

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen pour avis du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer (n° 233) (M. Bernard Lesterlin, rapporteur pour avis)..... 2
 - *Amendements examinés par la Commission* 14

Mercredi

3 octobre 2012

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 1

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
Président**



La séance est ouverte à 9 heures 35.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

Lors de sa séance du 3 octobre 2012, la commission des Lois examine pour avis, sur le rapport de M. Bernard Lesterlin, le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer (n° 233).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui, pour avis les articles : 1^{er} à 5 ; 7 *bis* B (nouveau) ; 8 ; 9, I 1^o ; 10 ; 11, I, 4^o, II, 4^o, III, 3^o, 5^o, 8^o, 9^o, 14^o et VI ; 11 *bis* ; 11 *ter*, du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer. La commission des Affaires économiques, saisie au fond, se réunira cet après-midi.

Je remercie notre rapporteur pour avis, Bernard Lesterlin, pour la qualité du travail qu'il a réalisé dans des délais contraints.

M. Bernard Lesterlin, rapporteur pour avis. Alors que la France et plus largement l'Europe font face à l'une des crises économiques et financières les plus profondes de l'après-guerre, la situation économique et sociale de nos outre-mer est plus que jamais fragile. Depuis plusieurs années, la vie des départements et collectivités d'outre-mer est régulièrement émaillée par des mouvements sociaux de grande ampleur, qui ont tous en commun la protestation contre la vie chère. Ce fut le cas dans l'ensemble des départements d'outre-mer en 2009, puis à La Réunion en 2010 et enfin à Mayotte en 2011.

De l'expression de ce large mécontentement, le Gouvernement a tiré la conviction qu'il était indispensable de soutenir le développement économique et social de nos départements et collectivités d'outre-mer. Tel est l'objet du présent projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, adopté en première lecture par le Sénat le 28 septembre 2012 et dont notre commission des Lois s'est saisie pour avis.

Le texte que nous nous apprêtons à examiner a vocation à améliorer durablement et efficacement les conditions de vie de nos compatriotes vivant outre-mer. Il regroupe, dans cette perspective, deux séries de dispositions : la première concerne la restauration du libre jeu concurrentiel dans les outre-mer, afin de permettre une baisse effective des prix à la consommation ; la seconde consolide la législation applicable outre-mer.

Le chapitre I^{er} comporte un ensemble de dispositions dont l'objet est de renforcer le libre jeu de la concurrence dans les outre-mer, afin d'y faire baisser les prix. Votre Commission s'est saisie pour avis des articles 1^{er} à 5 et 7 *bis* B de ce chapitre.

Depuis 2009, les outre-mer ont été secoués par des crises sociales, parfois violentes, souvent très dures, qui ont eu pour facteur de déclenchement la cherté de la vie, notamment des produits alimentaires. Dans son avis du 8 septembre 2009 sur le commerce de détail outre-mer, l'Autorité de la concurrence estimait ainsi que les écarts de prix en magasin avec la métropole étaient supérieurs de 55 % pour plus de 50 % des produits retenus pour l'enquête. L'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) a d'ailleurs confirmé cette analyse dans une enquête de 2010 : si elle estime que le coût général des prix à la caisse est supérieur de 6 à 13 % dans les départements d'outre-mer par rapport à ceux pratiqués dans l'Hexagone, ce qui peut apparaître peu élevé, cet écart s'élève en revanche de 34 à 49 % pour

les produits alimentaires. Ces deux études récentes attestent bien de l'importance des différentiels objectifs de prix pratiqués dans les outre-mer par rapport à ceux de la métropole.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce niveau élevé des prix dans les territoires ultramarins. On peut citer l'éloignement, l'insularité, ainsi que l'étroitesse des marchés domiens, à l'origine de coûts structurels particuliers. Ces facteurs, bien que fondamentaux, ne sont toutefois pas les seuls à expliquer cette situation. Il convient également de s'intéresser à l'insuffisance de la concurrence entre les opérateurs économiques locaux. Le manque de concurrence dans les marchés ultramarins trouve son origine dans des barrières spécifiques à l'entrée, des situations d'oligopole, voire de monopole, notamment sur l'importation de certains produits, la présence des importateurs-grossistes – qui représentent une spécificité des marchés outre-mer – le cumul des activités d'importation et de distribution dans le commerce de détail et, enfin, l'application de marges élevées par les distributeurs.

Face à ce constat, nos collectivités ultramarines ont besoin de nouveaux outils pour combattre la vie chère et restaurer le libre jeu de la concurrence.

En ce sens, l'article 1^{er} du projet de loi prévoit d'autoriser le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour remédier aux dysfonctionnements des marchés de gros, en matière d'accès à ces marchés, de loyauté des transactions, de marges des opérateurs, de gestion des infrastructures essentielles et de protection des consommateurs, dans les secteurs où le libre jeu de la concurrence est entravé. En cas de violation des règles édictées, l'Autorité de la concurrence pourra prononcer des injonctions et infliger des sanctions pécuniaires.

L'article 2 vise à interdire les accords qui ont pour objet ou pour effet d'accorder des droits exclusifs d'importation à un opérateur, sauf lorsqu'ils sont justifiés par des motifs objectifs tirés de l'efficacité économique au bénéfice des consommateurs. Il s'appliquera aux contrats et pratiques en cours.

L'article 2 *bis*, ajouté par le Sénat, regroupe l'ensemble des dispositions de conséquence des articles 1^{er} et 2.

L'article 3 permet aux régions d'outre-mer et aux autres collectivités d'outre-mer détenant une compétence économique, comme le département de Mayotte, de saisir l'Autorité de la concurrence des pratiques anticoncurrentielles qui concernent leur territoire respectif.

L'article 4 abaisse de 7,5 millions d'euros à 5 millions d'euros le seuil prévu pour le contrôle des concentrations dans le commerce de détail en outre-mer, afin de contrôler la plupart des opérations portant sur des surfaces de vente supérieures à 600 mètres carrés.

L'article 5 confère à l'Autorité de la concurrence un pouvoir d'« injonction structurelle » en matière de commerce de détail pour l'outre-mer, en cas de position dominante détenue par une entreprise ou un groupe d'entreprises soulevant des préoccupations de concurrence du fait de prix ou de marges élevés. L'Autorité de la concurrence pourra, sur ce fondement, enjoindre à l'entreprise ou au groupe d'entreprises en cause de modifier, compléter ou résilier tous accords et tous actes par lesquels s'est constituée la puissance économique permettant ces pratiques. En dernier recours, s'il s'agit du seul moyen permettant de garantir une concurrence effective, l'Autorité de la concurrence pourra même les forcer à céder des actifs : il s'agit d'une disposition très novatrice, au sujet de laquelle je vous proposerai quelques amendements rédactionnels. Je signale, d'ores et déjà, que le « standard » d'intervention de l'Autorité a été modifié par le Sénat : alors que le projet

de loi initial exigeait des « *prix ou des marges abusifs* », le Sénat a substitué à cette notion celle de « *prix ou de marges élevés* ».

Enfin, le Sénat a complété le chapitre I^{er} par un nouvel article 7 *bis* B qui crée un comité de suivi chargé d'évaluer l'application de la présente loi, à l'issue de son adoption. Je constate cependant que l'article 74 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a d'ores et déjà institué une commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, chargée de suivre la mise en œuvre des politiques publiques de l'État outre-mer, en particulier des mesures destinées à favoriser le développement économique et social des collectivités ultramarines. Compte tenu de l'existence et du rôle de cette commission nationale, à laquelle est dévolue une fonction générale d'évaluation de l'ensemble des politiques économiques menées par l'État outre-mer, l'opportunité et la pertinence de créer un nouveau comité *ad hoc* dédié à la seule évaluation du présent projet de loi ne me semblent pas avérées. C'est pourquoi je vous proposerai, au cours de l'examen des articles, un amendement supprimant l'article 7 *bis* B, d'autant que la rapporteure de la commission des Affaires économiques a la même intention.

Les dispositions contenues dans le chapitre II du présent projet de loi poursuivent, pour leur part, un double objectif.

Il s'agit, en premier lieu, de poursuivre l'extension de la législation dans les départements d'outre-mer, et plus particulièrement à Mayotte, dans le cadre de la mise en place de la départementalisation de cette collectivité et de l'accession de celle-ci au statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne, à compter du 1^{er} janvier 2014.

À cet effet, l'article 9 habilite le Gouvernement à étendre et à adapter, par voie d'ordonnance, la législation de droit commun relative à l'adoption, à l'allocation personnalisée d'autonomie et à la prestation de compensation du handicap, la législation relative à la couverture des risques vieillesse, maladie, maternité, invalidité et accidents du travail, ainsi qu'aux prestations familiales, la législation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et, enfin, celle relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

Cette dernière habilitation, relative à l'entrée et au séjour des étrangers à Mayotte, est rendue nécessaire par l'accès de ce département au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne, ce changement de statut nécessitant une reprise de l'acquis communautaire en matière de droit d'entrée et de séjour des étrangers. Le Sénat a souhaité mieux encadrer cette habilitation, en lui donnant pour finalité de créer un nouveau visa applicable à Mayotte, à la place du visa actuel dit « visa Balladur ». Cet ajout pose problème, car il restreint le champ de l'habilitation à ce seul visa, alors que la modification devra nécessairement porter sur d'autres sujets, tels que l'adaptation à deux directives européennes. C'est pourquoi je vous propose, dans un amendement à cet article, une autre rédaction qui a recueilli l'assentiment de nos collègues parlementaires du département de Mayotte.

Au-delà des habilitations conférées en amont au Gouvernement pour étendre la législation dans le département de Mayotte, l'article 11 du présent projet de loi procède, en aval, à la ratification de vingt-six ordonnances, dont cinq sont prises en application de l'article 74-1 de la Constitution, et vingt et une en application de l'article 38 de la Constitution. Sur ces vingt-six ordonnances, sept relèvent de la compétence de notre Commission.

Pour ce qui concerne chacune de ces sept ordonnances, j'observe que le délai d'habilitation, le champ de cette dernière, ainsi que le délai de dépôt du projet de loi de ratification ont été respectés par le Gouvernement. Aucun élément de fond ni de forme ne fait donc obstacle à la ratification des sept ordonnances relevant du champ de compétence de notre Commission.

Il s'agit, en second lieu, de mettre en œuvre des dispositifs propres aux départements et aux collectivités d'outre-mer.

Dans cette perspective, l'article 8 exonère les départements d'outre-mer, ainsi que les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin de l'application des dispositions prévues par l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, lequel oblige les collectivités territoriales ou leurs groupements à financer au moins 20 % des projets d'investissement dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. L'application de ce principe aux territoires ultramarins pénalise actuellement leurs projets d'investissement, compte tenu notamment de leurs difficultés budgétaires chroniques et de leurs besoins d'équipements sensiblement plus élevés qu'en métropole.

L'article 10 vise, pour sa part, à homologuer les peines d'emprisonnement prévues dans la réglementation de la Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie française. En effet, les statuts respectifs de ces deux collectivités les autorisent à assortir de telles peines la sanction des infractions instituées par elles dans leurs domaines de compétence, sous réserve, d'une part, de respecter l'échelle des peines et, d'autre part, de ne pas excéder les peines prévues dans le droit commun. Pour chacune des peines que nous sommes invités à homologuer aujourd'hui, je constate que les exigences constitutionnelles et organiques, que je viens de présenter, sont toutes respectées.

Enfin, le Sénat a complété le chapitre II du présent projet de loi par deux nouveaux articles 11 *bis* et 11 *ter*, qui ont pour objet de transférer la gestion du registre du commerce et des sociétés aux chambres de commerce et d'industrie dans les départements d'outre-mer, et à la chambre économique multiprofessionnelle à Saint-Barthélemy.

Pour conclure, je rappelle que le présent projet de loi met en place de nouveaux outils afin de combattre efficacement la vie chère dans les outre-mer. Les attentes de nos concitoyens vivant outre-mer sont si fortes dans ce domaine que nous nous devons de poursuivre notre mobilisation sur ce sujet. Pour toutes ces raisons, je ne peux que vous inviter, mes chers collègues, au nom de la commission des Lois, à émettre un avis favorable à l'adoption des articles dont nous sommes saisis pour avis.

M. Jacques Bompard. Est-il cohérent de multiplier les inégalités juridiques au sein du territoire français et de procéder progressivement à ce qui me semble être une communautarisation de la loi ?

M. Daniel Gibbes. Nous saluons l'apport de ce projet de loi qui, rappelons-le, intervient après les événements survenus à La Réunion, à la Martinique et à la Guadeloupe, et les États généraux de l'outre-mer lancés par le précédent gouvernement, qui ont mis en évidence les problématiques locales. Néanmoins, ce texte aurait mérité un travail plus approfondi pour certains territoires. Ainsi, s'agissant de Saint-Martin – territoire bi-national, sans frontière –, nous avons présenté en commission des Affaires économiques des amendements au chapitre I^{er}, et nous aurions souhaité que l'île soit concernée par l'article sur le registre du commerce et des sociétés figurant au chapitre II.

Je tiens à rappeler que Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont, au titre de l'article 74 de la Constitution, toutes les deux des collectivités à part entière. Il ne faudrait pas qu'une loi, en apparence bénéfique pour l'ensemble des territoires, se révèle être un frein pour ces deux collectivités. C'est pourquoi nous nous abstenons sur ce projet de loi.

M. Philippe Gosselin. Ce texte ne porte pas atteinte à l'unité de la République, une et indivisible : il prend en compte des problématiques liées à l'insularité. Même s'il peut être amélioré, il va dans le bon sens.

M. le rapporteur pour avis. Monsieur Bompard, ce texte procède à des adaptations prévues par l'article 73 de la Constitution qui dispose : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.* » Aussi, ne pouvons-nous que nous féliciter de l'attention portée par le Gouvernement aux problématiques de l'outre-mer avec ce texte présenté en début de session.

Monsieur Gibbes, nous sommes parfaitement conscients de la spécificité de Saint-Martin. Certains amendements seront évoqués cet après-midi en commission des Affaires économiques.

Monsieur Gosselin, ce texte constitue un premier pas, comme l'a rappelé hier soir le ministre, puisque d'autres textes viendront le compléter. Les crises de ces trois dernières années imposaient de commencer par traiter le problème de la cherté de la vie.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

CHAPITRE 1^{ER} **DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉGULATION** **ÉCONOMIQUE OUTRE-MER**

Article 1^{er} (article L. 410-3 [nouveau] du code de commerce) : *Régulation des marchés de gros*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (articles L. 420-2-1 [nouveau], L. 420-3 et L. 420-4 du code de commerce) : *Interdiction des clauses accordant des droits exclusifs d'importation non justifiées par l'intérêt des consommateurs*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article 2 bis (nouveau) (articles L. 420-6, L. 450-5, L. 462-3, L. 462-6, L. 464-2 et L. 464-9 du code de commerce) : *Éléments de coordination et de conséquence au sein du code de commerce*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 bis (nouveau) sans modification.

Article 3 (article L. 462-5 du code de commerce) : *Possibilité pour les collectivités territoriales d'outre-mer de saisir l'Autorité de la concurrence*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Article 4 (article L. 430-2 du code de commerce) : *Abaissement du seuil de notification des concentrations dans le commerce de détail*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

Article 5 : *Pouvoir d'injonction structurelle*

La Commission est saisie de l'amendement CL 1 de M. Philippe Houillon.

M. Philippe Houillon. Cet article accorde à l'Autorité de la concurrence des pouvoirs importants par des dispositions dérogatoires au droit commun. Ces pouvoirs sont assortis de la possibilité de prononcer des sanctions lourdes appliquées en cas de pratiques anticoncurrentielles, non caractérisées dans le présent article.

Cet amendement propose donc d'en faire des dispositions expérimentales. Deux ans d'application permettront d'avoir le recul nécessaire pour procéder à leur évaluation et juger de leur pertinence dans le cadre d'une étude d'impact.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable.

Si le dispositif proposé par l'article 5 peut aller jusqu'à une cession d'actifs forcée, il prévoit néanmoins d'importantes garanties. Il est donc conforme tant à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui garantit le droit de propriété, qu'à l'article 34 de la Constitution, selon lequel la loi détermine les principes fondamentaux du régime de la propriété. Ce nouveau pouvoir d'injonction structurelle, qui constitue l'innovation majeure de ce texte, est indispensable pour que l'Autorité de la concurrence puisse agir sur la structure des marchés ultramarins et remédier à leurs dysfonctionnements. Il a donc toute sa place dans le code du commerce, et rien ne justifie d'en faire une disposition expérimentale.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 2 de M. Philippe Houillon.

M. Philippe Houillon. Compte tenu de la nécessité de garantir les droits de la défense, il est important que l'Autorité de la concurrence caractérise la notion de « préoccupations de concurrence » et démontre le caractère abusif des prix. Cet amendement propose donc de remplacer les mots « qui soulève des préoccupations de concurrence du fait de prix ou de marges élevées » par les termes « l'Autorité de la concurrence démontre les préoccupations de concurrence du fait de prix abusifs ».

Il propose également d'écarter la notion de « marges » qui relève de la stratégie de l'entreprise et peut être différente du prix. Elle n'impacte pas nécessairement le consommateur, contrairement parfois au prix.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable.

Le projet de loi initial faisait référence à la notion de prix ou de marges abusifs, à laquelle le Sénat a substitué celle de « *prix ou de marges élevés, en comparaison des moyennes du secteur* ». Cet allègement du « standard » requis était nécessaire pour rendre le dispositif opérant et utilisable par l’Autorité de la Concurrence. En effet, depuis 1986, ni le Conseil de la concurrence, ni ensuite l’Autorité de la concurrence n’ont réussi à sanctionner une entreprise du fait de prix abusifs – à une exception près, mais de portée limitée, puisque l’entreprise n’avait pas contesté les griefs. Il en va de même au niveau européen. Si l’on veut disposer d’un outil efficace et dissuasif produisant des effets concrets sur le terrain, il faut maintenir la rédaction actuelle introduite par le Sénat.

J’ajoute que le terme « *secteur* » sera précisé, m’a indiqué Mme la rapporteure de la commission des Affaires économiques, par voie d’amendement dès cet après-midi : il s’agit en effet du secteur d’activité économique, et non du secteur géographique.

M. Alain Tourret. En tant que juriste, je comprends la notion d’atteinte à la concurrence, mais moins celle de « *préoccupations de concurrence* ».

M. Philippe Houillon. Le rapporteur n’a pas répondu sur les garanties des droits de la défense, qui constituent le cœur de l’amendement.

M. le président. J’avais cru comprendre que le cœur de l’amendement était constitué de la notion de caractère abusif.

M. Philippe Houillon. La notion de préoccupation de concurrence est floue. Je demande que l’Autorité de la concurrence en rapporte la preuve.

M. Gilbert Collard. C’est en effet la question de la charge de la preuve qui est posée. Si l’on se rapporte à l’article 1^{er} du code de procédure pénale, il y a contradiction. Depuis 1789, la charge de la preuve incombe à l’accusation – même si elle est difficile à rapporter – comme le rappelle le code de procédure pénale dans ses principes directeurs. Toutefois, on constate de plus en plus de glissements qui font que c’est au prévenu d’apporter la preuve qu’il n’est pas coupable.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Ces dispositions ne s’inscrivent pas dans le cadre de la procédure pénale, mais dans celui de la procédure administrative qui demande que soient respectés un certain nombre de droits. Je crois qu’ils le sont ici.

Mais je pense aussi que la notion de « *préoccupations* » est curieuse. Il ne serait pas surprenant qu’elle vienne de termes employés par l’Autorité de la concurrence. Il n’est pas de bonne légistique que la loi reprenne de tels termes. La formulation « *qui est de nature à porter atteinte aux règles de la concurrence* » me semble plus appropriée. Il appartient à l’Autorité de la concurrence non d’apporter la charge de la preuve, mais d’apprécier une situation et d’indiquer en vertu de quoi elle l’apprécie.

M. Guillaume Larrivé. Nous sommes effectivement dans le domaine de la sanction administrative, mais l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme sur le droit à un procès équitable s’applique aussi en matière administrative. Un mécanisme de sanctions administratives très intrusif fondé sur l’expression « *préoccupations* » me paraît fragile tant sur le plan constitutionnel que sur le plan conventionnel.

M. Gilbert Collard. On apprend en première année de droit que les principes généraux s'appliquent de manière générale ! C'est ce que le doyen Duby – un immense juriste – répétait à longueur d'année à ses étudiants.

M. le rapporteur pour avis. Pour novateur que soit le dispositif proposé, il comporte d'importantes garanties.

D'abord, l'atteinte éventuelle au droit de propriété est justifiée par un motif d'intérêt général : rétablir une concurrence effective sur les marchés de commerce de détail dans les outre-mer, lesquels connaissent de graves dysfonctionnements. Dans sa décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que la préservation de l'ordre public économique pouvait justifier une atteinte à la liberté d'entreprendre.

Ensuite, la cession d'actifs ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure contradictoire devant l'Autorité de la concurrence, permettant aux entreprises concernées de faire valoir leurs arguments.

Enfin, il est expressément prévu que cette cession ne peut être utilisée que si elle « *constitue le seul moyen permettant de garantir une concurrence effective* ». La cession présente donc un caractère subsidiaire dont l'usage, placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire garante du droit de propriété, devra nécessairement être proportionné. Elle est d'ailleurs conçue avant tout comme une « arme de dissuasion » qui a vocation, non à servir, mais à inciter les entreprises à changer leurs pratiques. Et nous savons à quel point cette nécessité s'impose outre-mer.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL 4 et CL 5 du rapporteur pour avis.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 6 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. C'est un amendement de conséquence d'une modification opérée par le Sénat : il vise à harmoniser la rédaction des deux dispositifs d'injonction structurelle prévus par les articles L. 752-26 et L. 752-27 nouveau du code de commerce.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 modifié.

Article 7 bis B (nouveau) : *Création d'un comité de suivi de l'application de la loi*

La Commission est saisie d'un amendement CL 7 du rapporteur pour avis, visant à supprimer l'article.

M. le rapporteur pour avis. L'article 7 bis B, issu du Sénat, crée un comité de suivi chargé d'évaluer l'application du présent projet de loi. Or l'article 74 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a d'ores et déjà institué une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, chargée de suivre la mise en œuvre des politiques publiques de l'État outre-mer, en particulier des mesures destinées à favoriser le développement économique et social des collectivités ultramarines.

Compte tenu de l'existence et du rôle de cette commission nationale, à laquelle est dévolue une fonction générale d'évaluation de l'ensemble des politiques économiques menées par l'État outre-mer, la pertinence et l'opportunité de créer un nouveau comité de suivi *ad hoc*, dédié à la seule évaluation de l'application du présent projet de loi, ne me semblent pas avérées.

C'est pourquoi je vous propose de supprimer cet article.

Je tiens à vous préciser que l'intention de la rapporteure de la Commission saisie au fond est identique.

La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 7 bis B.

CHAPITRE II DISPOSITIONS DIVERSES RELATIVES À L'OUTRE-MER

Article 8 (article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales) :
Suppression de l'obligation de cofinancement de certaines collectivités ultramarines aux projets dont elles ont la maîtrise d'ouvrage

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article 9 : *Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance le droit applicable dans plusieurs domaines à Mayotte*

La Commission examine l'amendement CL 8 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Je tiens à souligner l'importance de l'alinéa 2 de l'article 9, compte tenu de l'inefficacité du dispositif actuel pour lutter contre l'immigration clandestine dans le département de Mayotte.

Il convient de donner à l'État une orientation qui le conduise à rédiger une ordonnance efficace, sans pour autant prévoir dans le présent texte ce qui relève du domaine réglementaire, à savoir les conditions d'attribution des visas.

C'est la raison pour laquelle, en concertation étroite avec les parlementaires de Mayotte et le conseiller d'État, M. Alain Christnacht, qui a été mandaté par le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur et le ministre des Outre-mer pour procéder à un examen approfondi de la situation à Mayotte, nous sommes parvenus à une rédaction qui nous paraît meilleure que celle du Sénat.

Si nous nous contentions de supprimer la disposition adoptée au Sénat, nous donnerions un blanc-seing au Gouvernement alors qu'il revient au Parlement de donner pour objectif à l'ordonnance que le Gouvernement prendra, et qui se substituera à l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000, « *de définir des conditions mieux adaptées au défi migratoire* » auquel est confronté le département de Mayotte.

Mme Nathalie Nieson. Cet article prend toute la mesure des migrations de l'Union des Comores vers Mayotte tout en tenant compte des difficultés de l'application du « visa Balladur ». Il convient d'instaurer un visa plus en phase avec la réalité du terrain.

M. Ibrahim Aboubacar. Je précise que je ne suis pas membre de la commission des Lois.

Les parlementaires de Mayotte sont très attachés à l'extension à l'île du droit commun, qui est l'objet de l'article 9. En effet, après sa départementalisation effective, l'année dernière, Mayotte doit franchir en 2014 une deuxième étape, tout aussi importante, qui est celle de l'eupéanisation des règles qui lui sont applicables. L'ordonnance qui portera sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers doit donc être réexaminée pour qu'elle tienne compte de la réglementation européenne.

Le Sénat a souhaité à cette occasion inscrire dans le projet de loi des objectifs précis en termes de moyens, visant à endiguer la pression migratoire sur l'île. C'est pourquoi il a habilité le Gouvernement à modifier par ordonnance les conditions d'entrée et de séjour des étrangers « *dans la perspective de la mise en œuvre d'un nouveau visa applicable à Mayotte, plus adapté aux contraintes issues de la pression migratoire* ».

Aux yeux des parlementaires de Mayotte, l'analyse du Sénat est trop restrictive car la pression migratoire est un phénomène compliqué, qui exige une révision de la politique de coopération. Des mesures doivent être prises aussi bien aux Comores qu'à Mayotte. Telle est la raison pour laquelle les députés de Mayotte ont déposé des amendements sur le sujet, indiquant que l'obligation de moyens adoptée au Sénat n'est pas en adéquation avec l'obligation de résultat affichée. Il convient donc de s'en tenir à la nécessité de se rapprocher de la réglementation européenne tout en indiquant l'objectif visé. Laissons au Gouvernement, qui a demandé à un haut fonctionnaire un examen approfondi de la situation, le soin de déterminer les moyens les plus adaptés dans le cadre de la concertation engagée.

Les parlementaires de Mayotte ont déposé un amendement de suppression de la disposition adoptée au Sénat : ils le retireraient si l'amendement CL 8 était adopté.

M. Patrick Mennucci. Des lois ne suffiront pas à résoudre les graves problèmes qui prévalent entre Mayotte et les Comores. Il faudrait considérablement modifier notre approche de la coopération internationale dans la zone. Mayotte est l'endroit du monde où la France a le plus de facilité pour intervenir. Nous savons pertinemment que le flux migratoire des Comores vers Mayotte est essentiellement dû à une différence considérable de niveau de vie, d'autant que celui-ci ne cesse de régresser aux Comores par rapport à celui qui prévalait lors de la présence française.

Il faut savoir que les Comoriens installés en France, bien que disposant de revenus très faibles, en transfèrent jusqu'à 40 % en direction de leurs familles restées au pays, ce qui n'est pas sans poser des problèmes considérables à une ville comme Marseille, où vivent quelque 50 000 d'entre eux. C'est qu'en l'absence d'impôts, ce sont les villageois eux-mêmes qui doivent financer aux Comores les actions collectives telles que la construction d'une route, d'une école ou d'un dispensaire.

M. Philippe Gosselin. Les relations entre l'Union des Comores et Mayotte sont, pour des raisons historiques, particulièrement sensibles. Si la France se doit d'avoir une réglementation exemplaire et d'assumer ses responsabilités dans la région, il faut toutefois rappeler que le gouvernement comorien n'hésite pas à souffler sur les braises et à transformer la France en parfait bouc émissaire pour masquer la dégradation de la situation économique et politique des Comores.

Pour travailler en bonne intelligence, les deux partenaires doivent partager le même objectif. Or je ne suis pas certain que le gouvernement comorien ait véritablement envie de travailler dans cette optique.

M. le rapporteur pour avis. Je tiens à remercier M. Ibrahim Aboubacar de son témoignage ainsi que de son intention de participer à la recherche d'une rédaction mieux adaptée à la situation que celle adoptée au Sénat.

Monsieur Mennucci, les communautés comoriennes présentes à Marseille, à Dunkerque et en Île-de-France proviennent essentiellement de la Grande Comore – la constitution de l'Union des Comores garantit à chacune des trois îles une large autonomie. Le problème auquel est confrontée Mayotte est surtout dû à la proximité de l'île d'Anjouan. Si un petit nombre d'Anjouanais s'installent en métropole, ils sont en revanche nombreux à traverser le bras de mer, large de quelque soixante-dix kilomètres, qui les sépare de Mayotte. Il est donc nécessaire de fixer des règles précises.

J'ai eu le privilège, lors de la précédente législature, de participer avec M. Goldberg, président du groupe d'amitié France-Comores, et M. Loïc Bouvard à un voyage d'étude, au retour duquel nous avons signé ensemble une tribune dans *Le Monde*. Nous y rappelions que le principal problème est celui du décalage de niveau de vie entre l'Union des Comores et Mayotte, qu'aggrave un développement insuffisant de la coopération régionale.

Lors de notre mission, nous avons appris que, sur instruction du ministre des Affaires étrangères à l'ambassadeur de France aux Comores, l'antenne consulaire de Moutsamoudou, capitale d'Anjouan, délivrait aux ressortissants comoriens désireux de se rendre à Mayotte des visas courts sur critères objectifs – familiaux, sanitaires ou commerciaux –, avec l'obligation, pour leurs détenteurs, de se présenter à leur retour au consulat, afin de faire constater qu'ils ne se sont pas installés illégalement sur l'île. Nous avons pu observer l'efficacité relative de ce dispositif.

Il convient évidemment, monsieur Gosselin, d'obtenir la coopération des autorités comoriennes dans la surveillance maritime conjointe du bras de mer séparant Anjouan de Mayotte, en vue de mettre un terme à ces drames récurrents de bateaux allant se briser au petit matin sur la barrière de corail.

Des solutions concrètes doivent être trouvées. Cet amendement vise à donner une orientation générale au Gouvernement, afin de l'inciter à s'emparer du sujet.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 9 **modifié**.*

Article 9 bis (nouveau) : *Habilitation du Gouvernement à étendre et adapter en Nouvelle-Calédonie plusieurs dispositions législatives en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial*

La Commission examine l'amendement CL 3 du Gouvernement, portant article additionnel après l'article 9.

M. le rapporteur pour avis. Cet article additionnel vise à habiliter le Gouvernement à étendre et à adapter en Nouvelle-Calédonie, en application de l'article 38 de la Constitution, les dispositions législatives nationales en matière de droit civil, de règles concernant l'état-

civil et de droit commercial. Le transfert de ces compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie est prévu pour le 1^{er} juillet 2013.

Pour être effectif à cette date, le transfert doit être précédé, d'une part, de l'actualisation des dispositions du code civil et du code commercial applicables à la Nouvelle-Calédonie, et, d'autre part, de l'extension et de l'adaptation des législations non étendues à cette collectivité ou qui y sont partiellement applicables.

Tel est l'objet du présent amendement gouvernemental, auquel j'émet un avis favorable.

La Commission émet un avis favorable à l'amendement.

Article 10 : *Homologation des peines d'emprisonnement prévues dans la réglementation applicable en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Article 11 : *Ratification des ordonnances*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 sans modification.

Article 11 bis : (art. L. 123-6 du code de commerce) : *Transfert de la gestion du registre du commerce et des sociétés aux chambres de commerce et d'industrie dans les départements d'outre-mer*

M. le rapporteur pour avis. La commission des Affaires économiques, à laquelle je ferai part des décisions de notre Commission, se penchera cet après-midi sur une nouvelle rédaction de cet article et des articles suivants.

Dans l'attente, je suis favorable à leur adoption.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 bis sans modification.

Article 11 ter : (art. L. 123-6 du code de commerce) : *Transfert de la gestion du registre du commerce et des sociétés à la chambre économique multiprofessionnelle à Saint-Barthélemy*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 ter sans modification.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi sur lesquels elle était saisie et sous réserve des modifications apportées par les amendements qu'elle a adoptés.

La séance est levée à dix heures heures 45.

*

* *

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Houillon :

Article 5

I - Supprimer l'alinéa 1.

II- A l'alinéa 2, supprimer les mots « Art. L. 752-27 »

III- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Deux ans après la promulgation de la présente loi, le gouvernement publie une étude d'impact, menée en concertation avec les parties prenantes, évaluant le fonctionnement du dispositif du présent article. »

Amendement CL2 présenté par M. Houillon :

Article 5

À l'alinéa 2, remplacer les mots « qui soulève des préoccupations de concurrence du fait de prix ou de marges élevés, que l'entreprise ou le groupe d'entreprises pratique, en comparaison des moyennes du secteur, l'Autorité de la concurrence peut, » par les mots : « l'Autorité de la concurrence démontre les préoccupations de concurrence du fait de prix abusifs que l'entreprise ou le groupe d'entreprises pratique, en comparaison des moyennes du secteur, et peut ».

Amendement CL3 présenté par le Gouvernement :

Après l'article 9

Insérer l'article suivant :

I – En vue de garantir l'effectivité au 1^{er} juillet 2013 du transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil et de droit commercial dans les conditions prévues par la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de 6 mois suivant la publication de la présente loi, à étendre et adapter à la Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives relatives aux compétences énumérées au 4° du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie :

1° contenues dans le code civil et le code de commerce

2° relatives à l'exonération de la garantie des vices cachés en matière de vente d'immeuble, les clauses abusives, l'indemnisation des victimes d'accidents, les sociétés d'exercice libéral et les sociétés à participations financières de professions libérales, la publicité foncière et les clauses pénales.

II - Le projet de loi de ratification de l'ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant celui de sa publication.

Amendement CL4 présenté par M. Lesterlin, rapporteur pour avis :

Article 5

À la première phrase de l'alinéa 3, après les mots : « Si l'entreprise », insérer les mots : « ou le groupe d'entreprises ».

Amendement CL5 présenté par M. Lesterlin, rapporteur pour avis :

Article 5

À la première phrase de l'alinéa 3, substituer au mot : « elle », les mots : « l'Autorité de la concurrence ».

Amendement CL6 présenté par M. Lesterlin, rapporteur pour avis :

Article 5

Compléter cet article par un III ainsi rédigé :

« III. – À la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 752-26 du même code, les mots : « de surface », sont remplacés par les mots : « d'actifs ».

Amendement CL7 présenté par M. Lesterlin, rapporteur pour avis :

Article 7 bis B

Supprimer cet article.

Amendement CL8 présenté par M. Lesterlin, rapporteur pour avis :

Article 9

À l'alinéa 2, après les mots : « des étrangers à Mayotte », rédiger ainsi la fin de la phrase : « afin de définir des conditions mieux adaptées au défi migratoire ».

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, M. Jacques Bompard, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Philippe Doucet, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Yann Galut, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoue, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Axelle Lemaire, M. Bernard Lesterlin, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Corinne Narassiguin, Mme Nathalie Nieson, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Jean-Luc Warsmann.

Excusés. - M. Carlos Da Silva, M. Jean-Pierre Decool, Mme Laurence Dumont, M. Édouard Fritch, Mme Marie-Jo Zimmermann

Assistait également à la réunion. - M. Ibrahim Aboubacar.