction, puisque plusieurs obligations déontologiques prévues par le statut de la magistrature n'y figurent pas, telles que le devoir d'impartialité ou le devoir de réserve, et qu'il n'est fait aucune référence précise à l'obligation de respecter les droits des parties et donc aux règles de procédure qui garantissent ces droits. Il a indiqué que la rédaction proposée reprenait celle de l'avant-projet de loi préparé par Mme Élisabeth Guigou lorsqu'elle était garde des Sceaux, en 1999, ainsi que les propositions formulées en 2005 par la « commission Cabannes » sur l'éthique de la magistrature. Après avoir rappelé que la mention de la diligence avait soulevé des critiques, il a précisé qu'était seule concernée la diligence personnelle du magistrat, qui ne saurait être mis en cause lorsque le retard d'une procédure est dû à une insuffisance de moyens.

Après avoir estimé que la mention de la diligence dans le serment était importante, **M. Alain Marsaud** a souhaité savoir dans quelle mesure le devoir de réserve devrait s'appliquer aux magistrats syndicalistes, qui n'hésitent pas à faire preuve d'une grande liberté de ton et de propos.

M. Georges Fenech a regretté que l'amendement proposé par le rapporteur ne fasse pas figurer dans le serment la notion de dignité humaine, dont la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau avait pourtant permis de révéler toute l'importance. Il a par conséquent proposé que le serment mentionne le respect non seulement des droits, mais également de la dignité humaine de toutes les parties.

M. André Vallini a exprimé ses réticences à l'égard de cette proposition en soulignant son imperfection rédactionnelle, puisqu'il ne saurait être question du respect de la dignité humaine d'une partie qui est une personne morale. Il a par ailleurs souhaité avoir confirmation du fait que les syndicalistes seraient bien exemptés du devoir de réserve mentionné dans le serment.

M. Michel Hunault a exprimé ses réserves à l'égard de l'amendement du rapporteur, et son opposition à la mention de la diligence et du devoir de réserve. Il a souhaité connaître la position des magistrats sur la rédaction proposée. Il s'est enfin interrogé sur l'opportunité d'une modification du serment des magistrats.

En réponse aux questions sur l'application du devoir de réserve aux syndicalistes, le **rapporteur** a d'abord rappelé qu'un syndicat de magistrats n'est pas, en tant que tel, justiciable du serment individuel. Il a cependant rappelé que l'article 10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature interdit déjà aux magistrats « toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de la République [...] de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions [et] toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ».

Concernant la proposition de M. Georges Fenech, il s'est demandé si la mention du respect des droits de la défense n'inclut pas déjà le respect de la dignité humaine.

En réponse à M. Michel Hunault, il a d'abord rappelé que le serment est la pierre angulaire du régime disciplinaire des magistrats et qu'une modification du texte de ce serment, qui figure dans le statut de la magistrature, relève bien des compétences du législateur organique et entre dans l'objet du projet de loi, celui-ci comprenant un volet disciplinaire. Il a ensuite souligné qu'il a reçu les représentants des magistrats et que le texte de l'amendement reprend les propositions formulées par la « commission Cabannes » qui ont fait l'objet d'une large concertation.

M. Michel Hunault a alors réitéré ses réticences concernant les notions de diligence et de devoir de réserve, et il a estimé souhaitable de faire l'économie de mises en causes inutiles des magistrats.

M. Michel Piron s'est déclaré favorable à ce que le respect de la dignité humaine constitue un devoir du magistrat. Il s'est toutefois demandé si l'obligation de loyauté du magistrat n'impliquait pas déjà une obligation de dignité.

M. Xavier de Roux a, en revanche, approuvé la proposition de M. Georges Fenech.

Après avoir estimé que la dignité de la personne humaine était inhérente à la notion de justice, **M. Georges Fenech** a proposé que les magistrats s'engagent à être « normalement diligents » pour éviter que les juges ne soient mis en cause quand le manque de diligence résulte de contraintes matérielles.

En réponse à ces interventions, le **rapporteur** a distingué la dignité que le magistrat doit observer personnellement, qui figure déjà dans le serment, et l'obligation de respecter la dignité humaine des parties.

Après que le rapporteur se fut engagé à étudier, avant l'examen du texte en séance publique, la possibilité d'inclure le respect de la dignité humaine dans le serment, la Commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel avant l'article 5 (art. 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Définition de la faute disciplinaire* :

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** définissant la faute disciplinaire du magistrat comme la violation des devoirs nés du serment.

Article 5 (art. 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Interdiction de l'exercice des fonctions de juge unique* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 (art. 46 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Possibilités d'assortir une sanction disciplinaire d'un déplacement d'office et interdiction de l'honorariat pour les magistrats mis à la retraite d'office* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, puis l'article 6 ainsi modifié.

Après l'article 6 :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Michel Vaxès** soumettant l'exercice de l'action récursoire à un avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), conformément à la Charte européenne sur le statut des juges. Le **rapporteur** a jugé le droit en vigueur plus satisfaisant, puisque la décision est prise par une chambre civile de la Cour de cassation. Subordonner sa décision à un avis du CSM, qui n'est pas une juridiction de jugement mais un organe disciplinaire, porterait atteinte à l'indépendance de cette juridiction. **M. Jacques Floch** ayant déclaré que la Charte européenne sur le statut des juges est un document écrit par des juges à la suite d'un colloque européen, et non un document officiel signé par des États, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du **même auteur** prévoyant le plafonnement des sommes recouvrées dans le cadre de l'action récursoire, afin d'éviter de réclamer à un juge des sommes qu'il ne peut pas verser. Le **rapporteur** a expliqué que cette idée lui avait paru intéressante dans un premier temps, mais qu'il était peu justifié de prévoir un plafonnement pour les seuls magistrats alors que l'action récursoire existe pour tous les fonctionnaires. En conséquence, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 6 (art. 48-1 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Transmission aux chefs de cour des décisions définitives condamnant l'État pour fonctionnement defectueux du service de la justice* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** prévoyant la transmission aux chefs de cour concernés des décisions condamnant l'État pour fonctionnement defectueux du service de la justice. Son auteur a expliqué que cette transmission crée une passerelle entre responsabilité civile et responsabilité disciplinaire, en permettant aux chefs de cour de donner des suites disciplinaires aux

condamnations de l'État lorsque le mauvais fonctionnement de la justice est lié à un manquement aux obligations professionnelles des magistrats.

M. Georges Fenech a remarqué, d'une part, qu'il n'est pas nécessaire de préciser que des poursuites disciplinaires peuvent être engagées, puisque le droit en vigueur le prévoit déjà et, d'autre part, qu'il est difficile d'identifier les chefs de cour concernés, car les juges ayant travaillé sur l'affaire en question auront probablement été mutés au moment de la condamnation de l'État. Il a demandé si cela implique que le garde des Sceaux identifie les magistrats dont la responsabilité peut être engagée.

Le **rapporteur** a précisé que les chefs de cour concernés sont ceux dont, au moment de la transmission de la décision, dépendent les magistrats mis en cause. Ainsi, la décision sera portée à la connaissance des diverses autorités qui peuvent engager des poursuites disciplinaires, c'est-à-dire le garde des Sceaux et les chefs de cour.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 6 (art. 48-2 [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Examen des réclamations des justiciables par le Médiateur de la République* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** et de M. Xavier de Roux proposant d'introduire dans la loi organique la procédure d'examen des plaintes des justiciables par le Médiateur de la République, prévue par le projet de loi modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur.

M. Xavier de Roux a expliqué que l'insertion de cette procédure dans le statut de la magistrature permettra de prévoir de manière précise les modalités d'instruction des réclamations. Le Médiateur pourra ainsi recueillir toutes informations utiles auprès des chefs de cour, puis transmettre la plainte au ministre de la justice. Celui-ci sera obligé de saisir les services compétents, c'est-à-dire l'inspection générale des services judiciaires ou la direction des services judiciaires, qui instruira le dossier. Ensuite, le ministre informera le Médiateur des résultats de l'enquête et des suites qui lui sont réservées, et devra rendre une décision motivée s'il n'engage pas de poursuites. Ce système permettra un véritable examen des plaintes grâce à leur instruction par le Médiateur, puis par les services du ministère de la justice.

En réponse à **M. Guy Geoffroy, président**, qui a estimé que la saisine du Médiateur par un parlementaire implique qu'un élu politique examine si la plainte est fondée, **M. Xavier de Roux** a rappelé qu'il en est de même pour toutes les autres plaintes transmises au Médiateur.

M. André Vallini a jugé la procédure proposée trop compliquée et trop éloignée des propositions de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau, qui préconisait une saisine directe du CSM par le Médiateur. Il a estimé que le filtre du garde des Sceaux, qui pourra seul saisir le CSM, ne permettra pas la mise en œuvre d'une véritable réforme et a proposé la création d'une sorte de « chambre des requêtes » au sein du CSM, chargée d'examiner ces plaintes.

M. Alain Marsaud a jugé la modification du rôle du Médiateur de la République considérable, car le projet du Gouvernement lie son intervention aux cas de fonctionnement défectueux du service public de la justice, alors que l'amendement instaure un dispositif de mise en œuvre de la procédure disciplinaire. Il a également souhaité que le Médiateur puisse saisir directement le CSM.

M. Patrick Delnatte a rappelé le risque de confusions entre les voies de recours normales et la plainte visant un dysfonctionnement du service de la justice. Il a demandé si le Médiateur de la République disposait déjà de la possibilité de saisir des instances disciplinaires dans d'autres domaines.

M. Xavier de Roux a répondu que l'intervention du Médiateur constitue un dispositif satisfaisant pour le justiciable, qui tient surtout à ce que sa plainte soit instruite, sans nécessiter une réforme de la saisine du CSM. Le dispositif proposé donne plus de pouvoirs au Médiateur que ne le prévoyait le projet du Gouvernement. Ainsi, la possibilité pour le Médiateur de s'adresser directement aux chefs de cour, qui peuvent saisir le CSM, ainsi que l'obligation faite au garde des Sceaux de faire examiner la plainte par ses services et de motiver son refus d'engager des poursuites disciplinaires permettront au justiciable d'obtenir des réponses.

M. Xavier de Roux a en outre précisé que, en application de la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur peut saisir tous les organes de contrôle de l'État et se substituer aux instances disciplinaires défailtantes, mais qu'il lui est interdit d'intervenir dans une procédure judiciaire.

Le **rapporteur** a expliqué qu'une saisine du CSM par le Médiateur de la République risquerait de porter atteinte à l'indépendance de la magistrature. On pourrait imaginer d'instaurer une chambre des requêtes sur le modèle de la Commission des requêtes placée auprès de la Cour de justice de la République. Mais, une chambre des requêtes rattachée au CSM ou au Médiateur de la République, qui ne sont pas des juridictions, ne pourrait pas disposer de pouvoirs d'investigation. C'est pourquoi le projet de loi propose que le Médiateur de la République saisisse le garde des Sceaux, qui donnera à cette saisine les suites qu'il souhaite. L'amendement va plus loin en contraignant le garde des Sceaux à diligenter une enquête et à en communiquer les résultats au Médiateur. Il ne l'oblige cependant pas à engager des poursuites, ce qui donnerait au Médiateur de la République un pouvoir d'injonction au ministre, mais prévoit, en contrepartie, que le Médiateur pourra établir un rapport spécial publié au *Journal Officiel*.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 6 (art. 20 de l'ordonnance n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature): *Élaboration par le Conseil supérieur de la magistrature d'un recueil des obligations déontologiques des magistrats :*

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** confiant au Conseil supérieur de la magistrature le soin d'élaborer un recueil des obligations déontologiques des magistrats, recueil qui devra présenter les principes directeurs en la matière, issus tant du serment des magistrats que de la jurisprudence du CSM, instance disciplinaire. L'élaboration de ce document permettra de porter ces principes à la connaissance de tous les justiciables et de leurs avocats, mais aussi des magistrats eux-mêmes, dont les comportements devront être guidés par ces principes.

Le **rapporteur** a expliqué que l'élaboration d'un tel recueil constitue à ses yeux une première étape. Elle ne fera pas obstacle à ce que le législateur se saisisse, à l'avenir, de l'élaboration d'un véritable code de déontologie, partie intégrante du statut des magistrats.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 6 : *Rapport annuel au Parlement sur les actions en responsabilité engagées contre l'État pour fonctionnement defectueux du service de la justice :*

Le **rapporteur** a ensuite présenté un amendement prévoyant la remise annuelle au Parlement d'un rapport faisant état des actions en responsabilité engagées contre l'État pour fonctionnement defectueux du service de la justice, des décisions de condamnation définitives de l'État et des suites réservées à ces décisions. Ce rapport permettra notamment au Parlement de savoir si des poursuites ont été engagées contre les magistrats concernés. Cet amendement, moins anodin qu'il pourrait sembler de prime abord, apportera un éclairage utile sur la mise en oeuvre de la responsabilité civile et disciplinaire des magistrats.

À la demande de **MM. André Vallini** et **Georges Fenech**, le **rapporteur** a rectifié son amendement afin de préciser que le rapport, déposé avant le 30 juin de chaque année, portera sur l'année civile écoulée.

La Commission a *adopté* cet amendement ainsi rectifié.

CHAPITRE III

Dispositions diverses et transitoires

Avant l'article 7 :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès** disposant que les nominations en Conseil des ministres aux emplois de procureurs généraux doivent être soumises à un avis préalable du CSM.

Article additionnel avant l'article 7 (art. 13-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordination* :

Elle a en revanche *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** opérant un « toilettage » du texte de l'ordonnance du 22 décembre 1958 en substituant, s'agissant de l'outre-mer, le terme de « collectivités » à celui de « territoires », pour tenir compte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Article 7 (art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Garanties d'affectation applicables aux procureurs généraux de cour d'appel* :

Après avoir *adopté* deux amendements du **rapporteur**, le premier apportant une précision rédactionnelle et le second assurant une coordination rédactionnelle avec les articles 28-1 à 28-3 et 38-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, la Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article 8 (art. 69 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Suspension d'un magistrat en raison de son état de santé* :

Après avoir *adopté* trois amendements de précision déposés par le **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 8 (art. 70 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordination* :

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant le dernier alinéa de l'article 70 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, devenu sans objet du fait de la suppression, en 1967, de la disposition à laquelle il renvoie.

Article 9 (art. 77 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Coordination* :

La Commission a ensuite *adopté* l'article 9 sans modification.

Article 10 (art. 38-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Applicabilité de l'article 7 aux procureurs généraux nommés avant l'entrée en vigueur de la loi* :

Puis, la Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article additionnel après l'article 10 (art. 83 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) : *Abrogation* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** qui abroge l'article 83 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 contenant des dispositions transitoires liées à la décolonisation et devenu donc sans objet.

Article 11 : *Entrée en vigueur de la loi* :

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Titre :

La Commission a ensuite été *adopté* d'un amendement du **rapporteur** modifiant le titre du projet de loi, par coordination avec l'adoption au chapitre I^{er} d'amendements diversifiant le recrutement des magistrats.

Répondant à **M. Georges Fenech** qui s'interrogeait sur l'absence d'amendement précisant la définition de la faute disciplinaire pour violation des règles de procédure, le **rapporteur** a rappelé que de telles dispositions, présentes dans l'avant-projet gouvernemental, ont été disjointes à la demande du Conseil d'État. Le Gouvernement devrait déposer un amendement que la Commission pourra examiner lors de la réunion qu'elle tiendra au titre de l'article 88 du Règlement.

Le **rapporteur** a par ailleurs indiqué qu'il avait lui-même l'intention de déposer un amendement tendant à soumettre les magistrats à une mobilité statutaire – réforme qui avait été suggérée aux parlementaires membres de la commission d'enquête sur l'affaire dite d'Outreau par le directeur de l'ENM, M. Michel Dobkine – mais qu'il attendait encore une précision devant lui être fournie tout prochainement par le ministère de la Justice sur ce sujet.

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

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Xavier de Roux, le projet de loi modifiant la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur (n° 3392).

Article unique (art. 11-1 [nouveau] de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur) : *Examen par le Médiateur de la République des réclamations relatives au fonctionnement du service de la justice mettant en cause le comportement d'un magistrat de l'ordre judiciaire :*

M. Xavier de Roux, rapporteur, a présenté un amendement de suppression de cet article unique, devenu sans objet du fait de l'adoption par la Commission de l'amendement insérant la procédure d'examen des plaintes des justiciables dans la loi organique portant statut de la magistrature.

Après que **le rapporteur** eut indiqué que le champ couvert par l'article unique du projet de loi était beaucoup plus large que celui résultant de l'amendement adopté sur le projet de loi organique, **le Président Philippe Houillon** a rappelé que la loi de 1973 prévoit d'ores et déjà la compétence du Médiateur de la République en matière de fonctionnement du service de la justice, comme en ce qui concerne les autres services publics.

La Commission a *adopté* cet amendement de suppression de l'article unique, le projet de loi se trouvant de ce fait *rejeté*.

*

La Commission a enfin abordé, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, le projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (n° 3393).

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux pôles de l'instruction et à la cosaisine des juges d'instruction

Article 1^{er} (articles 52-1 [nouveau], 80, 118, 397-2 et 397-7 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Création de pôles de l'instruction :*

La Commission a examiné un amendement de suppression présenté par **M. Georges Fenech**.

Rappelant que la commission d'enquête sur l'affaire dite d'Outreau avait préconisé la mise en œuvre d'une véritable collégialité de l'instruction pour lutter contre la solitude du juge d'instruction, mesure qui a été adoptée il y a vingt ans mais n'a jamais été mise en application du fait d'un manque de moyens – sa mise en œuvre supposant le recrutement de 300 magistrats instructeurs supplémentaires –, son auteur a estimé que la création des pôles de l'instruction opérée par l'article 1^{er} du projet de loi constitue une mauvaise réponse. Cette mesure va compliquer à l'excès le travail des juridictions et des avocats qui seront désormais trop éloignés des juridictions. La création de ces pôles constitue en effet une « révision rampante » de la carte judiciaire. À cette « aventure procédurale » dont la pratique devrait révéler les difficultés, il aurait été préférable de mettre en œuvre progressivement une réelle collégialité, dont le projet de loi aurait pu prévoir le calendrier.

Le **rapporteur** a considéré, à l'inverse, que la mise en place de pôles de l'instruction, qui ne remet en rien en cause la carte judiciaire, puisque chaque tribunal de grande instance conservera au moins un

juge d'instruction, constitue non pas une alternative à la collégialité mais bien la première étape d'une réforme qui ne peut être que progressive.

M. Xavier de Roux, partageant l'analyse de M. Georges Fenech, a jugé que la procédure ainsi mise en place est trop complexe, à l'inverse d'une réelle collégialité qui aurait, elle, le mérite d'une plus grande clarté. Il a souligné les risques de conflits de compétence qui pourraient voir le jour entre les parquets saisis initialement et ceux des pôles, qui seront compétents en matière criminelle et en cas de cosaisine. Une procédure trop complexe est propice à des irrégularités qui seront des motifs de nullité.

Tout en prenant acte de l'impossibilité de mettre en œuvre rapidement la collégialité, M. Xavier de Roux a estimé inutile et dangereux de mettre en place ce qu'il a considéré comme une « usine à gaz ».

M. Alain Marsaud a pour sa part considéré que la création des pôles constitue une « fausse bonne idée » : cherchant à donner des garanties supplémentaires aux justiciables, objectif bien évidemment très louable, la création des pôles n'en aura pas moins des effets néfastes en matière d'instruction. Favorable au maintien des juges d'instruction pour ce qui concerne l'enquête, M. Alain Marsaud a toutefois souhaité voir confier le contentieux de la détention aux juges correctionnels statuant collégalement. Il a indiqué qu'il voterait ainsi en faveur de l'amendement de suppression de l'article 1^{er}, quoique pour des raisons différentes de celles de son auteur.

Se déclarant favorable à la collégialité de l'instruction et à la suppression des juges des libertés et de la détention qui seraient réintégréés dans les collèges de l'instruction, **M. Jean-Paul Garraud** a souhaité obtenir des éclaircissements sur ce qui distinguera les nouveaux pôles de l'instruction du mécanisme de la cosaisine, qui existe déjà.

Mme Anne-Marie Comparini, s'associant à cette question, a également souhaité connaître les principes qui guideront les décrets devant préciser les critères de répartition des compétences entre pôles de l'instruction, juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) et autres ressorts.

M. Jacques-Alain Bénisti a souligné la nécessité d'inclure les juges des libertés et de la détention dans les pôles ou de créer des pôles de JLD. La création de pôles de l'instruction, telle que prévue par le projet de loi, risque d'isoler encore plus le JLD, alors que la commission d'enquête sur l'affaire dite d'Outreau avait justement souligné que la détention provisoire est au cœur des dysfonctionnements de la justice et que le juge qui décide de sa prolongation ne doit plus être isolé. La question du maintien en détention provisoire doit être tranchée par une instance collégiale.

Répondant aux différents intervenants, le **rapporteur** a rappelé que la solitude du juge a été regardée par la commission d'enquête comme un des dysfonctionnements majeurs révélés par l'affaire d'Outreau et qu'elle a abouti à un accord quasi unanime parmi les membres de la commission d'enquête sur la nécessité d'instaurer une collégialité de l'instruction. Mais, comme l'a indiqué le garde des Sceaux lors de son audition par la Commission le 29 novembre dernier, il n'est pas possible à court terme de recruter et de former le nombre nécessaire de magistrats pour assurer une réelle collégialité de l'instruction. Dès lors, et dans l'attente de cette réforme qui sera mise en œuvre dès que possible, le ministre a choisi malgré tout d'agir et de proposer la création des pôles de l'instruction. L'adoption de l'amendement de suppression aboutirait, à l'inverse, à ne rien changer à la situation actuelle en attendant la mise en œuvre de la collégialité et à ne pas répondre à l'attente très forte exprimée par nos concitoyens après l'affaire Outreau, vidant de son sens le projet de loi.

Le rapporteur a donc émis un avis défavorable à l'amendement de M. Fenech, et ce d'autant qu'il défendra un amendement portant article additionnel après l'article 2 prévoyant que le Gouvernement devra déposer un rapport, deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, sur la mise en œuvre des pôles de l'instruction et fixant un délai de dix ans pour la mise en œuvre de la collégialité de l'instruction. Il a en outre indiqué que le projet de loi rendrait plus facile la mise en œuvre de la cosaisine des juges d'instruction.

Le Président Philippe Houillon a rappelé que la collégialité de l'instruction avait été instaurée en 1985 à l'initiative de M. Robert Badinter et qu'il avait été nécessaire quelques mois plus tard de revenir sur cette réforme, pourtant consensuelle, faute des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Regrettant que la programmation des moyens n'ait pas alors été décidée, ce qui aurait permis depuis longtemps déjà l'instauration de la collégialité de l'instruction, il a souligné que l'amendement proposé par le rapporteur

après l'article 2 aboutirait à cette programmation puisqu'il fixe un délai de dix ans pour la mise en œuvre de la réforme.

La création des pôles de l'instruction présente un double intérêt : ils mettent tout d'abord fin à l'isolement des juges, qui, s'ils conserveront des bureaux séparés et seront chargés de certaines affaires en propre, pourront travailler ensemble dans les hypothèses de cosaisine et ils amorcent par ailleurs une réforme nécessaire de la carte judiciaire car la création des pôles impliquera nécessairement une évaluation de leur localisation.

M. Xavier de Roux a souligné la complexité, voire l'« extravagance » des règles de procédure introduites par le projet de loi, notamment à son article 1^{er}, et qu'il a jugé impossibles à mettre en œuvre. Créer de telles procédures – dont la complexité ne permettra pas la garantie des libertés qui constitue un des objectifs mêmes de la procédure pénale – pour permettre la création de pôles qui n'ont vocation qu'à être provisoires, n'est absolument pas souhaitable.

M. André Vallini, déclarant faire preuve de modération et d'esprit constructif dans ses propos, a exprimé ses inquiétudes sur la complexité des procédures envisagées et sur les perspectives d'une réelle mise en œuvre de la collégialité de l'instruction, les promesses n'engageant que ceux à qui elles sont faites... La création des pôles de l'instruction, conçue comme une solution provisoire, risque semer un grand désordre dans les instructions et sans doute vaut-il mieux prévoir d'ores et déjà la mise en œuvre future de la collégialité et s'abstenir de créer un tel régime transitoire.

Le président Philippe Houillon a alors invité le **rapporteur** à présenter son amendement portant article additionnel après l'article 2, dans la mesure où son adoption serait susceptible de répondre à certaines des remarques formulées quant aux insuffisances de l'article 1^{er}.

Le **rapporteur** a expliqué que cet amendement prévoyait une réflexion sur l'instauration de la collégialité de l'instruction avant l'expiration d'un délai maximal de dix ans par le biais d'un rapport à remettre par le Gouvernement au Parlement deux ans après la promulgation de la loi. Ce rapport devrait également faire un premier bilan des pôles de l'instruction.

Cette solution semble plus réaliste que l'inscription de la perspective future de la collégialité au sein même du code de procédure pénale.

M. Alain Marsaud a estimé que le rôle des parlementaires n'était pas de faire de la prospective judiciaire. Le précédent de la réforme avortée de M. Robert Badinter en 1985 ne plaide pas pour ce type de proposition de réformes repoussées à un avenir incertain.

M. Georges Fenech a indiqué que la majorité des magistrats et des avocats étaient opposés à la création des pôles de l'instruction.

Le président Philippe Houillon a cependant considéré que l'opposition des avocats tenait surtout à leur volonté que la carte judiciaire ne soit en rien modifiée. Quant au **rapporteur**, il a estimé que les magistrats n'étaient majoritairement pas opposés à cette réforme.

La Commission a alors *adopté* l'amendement de suppression de l'article.

En conséquence de la suppression de l'article 1^{er}, sont devenus sans objet un amendement de **M. Georges Fenech** supprimant la compétence des pôles de l'instruction en matière criminelle, cinq amendements rédactionnels et un amendement de coordination du **rapporteur**, ainsi que deux amendements, déposés respectivement par le rapporteur et **M. Jean-Paul Garraud**, confiant un rôle de coordination à l'un des juges du pôle de l'instruction.

Article 2 (articles 83, 83-1 et 83-2 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Cosaisine des juges d'instruction* :

M. Georges Fenech a présenté un amendement tendant à supprimer l'obligation de l'accord du juge d'instruction pour mettre en œuvre la cosaisine.

Le **rapporteur** ayant indiqué que le texte de l'alinéa 6 de l'article 2 satisfaisait déjà cet amendement, la Commission l'a *rejeté*.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements du **rapporteur** précisant les conditions dans lesquelles les parties pourront demander, au président de tribunal de grande instance d'une part, et au président de la chambre d'instruction d'autre part, une cosaisine : cette demande devrait ainsi être déposée au greffe et la décision, rendue dans un délai d'un mois, n'étant pas susceptible de recours.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** permettant à la chambre de l'instruction d'imposer la cosaisine de plusieurs magistrats instructeurs.

Le **rapporteur** ayant rappelé que le projet de loi le permettait déjà, son auteur a *retiré* l'amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès** rendant obligatoire la cosignature des avis de fin d'information et des ordonnances de règlement par l'ensemble des juges d'instruction cosaisins. Elle a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une référence.

Après que le **président Philippe Houillon** eut signalé que certaines dispositions de l'article 2 faisaient référence aux pôles de l'instruction prévus par l'article 1^{er} du projet de loi, précédemment supprimé par la Commission, celle-ci a en conséquence *rejeté* l'article 2 ainsi modifié.

Après l'article 2 :

Compte tenu du rejet des articles 1^{er} et 2, l'amendement du rapporteur, déjà présenté, prévoyant de dresser un premier bilan des pôles de l'instruction et de procéder à une réflexion sur l'instauration de la collégialité de l'instruction est devenu sans objet.

M. Michel Vaxès a ensuite présenté un amendement prévoyant le détachement d'agents et d'officiers de police judiciaire auprès de l'autorité judiciaire. Le **rapporteur** ayant considéré que le système actuel, avec l'utilisation des commissions rogatoires, fonctionnait de façon satisfaisante, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Avant l'article 3 :

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par **M. Jacques-Alain Bénisti** instaurant la collégialité des décisions des juges des libertés et de la détention, regroupés en pôles.

Le **rapporteur** a estimé qu'il était certes nécessaire de lutter également contre la solitude du juge des libertés et de la détention, mais que cette proposition se heurtait aux mêmes difficultés matérielles que celles qui empêchent de réaliser la collégialité de l'instruction. La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès** supprimant la possibilité pour le parquet de saisir directement le juge des libertés et de la détention pour demander le placement en détention provisoire lorsque le juge d'instruction ne l'a pas fait.

Article 3 (articles 144, 137-4 et 179 du code de procédure pénale) : *Conditions dans lesquelles la détention provisoire peut être ordonnée :*

M. Michel Vaxès a présenté un amendement définissant les critères de la détention provisoire. Le **rapporteur** ayant estimé que les dispositions proposées par le projet de loi étaient plus exigeantes que celles de l'amendement, celui-ci a été *rejeté*.

Le **rapporteur** a ensuite présenté un amendement autorisant une détention provisoire afin de protéger des témoins qui n'auraient pas encore pu être entendus.

M. André Vallini a estimé que cet amendement étendait les possibilités de détention provisoire.

M. Jean-Paul Garraud a souligné le caractère très général et difficile à définir de la notion de « témoin », **M. Xavier de Roux** ayant en outre signalé que de nouveaux témoins apparaissent en cours de procédure. Le **rapporteur** a alors *retiré* l'amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès** visant à empêcher une détention provisoire fondée sur le seul refus de reconnaître les faits.

La Commission a été saisie de deux amendements présentés respectivement par **M. Georges Fenech** et **M. Michel Vaxès** supprimant le critère de l'ordre public comme motif de détention provisoire.

Le **rapporteur** a observé que le projet de loi prévoyait de réduire le recours à ce critère, qui peut néanmoins s'avérer indispensable dans certains cas. Ainsi, le critère de l'ordre public doit être conservé, mais le juge devra motiver beaucoup plus précisément son utilisation, qui ne pourra plus intervenir pour des raisons liées au retentissement médiatique d'une affaire.

M. Georges Fenech a déclaré ne pas comprendre la logique consistant à supprimer le critère de l'ordre public pour la prolongation de la détention provisoire, tout en le maintenant pour le placement.

Le **rapporteur** a justifié cette distinction, considérant que c'était bien au moment du placement en détention, qui intervient peu après les faits, que la question pouvait se poser, tout en précisant que le critère de l'ordre public permettrait toujours de prolonger une détention provisoire en matière criminelle.

M. Alain Marsaud a expliqué que la suppression totale du critère de l'ordre public pourrait poser des difficultés dans certaines situations, notamment dans le cas d'émeutes urbaines.

Après que **M. André Vallini** eut indiqué qu'il partageait le point de vue de **M. Georges Fenech**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de simplification rédactionnelle du **rapporteur** rendant sans objet un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini** relatif à la motivation du trouble à l'ordre public, ainsi que deux amendements identiques de **M. Georges Fenech** et de **M. Michel Vaxès** limitant l'utilisation de ce critère dans les seules affaires criminelles.

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

Article 4 (article 145 du code de procédure pénale) : *Débat public et contradictoire sur le placement en détention provisoire* :

La Commission a tout d'abord examiné un amendement de **M. Jean-Paul Garraud**, prévoyant que le juge d'instruction donne son avis au juge des libertés et de la détention sur le caractère public ou non des débats lors de l'audience sur la mise en détention provisoire du mis en examen, son auteur faisant valoir que l'avis du magistrat instructeur est essentiel pour permettre au juge des libertés et de la détention de décider, notamment en raison des risques d'entrave aux investigations nécessitées par l'instruction, qu'il ne doit pas y avoir de publicité.

Tout en déclarant comprendre la logique de cet amendement, **M. Georges Fenech** s'est interrogé sur la possibilité juridique pour un magistrat de l'autorité judiciaire de donner son avis à un autre magistrat indépendant. Il a en outre considéré que le procédé devrait en tout état de cause être étendu aux avocats de la défense.

Partageant ces dernières préventions juridiques à l'égard de l'amendement, le **président Philippe Houillon** a observé que si le juge d'instruction pouvait demander, le cas échéant, une audience publique concernant la décision sur la mise en détention provisoire ou non du mis en examen, il ne pouvait pas, en revanche, donner un avis visant à infléchir en ce sens la décision d'un autre magistrat indépendant. Il en a conclu que le texte de l'amendement devait être réécrit, dans la perspective de la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du règlement.

Se rangeant à ces observations, **M. Jean-Paul Garraud** a *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement du même auteur visant à conférer au juge d'instruction la décision sur la mise en détention provisoire et à lui permettre de saisir à cet effet une collégialité de magistrats.

M. Jean-Paul Garraud a rappelé que les dysfonctionnements révélés à l'occasion de l'affaire dite d'Outreau étaient pour une large part le résultat de la solitude du juge d'instruction. Sans nier les problèmes budgétaires sous-jacents à la mise en place d'une réelle collégialité de magistrats statuant sur la détention provisoire, il a insisté sur les défaillances du système actuel, dans lequel le juge des libertés et de la détention se prononce en aveugle, faute de temps suffisant pour examiner de manière approfondie le bien-fondé des demandes.

Le président Philippe Houillon a observé que l'amendement ne mettait pas en place la collégialité de magistrats dont son auteur se prévalait.

Le **rapporteur** a souligné qu'un tel amendement aurait certainement eu sa place dans un projet de loi instaurant une collégialité de magistrats de l'instruction. Il s'est borné à constater qu'en l'état de la discussion, compte tenu du rejet des articles 1^{er} et 2 du projet de loi par la Commission, il n'était pas opportun d'adopter de telles mesures.

M. Jacques-Alain Bénisti s'est déclaré en accord avec l'objectif poursuivi par cet amendement, considérant que le problème du financement de la collégialité des magistrats pourrait être résolu, au moins partiellement, par la suppression du juge des libertés et de la détention et l'affectation des effectifs ainsi libérés à ces collèges de magistrats.

Le président Philippe Houillon a observé que l'amendement redonnait au juge d'instruction le pouvoir de placer un témoin en détention provisoire sans passer par un collègue de magistrats, ce qui constitue une régression par rapport aux propositions de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau. Il a en outre souligné que, le principe de l'organisation collégiale des magistrats instructeurs n'étant posé nulle part, il était difficile de donner un caractère collégial à la décision de mise en détention provisoire.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement de **M. Jean-Paul Garraud**, visant à supprimer le principe de la publicité des débats devant le juge des libertés et de la détention lors du placement en détention provisoire et à l'occasion de la prolongation de la détention, au motif que cette mesure est de nature à entraîner de vraies entraves aux investigations, notamment lorsque de nouvelles interpellations sont susceptibles d'intervenir. Son auteur a estimé que cette disposition suscitait beaucoup de réserves de la part de nombreux magistrats et que les exceptions prévues mériteraient d'être précisées.

Le **rapporteur** a répondu que les réponses aux questions soulevées par cet amendement figuraient dans le texte qu'il avait pour objet de supprimer. Il a cité à cet égard le 2^o du II de l'article 4, aux termes duquel le ministère public et la défense peuvent s'opposer à la publicité de l'audience lorsque celle-ci est de nature à entraver les investigations spécifiques nécessitées par l'instruction, à porter atteinte à la sérénité des débats ou à nuire à la dignité de la personne ou aux intérêts d'un tiers. Il a considéré que le texte allait même plus loin, en précisant que le juge statue sur cette opposition en audience de cabinet par ordonnance motivée, après avoir recueilli les observations du ministère public, de la personne concernée ou de son avocat.

Compte tenu de ces précisions, **M. Jean-Paul Garraud** a *retiré* son amendement.

La Commission a alors *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Georges Fenech**, tendant à restreindre la possibilité de reporter le débat sur le placement en détention provisoire au seul mis en examen, le délai de 4 jours supposé permettre au juge d'ordonner des investigations et des vérifications supplémentaires pouvant représenter une solution de facilité ou de confort, notamment dans le cas de présentations nocturnes ou lors des congés de fin de semaine.

Le **rapporteur** a rappelé que l'article 145 du code de procédure pénale permettait déjà au mis en examen de demander le report du débat devant le juge des libertés et de la détention pour préparer sa défense, mais que cette possibilité était mal connue et peu utilisée. Il a fait valoir que le projet de loi prévoyait, pour pallier ces problèmes, la possibilité de report de ce débat à l'initiative du juge des libertés et de la détention, afin qu'il ne se prononce pas dans l'urgence.

Il a ajouté que les vérifications demandées devaient permettre au juge des libertés et de la détention d'obtenir du juge d'instruction des précisions sur les éléments à charge ou d'examiner si le mis en examen pouvait élire domicile chez un tiers dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Il a estimé que cette possibilité donnait ainsi tout son sens au principe selon lequel la détention provisoire est subsidiaire par rapport au contrôle judiciaire puis souligné que l'incarcération provisoire ne revêtait aucun caractère systématique, le juge des libertés et de la détention pouvant y recourir pour un délai inférieur aux 4 jours permis, et sa décision pouvant faire l'objet d'un référé liberté.

Au bénéfice de ces observations, **M. Georges Fenech** a *retiré* son amendement.

La Commission a alors *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 4 : Correction de références :

La Commission a tout d'abord *adopté* un amendement du rapporteur portant article additionnel afin de corriger une erreur de référence à l'article 135-2 du code de procédure pénale.

Après l'article 4 :

Elle a ensuite *rejeté* deux amendements de **M. Georges Fenech**, visant respectivement à restreindre les possibilités de mise en détention provisoire aux personnes mises en examen et encourant une peine d'une durée égale ou supérieure à 5 ans d'emprisonnement, contre 3 actuellement, et à limiter la durée de la détention provisoire en rendant les délais plus restrictifs.

La Commission a également *rejeté* un amendement présenté par **M. Michel Vaxès**, tendant à supprimer les dispositions de l'article 145-1 du code de procédure pénale permettant une prolongation de 4 mois de la durée de la détention provisoire.

Elle a ensuite examiné un amendement de **M. Georges Fenech**, prévoyant qu'en matière criminelle la détention provisoire d'une durée d'un an ne peut être prolongée qu'une fois pour 6 mois.

Tout en reconnaissant les difficultés matérielles auxquelles se trouve confrontée la justice, notamment s'agissant des audiencements, **M. Xavier de Roux** a considéré que cet amendement avait le mérite de soulever un problème sur lequel le Parlement est appelé à réfléchir, notamment au regard des nombreuses condamnations dont la France a fait l'objet par la Cour européenne des droits de l'homme. Il a estimé que si les durées prévues à cet amendement suscitent l'opposition des magistrats, qui craignent de ne plus pouvoir, en l'état actuel de leurs moyens, mener correctement leurs investigations, elles n'en posent pas moins la délicate question de la durée raisonnable des procédures.

Le **rapporteur** a rappelé la convergence de vues des parlementaires sur la nécessité de limiter la durée de la détention provisoire. Il a néanmoins fait valoir que réduire les délais prévus par le code de procédure pénale pouvait avoir des effets indésirables, en ce que la justice serait parfois dans l'obligation de remettre en liberté des personnes dangereuses. Il en a conclu qu'il ne fallait pas fixer des règles trop rigides et que les dispositions du projet de loi, consistant à aménager des fenêtres périodiques de réexamen des décisions du juge, à divers stades de la procédure, s'avéraient plus adaptées.

Au bénéfice de ces observations, **M. Georges Fenech** a *retiré* son amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements de **M. Michel Vaxès**, tendant à supprimer, pour le premier, les dispositions de l'article 145-2 du code de procédure pénale permettant une prolongation de 4 mois de la durée de la détention provisoire et, pour le second, les dispositions relatives au référé-détention, aux articles 148-1-1 et 187-3 du code de procédure pénale.

La Commission a également *rejeté* un amendement de **Mme Anne-Marie Comparini**, visant à limiter à 6 mois la période de détention provisoire après une ordonnance de mise en accusation.

Puis, elle a *rejeté* un amendement de **M. Michel Vaxès**, tendant à supprimer la possibilité, prévue à l'article 181 du code de procédure pénale, de prolonger la durée de détention provisoire au-delà d'un an, dans l'attente de l'audiencement de la Cour d'assises.

Mercredi 6 décembre 2006
Présidence de M. Philippe Houillon,
Président

La Commission a poursuivi, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, l'examen du projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (n° 3393).

Article 5 (articles 199 et 221-3 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Contrôle de la détention provisoire par la chambre de l'instruction* :

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Georges Fenech modifiant la procédure suivie devant la chambre de l'instruction : il vise, d'une part, à permettre aux avocats d'être « entendus » lors de l'audience et non plus seulement invités à présenter des « observations sommaires », comme c'est le cas aujourd'hui et, d'autre part, à limiter la possibilité pour le président de la Chambre de l'instruction de refuser la comparution personnelle au seul cas où le mis en examen détenu a déjà comparu moins d'un mois auparavant, contre quatre mois aujourd'hui.

Le rapporteur a émis un avis défavorable sur cet amendement au motif, d'une part, que la procédure devant la chambre de l'instruction est écrite et que les avocats ont été invités à déposer un mémoire circonstancié avant l'audience, ce qui justifie une brève prise de parole lors de celle-ci et, d'autre part et plus fondamentalement, que la deuxième partie de l'amendement risque alourdir à l'excès les procédures et favoriser le développement de manœuvres dilatoires.

M. Georges Fenech a rappelé l'importance de l'oralité des débats en matière pénale, du « miracle de l'audience » qui a été souligné maintes fois par les praticiens et qui justifie qu'on permette aux avocats de développer leurs arguments devant la chambre de l'instruction.

Le rapporteur a invité M. Georges Fenech à retirer son amendement et à en redéposer un nouveau ne reprenant que la première partie relative aux observations des avocats lors de l'audience. L'amendement a été *retiré* par son auteur.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur.

Puis elle a été saisie d'un amendement de M. Georges Fenech tendant à supprimer le filtre exercé par le président de la chambre de l'instruction en matière de vérification régulière, tous les six mois, du bon déroulement de la procédure.

Le rapporteur a émis un avis défavorable sur cet amendement qui risquerait de paralyser le fonctionnement des chambres de l'instruction sous le poids de demandes extrêmement nombreuses et à visée parfois dilatoire, au risque de les contraindre à un examen formel aboutissant quasi-systématiquement - et à l'inverse du but recherché par l'amendement - à un rejet de la demande. La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur visant à réduire le délai de la première saisine de la chambre de l'instruction : prévue dans le projet à l'issue d'un délai de six mois à compter du placement en détention provisoire, elle le serait désormais dès trois mois, ce qui permettrait, le cas échéant, de repérer plus tôt les anomalies que pourrait comporter une instruction.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de M. Alain Marsaud rendant obligatoire la saisine de la chambre de l'instruction par son président en cas de demande par le ministère public ou l'une des parties. Il s'agit de mettre un terme à une inégalité de traitement entre justiciables du fait de pratiques divergentes des différents présidents de chambre dans l'utilisation de leur pouvoir de filtre. Rappelant les raisons ayant motivé son avis défavorable à l'amendement défendu un peu plus tôt par M. Fenech, le rapporteur s'est déclaré opposé à cet amendement et la Commission l'a *rejeté*.

Après avoir *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement du même auteur prévoyant que, si une personne mise en examen et placée en détention provisoire demande à comparaître devant la chambre de l'instruction, son président ne peut refuser sa

comparution que par une décision motivée. Elle a ensuite *adopté* huit amendements rédactionnels du rapporteur.

La Commission a examiné un amendement présenté par le rapporteur faisant suite à l'amendement précédemment adopté réduisant à trois mois le délai de la première saisine de la chambre de l'instruction. Cet amendement vise, quant à lui, à laisser à celle-ci un délai de trois mois, contre deux aujourd'hui, pour procéder au réexamen de l'ensemble de la procédure, opération nécessitant une connaissance approfondie des dossiers. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Georges Fenech tendant à supprimer le filtre exercé par le président de la chambre de l'instruction en matière de réexamen de l'ensemble de la procédure, par cohérence avec le rejet précédent d'un autre amendement.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, la Commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Après l'article 5 :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Alain Marsaud** visant à substituer aux notions d'« intime conviction » et de « charges suffisantes » celle, inspirée au droit anglo-saxon, de « doute raisonnable » : en cas de doute raisonnable, une personne ne peut ni être mise en examen, ni placée en détention provisoire, ni condamnée. Son auteur a exposé que l'intime conviction contraint le juge à rechercher des raisons de condamner et les jurys de cour d'assises à étayer leur intime conviction. Une telle « révolution judiciaire » aboutirait à renverser le raisonnement du juge et des jurés qui chercheraient non plus à se forger une intime conviction de la culpabilité mais à éliminer le doute avant toute prise de décision.

Le **rapporteur** a rappelé que la notion de « doute raisonnable » n'est pas nécessairement plus favorable au mis en examen que celle d'« intime conviction ». L'article 304 du code de procédure pénale relatif au serment des jurés d'assises précise par ailleurs d'ores et déjà que le « doute doit profiter à l'accusé ». La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès supprimant la possibilité de placer en détention provisoire un mineur de 13 à 16 ans en cas de non respect d'un placement en centre éducatif fermé.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux pôles de l'instruction et à la cosaisine des juges d'instruction

Avant l'article 6 :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès ayant pour objet de créer un internat du barreau, qui serait exclusivement chargé de la défense des personnes éligibles à l'aide juridictionnelle.

Puis la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** visant à réintroduire une disposition, instituée par la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et supprimée depuis, qui prévoit que la personne gardée à vue doit se voir notifier immédiatement son droit de ne pas répondre aux questions qui lui seront posées par les enquêteurs, ce qui implique le droit de ne pas s'incriminer et de ne pas témoigner contre soi-même. Rappelant que cette disposition a été supprimée par la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, sur proposition de plusieurs parlementaires dont M. Fenech, le **rapporteur** a émis un avis défavorable sur cet amendement, qui a été *retiré* par son auteur.

Le Président Philippe Houillon s'étant interrogé sur l'absence d'amendements relatifs aux motivations des gardes à vue, M. Georges Fenech a indiqué qu'il comptait en déposer un afin qu'il puisse être examiné par la Commission lors de la réunion qu'elle tiendra en application de l'article 88 du Règlement.

Articles 6 et 7 (art. 64-1, 77, 116-1 et 154 du code de procédure pénale) : *Enregistrement audiovisuel, en matière criminelle, des interrogatoires des personnes majeures gardées à vue et des interrogatoires réalisés dans le cabinet du juge d'instruction des personnes mises en examen* :

Abordant l'examen de l'article 6, la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** tendant à généraliser l'enregistrement de toutes les gardes à vue, non seulement pour les affaires criminelles, mais également en matière délictuelle. Soulignant les difficultés techniques que poserait la généralisation immédiate de l'enregistrement des gardes à vue, le **rapporteur** a rappelé que l'objectif sous-tendant le projet de loi consiste à concentrer dans un premier temps cet effort sur les affaires les plus graves, c'est-à-dire les affaires criminelles, avant, le cas échéant, si les conditions techniques le permettent, de généraliser ces pratiques.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

M. Georges Fenech a ensuite présenté un amendement visant à préciser que l'absence d'enregistrement des gardes à vue constituerait une cause de nullité de la procédure. Après que le **rapporteur** a indiqué que l'article 802 du code de procédure pénale prévoit d'ores et déjà et de manière générale que l'inobservation de formalités substantielles qui porterait atteinte aux intérêts des parties entraîne la nullité de la procédure, l'amendement a été *retiré* par son auteur.

Le **rapporteur** a présenté un amendement précisant que les enregistrements des gardes à vue pourront être consultés soit au cours de l'instruction, sur autorisation du juge d'instruction, soit au cours de l'audience de jugement, sur autorisation de la juridiction de jugement. Cet amendement vise à répondre aux inquiétudes qui ont pu être manifestées sur l'utilité de ces enregistrements : ceux-ci serviront à répondre efficacement aux contestations relatives au procès-verbal d'interrogatoire. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** prévoyant, dans un souci d'une plus grande garantie des droits de la défense, que l'enregistrement audiovisuel de la garde à vue devra être versé au dossier du mis en examen et consultable par son avocat. Après que le **rapporteur** a rappelé que, selon le souhait même du Garde des Sceaux, l'enregistrement ne doit pas se substituer au procès-verbal et ne doit être utilisé qu'en cas de contestation de celui-ci, l'amendement a été *retiré* par son auteur.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant un régime de demande de consultation de l'enregistrement audiovisuel d'un interrogatoire de garde à vue identique à celui des demandes d'actes au cours de l'information : il doit s'agir d'une déclaration faite au greffier du juge d'instruction qui disposera d'un mois pour répondre à la demande par ordonnance motivée ; passé ce délai ou si la réponse est négative, la partie pourra saisir le président de la chambre de l'instruction.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** visant à permettre un enregistrement seulement sonore des interrogatoires de garde à vue lorsque, du fait du trop grand nombre d'interrogatoires simultanés, l'enregistrement audiovisuel n'est pas possible. Le **rapporteur** a émis un avis défavorable car un tel amendement aboutirait à créer deux systèmes parallèles d'enregistrement et, du fait des difficultés entourant la définition des conditions rendant impossible un enregistrement audiovisuel, serait susceptible d'entraîner de nombreuses contestations en nullité de procédure. L'amendement a été *retiré* par son auteur.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès visant à soumettre également à enregistrement audiovisuel les interrogatoires des personnes placées en garde à vue pour un crime mentionné à l'article 706-73 du code de procédure pénale ou prévu par les titres I^{er} et II du livre IV du code pénal.

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

Abordant l'examen de l'article 7, la Commission a *rejeté* un amendement de **M. Georges Fenech** tendant à généraliser l'enregistrement des interrogatoires réalisés dans le cabinet du juge d'instruction, non seulement en matière criminelle mais également en matière délictuelle. Le même auteur a ensuite *retiré* un amendement prévoyant que l'absence d'enregistrement des interrogatoires menés par le juge d'instruction serait une cause de nullité de la procédure.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** qui précise, par parallélisme avec un amendement précédemment adopté concernant les interrogatoires de gardes à vue, que les

enregistrements des interrogatoires des personnes mises en examen dans le cabinet du juge d'instruction pourront être consultés soit au cours de l'instruction, soit au cours de l'audience de jugement.

M. Georges Fenech a *retiré* un amendement prévoyant également, par parallélisme avec un amendement précédemment proposé, que l'enregistrement des interrogatoires des personnes mises en examen menés par le juge d'instruction serait versé au dossier de la personne mise en examen.

Puis la Commission a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** prévoyant que le régime de demande de consultation de l'enregistrement audiovisuel d'un interrogatoire d'une personne mise en examen dans le cabinet du juge d'instruction est identique à celui des demandes d'actes au cours de l'information.

M. Georges Fenech a ensuite *retiré* un amendement prévoyant, par parallélisme avec celui proposé relatif à la garde à vue, que l'enregistrement des interrogatoires des personnes mises en examen menés par le juge d'instruction puisse être uniquement sonore.

Après avoir *adopté* un amendement de précision présenté par le **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Après l'article 7 :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** prévoyant qu'une personne placée en garde à vue au cours d'une enquête préliminaire ou de flagrance et qui n'a fait l'objet d'aucune poursuite ultérieure peut, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la fin de la garde à vue, interroger le procureur de la République sur la suite donnée ou susceptible d'être donnée à la procédure. Le procureur devra alors décider, dans un délai d'un mois, soit d'engager des poursuites, soit d'engager une procédure de composition pénale, soit de notifier le classement sans suite ou, s'il estime que l'enquête doit se poursuivre, saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) qui devra décider si l'enquête peut être poursuivie.

Rappelant que le JLD est juge de la mise en détention et non de l'enquête et estimant qu'il n'est pas opportun de l'amener à décider de la poursuite d'une enquête, le **rapporteur** a émis un avis défavorable sur cet amendement qui a été *retiré* par son auteur.

Article 8 (art. 80-1-1, 120-1 [nouveaux] et 186 du code de procédure pénale) : *Droits de la personne mise en examen et du témoin assisté ; contestation à intervalles réguliers de la mise en examen et demande de confrontations individuelles :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**. Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Jean-Paul Garraud** prévoyant que, lorsqu'une demande de confrontation individuelle concerne une victime, un témoin ou une partie civile, le juge d'instruction pourra ne pas y faire droit. Son auteur a exposé que la généralisation des confrontations individuelles pourrait poser un certain nombre de difficultés et notamment déstabiliser les victimes, qui pourraient dès lors être incitées à ne plus porter plainte pour éviter d'avoir à répéter à de multiples reprises ce qu'elles ont subi.

Le **rapporteur**, après avoir déclaré partager l'objectif poursuivi par cet amendement, a invité son auteur à le retirer au profit de l'amendement suivant qu'il a lui-même déposé. Au bénéfice de ces explications, l'amendement a été *retiré* par son auteur.

Le **rapporteur** a ensuite présenté son amendement visant à préciser que le refus éventuel de la demande de confrontation séparée devra faire l'objet, dans un délai d'un mois, d'une réponse motivée du juge d'instruction et que le refus opposé par le juge sera susceptible d'appel devant la chambre de l'instruction.

Répondant à une interrogation du **Président Philippe Houillon**, le rapporteur a indiqué que la confrontation séparée n'est pas un droit, puisque l'article 120-1 du code de procédure pénale, introduit par l'article 8 du projet de loi, dispose seulement que le mis en examen « peut » demander des confrontations séparées.

Le **Président Philippe Houillon** a suggéré qu'un amendement vienne préciser qu'il s'agit d'un droit, et que le juge pourra, à titre exceptionnel, par décision motivée, refuser de faire application de ce droit.

Le rapporteur a donc *retiré* son amendement et indiqué qu'il en présenterait une nouvelle rédaction à la Commission lors de sa réunion tenue en application de l'article 88 du Règlement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article 9 (art. 114, 166, 167, 168, 186-1 et 803-1 et art. 161-1, 161-2 et 167-2 [nouveaux] du code de procédure pénale) : *Dispositions visant à renforcer le caractère contradictoire des expertises ; transmission des documents aux avocats des parties par voie électronique :*

La Commission a examiné un amendement de **M. Georges Fenech** prévoyant que la transmission d'une copie de tout ou partie des pièces et actes du dossier est faite par le juge d'instruction dans un délai d'un mois suivant la demande de l'avocat et que la personne mise en examen ne peut être interrogée tant que la copie du dossier n'a pas été délivrée.

Le **rapporteur** a rappelé que l'article 114 du code de procédure pénale prévoit actuellement que les pièces et actes du dossier sont mis à la disposition des avocats quatre jours ouvrables au plus tard avant chaque interrogatoire de la personne mise en examen. Les avocats pouvant consulter les pièces et actes du dossier avant tout interrogatoire, il a donc jugé excessif d'imposer également un délai pour transmettre une copie de ces pièces ou actes.

Le **Président Philippe Houillon** a fait observer que l'amendement proposé s'inspirait d'une proposition de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau.

Le **rapporteur** a suggéré à l'auteur de l'amendement de le rectifier pour préciser uniquement que la délivrance de la copie des pièces doit intervenir dans le mois suivant la demande, sans mentionner l'impossibilité de tout interrogatoire dans l'intervalle.

Le **Président Philippe Houillon** a remarqué que si les conséquences de l'absence de copie n'étaient pas prévues, le délai fixé ne serait pas respecté.

M. Georges Fenech ayant accepté de rectifier son amendement, la Commission l'a *adopté* ainsi rectifié.

— Articles 161-1 et 161-2 [nouveaux] du code de procédure pénale : *Information des parties et du procureur relatives à une expertise ; demandes des parties et du procureur en matière d'expertise ; rapport d'étape de l'expert :*

Puis, la Commission a examiné un amendement de **M. Jean-Paul Garraud** visant à supprimer le paragraphe II de cet article prévoyant une notification aux parties de la décision ordonnant une expertise afin que celles-ci puissent demander l'adjonction d'un expert supplémentaire, sauf ordonnance motivée du juge.

M. Jean-Paul Garraud a rappelé que les expertises étaient souvent déterminantes pour la manifestation de la vérité et s'est inquiété de la mise en danger des experts qui pourrait résulter de cette nouvelle procédure, intervenant alors même que les expertises n'ont pas encore été menées. Il a jugé cette menace particulièrement forte, notamment dans le cas de réseaux mafieux, qui pourraient ainsi connaître la mission et l'identité des experts.

Le **rapporteur** a souligné que ce dispositif avait fait l'objet d'une concertation avec les magistrats instructeurs et que le projet de loi prévoyait des dérogations en cas d'urgence ou de risque d'obstacle à l'accomplissement de la mission des experts.

L'amendement a alors été *retiré* par son auteur.

Puis, la Commission a examiné un amendement du **même auteur** visant à contraindre le juge d'instruction à désigner deux experts en matière criminelle pour les expertises de personnalité.

Tout en s'interrogeant sur sa rédaction, le **rapporteur** a indiqué qu'il trouvait le principe de cet amendement intéressant. Il s'est toutefois interrogé sur sa recevabilité au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

M. Georges Fenech s'est interrogé sur la notion d'« expertise de personnalité », en rappelant qu'il n'existe que les enquêtes de personnalité demandées par un officier de police judiciaire sur commission rogatoire d'une part, et les expertises psychiatriques ou médico-psychologiques d'autre part.

M. Jean-Paul Garraud a alors *retiré* cet amendement.

Puis, la Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur**, le premier précisant que les catégories d'expertises qui pourront ne pas être soumises à la nouvelle obligation de notification de la décision d'expertise aux parties devront uniquement être les expertises n'ayant pas d'incidence sur la détermination de la culpabilité de la personne mise en examen, le second de nature rédactionnelle.

M. Georges Fenech a *retiré* un amendement prévoyant la transmission aux parties d'un pré-rapport sur les opérations d'expertise, le **rapporteur** ayant indiqué qu'il était satisfait.

— Article 166 du code de procédure pénale : *Communication des conclusions du rapport d'expertise aux avocats des parties* :

M. Georges Fenech a ensuite *retiré* deux amendements, le premier visant à rendre obligatoire la transmission des conclusions des rapports d'expertise aux avocats des parties, le **rapporteur** l'ayant jugé sans grande portée pratique, le second prévoyant la notification des rapports d'expertise aux avocats et aux parties, le **rapporteur** ayant considéré qu'il était satisfait.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

— Article 167-2 [nouveau] du code de procédure pénale : *Pré-rapport d'expertise ; observations du procureur et des parties sur ce pré-rapport* :

La Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur**, le premier rédactionnel, le second de précision.

— Article 168 du code de procédure pénale : *Questions du ministère public et des avocats des parties à l'expert lors de l'audience* :

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

Puis, elle a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

Article 10 (art. 175 et 184 du code de procédure pénale) : *Institution d'un règlement contradictoire des informations* :

La Commission a *adopté* quatre amendements rédactionnels et un amendement de coordination du **rapporteur**.

Elle a ensuite *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

CHAPITRE IV

Dispositions tendant à assurer la célérité de la procédure pénale

Article 11 (art. 4 du code de procédure pénale) : *Restrictions apportées à la suspension du jugement civil en raison du déclenchement d'une action publique et à la révision du jugement civil* :

M. Georges Fenech a *retiré* un amendement visant à supprimer cet article, à l'invitation du **rapporteur** qui a précisé avoir déposé un amendement répondant à ses préoccupations.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, la Commission a en effet examiné un amendement du même auteur visant à revenir sur l'insertion dans le code de procédure pénale de nouvelles conditions relatives à la révision des jugements civils. Le **rapporteur** a indiqué que les conditions figurant dans le code de procédure civile sont suffisantes et que l'introduction dans le code de procédure pénale de conditions supplémentaires serait une source de confusion.

M. Xavier de Roux a jugé la question très complexe, avant de rappeler que le Gouvernement avait introduit cette condition de révision du procès civil pour contrebalancer la suppression pure et simple de la règle selon laquelle « le pénal tient le civil en l'état ». Il a estimé que cette solution n'était pourtant pas satisfaisante, puisqu'elle laissait subsister des possibilités de contradictions de jugement.

Le **Président Philippe Houillon** a jugé peu satisfaisant de permettre au juge civil de n'être pas tenu de surseoir à statuer alors même que le procès pénal peut avoir une influence directe sur la solution du procès civil. Il a noté qu'en réalité, les magistrats souhaitaient que le nombre de plaintes avec constitution de partie civile soit réduit. Il a ajouté que la jurisprudence de la Cour de Cassation selon laquelle le pénal tient le civil en l'état était plus subtile, puisque la règle ne s'applique pas si la décision civile ne dépend pas exclusivement de la décision pénale et si le juge civil trouve des éléments indépendants de la décision pénale pour statuer. Il a donc suggéré de codifier cette jurisprudence.

M. Xavier de Roux a approuvé cette idée.

Le **rapporteur** a indiqué qu'il proposerait une nouvelle rédaction lors de la prochaine réunion de la Commission tenue en application de l'article 88 du Règlement mais a suggéré d'adopter son amendement dans cette attente.

La Commission a alors *adopté* cet amendement, puis l'article 11 ainsi modifié.

Article 12 (art. 85, 86, 88-1 [nouveau] et 800-1 du code de procédure pénale) : *Recevabilité en matière délictuelle de la plainte avec constitution de partie civile ; pouvoirs du procureur de la République avant l'ouverture de l'information judiciaire ; complément de consignation aux fins de réalisation d'une expertise et mise à la charge de la partie civile des frais d'expertise :*

La Commission a examiné un amendement de **M. Georges Fenech** visant à supprimer cet article.

M. Georges Fenech a fait part de son hostilité à cet article en rappelant qu'il avait déjà été rejeté en séance publique au cours de la présente législature, le Gouvernement ayant alors été favorable à son rejet.

Il a regretté que l'on veuille retarder de trois mois la possibilité de se constituer partie civile, d'autant que le parquet pourra décider des modalités de poursuites inadaptées. Il s'est interrogé sur les conséquences de l'inertie du parquet pendant le délai de trois mois, par exemple dans le cas d'une personne décédée après avoir été victime d'un aléa thérapeutique et qui devrait alors sans doute être exhumée.

Certes, il convient de lutter contre l'encombrement des juridictions et les manœuvres dilatoires, mais cet article porte atteinte au droit des victimes d'accéder à la justice.

Le **Président Philippe Houillon** a suggéré d'étudier les conditions de suspension de la prescription. Il a rappelé qu'en l'état actuel de la jurisprudence, la prescription est suspendue lorsque l'une des parties ne peut pas agir.

Le **rapporteur** a indiqué que cet article constituait la reprise presque intégrale d'un amendement à la loi dite « Perben 2 », présenté par M. Jean-Paul Garraud, adopté en Commission puis repoussé en séance publique et que le rapport de M. Jean-Claude Magendie, ayant estimé cette proposition pertinente, avait incité à introduire cette disposition dans le présent projet.

Les manœuvres dilatoires ont un réel impact sur l'instruction et la détention provisoire et doivent donc être limitées.

Cet article propose notamment de permettre au procureur de la République de mener une enquête préliminaire d'une durée de quinze jours, portée à un mois avec l'accord du juge d'instruction, à la suite du dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile en matière délictuelle et, le cas échéant, de poursuivre les auteurs d'infraction ou, lorsque les faits allégués n'ont pas été commis, de prononcer une réquisition de non lieu en mettant les frais à la charge du plaignant. Cet article est donc le fruit de la recherche d'un équilibre entre accès direct des citoyens au juge et lutte contre les manœuvres dilatoires.

M. Jean-Paul Garraud a estimé que l'article proposé conciliait effectivement des intérêts contradictoires. Il a jugé essentiel que le texte permette de pallier l'éventuel arbitraire d'un procureur de la République et de l'obliger à agir, sans pour autant négliger l'existence de milliers de plaintes avec constitution de partie civile qui paralysent la justice.

M. Jérôme Lambert a fait part de sa surprise devant l'invocation de l'existence de milliers de procédures abusives, en soulignant que, malgré ses relations régulières avec le tribunal de grande instance d'Angoulême, il n'avait pour sa part jamais été informé d'une telle dérive.

Le **rapporteur** a indiqué qu'un quart des plaintes s'avéraient abusives.

M. Xavier de Roux a fait valoir qu'il partageait certes l'objectif de limiter les constitutions de partie civile abusives, mais s'est demandé comment le plaignant pourrait demander réparation de son préjudice, lorsque des faits de nature correctionnelle auraient été suffisamment établis à l'issue de l'enquête préliminaire et que le procureur de la République déciderait de citer les prévenus devant le tribunal correctionnel.

Le **Président Philippe Houillon** s'est interrogé sur la disposition prévoyant que le procureur de la République pourrait mener une enquête préliminaire alors que le juge d'instruction a déjà été saisi d'une plainte avec constitution de partie civile.

Le **rapporteur** a souligné qu'il ne s'agissait pas ici de déséquilibrer les pouvoirs au profit du parquet, mais seulement d'éviter les manœuvres dilatoires. Il a annoncé avoir déposé un amendement sur cet article, afin que l'enquête préliminaire menée en aval du dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile soit dans tous les cas autorisée par le juge d'instruction.

M. Xavier de Roux a noté qu'actuellement, le juge d'instruction, saisi d'une plainte avec constitution de partie civile sérieuse, ouvre une information et recourt à la police pour mener à bien ses investigations. Il s'est donc interrogé sur l'intérêt de faire mener l'enquête par le parquet.

Le **rapporteur** a rappelé que le deuxième alinéa de l'article 86 du code de procédure pénale précise aujourd'hui que *« lorsque la plainte n'est pas suffisamment motivée ou justifiée, le procureur de la République peut, avant de prendre ses réquisitions et s'il n'y a pas été procédé d'office par le juge d'instruction, demander à ce magistrat d'entendre la partie civile et, le cas échéant, d'inviter cette dernière à produire toute pièce utile à l'appui de sa plainte »*. Il a ajouté que cet article du projet de loi permettrait au procureur, avant de prendre ses réquisitions, de procéder également à une brève enquête préliminaire.

Le **Président Philippe Houillon** a jugé peu satisfaisant de prévoir une enquête préliminaire ne se situant pas en amont de l'instruction.

M. Georges Fenech a estimé que la principale difficulté provenait de la jurisprudence de la Cour de Cassation en vertu de laquelle le refus d'informer d'un juge d'instruction ne peut être décidé que dans un cas d'extinction de l'action publique. Cette jurisprudence prive ainsi le juge d'instruction recevant une plainte manifestement dilatoire de la possibilité de refuser d'instruire. Il conviendrait donc de légiférer uniquement pour permettre, dans un tel cas, l'établissement d'une ordonnance de refus d'informer, qui serait susceptible d'appel.

M. Jean-Paul Garraud a considéré que le débat portait essentiellement sur les conditions de la recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile. Il a estimé que le parquet devait déjà, à ce stade, procéder aux vérifications nécessaires.

M. Xavier de Roux a estimé que, pour que le parquet effectue une enquête préliminaire afin de vérifier le sérieux d'une plainte déposée, le délai d'un mois est certainement trop long.

Le **Président Philippe Houillon** s'est interrogé sur l'enchaînement des différentes étapes de la procédure.

M. Georges Fenech s'est pour sa part interrogé sur la manière dont il faudrait interpréter la disposition prévoyant que le procureur pourrait prendre une réquisition de non-lieu lorsque les faits dénoncés par la partie civile n'ont pas été commis, craignant l'imprécision de la notion de faits non commis.

Le **rapporteur** a invité à ne pas confondre des problèmes distincts et a indiqué que, compte tenu des amendements qu'il avait déposés pour améliorer cet article, il maintenait un avis défavorable sur l'amendement de suppression de l'article.

La Commission a alors *adopté* cet amendement de suppression, rendant sans objet un amendement de M. Michel Vaxès, de suppression des paragraphes I et II de l'article et quatre amendements du rapporteur :

— le premier visant à déroger à la nouvelle condition de dépôt d'une plainte auprès du procureur préalablement au dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile pour les délits prévus par le code électoral dont le délai de prescription est de six mois ;

— le deuxième ayant pour objet de prévoir un accord systématique du juge d'instruction et un délai systématique d'un mois pour les enquêtes préliminaires conduites par le procureur après qu'il a été avisé du dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile ;

— le troisième de précision et le dernier corrigeant une erreur de référence.

Article 13 (art. 236, 237 et 238 du code de procédure pénale) : *Fixation des dates et des rôles des sessions d'assises* :

M. Georges Fenech a présenté un amendement de suppression de l'article.

Le **rapporteur** a admis que la rédaction proposée pour l'article 238 du code de procédure pénale concernant les décisions relatives au rôle de la Cour d'assises n'était pas satisfaisante et a annoncé qu'il proposait un amendement à ce sujet. M. Georges Fenech a en conséquence *retiré* son amendement.

Le **rapporteur** a alors présenté son amendement qui maintient le recours éventuel au premier président de la Cour d'appel pour la définition du rôle de la Cour d'assises, sans faire apparaître cette procédure comme un moyen de résoudre des conflits entre le parquet et le président de la Cour d'assises.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis l'article 13 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 13 (art. 380-11 du code de procédure pénale) : *Appel d'un arrêt de cour d'assises par le ministère public* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant au ministère public de se désister de l'appel interjeté de l'arrêt d'une cour d'assises lorsque l'accusé s'est lui-même désisté de son appel.

Article additionnel après l'article 13 (art. 398 du code de procédure pénale) : *Institution de l'échevinage dans la composition des tribunaux correctionnels* :

M. Alain Marsaud a présenté un amendement instituant l'échevinage dans la composition des tribunaux correctionnels.

Le **rapporteur** a estimé qu'il s'agissait d'une réforme fondamentale du système judiciaire qui ne pouvait trouver sa place dans le cadre de ce projet de loi et devait faire l'objet d'une réflexion approfondie. Un premier pas a été franchi dans la voie de la participation de citoyens à la justice par l'instauration des juges de proximité, qui peuvent siéger depuis une loi du 26 janvier 2005 dans les tribunaux correctionnels.

M. André Vallini a tout d'abord estimé que la question de l'échevinage était sans lien avec celle des juridictions de proximité. Il a par ailleurs fait remarquer que le « détricotage » du texte du projet de loi par la Commission illustre bien que ce texte avait été bâti dans la précipitation et qu'il ne convenait pas d'engager dans l'urgence la réforme de la justice qu'attendent les Français. Toutefois, puisque le Gouvernement a choisi malgré tout de mettre en œuvre une réforme et dans la mesure où la participation de citoyens aux décisions des tribunaux correctionnels fait l'objet d'un large consensus dans son principe, pourquoi ne pas la décider dans ce projet de loi ?

M. Alain Marsaud a reconnu que son amendement constituait d'abord un appel pour lancer la réflexion et que son adoption nécessiterait de nombreuses coordinations dans le code de procédure pénale.

Par ailleurs, il a indiqué qu'une jurisprudence constitutionnelle, au demeurant discutable, posait le principe d'une présence majoritaire de magistrats professionnels dans la composition des tribunaux correctionnels, condition à laquelle ne satisfait pas l'amendement.

M. Pierre Frogier a fait remarquer que le système souhaité par M. Marsaud fonctionnait à la satisfaction générale en Nouvelle-Calédonie. **Mme Arlette Grosskost** a fait part d'un sentiment semblable en ce qui concerne les dispositions applicables en Alsace et Moselle.

Le président Philippe Houillon a rappelé que l'adoption de l'amendement entraînerait des conséquences considérables qu'il fallait avoir à l'esprit avant de se lancer imprudemment dans cette voie.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 13 (art. 585-1 du code de procédure pénale) : *Délai de dépôt du mémoire du ministère public lors d'un pourvoi en cassation en matière pénale* :

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** fixant un délai d'un mois au ministère public pour déposer auprès du greffe de la Cour de cassation le mémoire contenant les moyens de cassation en matière pénale.

CHAPITRE V

Dispositions renforçant la protection des mineurs

Article 14 (article 706-51-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Obligation d'assistance par un avocat pour les mineurs victimes d'infractions sexuelles* :

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

Article 15 (article 706-52 du code de procédure pénale) : *Renforcement de l'obligation de réaliser un enregistrement audiovisuel des auditions de mineurs victimes d'infractions sexuelles* :

La Commission a *adopté* l'article 15 sans modification.

Après l'article 15 :

La Commission a rejeté six amendements de Mme Anne-Marie Comparini renforçant la répression des infractions sexuelles commises contre des mineurs.

Article additionnel après l'article 15 (art. 706-71 du code de procédure pénale) : *correction d'une erreur de référence* :

La Commission a *adopté* un amendement, présenté par le **rapporteur**, corrigeant une référence.

Article additionnel après l'article 15 (art. 4 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945) : *coordination* :

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

Avant l'article 16 :

M. Alain Marsaud a présenté un amendement abrogeant l'article L. 111-10 du code de l'organisation judiciaire qui interdit l'exercice de fonctions judiciaires au sein d'un même tribunal ou d'une même cour aux magistrats conjoints, parents et alliés. Il a fait remarquer que cette interdiction n'existe pas dans la juridiction administrative.

Le président Philippe Houillon s'est demandé si l'adoption d'un tel amendement n'aurait pas pour conséquence de conforter un certain corporatisme.

Le rapporteur a rappelé que cette interdiction avait des justifications, notamment pour éviter des situations où deux conjoints se retrouveraient respectivement au siège et au parquet. Il a ensuite fait

remarquer qu'il existait des possibilités de dispense, notamment dans les tribunaux ou les cours disposant de plusieurs chambres. Enfin, il a indiqué que le dispositif avait été récemment étendu en cas de PACS. La Commission a alors *rejeté* l'amendement, ainsi qu'un amendement de repli de **M. Alain Marsaud** maintenant l'interdiction, sauf autorisation du Conseil supérieur de la magistrature.

M. Alain Marsaud a ensuite présenté un amendement visant à supprimer l'article préliminaire du code de procédure pénale fixant les principes directeurs de la procédure pénale, son auteur ayant estimé qu'il était constamment violé.

Le **rapporteur** a considéré que l'objectif du projet de loi était, au contraire, de mieux appliquer ces principes directeurs et qu'il vaudrait mieux les réaffirmer. **M. Alain Marsaud** a alors *retiré* son amendement.

La Commission a *rejeté* deux amendements de Mme Anne-Marie Comparini prévoyant la possibilité de publication des arrêts d'acquiescement et des jugements de relaxe.

CHAPITRE VI

Dispositions finales

Article 16 : Entrée en vigueur :

Après avoir *adopté* six amendements rédactionnels du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 16 ainsi modifié.

Article 17 (articles 804, 877 et 905-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Application dans les collectivités d'outre-mer :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant une disposition inutile, et l'article 17 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 17 : Rapport au Parlement sur l'enregistrement audiovisuel des gardes à vue et des auditions :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant la remise au Parlement d'un rapport au bout de deux ans sur les dispositions concernant l'enregistrement audiovisuel des gardes à vue et des auditions, afin de les évaluer et si nécessaire de les modifier.

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

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Didier Quentin, le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution (n° 3004).

M. Didier Quentin, rapporteur, a tout d'abord fait observer que la brièveté de l'article unique du présent projet de loi constitutionnelle masquait une histoire déjà longue et non dénuée d'une certaine complexité, celle du corps électoral restreint en Nouvelle-Calédonie.

Après une longue succession de statuts et d'événements tragiques qui ont culminé à Ouvéa, en avril 1988, les accords de Matignon, signés le 26 juin 1988 et approuvés par un référendum national, le 6 novembre 1988, prévoyaient qu'au bout de dix ans, serait organisé un scrutin d'autodétermination, sur le fondement de l'article 53 de la Constitution. Seraient alors seulement appelés à participer à ce scrutin ceux qui étaient présents en Nouvelle-Calédonie au moment des accords de Matignon, c'est-à-dire ceux qui pouvaient faire état de dix ans de résidence sur l'archipel. Cette clause était importante, en particulier pour le Front national de libération kanak et socialiste (FLNKS), qui y voyait la garantie de la prise en compte des déséquilibres démographiques susceptibles d'intervenir en défaveur des Kanak dans l'intervalle. Cette revendication pouvait d'ailleurs, comme il a été indiqué une fois lors des auditions que le rapporteur a menées, être reliée au souvenir de pratiques passées, avec le rattachement parfois artificiel sur les listes électorales du territoire de certains citoyens français venus de manière furtive de métropole ou d'ailleurs.

Ainsi, en 1998, auraient pu seulement voter ceux qui étaient inscrits sur une liste électorale spéciale, tandis que ceux qui n'avaient pas dix ans de résidence auraient été inscrits sur un tableau dit « tableau annexe ».

Redoutant de nouveaux déchirements à l'horizon de 1998, M. Jacques Lafleur a, dès 1991, mobilisé tous les partenaires pour éviter que ne soit organisé un « référendum-couperet ». Cette initiative, relayée par le Gouvernement français, a conduit à l'accord de Nouméa. Prenant acte de l'impossibilité d'organiser dans de bonnes conditions un référendum d'autodétermination en 1998, cette échéance a été repoussée au plus tôt en 2014 et au plus tard en 2019. Le référendum d'autodétermination de 1998 a alors été remplacé par un scrutin d'approbation de l'accord de Nouméa lui-même, nouveau « contrat social », succédant à celui qui avait été matérialisé par les accords de Matignon.

Selon la même logique que celle des accords de 1988, celui de 1998 prévoit que ne participeront à l'évolution de l'archipel que les électeurs qui ont un lien particulier et un attachement privilégié avec ce territoire, ce qui s'est traduit par la définition d'un corps électoral spécifique à chaque grand moment de l'application du processus de Nouméa.

Le premier grand moment a été l'approbation de l'accord de Nouméa lui-même, intervenu le 8 novembre 1998 avec 72 % de « oui ». Comme prévu en 1988, n'ont voté à cette consultation que les citoyens installés sur le territoire depuis dix ans. Ceux qui sont arrivés après 1988 n'ont pas été admis à participer et ont été inscrits sur un tableau annexe.

Le dernier grand moment sera le scrutin ou les scrutins sur l'accession à la pleine souveraineté, consultation qui devrait clore la période transitoire ouverte en 1998. L'accord de Nouméa, qui a trouvé une force juridique grâce à la révision constitutionnelle de juillet 1998, précise que pourra seulement participer à ce scrutin, qui devrait avoir lieu entre 2014 et 2019, un corps électoral restreint composé principalement des personnes qui ont participé au scrutin de 1998, des personnes de statut coutumier, des enfants devenus majeurs des personnes susmentionnées et, enfin, des personnes qui pourront justifier de vingt ans de domicile en 2014.

Entre ces deux grands moments, se dérouleront les différentes élections des institutions propres à la Nouvelle-Calédonie, à savoir les assemblées des trois provinces et le congrès de la Nouvelle-Calédonie, composé lui-même des membres des assemblées provinciales. Les premières élections ont eu lieu en 1999 et en 2004. Les suivantes auront lieu en 2009 et 2014. Or, pour ces élections, un corps électoral spécifique a également été défini et c'est sur ce corps électoral, et uniquement sur celui-ci, que subsiste une incertitude que le présent projet de loi constitutionnelle vise à régler.

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998 précise que ce corps électoral sera composé, d'abord, des personnes qui ont – ou qui auraient pu, parce qu'ayant dix ans de domicile –, participé à la consultation du 8 novembre 1998, ensuite, des personnes qui, à la fois, ont dix ans de résidence au moment des élections provinciales et sont inscrites sur le tableau annexe, et, enfin, des enfants des personnes précitées, qui sont devenus majeurs.

Le législateur organique, dans la loi du 19 mars 1999, a repris cette définition du corps électoral dans un article 188, et a précisé, dans un article 189, la manière dont s'organisait la mise en œuvre de cette définition. Il a ainsi indiqué que les personnes pouvant voter aux élections provinciales seraient inscrites sur une liste électorale spéciale et celles qui ne le pourraient pas sur un tableau annexe, les deux, liste spéciale et tableau annexe, étant permanents et révisés annuellement.

Tout le débat porte sur la manière d'interpréter ce que recouvre le tableau annexe.

Il peut s'agir, selon une première interprétation, du tableau annexe qui avait été dressé pour la consultation du 8 novembre 1998, auquel cas ne pourront voter aux prochaines élections, à partir de 2009, que les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie avant 1998, puisqu'elles seules pourraient soit avoir voté en 1998, soit à la fois avoir dix ans de résidence et être inscrites sur ledit tableau annexe, ce qui constituerait un corps électoral dit « figé ».

Il peut s'agir, selon une seconde interprétation et en application d'une lecture littérale des articles 188 et 189 précités, d'un nouveau tableau annexe, mis à jour régulièrement depuis 1999 et qui accueillerait toutes les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie depuis cette date, auquel cas, à partir de

2009, pourraient voter les personnes arrivées en 1999, et en 2014 celles arrivées en 2004, etc., ce qui constituerait un corps électoral dit « glissant ».

Le FLNKS, relayé par le Gouvernement et par le rapporteur de l'Assemblée nationale qui déposa alors un amendement rédactionnel sur le projet de loi organique de 1999, a indiqué que seule la première interprétation correspondait à l'expression de sa volonté lors de l'accord de Nouméa. Le tableau annexe était donc celui établi en 1998 et il devait être « cristallisé » à cette date.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 15 mars 1999 sur la loi organique a fait, comme c'était son devoir, une lecture littérale du dispositif. Il a constaté que rien n'avait été dit, en positif, sur cette question précise dans l'accord de Nouméa, ni lors de la révision constitutionnelle de 1998. Il a donc fait prévaloir l'interprétation la moins dérogatoire au droit de suffrage, tel qu'inscrit dans l'article 3 de la Constitution. Il a estimé qu'il y avait un seul tableau annexe, permanent et révisé chaque année, et donc relevé son caractère « glissant », ce qui est aussi l'analyse de l'un des principaux inspirateurs des accords de Nouméa, M. Jacques Lafleur.

Pour résoudre ce hiatus, un premier projet de loi constitutionnelle permettant de faire prévaloir l'interprétation d'un corps électoral « cristallisé » en 1998 fut intégré à un projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et adopté par les deux assemblées dans les mêmes termes. Un Congrès du Parlement fut convoqué puis annulé, une fois constaté que le projet de loi relatif à la magistrature auquel était associé le projet de loi sur la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ne pouvait trouver de majorité suffisante pour être adopté. Entre-temps, de nouvelles dispositions ont été adoptées sur la Polynésie, rendant sans objet le projet de révision de 1999, ce qui explique le dépôt d'un nouveau projet de loi.

Pour beaucoup, le débat a déjà été tranché sur le fond et il semble inopportun de revenir sur les engagements exprimés à ce sujet, y compris au plus haut niveau de l'État.

En effet, le débat a été tranché une première fois en 1999, lorsque les deux rapporteurs de la loi organique, à l'Assemblée et au Sénat, ont explicité, dans leur rapport respectif, le sens du tableau annexe.

Le débat a été tranché une deuxième fois en 1999, lorsque les deux assemblées ont adopté un projet de révision constitutionnelle interprétative, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel.

Il a été tranché une troisième fois, lorsque le Président de la République, en déplacement en Nouvelle-Calédonie en juillet 2003, a redit l'engagement de l'État à régler cette question délicate avant la fin de son quinquennat, tout en précisant que cela devait se faire « *en concertation très étroite et en accord très étroit, avec l'ensemble des Calédoniens* ». Cet engagement a été réitéré, depuis lors, par les ministres de l'outre-mer successifs, Mme Brigitte Girardin et François Baroin.

Il a aussi été tranché une quatrième fois par les juridictions nationales et les juridictions internationales.

Ainsi, le Conseil d'État, dans un arrêt *Sarran* de 1998 et la Cour de cassation dans un arrêt *Fraisse* de 2000, ont estimé que la restriction apportée au corps électoral était possible, dès lors, qu'elle était autorisée par la Constitution.

Les instances internationales ont relevé que le caractère transitoire de l'accord de Nouméa, d'une part, et les justifications historiques et politiques de la situation prise en compte par cet accord, d'autre part, pouvaient justifier de limiter le corps électoral aux citoyens résidant depuis au moins dix ans en Nouvelle-Calédonie. C'est, notamment, tout le sens de l'arrêt *Py* de janvier 2005 de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ce débat semble aussi avoir été tranché par l'histoire. L'adoption du présent projet de loi constitutionnelle paraît à beaucoup comme une condition nécessaire à la poursuite de l'application de l'accord de Nouméa qui, jusqu'à aujourd'hui, se déroule dans de bonnes conditions. Le rapporteur a ajouté qu'il faut donner à ce processus une chance de continuer jusqu'à son échéance, dans le dialogue et le meilleur consensus possibles, valeurs ô combien océaniques, et que de ce point de vue, il était possible de regretter qu'après le voyage du chef de l'État de 2003, les voies d'un consensus sur cette question délicate n'aient pas été recherchées. Il a ensuite fait état des oppositions très fortes à ce projet de loi exprimées par les parlementaires néo-calédoniens, au premier rang desquels figure M. Jacques Lafleur.

À cet égard, il lui a paru utile de répondre à certains des arguments qui ont été avancés contre ce texte de révision constitutionnelle.

Le premier point concerne le caractère du processus entamé par Nouméa. Il s'agit bien d'un processus transitoire. Parce que cette restriction du corps électoral est transitoire, elle a été acceptée à la fois par le Comité des droits de l'homme des Nations unies en 2002 et par la Cour européenne des droits de l'homme en 2005. En définitive, ne seront concernées que les élections provinciales et du congrès de 2009 et de 2014, voire de 2019. Par ailleurs, il n'est pas du tout inéluctable que les consultations finales aboutissent à l'indépendance pure et simple. Dans ce cas, il faudra revoir inéluctablement les restrictions du corps électoral.

Le deuxième point porte sur la question du nombre de personnes exclues du vote. Si le chiffre de 14 000 électeurs est souvent avancé, il serait exact si toutes les personnes qui étaient inscrites sur le tableau annexe au moment de l'élection en 2009 ou même en 2014 répondaient à la condition de dix ans de domicile. Les personnes arrivées entre 1999 et 2004 ont été beaucoup moins de 14 000, chiffre qui correspond seulement au chiffre des inscrits sur le tableau annexe en 2006. Or, parmi ces personnes, beaucoup sont arrivées avant 1999. Elles pourront donc voter aux prochaines élections.

Par ailleurs, il importe de souligner que nos compatriotes inscrits en Nouvelle-Calédonie peuvent voter à tous les autres scrutins, qu'il s'agisse des référendums, de l'élection présidentielle, des élections législatives, municipales et européennes.

M. René Dosière a tout d'abord évoqué la particularité de la situation de la Nouvelle-Calédonie, qui est un territoire en perspective de décolonisation tranquille. Il a exposé qu'après une période de trouble, le processus de décolonisation mis en place en 1988 a permis aux Kanak et aux « Caldoches » de vivre ensemble, mais que ce processus a rendu nécessaires des modifications constitutionnelles considérables en faveur de ce territoire. Après avoir énuméré les principales dispositions exceptionnelles accordées à ce territoire, il a rappelé que le processus pacifique avait été accepté par les Kanak à la condition que des arrivées massives de population ne viennent pas perturber la composition du corps électoral. Il a, par conséquent, jugé essentiel le fait de réserver aux seuls Calédoniens la faculté de décider de l'avenir du territoire et il a exprimé sa crainte qu'une modification apportée à la démarche conduite jusqu'à présent n'entraîne des violences à moyen terme.

Évoquant ensuite le vote de la loi organique de 1999, il a souligné que l'interprétation qu'il convenait de donner à la composition du corps électoral pour les élections aux assemblées provinciales et au congrès avait été exposée, tant dans son rapport à l'Assemblée nationale que dans le rapport de M. Jean-Jacques Hyst au Sénat, et que, malgré cela, le Conseil constitutionnel avait décidé d'interpréter différemment cette disposition en considérant que le tableau annexe devait être un tableau « glissant ». Il a ajouté que l'Assemblée nationale et le Sénat s'étaient à nouveau prononcés en faveur d'une interprétation « figée » du tableau annexe, à l'occasion du projet de réforme constitutionnelle de 1999, non abouti faute de convocation du Congrès par le Président de la République.

Après avoir regretté que la commission des Lois n'ait pas envoyé une mission d'évaluation en Nouvelle-Calédonie afin d'apprécier l'évolution de la situation politique depuis 1999 et la confusion de la situation actuelle, il a affirmé avec force l'importance de la parole donnée par le Parlement, à deux reprises, ainsi que par le Président de la République et il a mis en garde contre toute infidélité à cette parole donnée.

Après avoir rappelé l'attention constante qu'il porte à la situation de la Nouvelle-Calédonie, **M. Francis Delattre** a souhaité savoir si l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie avait été consultée sur ce projet, estimant que l'absence de consultation ne respecterait pas les dispositions de l'article 77 de la Constitution. Il s'est également demandé s'il n'y avait pas lieu de faire application du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution qui réserve au Sénat la primeur de l'examen des projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales. Il a ensuite mis en doute le recours à une révision constitutionnelle pour contourner une décision du Conseil constitutionnel et l'opportunité d'une réforme à quelques mois des élections, estimant pour sa part qu'il conviendrait de reporter cette réforme après ces échéances électorales. Il a ensuite souligné que l'accord de Nouméa porte sur le scrutin d'autodétermination, mais ne règle pas la question des élections territoriales. Évoquant la situation des Français allant travailler en Nouvelle-Calédonie, et notamment des Wallisiens très présents dans les entreprises minières, il a considéré qu'il serait injuste de leur refuser le droit de vote aux élections territoriales.

M. Pierre Frogier a rappelé que, lors de la réforme constitutionnelle de juillet 1998 destinée à prendre en compte les conclusions de l'accord de Nouméa, le rapport de l'Assemblée nationale précisait bien que le vote aux élections territoriales serait accordé aux personnes remplissant une condition de dix ans de résidence à la date de chaque élection, et que ce n'était que dans un second temps, à la demande du FLNKS, qu'un amendement au projet de loi organique avait tenté de modifier cette condition de résidence. Il a jugé que le Conseil constitutionnel s'était donc référé à juste titre aux travaux préparatoires relatifs à la réforme constitutionnelle de 1998 et non à ceux relatifs à la loi organique de 1999.

Après avoir précisé que le groupe politique dont il faisait partie avait voté contre l'amendement introduit dans le projet de loi organique en 1999, il a appelé l'attention des commissaires sur les conséquences que pourrait avoir le vote du projet de loi constitutionnelle, qui empêcherait des familles d'origine française arrivées en Nouvelle-Calédonie depuis décembre 1998 de pouvoir choisir leurs représentants aux assemblées de province et au congrès. Il a enfin rejeté l'argument selon lequel ces dispositions seraient transitoires, en expliquant que ces dispositions, en vertu de l'accord de Nouméa, seraient maintenues au-delà de 2014 dès lors que les consultations ne permettraient pas d'aboutir à une autre organisation politique.

M. Jean-Jack Queyranne a rappelé que le projet de loi constitutionnelle est présenté, au nom du Président de la République, par le Premier ministre et le ministre de la justice et qu'il apparaît ainsi comme la parole de la France. La responsabilité incombant aux membres du Parlement est ainsi particulièrement lourde. La question du tableau annexe, et donc de la nature du corps électoral, est traitée par l'accord de Nouméa, qui est un compromis trouvé après de longues discussions et qui a permis de garantir la paix civile, la vie en commun et un développement équilibré depuis sa signature. Une divergence d'interprétation existe cependant au sujet des élections provinciales et du congrès entre, d'une part, ceux qui pensent que le corps électoral doit être limité aux personnes présentes en 1998 et justifiant de dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, les partisans d'un corps électoral « glissant » comprenant tous les citoyens résidant depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie. Bien que seules quelques centaines voire quelques milliers de personnes au plus soient concernées, il s'agit d'un enjeu symbolique et il est préférable de ne pas remettre en cause un compromis difficilement atteint.

M. Jean-Jack Queyranne a rappelé qu'un projet de loi constitutionnelle en ce sens avait été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat sous la précédente législature, mais non soumis au Congrès car la révision constitutionnelle sur le Conseil supérieur de la magistrature n'avait pu avoir lieu. Le Parlement s'est donc engagé en 1999 à régler ce problème, tout comme le Président de la République qui, lors de son déplacement à Nouméa, a annoncé que la question serait réglée avant la fin de son mandat. Les ministres chargés de l'outre-mer, respectivement Mme Brigitte Girardin en janvier 2005 et M. François Baroin en février 2006, ont déclaré que le texte serait soumis au Parlement au cours de la législature. Les gouvernements successifs, émanant de majorités différentes, ont donc pris un engagement constant au nom de la France. Compte tenu de l'extrême sensibilité du sujet et à la lumière de l'expérience depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ne pas donner suite à cet engagement risquerait de susciter des situations conflictuelles et des événements difficiles à maîtriser.

M. Jean-Jack Queyranne a enfin rappelé que les juridictions nationales avaient été saisies de recours contre cette définition du corps électoral mais les avaient rejetées. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt *Py contre France* du 11 janvier 2005, a rejeté un recours motivé par l'atteinte au droit de suffrage en considérant que la situation locale particulière peut justifier la fixation d'une condition de résidence de dix ans. En l'absence d'obstacle juridique, la décision est donc politique.

M. Christian Vanneste a estimé que, alors que la finalité du droit est de s'opposer à la force, ce texte tend à satisfaire les revendications de personnes qui menacent de recourir à la violence, et donc à légitimer une position qui repose sur la force. Il a considéré que le projet de loi portait des atteintes graves aux principes fondamentaux du droit, d'une part, en privant certaines personnes du droit de vote pendant vingt ans et, d'autre part, en créant deux catégories de citoyens, dont l'une ne participe pas aux élections concernant l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Il a conclu qu'un « gel » du corps électoral pendant dix ans constituait déjà une dérogation très importante au droit commun.

M. Thierry Mariani s'est déclaré en accord avec MM. Pierre Frogier, Francis Delattre et Christian Vanneste. Rappelant que certains parlementaires se sont constamment opposés à cette conception restrictive du corps électoral, il a estimé que leur opposition ne saurait être regardée comme conjoncturelle. Il

a annoncé qu'il voterait contre le projet de loi constitutionnelle, qui prive du droit de vote, de manière injustifiée, des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie depuis vingt ans. Il a enfin jugé paradoxale la position de ceux qui approuvent ce projet tout en prônant l'octroi du droit de vote aux étrangers pour les élections locales.

M. Bruno Le Roux a rappelé qu'en réponse aux inquiétudes des signataires de l'accord de Nouméa, le Président de la République leur a adressé un courrier en octobre 2006 leur confirmant que cette question délicate serait traitée avant la fin de son mandat en précisant même les dates d'examen du texte à l'Assemblée et au Sénat. Ce courrier ne fait pas référence à d'éventuels obstacles juridiques mais affirme une volonté de respecter l'esprit de l'accord de Nouméa. Il n'est pas pertinent de raisonner uniquement en termes juridiques sans prendre en compte l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, et notamment les évolutions depuis 1998 de ce territoire, où s'est affirmée la volonté de tous de vivre ensemble.

M. Christian Paul a souligné que la totale continuité de la position des autorités de l'État depuis 1998, qui s'est exprimée à différents moments dans les déclarations du Président de la République, des Premiers ministres et des majorités, est exceptionnelle. Revenir sur la parole de la France mettrait en danger l'application de l'accord de Nouméa et serait très mal ressenti, car cela pourrait être vu comme une forme de mépris colonial. Si la Nouvelle-Calédonie a vu sa vie politique évoluer depuis 1998, elle n'a pas connu de bouleversements qui justifieraient un changement d'orientation. M. Christian Paul a enfin rappelé que la question de la Nouvelle-Calédonie avait déjà suscité par le passé des tensions à la veille d'une élection nationale, et que cette crise avait abouti aux événements d'Ouvéa.

M. Pierre Frogier a rappelé que le Président de la République, lorsqu'il avait reçu des délégations de représentants calédoniens en janvier 2002, s'était dit attaché au consensus, avait pris acte d'un désaccord entre le Rassemblement pour la Calédonie dans la République et le FLNKS et avait appelé à dissiper les malentendus. En juillet 2003, le Président avait également souhaité que les Calédoniens continuent le travail entrepris et trouvent une solution admise par tous.

En réponse aux différents intervenants, M. Didier Quentin, rapporteur, a apporté les éléments suivants :

— Il faut relever avec netteté que les débats métropolitains n'ont pas toujours la même résonance en Nouvelle-Calédonie et doivent être appréciés à l'aune des « nécessités locales », comme le montre l'exemple du débat sur les préférences locales en matière d'emploi inscrites dans l'accord de Nouméa et qui pourraient s'apparenter à une forme de discrimination positive.

— L'obligation de consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie inscrite dans l'article 77 de la Constitution ne portait que sur la loi organique de mise en œuvre de l'accord de Nouméa et ne peut, en aucune manière et sans méconnaître la hiérarchie des normes, s'appliquer à un projet de loi constitutionnelle, l'assemblée délibérante en question n'ayant aucune compétence dans ce domaine.

— La Nouvelle-Calédonie, n'étant pas une collectivité territoriale au sens du titre XII de la Constitution, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 juillet 2003 relative à la loi organique sur le référendum local, doit, en tout état de cause, être écartée de l'application de la dernière phrase du second alinéa de l'article 39 de la Constitution qui dispose que les « *projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales (...)* sont soumis en premier lieu au Sénat ».

— La divergence d'interprétation apparue entre corps électoral « glissant » et corps électoral « cristallisé » ne trouvant à s'appliquer qu'à partir des prochaines élections provinciales, qui doivent se tenir en mai 2009, la réunion du Congrès du Parlement à Versailles, dès lors que le présent projet de révision constitutionnelle est adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, pourra se tenir sans dommage dans l'intervalle.

— Les nombreuses auditions menées dans le cadre de la préparation de l'examen du présent projet de loi constitutionnelle ont montré que nombre d'acteurs ont quelque peu évolué dans leurs positions sur l'avenir de l'archipel et que, le moment venu, un dialogue fructueux pourra être organisé. Le développement économique et la construction d'un destin partagé doivent rester les enjeux fondamentaux du processus engagé en 1998.

— Les acteurs des débats qui ont précédé l'adoption de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 se sont bornés à reprendre, sur la question du corps électoral restreint aux élections provinciales, les

termes de l'accord de Nouméa dont on sait qu'ils pouvaient donner lieu à plusieurs interprétations, sans que soit abordée la question du caractère « glissant » ou « figé » dudit corps. Les rappels de ces débats ne peuvent donc fonder aucune des deux interprétations aujourd'hui en discussion.

— Pour un corps électoral total de 138 700 inscrits en 2006, la différence d'interprétation ne porte que sur moins de 1 000 électeurs pour les élections provinciales de 2009 et sur moins de 5 000 électeurs pour celles de 2014, ces chiffres correspondant aux personnes inscrites sur le tableau annexe respectivement en 2000 et entre 2000 et 2004.

— Le Président de la République, lors d'un entretien accordé le 24 juillet 2003 à Radio Rythme Bleu, lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, a clairement indiqué sa position à propos de la question du corps électoral restreint : « *D'abord, il y a des accords, ceux de Nouméa et qui doivent être respectés. Ensuite, je constate qu'au lendemain de la dernière réunion du comité des signataires, à Koné, il est apparu clairement – cela c'est aussi la sagesse de part et d'autre en Calédonie – qu'il ne fallait pas faire de ce problème, un problème d'affrontement. On ne résout jamais rien par la force, par la violence ou par la haine. On ne trouve des solutions que par le dialogue et le respect de l'autre. Et j'ai observé que ce n'était plus une question qui impliquait un affrontement et que cela impliquait en revanche un dialogue à la fois sur les principes et sur les modalités et je m'en réjouis. (...) J'ai eu l'occasion de dire que le problème matériellement ne se posait pas avant 2009. Et, j'ai indiqué que je prenais l'engagement d'avoir réglé ce problème, en concertation très étroite et en accord très étroit, avec l'ensemble des Calédoniens avant la fin de mon mandat.* » On peut regretter qu'à la suite de ces déclarations, une discussion réelle ne se soit pas engagée.

— Le règlement de la question doit fonder un renouveau du dialogue et non pas constituer une pomme de discorde.

La Commission a ensuite rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 de M. Alain Bocquet.

M. Thierry Mariani s'est étonné que les membres du groupe socialiste se soient prononcés en faveur d'un projet de loi constitutionnelle sur lequel ils avaient pourtant déposé une exception d'irrecevabilité et une question préalable.

Puis la Commission est passée à l'examen de l'article unique du projet de loi constitutionnelle.

Article unique (art. 77 de la Constitution) : *Définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie :*

Elle a *adopté* un amendement de précision rédactionnelle présenté par le **rapporteur** et l'article unique ainsi modifié.

Titre :

Elle a *adopté* un amendement de coordination présenté par le **rapporteur**.

La Commission a ensuite *adopté* le projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

Information relative à la commission

M. Jean-Christophe Lagarde a donné sa démission de membre de la commission des lois.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné M. Rodolphe Thomas pour siéger à la commission des lois (J.O du 01/12/2006).

**OFFICE PARLEMENTAIRE d'ÉVALUATION
des CHOIX SCIENTIFIQUES et TECHNOLOGIQUES**

Mardi 5 décembre 2006

- Proposition de nomination de membres de la commission nationale d'évaluation de l'état d'avancement des recherches relatives à la gestion des matières et déchets radioactifs (CNE) ;*
- Désignation de membres du Haut Comité pour la transparence et l'information nucléaires ;*
- Désignation d'un rapporteur sur le « Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs » (art. 6 de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programmation relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs) ;*
- Renouvellement du conseil scientifique ;*
- Présentation de la solution choisie par le Bureau pour l'alternance de la présidence de l'office ;*
- Communication de M. Claude Birraux, premier vice-président, sur la conférence parlementaire de l'EPTA (Oslo, octobre 2006) ;*
- Présentation du rapport de M. Alain Claeys, député, sur « Recherches sur le fonctionnement des cellules vivantes ».*

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

Mardi 5 décembre 2006

– Audition de MM. Daniel Nouaille et Michel Guegan, vice-présidents de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), sur le thème de la parité.
