

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

Mercredi

16 novembre 2016

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 18

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

- Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics (n° 3905) (Mme Maina Sage, rapporteure) 2
- Examen de la proposition de loi visant à assurer le respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie dans les contrats des groupements d'intérêt économique et à interdire toute clause obligeant les commerces à ouvrir les dimanches et les jours fériés (n° 4017) (M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur) 9
- Examen de la proposition de loi portant modification de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 visant à donner un statut à l'île de Clipperton (n° 4102) (M. Philippe Folliot, rapporteur) 17
- Présentation du rapport de la mission d'information sur l'évaluation de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel (Mme Pascale Crozon et M. Guy Geoffroy, rapporteurs) 24
- Informations relatives à la Commission 36

**Présidence
de M. Jean-Yves
Le Bouillonnet,
Vice-président**



La réunion débute à 9 heures 30.

Présidence de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, vice-président.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président. Le groupe Union des démocrates et indépendants a inscrit dans sa journée réservée du jeudi 24 novembre trois propositions de loi qui relèvent de la commission des Lois. Le premier de ces trois textes a trait à la Polynésie française, Mme Maina Sage en est la rapporteure.

La Commission procède à l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics (n° 3905) (Mme Maina Sage, rapporteure).

Mme Maina Sage, rapporteure. La Polynésie française présente des singularités institutionnelles, politiques et géographiques qu'il est parfois difficile de se représenter depuis l'Hexagone. Parce que notre République doit être la même pour tous, il nous faut pourtant prendre en compte ces singularités pour corriger les contraintes exceptionnelles que rencontrent certains territoires, à l'instar de la Polynésie.

La commission des Lois s'est engagée dans cette voie en envoyant en Polynésie, au mois de février 2015, une mission conduite par notre ancien président, M. Jean-Jacques Urvoas, dont l'objet était de mieux comprendre la situation et les caractéristiques particulières de ce territoire très isolé et très éclaté.

Je rappelle que la Polynésie est une collectivité autonome qui relève de l'article 74 de la Constitution. Elle regroupe 118 îles réparties sur une surface grande comme l'Europe. Son activité économique repose essentiellement sur ses ressources primaires et sur le tourisme. C'est une collectivité de 270 000 habitants, qui a subi une dizaine d'années d'instabilité politique mais a réussi, depuis 2013, à redresser ses comptes publics et à regagner la confiance des bailleurs de fonds. En moins de deux ans, la commande publique a ainsi été doublée, et nous avons réorienté les investissements vers les secteurs prioritaires que constituent le tourisme et le logement social. Nous récoltons cette année les fruits de cet effort après avoir perdu près de dix points de PIB et avoir dû, en 2013, augmenter la pression fiscale de près de dix points également.

Si je suis heureuse de pouvoir annoncer que nous avons retrouvé le chemin de la croissance, il faut avoir conscience que ce résultat doit beaucoup au retour de la stabilité politique. Cependant, compte tenu de l'éclatement géographique du territoire, on comprend aisément à quel point les collectivités locales sont un relais essentiel ; elles sont, pour la collectivité territoriale, des partenaires de premier plan. Or les nombreuses réformes intervenues au cours des dernières années ont pu déstabiliser ces communes. D'où la nécessité de moderniser les règles qui leur sont applicables.

Dans ce contexte, cette proposition de loi, déposée le 4 mai dernier par Mme Lana Tetuanui, sénatrice de Polynésie, qui reprend notamment les travaux du Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF), a été adoptée par le Sénat le 30 juin dernier. Elle vise, d'une part, à permettre aux élus de représenter leur territoire dans de meilleures conditions et, d'autre part, à moderniser l'action publique.

L'une des caractéristiques de la Polynésie est qu'elle comporte 48 communes de plein exercice et 98 autres communes qui leur sont associées. Ces communes associées offrent des cas de figure très variés : dans certains cas, plusieurs communes sont situées dans une même île – par exemple, à Tahiti ou à Raiatea ; dans d'autres cas, une commune est formée de plusieurs îles – c'est le cas dans une partie de l'archipel des Gambier ; dans d'autres cas encore, plusieurs îles constituent une seule commune, mais avec des communes associées comme Rangiroa avec Makatea, Mataiva et Tikehau.

Si cette spécificité tient au caractère archipelagique du territoire, des tensions sont apparues lors des dernières élections municipales du fait du mode de scrutin retenu, qui conduisait à accorder toute latitude au maire pour choisir celui de la commune associée, y compris au sein de la minorité politique des conseillers locaux. La légitimité des maires délégués ainsi élus en a été fortement affaiblie.

Par conséquent, ce régime électoral est remplacé, à l'article 1^{er}, par un mode de scrutin plus respectueux des votes exprimés sur les territoires, tout en garantissant la possibilité de constituer des majorités stables.

D'autres mesures sont également prévues en ce qui concerne les modalités d'élection des maires délégués et le traitement indemnitaire – à coût constant, je le précise.

Par ailleurs, afin de tenir compte de l'éloignement géographique de certaines communes associées de leur chef-lieu et des conséquences en termes de coût et de durée des déplacements entre communes, trois mesures spécifiques sont prévues. D'abord le recours à la visioconférence pour réunir le conseil municipal : il s'agit d'une « mesure pilote », qui pourrait être observée de près pour envisager une application dans l'Hexagone pour les territoires les plus isolés. Ensuite, la possibilité pour les EPCI comportant des communes membres dispersées sur plusieurs îles de fixer leur siège en dehors de leur territoire : vous savez qu'en métropole il est parfois plus simple et plus rapide de passer par Paris pour se rendre de Bordeaux à Montpellier ; à l'échelle de la Polynésie, il s'agirait plutôt de rallier Venise depuis Madrid, *via* Oslo ! Les petites communes associées ont donc intérêt à avoir un siège à Papeete, qui offre des capacités en termes d'infrastructures et de connectivité sans commune mesure avec des îlots dispersés sur une surface grande comme l'Europe. En troisième lieu enfin, a été décidée la prise en charge des frais de déplacement de certains élus intercommunaux, ce qui va dans le sens de ce que j'avais défendu, l'an dernier, lors du débat sur le texte relatif à la formation des élus.

Je salue l'ensemble de ces mesures, qui amélioreront sans conteste le travail des élus locaux. Je souligne à cette occasion que la dématérialisation des listes électorales est également en cours dans notre territoire et qu'elle devrait faciliter l'organisation des prochaines élections.

En ce qui concerne l'action publique, deux mesures principales peuvent être rappelées : les communes polynésiennes pourront désormais créer des sociétés publiques locales (SPL), ce qui n'était pas encore le cas en Polynésie, tandis que les règles encadrant la passation des marchés publics sont clarifiées. En effet, la Polynésie étant compétente en matière de droit des marchés publics, il était complexe pour les communes, soumises au contrôle de légalité de l'État, d'appliquer un droit qui soit également conforme à la réglementation locale. Nous avons donc souhaité que soient précisées et harmonisées les compétences des communes en matière de marchés publics.

Enfin, ce texte comporte également des dispositions relatives aux cimetières et aux opérations funéraires, qui prennent en compte les traditions locales et adaptent, par exemple, l'obligation de disposer de sites cinéraires.

Au cours de son examen par le Sénat – et je souhaite saluer ici le travail réalisé par le rapporteur Mathieu Darnaud – deux nouveaux articles ont été adoptés prévoyant, pour le premier, l'application aux élus communaux polynésiens du dispositif du droit individuel à la formation, consacré par la loi du 31 mars 2015. Les élus polynésiens doivent en effet bénéficier des mêmes droits que ceux de l'Hexagone.

Quant au second article, il étend à la Polynésie française les dispositions permettant de repousser au 1^{er} janvier 2020 les modifications apportées par la loi NOTRe au régime indemnitaire des élus de certains syndicats de communes.

Compte tenu de l'important travail de concertation réalisé au préalable, en Polynésie, avec le Gouvernement et les différents groupes politiques, et au regard des aménagements bienvenus opérés par le Sénat, je souhaite que la présente proposition de loi puisse faire l'objet d'une adoption conforme – et, je l'espère, à l'unanimité – par notre Commission.

M. Daniel Gibbes. La présente proposition de loi répond à un objectif simple : mieux prendre en compte les particularités géographiques et institutionnelles de la Polynésie française, pour renforcer la gouvernance et faciliter la conduite de la politique locale. Fruit d'un large consensus, elle a vocation à répondre aux attentes des élus locaux, qui subissent des contraintes très importantes liées aux caractéristiques de leur territoire.

En effet, s'agissant du fonctionnement des collectivités polynésiennes, le législateur se devait d'adopter des mesures correctrices pour tenir compte des effets de l'insularité.

Constituée de 118 îles, d'un espace maritime grand comme l'Europe et de 48 communes, dont 30 constituées de communes associées, la Polynésie française fait face à de nombreux problèmes de gouvernance. S'ajoute à cela un très fort éloignement avec la métropole et l'éclatement territorial de certaines communes associées, parfois composées de trois atolls ou situées sur des atolls très éloignés.

Nous parlons donc de difficultés concrètes qui tiennent en premier lieu à l'impossibilité matérielle qu'ont certains maires de se déplacer et de répondre aux besoins immédiats de leur population. Aussi cette proposition de loi entend-elle redonner du poids aux maires, dont le rôle est absolument central pour nos concitoyens.

Dans une logique décentralisatrice, nous devons également tout mettre en œuvre pour favoriser un exercice efficace de la démocratie locale.

À cet égard, ce texte vise à corriger le mode de scrutin imposé à ces collectivités en 2014, qui introduisait la proportionnelle aux élections locales pour toutes les communes associées qui comportaient 1 000 habitants au moins. Cette mesure s'est en effet révélée inadaptée : elle a renforcé l'incapacité des élus à fédérer politiquement les différentes sections électorales et a participé à un affaiblissement significatif de la légitimité politique des maires et des maires délégués.

Vous l'aurez compris, il est urgent d'apporter des réponses aux problématiques soulevées, et surtout des réponses adaptées à la diversité des territoires qu'elles visent. Pour y parvenir, la présente proposition nous invite à adopter deux volets complémentaires.

Le premier volet est consacré à la mise en œuvre d'un nouveau mode de scrutin municipal, dont l'objectif est de réformer l'organisation des communes associées pour leur permettre de mieux fonctionner, notamment en donnant aux élus une plus forte légitimité électorale et une assise politique plus large.

Le second volet modifie le code général des collectivités territoriales applicables aux communes polynésiennes, et introduit un certain nombre de nouvelles dispositions législatives : il dote les communes de structures leur permettant de mieux faire usage dans leurs nouvelles compétences en matière d'urbanisme et d'exploitation des services publics ; il étend les compétences du maire en matière de marchés publics ; il prévoit enfin de nombreux aménagements pour faciliter la mobilité géographique des élus, en rendant notamment possible les réunions du conseil municipal des communes associées par téléconférence.

Voici donc une proposition de loi solide, efficace et consensuelle, qui comporte, à notre avis, des avancées majeures portées par l'élan et le soutien de l'ensemble des communes concernées. Elle a été approuvée unanimement par les membres du Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française, rassemblant quarante-six des quarante-huit communes du territoire polynésien. Elle est le relais de la volonté commune de tous les élus locaux et des cadres communaux de mieux servir leurs concitoyens, dans le cadre d'une meilleure gouvernance de leurs circonscriptions. Sa force est d'apporter des solutions justes et équilibrées, adaptées aux attentes locales, chacune étant précisément ajustée à son objet.

Nous considérons donc qu'elle est un signe positif envoyé à l'exercice de la démocratie à l'échelon local et témoigne de l'attention et de la solidarité de la République envers ses territoires ultramarins les plus éloignés. Le groupe Les Républicains votera conforme cette proposition de loi.

M. René Dosière. Ce texte, en apparence mineur, est en réalité un texte important pour la Polynésie française, car il va contribuer à stabiliser la gouvernance des communes, mise à mal par l'application, trop automatique, de la législation métropolitaine.

Les élus polynésiens, au premier rang desquels Maina Sage, nous ont fait comprendre que le système métropolitain n'était pas adapté aux particularités de la Polynésie. Notre ancien président, Jean-Jacques Urvoas, avait d'ailleurs conduit, comme cela a été rappelé par la rapporteure, une mission d'information sur la Polynésie, qui était parvenue aux mêmes conclusions. Cette proposition de loi remédie donc aux difficultés identifiées.

Elle est issue des réflexions menées par le Syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française, dont les représentants ont été reçus par notre actuel président, Dominique Raimbourg. Sachant par ailleurs qu'il a fait l'objet d'un vote unanime au Sénat et qu'il a l'accord du Gouvernement, le groupe socialiste votera pour son adoption conforme.

Je tiens par ailleurs à souligner le caractère raisonnable de ce texte qui, en matière d'indemnisation des élus, procède à montant constant en redistribuant entre les élus les sommes qui leur sont actuellement réservées, contrairement à ce qui se pratiquait par le passé, où l'on avait tendance à augmenter le montant global de ces indemnités. Je salue donc cette volonté d'économiser les fonds publics.

Il convient également de saluer les initiatives prises par le gouvernement actuel de la Polynésie, qui souhaite à la fois préserver l'autonomie des communes, tout en les associant davantage à la politique gouvernementale, contrairement, là encore, à la pratique antérieure,

qui consistait à mettre sous tutelle du président de la Polynésie l'ensemble des communes en mettant à leur disposition des collaborateurs de cabinet qui n'avaient d'autre rôle que de transmettre aux élus les ordres dudit président. Ces temps sont fort heureusement révolus pour la Polynésie, et je note avec satisfaction les bons résultats que vient de nous annoncer la rapporteure.

Ceci dit, il convient de rappeler que cette proposition de loi ne règle pas pour autant l'ensemble des problèmes que rencontrent les communes polynésiennes, notamment en matière de fiscalité et de gestion des personnels. Si l'on veut donc que ces communes puissent jouer pleinement leur rôle, il faudra ultérieurement avancer dans ces deux directions. Dans l'attente, ce texte représente déjà une avancée significative, et le groupe Socialiste, écologiste et républicain l'adoptera.

M. Jacques Bompard. La Polynésie française est un territoire important de notre pays. Par l'histoire, par les perspectives et par le génie propre de sa population, elle se distingue au cœur de notre Nation. La distinction vient aussi avec la singularité, qui est renforcée ici par le caractère insulaire de bien des groupements et des communes.

Je souhaiterais donc obtenir votre avis sur la pertinence de deux réformes proposées. En ce qui concerne d'abord le code électoral applicable aux communes associées, ne risque-t-il pas d'entraîner une forme de normalisation qui n'irait pas dans le sens d'une véritable décentralisation pour les collectivités locales concernées ?

Par ailleurs, je ne comprends pas totalement l'intérêt des sociétés publiques locales. Pourquoi vouloir imposer aux communes et aux groupements de communes polynésiens une disposition du code général des collectivités territoriales qui s'avère déjà d'application complexe dans les territoires métropolitains ?

M. Paul Molac. Les statuts spéciaux que la proposition de loi prévoit de mettre en place en Polynésie me posent d'autant moins de problèmes qu'ils sont justifiés par la géographie de l'archipel et qu'ils s'appliquent dans le respect des règles démocratiques.

J'ai néanmoins une question d'ordre pratique au sujet des EPCI, dont vous nous dites que le siège pourra être installé dans le lieu le plus pratique pour réunir les élus. Pourront-ils malgré tout être autre chose que des structures vides, dans la mesure où l'une de leur principale fonction est la mutualisation des moyens ? Cette mutualisation est-elle possible entre des communes géographiquement éloignées ?

Mme la rapporteure. Je tiens d'abord à remercier les groupes de la majorité comme de l'opposition du soutien qu'ils apportent à cette proposition de loi, qui est avant tout un texte pragmatique, conçu pour améliorer la stabilité des conseils municipaux des communes de Polynésie française.

Daniel Gibbes l'a rappelé : ce texte a fait l'objet d'une très large consultation. Lors de l'examen du projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer, l'an dernier, le Gouvernement avait introduit une disposition concernant l'élection des maires délégués, disposition au sujet de laquelle nous avons demandé au Sénat et à l'Assemblée de surseoir, le temps de cette consultation, qui a duré sept mois. Elle légitime donc très largement les termes dans lesquels je souhaite voir adopter cette proposition de loi, puisqu'elle a permis que la nouvelle règle électorale soit approuvée à l'unanimité par les acteurs locaux.

Cette règle doit permettre de mieux refléter la réalité du vote des citoyens de Polynésie. En effet, il était difficile jusqu'à présent pour ces citoyens de comprendre quelle était l'équité démocratique d'un système qui permettait qu'une liste élue dans une commune associée à 60 ou 70 % dès le premier tour n'obtienne pas le poste de maire délégué, surtout si celle-ci se trouvait sur une île isolée faisant partie d'une commune de neuf îles.

Le nouveau système est calqué sur le mode de scrutin que nous avons mis en place à l'échelon territorial, dans lequel la liste arrivée en tête obtient une prime majoritaire, les sièges restants étant répartis entre les autres listes selon la règle de la plus forte moyenne. Il répond à une double problématique, en renforçant d'une part la légitimité des élus et celle du maire délégué, tout en confortant, d'autre part, la majorité.

Cette réforme vouée à renforcer la stabilité des exécutifs locaux afin d'améliorer la gouvernance s'accompagne de mesures pratiques allant dans le même sens, comme l'introduction de la visioconférence ou la délocalisation du chef-lieu, qui n'a d'autre objet – j'espère vous rassurer sur ce point – que de faciliter l'organisation des réunions, des stages de formation ou des séminaires qui concernent l'ensemble d'un archipel.

René Dosière, que je remercie de s'être autant impliqué sur tous les sujets concernant la Polynésie française, a évoqué le personnel communal. Nous avons introduit en juillet 2015 dans la loi d'actualisation du droit de l'outre-mer le report de trois ans de la date à laquelle le personnel communal devra choisir entre l'intégration à la fonction publique communale et le maintien du statut d'agent non fonctionnaire de l'administration (ANFA). Mais le décret d'application s'est fait attendre : il n'a paru qu'en septembre. Un arrêté du haut-commissaire est désormais en cours de préparation ; il permettra d'entériner enfin la création de la fonction publique communale.

Quant aux sociétés publiques locales, elles permettront tout simplement aux communes de Polynésie de créer comme les autres des entreprises publiques locales dont elles détiendront 100 % du capital.

M. Jean-Christophe Lagarde. Le groupe de l'Union des démocrates et indépendants soutient évidemment ce texte.

En ce qui concerne la possibilité de fixer le siège d'un EPCI hors de son périmètre, je voudrais faire comprendre à nos collègues que la Polynésie française est aussi étendue que l'Europe mais que les liaisons aériennes y sont malheureusement en étoile à peu près comme dans l'Hexagone : il est difficile d'aller d'un archipel à l'autre sans passer par Tahiti. C'est ce qui justifie la mesure.

La Commission en vient à l'examen des articles.

TITRE I^{er}

MODIFICATION DU CODE ÉLECTORAL

Article 1^{er} (art. L. 438 du code électoral) : *Régime électoral des conseils municipaux en Polynésie française*

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

TITRE II
MODIFICATION DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
APPLICABLE AUX COMMUNES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE, À LEURS
GROUPEMENTS ET À LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Article 2 (art. L. 1864-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Possibilité pour les communes de Polynésie française et leurs groupements de créer des sociétés publiques locales*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3 (art. L. 2573-3 du code général des collectivités territoriales) : *Modalités d'élection des maires délégués dans les communes de Polynésie française*

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4 (art. L. 2573-5 du code général des collectivités territoriales) : *Utilisation de moyens de visioconférence pour certaines réunions du conseil municipal dans les communes insulaires*

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Article 5 (art. L. 2573-6 du code général des collectivités territoriales) : *Délégation au maire des décisions en matière de marchés publics*

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article 6 (art. L. 2573-7 du code général des collectivités territoriales) : *Indemnité des maires délégués*

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

Article 7 (art. 2573-12 du code général des collectivités territoriales) : *Adaptation du code des marchés publics en Polynésie française*

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

Article 8 (art. L. 2573-25 du code général des collectivités territoriales) : *Dispositions relatives aux cimetières et aux opérations funéraires*

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

Article 9 (art. L. 5842-4 du code général des collectivités territoriales) : *Possibilité de fixation du siège d'un EPCI en dehors de son périmètre*

La Commission adopte l'article 9 sans modification.

Article 10 (art. L. 5842-5 du code général des collectivités territoriales) : *Prise en charge des frais de déplacement des élus communautaires*

La Commission adopte l'article 10 sans modification.

Article 10 bis (art. 19 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat et L. 5842-33 du code général des collectivités territoriales) : Extension aux élus communaux polynésiens du droit individuel à la formation

La Commission adopte l'article 10 bis sans modification.

Article 11 (art. L. 5842-33 du code général des collectivités territoriales) : Abrogation d'une disposition en matière de partage des biens à vocation pastorale ou forestière

La Commission adopte l'article 11 sans modification.

Article 12 : Entrée en vigueur des dispositions électorales

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

Article 13 (art. 2 de la loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes) : Dispositions transitoires relatives aux présidents de syndicats de la Polynésie

La Commission adopte l'article 13 sans modification.

Puis la Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président. À l'unanimité ! Félicitations, madame la rapporteure.

*

* *

La Commission procède à l'examen de la proposition de loi visant à assurer le respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie dans les contrats des groupements d'intérêt économique et à interdire toute clause obligeant les commerces à ouvrir les dimanches et les jours fériés (n° 4017) (M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur).

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Cette proposition de loi du groupe de l'Union des démocrates et indépendants poursuit un objectif simple et clair : assurer le respect de la liberté du commerce et de l'industrie aux commerçants indépendants qui exercent leur activité dans un centre commercial – sachant que, par liberté du commerce, il faut entendre ici le fait de ne pas être obligé d'avoir une activité commerciale quand on ne le veut pas.

Les centres commerciaux réunissent de grandes enseignes nationales, qui servent de « locomotives », et des commerçants indépendants. Ces commerces ont pris l'habitude de se rassembler au sein de groupements d'intérêt économique (GIE) pour élaborer une politique commune d'aménagement et d'animation et en partager les frais.

En adhérant à un GIE, généralement lorsqu'il signe son bail, le commerçant souscrit à différentes obligations, contreparties du principe de solidarité qui permet le bon

fonctionnement de ces centres. Il s'engage par exemple, sous peine de pénalités financières, à respecter des horaires d'ouverture communs à l'ensemble des commerces du centre : on n'imagine pas un centre commercial où certains commerces ouvriraient à neuf heures, d'autres à onze heures, d'autres à quatorze heures, etc. On comprend qu'il soit bénéfique pour tout le monde que l'ensemble des enseignes soient ouvertes au même moment : le centre commercial gagne ainsi en attractivité.

Mais nous sommes confrontés à un nouveau problème : le cas des GIE qui imposent, dans leur règlement intérieur, l'ouverture les dimanches et jours fériés. Cela ne créait pas vraiment de difficulté jusqu'à ce que le nombre de jours concernés soit porté de cinq à douze par an. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », le maire peut, après avis du conseil municipal, autoriser l'ouverture des commerces douze dimanches par an, contre cinq auparavant. Ces douze jours peuvent inclure, dans la limite de trois, des jours fériés, à l'exception du 1^{er} mai, obligatoirement chômé.

Les grandes enseignes ont naturellement souhaité tirer pleinement profit de cette possibilité nouvelle ; mais elles l'ont également imposée, par l'intermédiaire des GIE, aux commerces indépendants faisant partie du même centre commercial. Ces derniers, qui n'avaient pas l'habitude d'ouvrir plusieurs dimanches ou jours fériés, s'y trouvent désormais contraints par le règlement de leur GIE, quand bien même ils n'y auraient pas intérêt, quand bien même ils y perdraient de l'argent, quand bien même leur personnel ne serait pas d'accord.

Le cas le plus emblématique est celui d'un restaurateur du centre commercial Grand Var qui a refusé d'ouvrir le 14 juillet, jugeant qu'il n'aurait pas de clients et constatant que son personnel ne souhaitait pas travailler ce jour-là, et qui s'est vu imposer par son GIE une pénalité financière absurde de 186 000 euros, soit la moitié de son chiffre d'affaires annuel ! Le *buzz* médiatique a obligé le GIE à revenir à de meilleurs sentiments, mais l'exemple montre qu'un GIE où les grandes surfaces sont majoritaires peut faire pression sur des commerçants indépendants dont la situation est naturellement plus fragile.

Si cette pénalité a finalement été annulée, de nombreux cas comparables ont été recensés dans toute la France. La Confédération des commerçants de France, qui a apporté son soutien à ce restaurateur, nous a dit estimer à plusieurs dizaines, sans doute une centaine, le nombre de commerçants dans la même situation. Les pénalités sont moindres mais tout de même conséquentes, de 3 000 à 20 000 ou 30 000 euros. Ce genre de conflits se développe donc, sans compter ceux qui ne sont pas signalés parce que le commerçant, prévenu par le GIE qu'il risque une amende, renonce de lui-même à sa liberté de commerce.

Que faire ?

D'abord, décider, comme l'a déjà fait à plusieurs reprises notre Parlement, que les jours fériés et les dimanches ne sont pas des jours comme les autres. Dès lors, le règlement des GIE ne peut pas s'appliquer avec la même force et prévoir les mêmes pénalités ces jours-là que les autres jours. Tel est l'objet de la proposition de loi.

Au cours de la phase d'auditions, les représentants du Conseil national des centres commerciaux (CNCC) m'ont dit qu'il était inutile de légiférer – c'était sans doute prévisible – puisque le commerçant, ayant signé un contrat, sait ce à quoi il s'est engagé et doit en assumer les conséquences. J'observe tout de même que les commerçants en question ne se sont jamais

engagés à ouvrir douze dimanches par an et certains jours fériés alors que cela leur fait perdre de l'argent ! Le CNCC affirme que les intérêts du gestionnaire du centre commercial et des petits commerces convergent ; ce n'est pas l'avis de nombre de petits commerçants. Toujours selon le CNCC, le centre commercial n'aurait pas intérêt à ce qu'un petit commerçant ouvre à perte ou paie des pénalités financières qui mettraient en péril son activité. Mais, la plupart du temps, les gestionnaires des centres commerciaux sont choisis par la majorité au sein du centre commercial, constituée des grandes enseignes, parfois rassemblées.

La réalité est donc bien différente de ce que nous avons pu entendre. Les nombreux cas que j'ai évoqués témoignent de l'inégalité du rapport de forces : c'est « *le pot de terre contre le pot de fer* », selon l'expression du vice-président de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CTFC), M. Joseph Thouvenel, que nous avons également entendu.

Les règles de majorité au sein des GIE sont telles que ce sont presque toujours les grandes enseignes nationales qui décident *in fine* quand ouvrir, contre l'avis des petits commerces, notamment parce que les dates choisies ne sont pas celles qui semblent aux petits commerçants les plus avantageuses. En effet, les grandes enseignes sont souvent soumises à une stratégie publicitaire nationale qui impose l'ouverture même si les petits commerçants ne sont pas d'accord. On aurait pu envisager de revoir ces règles ; plusieurs représentants l'ont demandé au cours des auditions. Mais, selon votre rapporteur, ce serait ouvrir « la boîte de Pandore » : cela supposerait par exemple de modifier les règles fixant la répartition des charges ou le montant des loyers ; de manière générale, cela créerait bien plus de difficultés que la proposition qui vous est soumise.

Son principe, très simple, résout le problème en rétablissant l'équilibre dans les rapports entre les grandes surfaces et les commerçants indépendants des centres commerciaux. Il s'agit d'interdire dans les règlements des GIE – qui contiennent déjà plusieurs clauses d'exclusion – toute clause qui imposerait aux commerçants d'ouvrir les dimanches et jours fériés. Voilà qui prend acte du fait que ces jours ne sont pas des jours comme les autres ; qui contraindra les grandes enseignes à discuter davantage d'égal à égal, donc plus réellement, avec les indépendants ; qui rappelle le principe de liberté du commerce et de l'industrie, principe constitutionnel, sous la forme de la liberté d'entreprendre, depuis 1982.

À l'heure actuelle, si un cas de ce type était porté en justice, il pourrait donner lieu à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). En effet, la liberté du commerce, ce n'est pas l'obligation de commercer, et un commerçant pourrait assez facilement faire valoir ce droit constitutionnel fondamental.

Mon idée, née des auditions, est également d'exclure de ce dispositif, par voie d'amendement, les zones touristiques internationales et les zones commerciales, dont l'objet même, selon la « loi Macron », est d'être ouvertes toute l'année.

Je souhaite que, par cette proposition de loi, nous comblions un vide juridique né de la « loi Macron » et fournissions aux commerçants indépendants un moyen de s'opposer au bon vouloir des grandes enseignes et d'exercer librement leur activité. S'il convient d'homogénéiser l'activité au sein du centre commercial le reste du temps, les dimanches et les jours fériés doivent faire l'objet d'un traitement spécifique et l'avis des commerçants – des chefs d'entreprise – et des salariés doit être pris en considération. On pourrait m'objecter que, dans la « loi Macron », l'avis des salariés est censé être requis ; mais ce n'est pas le cas lorsque des conventions collectives prévoient le contraire, notamment dans la restauration, où

les salariés sont tenus de travailler en fonction des besoins de l'entreprise. Le dispositif proposé résoudrait les conflits et résorberait les inégalités sans déstabiliser par ailleurs le fonctionnement global des GIE.

Nous qui avons tous, malheureusement sans doute, l'occasion de fréquenter des centres commerciaux savons que, même lorsqu'une opération promotionnelle exceptionnelle y est organisée, c'est d'abord pour la grande enseigne nationale que les clients s'y rendent le dimanche, et non en espérant se procurer tout ce qu'ils trouvent habituellement dans la galerie.

Pour ces raisons, j'espère que la proposition de loi recueillera votre assentiment.

M. Jean-Yves Le Bouillonec, président. Avant de donner la parole aux représentants des groupes puis aux autres orateurs, j'appelle votre attention sur le fait que notre rapporteur a déposé *in extremis* un amendement à l'article unique qui tend à en modifier les deux dernières phrases. Je vous invite à tenir compte, le cas échéant, de cette modification dans vos observations.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Je m'exprime au nom du groupe Les Républicains. Je suis résolument favorable à cette proposition de loi. Je me demande simplement s'il ne faudrait pas vérifier qu'elle ne pose pas de problèmes eu égard au droit local d'Alsace-Moselle. S'agissant du travail dominical, nous avons en effet dû introduire dans la loi un alinéa qui était à mon avis superfétatoire, mais cette vérification en vaut la peine si l'on veut éviter une future QPC.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Pour le groupe Socialiste, écologiste et républicain, la difficulté que pointe la proposition de loi est indéniable. L'affaire médiatisée qui a été citée nous a d'ailleurs tous émus, à différents titres. Se pose en outre le problème du vide créé par la « loi Macron ».

Toutefois, l'enjeu est ici d'arbitrer entre deux principes constitutionnels d'égale valeur : la liberté du commerce, d'une part, la liberté contractuelle, de l'autre. L'atteinte législative à la liberté contractuelle doit être justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Or nous ne disposons pas à ce stade des garanties que le motif invoqué est suffisant. Le problème est réel, mais la solution qui nous est proposée est-elle la bonne ? Nous manquons d'éléments et de recul pour en juger, d'autant que la proposition de loi est, en tant que telle, dépourvue d'étude d'impact.

Pour ces raisons, notre groupe ne peut voter ce texte. Nous nous interrogeons sur la nécessité de le retravailler et les modalités selon lesquelles il faudrait le faire.

M. Paul Molac. Pour ma part, j'insisterai plutôt sur la concurrence que ces centres commerciaux livrent souvent aux petits commerces de centre-ville ou de centre-bourg. En outre, l'idée d'une société qui passe ses dimanches à consommer me laisse quelque peu perplexe. On sait qui paiera, toujours les mêmes : les femmes employées à temps partiel et qui devront signer un contrat stipulant qu'elles travaillent le dimanche. À mes yeux, le dimanche est fait pour autre chose : pour la famille, pour la culture, pour l'action caritative. Je le sais pour être un député de terrain qui passe beaucoup de temps à circuler dans sa circonscription. Je suis donc très opposé à l'ouverture dominicale.

J'entends dire que le texte serait « mal ficelé » du point de vue juridique ; j'attends des explications sur ce point.

M. Jacques Bompard. Je suis particulièrement heureux de soutenir ce texte de loi qui fait obstacle à l'obligation d'ouvrir le dimanche. En France, le dimanche est chômé par la majeure partie des éléments non vitaux de notre économie, de nos services et de notre administration. Il est excellent qu'il en aille ainsi, et les sirènes de la libéralisation ne devraient pas remettre en cause les privilèges issus de l'histoire.

L'histoire, justement, nous apprend qu'il est un temps pour l'*otium*, pour le loisir, qui nous sort du travail et permet l'expression de formes tout aussi essentielles de la vie, dont la vie locale et communautaire. Que des GIE veuillent forcer des commerces à ouvrir le dimanche ou d'autres jours symboliques est révoltant, du point de vue de l'éthique mais aussi de l'organisation politique, tant cela sanctionne un modèle qui favorise le gigantisme au détriment des corps intermédiaires indépendants.

La préservation du dimanche chômé devrait être une cause politique bien plus largement défendue.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Je suis tout à fait d'accord avec Marie-Jo Zimmermann : cette proposition de loi est pertinente. Elle met en évidence un vide juridique et l'affrontement de deux libertés : celle du commerce et de l'industrie et celle de contracter.

En dehors des auditions, le texte a-t-il fait l'objet d'analyses juridiques ? Qu'en est-il de la jurisprudence du Conseil d'État, de la Cour de cassation, et de la jurisprudence communautaire en ce qui concerne les contours de ces libertés et les clauses nulles et non avenues car abusives ?

Mme Cécile Untermaier. Comme tous ici, je trouve intéressant le dispositif qui nous est proposé. Il nous manque toutefois, surtout s'agissant d'un sujet aussi complexe, une étude d'impact qui nous permettrait d'apprécier l'existence d'une pression des GIE sur les commerces. Pour ma part, en effet, j'en étais restée à la liberté d'adhésion au GIE dont bénéficient les commerces : il s'agit d'un dispositif légal auquel ils peuvent ou non souscrire. Faut-il donc légiférer, dès lors que s'entrechoquent ici les deux principes fondamentaux que sont la liberté du commerce et la liberté contractuelle ? Ne faut-il pas plutôt approfondir l'analyse eu égard à cette liberté d'adhésion au GIE ? Ainsi, dans quelles conditions un commerce peut-il se soustraire au GIE en raison d'une clause léonine ou inapplicable ?

M. le rapporteur. Je remercie Mme Zimmermann de son soutien. En ce qui concerne le droit local d'Alsace-Moselle, nous allons vérifier et nous modifierons le texte si nécessaire d'ici à la séance publique. S'agissant du risque de QPC, cette proposition de loi permet en tout cas d'en éviter certaines qui n'auraient pas manqué d'être soulevées. C'est un autre de ses avantages, outre le rééquilibrage des relations entre les petits et les gros – l'on peut certes préférer défendre les gros ; c'est un choix.

Madame Chapdelaine, en réalité, la question de l'arbitrage entre les deux principes constitutionnels que sont la liberté du commerce et la liberté contractuelle ne se pose pas, pour deux raisons. Premièrement, la liberté contractuelle reste ici entière : on conserve le droit de contracter, y compris moyennant les restrictions que nous indiquons. Au demeurant, la liberté contractuelle n'est jamais totale dans notre pays, dans la mesure où elle est encadrée par la loi et par l'existence de clauses jugées abusives. Il ne vous est pas demandé de vous

substituer au Conseil constitutionnel pour déterminer comment concilier ces deux principes, mais bien de décider si une clause est abusive.

Est-il abusif que, par la constitution même des centres commerciaux, ce soit la plupart du temps les grandes enseignes qui y détiennent la majorité, soit seules, pour le supermarché, soit avec le concours d'une ou deux enseignes nationales avec lesquelles, par l'intermédiaire de sociétés foncières, elles ont créé le centre commercial ? C'est la réalité, telle que nous l'observons dans l'ensemble du territoire : les jours et les règles d'ouverture sont fixés par la puissance financière et commerciale de ces grandes enseignes, le cas échéant au mépris et au détriment des petits commerçants.

Dès lors, il n'est pas illégitime, du point de vue constitutionnel, de limiter la liberté contractuelle. Et c'est le principe même de cette loi que de tenter de rééquilibrer les choses pour éviter toute forme de clause abusive.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président. Monsieur le rapporteur, toutes les clauses qu'il faut accepter pour adhérer à un GIE ne résultent-elles pas par nature de ce rapport de force inégal entre les parties ?

M. le rapporteur. Non : la loi – la partie législative du code de commerce – limite déjà les dispositions contractuelles qui régissent un GIE, le législateur ayant considéré par le passé, dans sa grande sagesse, que l'on ne pouvait pas donner libre cours à la liberté contractuelle dans ces centres commerciaux. Cela n'a d'ailleurs pas posé de problème au Conseil constitutionnel. J'irais même jusqu'à dire que, si nous ne votons pas le texte, le Conseil constitutionnel n'aura jamais à en connaître ; en revanche, dans cette hypothèse, il sera inévitablement confronté à une QPC.

Le commerçant dont j'ai cité l'exemple, qui était manifestement décidé à aller jusqu'au bout, a fait le *buzz* dans les médias et son avocat a commencé à engager certaines démarches, qui pouvaient inclure le dépôt d'une QPC. Les centres commerciaux, qui se connaissent et se regroupent, savaient que, juridiquement, ils allaient à l'encontre d'un principe constitutionnel : la liberté du commerce, laquelle ne peut devenir une obligation de commercer – pour des raisons qui ont été négligées par l'étude d'impact de la « loi Macron ». Je n'imagine pas le Conseil constitutionnel déclarer un jour qu'il existe une obligation de commercer en dehors d'un cadre raisonnable pour un centre commercial : dans la semaine, aux heures d'activité normales.

Il ne faudrait pas que l'Assemblée nationale donne l'impression de protéger les grandes enseignes sous prétexte que le Conseil constitutionnel ne se prononcerait pas. Si d'aventure une difficulté se posait, il pourrait se prononcer, et je ne vois pas pourquoi la restriction que nous proposons serait moins légitime que les autres restrictions prévues par le code de commerce.

Monsieur Molac, je vous assure que je n'avais pas du tout l'intention de rouvrir le débat sur le travail du dimanche. Le vice-président de la CFTC m'a tenu des propos similaires aux vôtres et à ceux de M. Bompard ou de Mme Zimmermann. Mais nous avons déjà eu cet important débat, au cours duquel les positions ont pu évoluer ou se figer. Le problème que je veux soulever aujourd'hui est la faille que nous avons alors laissé subsister et qui me paraît aisée à résorber ; non en modifiant les règles de décision au sein des GIE, ce qui entraînerait des problèmes nombreux et complexes, mais en excluant les dimanches et jours fériés parce que nous les jugeons différents des autres jours de la semaine. C'est précisément pour ces

raisons que M. Bompard soutient notre proposition de loi : parce que ces jours-là ne doivent pas être considérés comme normaux.

Il s'agit aussi de rétablir l'équilibre au profit du droit du commerçant et de celui de ses salariés lorsqu'il existe des conventions collectives qui obligent ces derniers à travailler à la demande de l'employeur.

Quelle est en effet la situation ? Un GIE décide d'un jour d'ouverture dans un centre commercial. Ceux des commerces qui sont régis par des conventions collectives ne prévoyant pas l'obligation pour les salariés de travailler quand l'employeur le leur demande seront fermés puisque, aux termes de la loi, celui-ci doit recueillir l'accord écrit des salariés pour pouvoir ouvrir. En revanche, lorsque les conventions collectives prévoient cette obligation, cet accord n'est plus nécessaire et les salariés sont obligés de travailler, au risque sinon de rompre leur contrat de travail. Dans un tel cas, un GIE peut alors obliger un commerçant à ouvrir malgré lui, en le menaçant, s'il refuse, de lui infliger des pénalités qui, exorbitantes ou non, porteront atteinte à son commerce. Cela revient finalement à faire travailler des salariés et un commerçant à perte au bénéfice d'une grande enseigne sans même que nous ayons créé les conditions de la concertation. Disons les choses simplement : aucun commerçant en France ne refusera d'ouvrir s'il a la possibilité de faire des affaires. C'est logique dès lors que la survie de son entreprise est en jeu. Et peu de salariés refuseraient de travailler dans un tel contexte, surtout dans un centre commercial !

Je vous remercie de votre soutien, monsieur Morel-A-L'Huissier. Non, il n'y a pas de jurisprudence en la matière et pour une raison qui devrait nous troubler : jamais un commerçant n'est allé au bout du rapport de force. La seule fois où cela s'est produit, c'est au Grand Var. Ce centre commercial, qui a voulu infliger au commerçant récalcitrant une pénalité fixée dans un premier temps à 186 000 euros puis ramenée à quelque 10 000 euros, a en effet reculé devant la détermination du commerçant à saisir le Conseil constitutionnel : il savait que cette procédure ne tenait pas la route et qu'il risquait de déstabiliser tout le reste de l'édifice.

Je reconnais bien volontiers, chers collègues, ne pas avoir la capacité de faire une étude d'impact. Mais nous n'en avons pas eu non plus s'agissant de l'excellente proposition de loi de Maina Sage que nous venons d'adopter à l'unanimité. Or, il est plus difficile d'évaluer l'impact d'un texte sur la Polynésie française que celui de dispositions visant à interdire d'imposer la loi du plus fort en matière de travail le dimanche et les jours fériés. Ma proposition n'aura aucun autre effet sur les centres commerciaux. J'ai évacué tous les autres aspects du problème afin précisément de trouver une solution.

Encore une fois, il n'y a pas de jurisprudence parce que les commerçants ne peuvent pas aller au bout de la procédure. Je reprendrai ici l'exemple d'un buraliste dont le commerce est en équilibre économique précaire, compte tenu des loyers élevés qu'il a à payer dans un centre commercial et de la faiblesse des commissions qu'il perçoit sur ce qu'il vend au nom de l'État. Si on le menace de devoir payer ne serait-ce que 3 000 euros de pénalités, il abandonnera le combat et acceptera d'ouvrir contre son gré. Est-ce bien normal ? Imaginons maintenant que le commerçant se voie appliquer la pénalité, le fait qu'il saisisse les tribunaux lui fera courir un second risque, beaucoup plus insidieux : le non-renouvellement de son bail. La plupart des baux signés dans les centres commerciaux prévoient en effet l'obligation d'adhérer à un GIE ou, depuis peu, à une association – ce qui revient finalement au même en termes de procédure. Le commerçant qui saisit les tribunaux risque donc de ne pas pouvoir renouveler son bail. Dans le centre commercial du Grand Var, ce n'est pas un mais douze

commerçants qui étaient confrontés au problème que j'ai évoqué. Si les onze autres n'ont pas engagé la moindre procédure, c'est notamment parce que le bail de deux d'entre eux était presque arrivé à son terme. L'Assemblée nationale doit-elle considérer le problème comme étranger à ses préoccupations et attendre avant de réagir – ce qui, entre nous, fait l'affaire de ces puissances commerciales ?

Madame Untermaier, il ressort d'un sondage réalisé par la CGPME, et ayant donné lieu à bien plus de réponses qu'habituellement, que, dans les centres commerciaux, 62 % des commerçants interrogés adhèrent à un GIE ou à une franchise. Mais leur contrat a changé : les commerces ont dû passer de cinq à douze ouvertures par an le dimanche, sans compter les jours fériés. Les commerçants pourraient certes formuler une demande reconventionnelle devant la justice mais encore une fois, ils courraient alors le risque de perdre leur bail, leur fonds de commerce, leur travail et leurs salariés. Vous imaginez bien que le rapport de force est inégal et que la crainte est plus grande chez celui qui a mis toute sa vie dans son commerce. C'est pourquoi je parlais de combat du pot de terre contre le pot de fer.

Le problème est-il réel ou anecdotique ? Je reconnais volontiers que les représentants des centres commerciaux le considèrent comme tel mais pas la CFTC qui s'est retrouvée avec des salariés obligés de travailler – même si elle est, de façon générale, opposée au travail le dimanche. La CGPME confirme, elle aussi, que le problème est bien réel : 23 % des commerçants des GIE sont indépendants ; pour 83 % des commerçants, les sanctions pécuniaires liées au non-respect des conditions d'ouverture et de fermeture sont excessives ; la liberté d'ouvrir ou de fermer son commerce les jours fériés n'est possible que pour 10 % des commerçants interrogés.

Le constat est suffisamment édifiant pour nous permettre d'avoir une opinion. Doit-on laisser perdurer une situation manifestement inéquitable, qui met en difficulté des salariés et des employeurs d'entreprises de taille modeste ? En définitive, nous ne visons qu'à sanctuariser le principe selon lequel le dimanche et les jours fériés doivent être considérés différemment des autres jours de l'année, et qu'à mettre sur un pied d'égalité les salariés qui sont obligés de travailler du fait de leur convention collective et ceux qui ne le sont pas. En pratique, le client entrera dans un centre commercial où certains commerces seront de toute façon fermés tandis que d'autres seront ouverts. Par conséquent, la grande surface ne pourra pas prétexter que la fermeture de certains commerces fera fuir le client. Et ce d'autant plus que ce n'est pas pour aller dans les petits commerces que les clients se rendent dans les centres commerciaux ouverts le dimanche à l'occasion d'opérations de promotion nationale menées par les grandes chaînes : il s'agit pour eux de bénéficier des différentes réductions ainsi proposées.

Je conclurai sur le cas du restaurateur varois : on lui demande d'ouvrir le 14 juillet un restaurant situé dans un centre commercial. Ne croyez-vous pas qu'à cette date, sur la Côte d'Azur, les gens auront plutôt tendance à aller manger au bord de la mer, à l'air libre et au soleil, plutôt que de s'enfermer dans un centre commercial ? Pourquoi obliger à commercer lorsqu'il n'y a pas de clients ? Certes, la grande surface a intérêt à faire venir des clients mais ceux-ci prendront leur repas ailleurs.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président. Pour avoir participé aux travaux de la commission spéciale sur le projet de « loi Macron », je peux dire que quand un texte comporte une faille, cela peut certes s'expliquer par un oubli mais aussi, parfois, par l'impossibilité de régler certains problèmes. Je ne suis pas certain que sur le sujet qui nous occupe, la loi ait été en mesure de parer à toutes les difficultés que soulève sa mise en œuvre.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique.

Article unique (art. L. 251-8 du code de commerce) : Inscription du principe de liberté du commerce dans les contrats des groupements d'intérêt économique

La Commission étudie l'amendement CL1 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement est le fruit des auditions que j'ai menées en tant que rapporteur. Il vise à préciser que l'interdiction, faite aux GIE, d'imposer l'ouverture les dimanches et jours fériés dans une galerie commerciale ne s'applique évidemment pas dans les zones touristiques internationales ni dans les zones commerciales définies dans la « loi Macron » et dont l'objet même est d'ouvrir cinquante-deux dimanches par an.

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

*Puis elle **adopte** l'article unique.*

*En conséquence la proposition de loi est **adoptée**.*

*

* *

La Commission procède à l'examen de la proposition de loi portant modification de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 visant à donner un statut à l'île de Clipperton (n° 4102) (M. Philippe Folliot, rapporteur).

M. Philippe Folliot, rapporteur. Un vendredi saint de 1712, un navigateur français originaire du Havre, Michel Dubocage, croisait au large du Mexique. Sur sa route, il découvrit une île qu'il appela Île de La Passion. À l'époque, les navigateurs n'étaient pas obligés d'aller à terre pour que leur pays obtienne la souveraineté sur un territoire : une simple description dudit territoire découvert suffisait. C'est ainsi que cette île, qui prit beaucoup plus tard le nom de Clipperton, devint française.

En 1858, Napoléon III décida d'acter définitivement la souveraineté française en prenant officiellement possession de cette île. S'ensuivirent d'après discussions avec le Mexique qui revendiquait lui aussi ce territoire. Il occupa Clipperton légalement puis illégalement et cela se termina par le drame dit des « oubliés de Clipperton ». Les deux pays se mirent finalement d'accord en 1910 pour recourir à un arbitrage international. La justice prit son temps puisque ce n'est que vingt et un ans plus tard, en 1931, que l'arbitre, le roi Victor-Emmanuel d'Italie, a rendu sa décision, scellant définitivement la souveraineté française sur cette île. Cette dernière n'a jamais été occupée depuis, à deux exceptions près. En 1944, les Américains s'y sont installés pendant près d'un an et y ont aménagé un petit terrain d'aviation. Ensuite, de 1966 à 1969, l'île a été occupée par les Français dans le cadre des missions militaires Bougainville, liées au lancement des essais nucléaires à Mururoa.

Cette île est la seule possession française du Pacifique Nord, considéré parfois comme pouvant être le centre de gravité du monde au XXI^{ème} siècle. Je citerai deux chiffres pour illustrer l'importance de ce territoire : 349 000 kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE) en France métropolitaine, Corse comprise ; 434 000 kilomètres carrés de ZEE autour de l'île de Clipperton. Sauvegarder notre souveraineté sur cette île représente donc un intérêt géostratégique évident pour notre pays.

Et pourtant, La Passion-Clipperton est totalement abandonnée. Ayant eu l'opportunité de m'y rendre en 2015 – j'ai donc été le premier élu de la République sur ce territoire –, j'ai pu observer un triste spectacle de désolation : celui d'un territoire jonché de déchets provenant de la mer puisqu'il n'y a pas d'occupation humaine, à l'exception peut-être de quelques passages clandestins de narcotrafiquants. En outre, le lagon fermé de l'île – c'est une de ses particularités – s'apparente à une fosse septique, l'eau ne pouvant être renouvelée et la fiente de dizaines de milliers d'oiseaux s'y déversant. Il y a eu l'ère du cochon puis celle du crabe : c'est maintenant celle du rat. Cette île est en effet un condensé de lutte entre les espèces.

Une fois rentré de ce déplacement, j'ai écrit au Président de la République, au Premier ministre et aux ministres des affaires étrangères, de la défense et des outre-mer pour leur faire part de ce que j'avais vu sur place. Quelques mois plus tard, le Premier ministre m'a chargé d'une mission portant sur le devenir de Clipperton et visant à la création d'une station scientifique à vocation internationale sur cette île. Dans un rapport rendu au printemps dernier, j'ai formulé une vingtaine de préconisations dont certaines ont d'ores et déjà été suivies d'effets, le Gouvernement ayant la volonté de s'occuper de ce dossier.

J'ai notamment proposé de faire évoluer le statut juridique de cette île qui n'est aujourd'hui mentionnée que dans la Constitution et relève du domaine public de l'État. C'est en théorie le droit métropolitain qui s'y applique mais il y est tout à fait inadapté, pour plusieurs raisons.

S'il y a bien un texte qu'il serait intéressant d'appliquer à Clipperton, c'est la loi littoral. Cela n'est cependant pas possible car ce texte prévoit une répartition de compétences entre les communes et l'État. Or, il n'y a pas de communes sur l'île de Clipperton.

Je vous citerai un autre exemple du flou juridique qui entoure le statut de cette île. L'une des préconisations de mon rapport prévoit que toute expédition – scientifique ou autre – diligentée sur cette île doit être accompagnée par un représentant français. Cela fut le cas en janvier pour une expédition scientifique organisée par des universités californiennes. Mais durant cette expédition, d'autres personnes sont arrivées clandestinement sur l'île pour y faire de la plongée, et l'une d'entre elles est décédée à la suite d'un accident. Notre représentant a constaté le décès. S'il ne s'était pas agi d'un accident mortel mais d'un homicide, qui aurait été compétent sur le plan judiciaire ? Aurait-ce été le commissariat du 7^e arrondissement de Paris puisque l'île est juridiquement rattachée à Matignon ?

Dernier exemple des conséquences de l'application du droit métropolitain sans adaptation particulière : la présence d'étrangers sur l'île. Est-ce le droit métropolitain qui doit s'appliquer à une personne qui y arriverait de façon irrégulière ? Comment procédera-t-on à la reconduite à la frontière ? Faudra-t-il la ramener en métropole pour l'en expulser vers son pays d'origine ? Bref, nous sommes face à un vrai casse-tête.

Ce vide juridique ne saurait durer. C'est pourquoi cette proposition de loi reprend les préconisations que j'ai formulées dans mon rapport. Pour ne rien vous cacher, avant de rédiger ce texte, nous avons étudié des options alternatives. Celle de créer une nouvelle collectivité territoriale n'avait aucun sens sur une terre inhabitée. Une autre option aurait consisté à faire de La Passion-Clipperton le sixième district des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Cela aurait eu du sens dans la mesure où la situation de cette île se rapproche de celle des Îles Éparses dans le canal du Mozambique mais aussi de celle de l'Île d'Amsterdam dans les Terres australes. Cependant, la préfète et l'administration des

TAAF ont émis des réserves, considérant que lier une île du Pacifique aux TAAF, qui sont toutes situées dans l’océan Indien, aurait manqué de cohérence géographique. Une autre option encore aurait consisté à faire de La Passion-Clipperton la quarante-neuvième commune de la Polynésie. Mais lorsque j’en ai parlé au président de cette collectivité, M. Édouard Fritch, celui-ci m’a fait part de sa crainte que cela ne représente une charge supplémentaire importante que la Polynésie n’a pas les moyens d’assumer.

La solution qui vous est proposée dans le cadre de cette proposition de loi consiste à créer un statut *ad hoc* pour La Passion-Clipperton, en transposant sur cette île le modèle des TAAF. Nous proposons par ailleurs d’accoler le nom originel de « La Passion » au nom juridique usuel de Clipperton. Pour la petite histoire, Clipperton était un flibustier anglais aux mœurs un peu particulières. Nos amis britanniques auraient-ils donné le nom de Surcouf à l’une de leurs possessions ?

Outre ce statut juridique, nous prévoyons la désignation d’un administrateur supérieur de l’île, responsabilité qui serait confiée au haut-commissaire en Polynésie. En effet, c’est aujourd’hui lui qui, au nom du Premier ministre, délivre des autorisations d’accès à La Passion-Clipperton. Nous proposons aussi la création d’un conseil consultatif, identique à celui des TAAF. J’en profite pour rendre officiellement hommage à M. Christian Jost, professeur à l’université de la Polynésie française ; ce grand spécialiste français de Clipperton m’a aidé à rédiger mon rapport, avec le soutien de M. Thomas Pailloux, chargé de mission au secrétariat général de la mer. Il me paraît important que des personnalités connaissant bien cette île puissent être consultées avant que nous prenions des décisions : tel est l’objet de ce conseil consultatif qui serait composé de neuf personnes.

Point essentiel, la réforme serait à charges constantes. Aujourd’hui, le Haut-commissariat en Polynésie assure ces missions administratives et la surcharge liée à l’évolution du statut juridique de Clipperton serait tout à fait marginale pour lui. Il est par ailleurs prévu que les réunions du conseil consultatif puissent se tenir par téléconférence pour éviter des déplacements entre la Polynésie et la métropole. La représentation de cette collectivité en métropole serait conjointement assurée par le bureau des TAAF à Paris. Cela ne coûtera donc rien de plus à l’État.

Cette évolution juridique marquera l’attachement de la République à une partie de son territoire qui a été trop souvent oubliée – et même complètement délaissée à bien des égards. Ainsi, et même si plusieurs actions concrètes ont été menées, il aura fallu attendre 2016 pour que soit neutralisé et détruit le stock de munitions qu’y avaient laissé les Américains en 1944. L’une des préconisations de mon rapport est donc en train d’être appliquée. De même, nous avons préconisé un passage plus fréquent des navires de la marine nationale sur l’île. Le dernier contrat d’objectifs prévoyait un passage tous les trois ans : on ne peut pas considérer la souveraineté comme effective sur un territoire où l’on se rend à cette fréquence pour y remplacer le drapeau et y repeindre la stèle.

Par le biais de cette proposition de loi, la France affirme sa volonté de conserver cette île et son statut juridique.

J’en viens à mes deux derniers points.

En premier lieu, je voudrais insister sur notre souveraineté et sur le statut de l’île. Les Mexicains contestent moins notre souveraineté sur le plan juridique mais qu’en serait-il si un gouvernement populiste prenait un jour le pouvoir dans ce pays ? Nous devons nous poser la

question du statut, en ayant en tête la différence qui existe entre un îlot et une île : contrairement à l'îlot, l'île peut générer une ZEE à condition d'être habitable ou habitée. Nous courrons le risque de voir déclasser cette île en îlot, au sens de la Convention de Montego Bay, ce qui nous ferait perdre les avantages liés à la ZEE.

Ce risque serait écarté si l'on y créait, comme je le propose, une station scientifique à vocation internationale, dont les coûts d'installation et de fonctionnement pourraient être financés par la vente des droits de pêche dans cette ZEE qui est l'une des plus riches du monde en thonidés. Il s'en pêche entre 30 000 et 50 000 tonnes par an, alors que les Mexicains ne déclarent que 1 500 à 4 000 tonnes de prises par an. Il est donc important d'avoir cette perspective de création d'une base scientifique sur une île dotée du statut juridique idoine, afin d'assurer notre présence.

En second lieu, je voudrais vous rappeler les événements qui se déroulent dans cette partie du monde. Voyez ce que font les Chinois dans l'archipel des Spratleys. Ils ont bétonné le récif de Fiery Cross pour en faire une véritable île avec une base de vie afin de se voir reconnaître la ZEE afférente. Ils conduisent une stratégie planifiée d'expansion alors que nous sommes dans une lâche situation d'abandon. L'adoption de cette proposition de loi marquerait une première étape sur le chemin nous conduisant à assurer notre pleine souveraineté sur cette île.

Monsieur le président, veuillez m'excuser d'avoir parlé avec passion de l'île du même nom. Dans l'histoire de la République, elle a eu assez peu l'occasion de faire autant parler d'elle au sein d'une commission comme aujourd'hui et en séance comme ce sera le cas la semaine prochaine. Nous devons le faire, par sens des responsabilités envers les générations futures.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président. Merci, monsieur le rapporteur, pour votre intervention au sujet d'une île qui porte bien son nom, du moins celui que vous proposez d'ajouter à son appellation officielle. Je ne saurais trop suggérer à nos collègues de consulter votre rapport, dont un pré-projet nous a déjà été communiqué, lorsqu'il sera publié. Il est illustré de manière remarquable, avec des photos, et je vous en félicite.

Vous avez indiqué que ce sujet pouvait apparaître comme le cadet des soucis de la République. Je me permets d'observer que ce cadet des soucis est tout de même inscrit dans la Constitution dont le dernier alinéa de l'article 72-3 dispose : « *La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.* » Cette île a les honneurs de la Constitution, ce qui explique qu'on ne peut pas toucher à son nom si ce n'est en lui associant la dénomination « La Passion ».

Je donne maintenant la parole à ceux de nos collègues qui souhaitent intervenir, en commençant par M. Ibrahim Aboubacar, pour le groupe Socialiste, écologiste et républicain.

M. Ibrahim Aboubacar. Ce texte doit beaucoup à l'engagement passionné dont fait preuve notre collègue Philippe Folliot pour sortir l'île de Clipperton de l'oubli administratif dans lequel elle se trouve. Je voudrais saluer cet engagement.

Comme le confirment les photos jointes au rapport, l'île de Clipperton est actuellement dans un état d'abandon qui ne peut pas perdurer. Le Gouvernement l'a bien intégrée dans une nouvelle démarche, à travers des initiatives qui sont à saluer car elles vont dans le bon sens. Au nombre de ces initiatives, je citerais le classement de la ZEE de cette île

en aire marine protégée, à l'instar de ce qui est fait dans les TAAF, comme annoncé par la ministre de l'environnement Ségolène Royal. Je citerais aussi la renégociation souhaitable des accords de pêche passés avec le Mexique et qui arrivent à échéance en 2017.

Cette proposition de loi concerne le réaménagement du régime législatif et de l'organisation administrative d'un territoire de neuf kilomètres carrés, isolé dans le Pacifique Nord, à 1 200 kilomètres des côtes américaines et à 4 000 kilomètres de la Polynésie, générant une ZEE de 434 000 kilomètres carrés.

S'agissant de l'organisation administrative, ce texte contient des avancées positives que nous soutenons. Il en va ainsi de la création d'un administrateur supérieur chargé de s'occuper de l'île, fonction qui serait occupée par le haut-commissaire de la Polynésie française, pour des raisons d'économie. Il en va ainsi de la création d'un conseil consultatif chargé d'assister cet administrateur supérieur dans ses tâches et de s'exprimer sur les projets et les orientations de gestion. L'éclairage de ce conseil consultatif serait le bienvenu, comme cela se fait dans les TAAF.

En revanche, la création d'une collectivité à statut particulier pour l'île, en suivant l'exemple des TAAF, n'apparaît pas comme l'équilibre institutionnel souhaitable, compte tenu de la dimension du territoire, de son caractère inhabité, et des enjeux somme toute circonstanciés qui y sont attachés. Il conviendra de revenir, d'ici à l'examen du texte en séance publique, à des dispositions plus appropriées sur ce point.

S'agissant du régime législatif appliqué, il est proposé de renoncer au principe d'identité législative au profit du principe de spécialité législative. L'un et l'autre ont leurs avantages et leurs inconvénients, mais l'intérêt de ce changement n'est pas évident et nous n'y sommes pas favorables.

En revanche, il est proposé d'encadrer le droit de mouillage, de débarquement, d'atterrissage et de séjour, en prévoyant des sanctions à l'égard des contrevenants. Nous y sommes favorables parce que cela va dans le sens de l'affirmation de notre souveraineté sur ce territoire.

Toutes ces dispositions figurent à l'article 2 de la proposition de loi, qui est le cœur du texte. Nous nous abstiendrons sur cet article à ce stade, afin d'y apporter en séance les modifications sur les points que j'ai évoqués.

Quant à l'article 1^{er}, il prévoit, de manière symbolique, non pas de modifier le nom de l'île mais d'y adjoindre l'appellation « La Passion ». La modification du nom de l'île soulèverait des questions constitutionnelles. L'adjonction prévue – qui permettrait l'usage de Clipperton par les anglophones et de La Passion par les francophones – ne me semble pas soulever de problèmes insurmontables et j'y suis tout à fait sensible.

Enfin, nous notons que le Gouvernement propose de lever le gage sur cette proposition de loi. Cela rejoint la volonté du groupe Socialiste, écologiste et républicain de voir aboutir ce texte, amendé lors de son examen en séance, la semaine prochaine.

M. Paul Molac. Pour l'avoir déjà entendu s'exprimer sur l'île Tromelin, je connais l'enthousiasme de notre rapporteur pour ces sujets. Je reste néanmoins quelque peu dubitatif. Rappelons que l'île dont nous parlons couvre à peine deux kilomètres carrés et ne compte

aucun habitant. Elle est peuplée d'oiseaux qui compliquent l'atterrissage des avions au point de rendre la piste d'atterrissage quasiment inutilisable.

Si les richesses marines sont intéressantes, j'aimerais bien avoir une petite idée du rapport entre les bénéfices que nous pourrions tirer de l'évolution institutionnelle proposée et les charges qu'elle va générer. Le contrôle de cette île implique d'y envoyer des gens, c'est-à-dire des personnels de la marine nationale puisqu'il n'y a pas d'habitat sur place. Nos bases les plus proches sont situées en Polynésie, c'est-à-dire très loin de Clipperton. Je crains que le coût de l'opération ne soit élevé pour une faible rentabilité finale. Étant un vilain pragmatique, je suis pour la souveraineté à condition d'avoir les moyens de l'assumer et d'en retirer quelque chose.

M. Guy Geoffroy. Je voulais remercier notre rapporteur de cette proposition de loi qu'il nous a présentée avec sa passion habituelle. Nous sommes tout à fait en phase avec lui sur ce texte, fruit d'une mission qui lui avait été confiée par le Gouvernement, à la suite de sa marque très vive d'intérêt pour le sujet.

Au passage, je souligne la grande utilité de nos groupes d'études, en particulier de celui qui travaille sur les TAAF. C'est à l'occasion de ma participation à ce groupe d'études, présidé de manière extrêmement dynamique par M. Laurent Furst, que j'ai eu la possibilité de découvrir la problématique de l'île de Clipperton telle qu'elle vient de nous être détaillée par notre rapporteur. On se gausse parfois du travail effectué ou non par les groupes d'études. Nous avons ici la démonstration du sérieux de ce groupe d'études qui se réunit régulièrement et qui nous permet de découvrir des sujets dignes de traductions législatives, tel que celui qui nous est proposé aujourd'hui.

C'est donc avec beaucoup de sérieux et d'enthousiasme que je m'apprête à voter pour cette proposition de loi.

M. Jacques Bompard. Pour ma part, je dois dire que j'ai été enthousiasmé par le magnifique rapport de notre collègue. Je comprends que cette île de Clipperton se soit appelée l'île de La Passion. Elle vous a manifestement vacciné.

Le projet est d'autant plus intéressant que nous étions quasiment dans un vide juridique, auquel vous apportez une solution sans coût. On veut conquérir l'espace et peupler la lune pour en tirer des bénéfices qui me semblent hautement aléatoires. La reconquête de l'île de La Passion me paraît de bon sens. On ne peut que déplorer que la France ait oublié cette île pendant fort longtemps. Nous l'avons retrouvée ; c'est une bonne chose. J'espère que nous pourrons en tirer le meilleur parti touristique et scientifique.

M. le rapporteur. Je remercie tous les intervenants pour le caractère tout à fait constructif de leurs propos. Le sujet traité ici fait partie de ceux qui sont plutôt consensuels.

Je suis particulièrement sensible au propos introductif de notre collègue Ibrahim Aboubacar. J'ai bien noté tous les éléments qui l'amènent à considérer que ce texte va dans le bon sens mais aussi ses réserves, notamment concernant la création d'une collectivité à statut particulier. Nous aurons certainement l'occasion d'en discuter en séance, sur la base de propositions gouvernementales notamment. Si nous adoptons toutes les dispositions de ce texte à l'exception de la création d'une collectivité à statut particulier, nous aurons fait une bonne partie du chemin mais il nous manquera une étape importante. L'île a besoin de ce statut pour être dans un cadre stable. Si nous ne créons pas cette collectivité, le droit

métropolitain continuera de s'appliquer avec tout ce que cela comporte d'incohérences et de difficultés que j'ai illustrées au travers de quelques exemples. J'espère que la séance nous permettra de trouver une solution consensuelle.

Notre collègue Paul Molac a exprimé des interrogations sur le contrôle de l'île, son intérêt et son coût. Je voudrais le rassurer sur certains points.

Il me paraît essentiel, en complément des mesures que nous allons adopter, de prendre conscience que la France est dans une situation intenable. Dans notre ZEE, nous tolérons des pratiques de pêche totalement irresponsables et contraires à tous les engagements que nous prenons dans le cadre des instances internationales. Nous nous positionnons en donneurs de leçon – en étant exemplaires en Méditerranée et dans l'Atlantique Nord – mais nous laissons perdurer chez nous des pratiques que nous voulons éliminer ailleurs.

La seule façon de résoudre ce problème est d'instaurer un système de licences de pêche payantes dans cette zone, dont nous tirerons des ressources utiles à la collectivité. Calculées en fonction de la pêche réelle – et non des tonnages déclarés –, ces licences pourraient rapporter entre 1 et 5 millions d'euros par an. En fait, il suffirait de 2 millions d'euros pour assurer le fonctionnement de la base scientifique et le remboursement des annuités d'un investissement estimé à quelque 15 ou 20 millions d'euros. Ce montant s'explique par le fait qu'il faudra tout amener depuis la Polynésie pour construire la base scientifique et aménager une passe. En fait, les frais de logistique seront plus lourds que les coûts de construction.

Notre collègue Aboubacar a mis en avant un élément positif : les aires marines protégées que la ministre de l'environnement veut créer. Pour que tout ceci ait un sens, il faut une présence humaine et une autorégulation sur la ZEE. La construction de la base scientifique permettra d'avoir une présence humaine sur l'île. Pour une large part, l'autorégulation passera par la vente de droits de pêche : ceux qui auront payé feront en sorte que les pêcheurs illégaux ne viennent plus.

Il me semble essentiel de modifier la gestion de nos eaux territoriales. Actuellement, les Mexicains ont le droit de venir pêcher dans nos eaux territoriales, ce qui représente un double non-sens : juridique et écologique. Sur le plan juridique, chaque pays dispose de droits souverains absolus sur ses eaux territoriales, alors qu'ils sont plus limités sur ses ZEE. Sur le plan écologique, les eaux territoriales de l'île sont exploitées par les senneurs mexicains, comme l'a décrit mon ami Jean-Louis Étienne, Tarnais comme moi, qui a mené, en 2005, une mission de six mois sur l'île de Clipperton. Cette activité intensive de pêche nuit à la fonction de « nurserie » que l'île remplit pour les poissons : en effet, l'atoll, l'un des plus isolés au monde puisqu'il se situe à plus de 1000 kilomètres des premières terres, est un lieu essentiel pour la reproduction des poissons.

Si le choix était fait de répondre à la volonté d'une bonne partie de la communauté scientifique de créer cette station à vocation internationale sur Clipperton, selon les modalités que nous proposons, cela ne coûterait rien au budget de l'État.

Enfin, je remercie mes deux autres collègues pour leur soutien.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président. Nous en venons à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} (intitulé de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton) : Modification du nom de l'île de Clipperton

La Commission adopte, à l'unanimité, l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 (art. 9 et 10 à 20 [nouveaux] de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton) : Reconnaissance de l'île de La Passion – Clipperton comme un territoire à statut particulier

M. Ibrahim Aboubacar. Je rappelle l'abstention du groupe SER sur cet article.

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3 : Gages financiers

Suite à l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte, à l'unanimité, l'amendement CLI du Gouvernement. En conséquence, l'article 3 est supprimé et le gage est ainsi levé.

La Commission adopte, à l'unanimité, l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*

* *

La Commission examine le rapport de la mission d'information sur l'évaluation de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel (Mme Pascale Crozon et M. Guy Geoffroy, rapporteurs).

Mme Pascale Crozon, rapporteure. Monsieur le Président, mes chers collègues, le 4 mai dernier, en application de l'article 145 alinéa 7 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission des Lois nous a chargés, Guy Geoffroy et moi-même, de produire un rapport d'évaluation de la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

Je veux ici rappeler que c'est volontairement, du fait des délais judiciaires en la matière, que nous avons souhaité attendre quatre ans avant de réaliser cette évaluation, afin de disposer d'informations exploitables.

Je vous présenterai donc les principaux enseignements que nous retirons des vingt auditions que nous avons menées, avant de laisser Guy Geoffroy présenter nos recommandations.

Première loi adoptée sous ce quinquennat, la loi relative au harcèlement sexuel – dont j'ai eu l'honneur d'être votre rapporteure – a été votée à l'unanimité, suite à l'abrogation le 4 mai 2012 des dispositions antérieures par le Conseil constitutionnel. Considérant que les éléments constitutifs de l'infraction étaient insuffisamment définis, le Conseil les a censurées pour méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines.

La loi du 6 août 2012 rétablit donc le délit de harcèlement sexuel en le définissant selon deux cas de figure, afin de couvrir l'ensemble des situations rencontrées. En premier lieu, le harcèlement sexuel est défini comme « le fait d'imposer à une personne, de façon

répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. » En outre, est assimilé au harcèlement sexuel ce que les associations nomment communément le « chantage sexuel », défini comme « *le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers.* »

Les auteurs de ces deux infractions encourent deux ans de prison et 30 000 euros d'amende, une peine qui peut être portée à trois ans de prison et 45 000 euros d'amende en cas de circonstances aggravantes.

En outre et conformément au droit européen, cette loi établit que « *toute distinction opérée entre les personnes parce qu'elles ont subi ou refusé de subir des faits de harcèlement sexuel* » constitue désormais une discrimination punissable dans les mêmes conditions que les autres motifs de discrimination recensés à l'article 225-1 du code pénal. À l'initiative de notre assemblée, cette disposition a été étendue aux témoins afin de permettre la libération de la parole.

Enfin, la loi opère de nombreuses coordinations dans le code du travail et la loi du 13 juillet 1983 sur les fonctionnaires, afin d'y harmoniser les définitions du harcèlement sexuel. Là encore, à l'initiative de notre assemblée, plusieurs dispositions avaient été adoptées afin notamment d'inclure explicitement le harcèlement sexuel parmi les obligations de prévention de l'employeur, de rendre obligatoire l'affichage des dispositions légales sur les lieux de travail dans les mêmes conditions qu'en matière de droit des discriminations, et d'impliquer les partenaires sociaux. Ainsi, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) est compétent pour « *proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement sexuel* » et les délégués du personnel peuvent désormais user de leur droit d'alerte lorsqu'ils ont connaissance de faits de harcèlement sexuel ou moral.

Quatre ans après l'adoption de cette loi, nous pouvons en dresser un constat en demi-teinte.

Tout d'abord, la qualité du travail législatif que nous avons accompli a été unanimement saluée par l'ensemble des personnes auditionnées. Le premier objectif, à savoir le rétablissement du délit, a été pleinement atteint. La Cour de cassation a ainsi estimé, dans un arrêt du 25 mai dernier, que l'article 222-33 est désormais « *rédigé en des termes suffisamment clairs et précis pour que l'interprétation de ce texte, qui entre dans l'office du juge pénal, puisse se faire sans risque d'arbitraire. D'où il suit qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la question au Conseil constitutionnel.* »

Suffisamment claire donc, mais aussi assez pertinente pour couvrir l'ensemble des situations rencontrées, selon les associations de défense des droits des femmes auditionnées. L'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT) salue tout particulièrement le fait que cette définition soit centrée sur les conséquences pour les victimes, telles que l'atteinte à leur dignité en raison du caractère offensant ou humiliant des comportements visés.

Parmi les points positifs qu'il convient également de saluer et auxquels nos débats ont contribué, nous assistons à une véritable prise de conscience du phénomène et à une libération de la parole. Alors que 18 % des Français et 28 % des femmes déclarent avoir été

victimes de faits de harcèlement sexuel, ils sont 78 % à estimer qu'il s'agit d'un phénomène répandu en France et 80 % à juger que notre société demeure trop laxiste sur cette question.

De nombreuses initiatives de libération de la parole ont vu le jour, notamment sur les réseaux sociaux. C'est le cas par exemple de sites de témoignages publiés par des journalistes ou des avocates. Plus près de nous, le site *chaircollaboratrice.com* recense les agissements sexistes dont témoignent des collaboratrices d'élus, notamment à l'Assemblée nationale et au Sénat. On peut enfin rappeler la publication du livre *La Guerre invisible*, qui a conduit le ministère de la Défense à mener une réflexion approfondie sur la prévention de ce phénomène dans les armées et qui a abouti à la création d'une plate-forme d'information, d'écoute et d'accompagnement des victimes, la cellule *Thémis*.

Pourtant, si les Français ont aujourd'hui conscience que ces faits sont répréhensibles et s'ils en parlent plus librement, ces évolutions ne se traduisent pas comptablement en matière de répression.

Selon les chiffres communiqués par la Chancellerie, environ un millier de procédures sont engagées chaque année depuis 2014 pour soixante-cinq condamnations, soit un taux de 6,5 %. Nous sommes ici face aux mêmes ordres de grandeur qu'avant 2012 alors même que la jurisprudence de la Cour de cassation devrait permettre d'incriminer davantage d'agissements : saluée pour sa qualité, elle a évolué pour fixer la frontière entre ce qui relève du harcèlement répréhensible et ce qui relève de la maladresse.

Pour expliquer ce constat, les associations comme les magistrats pointent la difficulté que représente la charge de la preuve qui, en matière pénale, repose sur le plaignant : les dossiers se résument bien souvent à « parole contre parole ». Ils déplorent également une faible sensibilisation des policiers et magistrats, dont le regard sur les faits de harcèlement n'a pas évolué de façon aussi nette qu'en matière de violences conjugales.

Nous constatons donc les mêmes difficultés que celles observées il y a quatre ans, à savoir une extrême lenteur des procédures et une prise en compte des plaintes qui n'intervient que lorsqu'elles émanent de plusieurs victimes.

Nous avons également constaté, à l'occasion de la décision du Conseil constitutionnel, qu'un grand nombre de procédures engagées pour harcèlement sexuel relevaient en réalité de l'agression sexuelle, voire de la tentative de viol. Je veux ici rappeler que l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui avait abouti à la censure a lui-même été finalement condamné pour agression sexuelle. Malgré l'effort volontariste des parquets pour permettre la requalification des infractions poursuivies en 2012, nos auditions semblent confirmer que des faits plus graves sont encore requalifiés en harcèlement sexuel.

En matière de prévention, si plusieurs administrations et collectivités ont pris des mesures qui mériteraient toutefois davantage de coordination et de partage des bonnes pratiques, nous regrettons le peu de plans de prévention adoptés dans les entreprises.

Selon une enquête de l'IFOP, seuls 18 % des actifs interrogés affirment que leur employeur a mis en place des actions sur leur lieu de travail. Ces actions sont concentrées sur quelques secteurs comme le transport, le commerce ou l'hôtellerie-restauration. À l'inverse, l'absence d'initiative est plus particulièrement soulignée dans les services, la finance, la communication ou l'immobilier. Il y a également une nette disparité entre les grandes entreprises, couvertes à 27 %, et les PME, qui ne sont que 9 % dans ce cas.

Avant la loi de 2012, nous avons constaté que si les employeurs considéraient le risque de harcèlement moral comme systémique, il n'en allait pas de même pour le harcèlement sexuel perçu comme le dérapage d'un individu isolé. J'avais pleinement assumé, en tant que rapporteure, la volonté de notre assemblée de considérer alors le harcèlement sexuel comme un risque « environnemental », favorisé par certaines cultures professionnelles. L'exemple de l'armée nous a donné raison et 90 % des Français considèrent aujourd'hui que c'est à l'employeur de prévenir le harcèlement sexuel.

Toutefois, cette lecture reste fortement contestée par les entreprises, comme l'a montré notre audition du MEDEF. On peut bien sûr comprendre que ses responsables soient dans leur rôle en contestant les contraintes que représente l'obligation de prévention. Mais leur témoignage a soulevé un problème plus grave de banalisation des faits de harcèlement, qu'ils attribuent à une « culture latine » et au fait qu'« *il n'est pas souhaitable d'appliquer chez nous des idées relevant directement d'une conception anglo-saxonne des relations entre les hommes et les femmes* ».

En conclusion, je voudrais donc contester cette confusion régulièrement opérée entre ce qui relèverait d'une séduction que nous n'avons jamais souhaité incriminer et le harcèlement que nous définissons très clairement par sa dimension d'atteinte à la dignité des personnes. Les chiffres que j'ai évoqués montrent que nous sommes loin, très loin d'une criminalisation des relations hommes-femmes. L'enjeu principal reste donc toujours pour nous de faire évoluer les mentalités pour que la frontière entre ce qui est répréhensible et ce qui ne l'est pas s'impose plus clairement à chacune et à chacun, et pour que les professionnels se saisissent des définitions et outils mis en place par cette loi.

M. Guy Geoffroy, rapporteur. Je partage totalement les propos de Pascale Crozon. Nous avons mené ensemble un travail indispensable, qui a pris place dans un calendrier pertinent. Laisser passer quatre ans pour évaluer la loi pourrait paraître beaucoup. En réalité, ce laps de temps a permis de mieux observer la mise en place des dispositions et leur application. Nous avons constaté que les esprits avaient commencé à évoluer mais trop lentement. Le harcèlement sexuel fait partie de ces sujets sur lesquels notre société veut, légitimement, prendre du temps pour changer. L'impact de la loi reste pour l'instant limité mais nous pensons qu'il y aura un progrès inexorable en ce domaine.

J'en viens à nos treize propositions et leurs différentes cibles.

La première série de propositions entend améliorer, dans le cadre législatif existant, les moyens de la mise en œuvre des dispositions de la loi de 2012.

La première proposition vise à mieux faire connaître aux victimes de harcèlement sexuel la possibilité de saisir le Défenseur des droits ou d'être accompagnées par les associations de lutte contre les violences sexuelles dont les moyens doivent être garantis par les pouvoirs publics. Nous suggérons également que soit menée une réflexion sur l'extension aux victimes de harcèlement sexuel du bénéfice de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources.

La deuxième proposition consiste à développer la formation sur le harcèlement sexuel au sein des formations mises en place dans le cadre de la loi du 4 août 2014, qui pose une obligation de formation initiale et continue sur les violences faites aux femmes. Je précise ici que Sébastien Denaja et moi-même présenterons bientôt devant le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) un rapport relatif à la consultation citoyenne qu'a

engagée l'Assemblée sur la politique publique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

La troisième proposition prévoit de mettre en place une nouvelle campagne d'information et de sensibilisation sur le harcèlement sexuel. Nous constatons avec satisfaction que les grandes campagnes nationales menées sur les thématiques de cette ampleur sont généralement bien conçues et portent leurs fruits, même si c'est pendant un temps que nous estimons encore trop limité. Elles finissent par imprimer dans l'esprit de nos concitoyens la nécessité de considérer ces questions comme étant au cœur de l'éthique républicaine.

Une deuxième série de propositions cible la sensibilisation.

La proposition n° 9 prévoit d'inciter les partenaires sociaux et les branches professionnelles à engager des démarches d'information et de sensibilisation des entreprises. L'audition, que je qualifierai d'« intéressante », des représentants des branches professionnelles – MEDEF et CGPME – nous a appris que c'était surtout dans le tissu des petites et moyennes entreprises que la prise de conscience des organisations représentatives était la plus forte et qu'un pragmatisme en action s'y manifestait. L'évolution est sans doute plus difficile dans les entreprises de taille plus importante. Cela ne rend pas moins indispensable une sensibilisation de toutes les entreprises qui doivent assumer leurs devoirs d'information et leurs obligations légales de prévention.

La proposition n° 10 vise à mettre en place un guide pratique pour les CHSCT et les représentants du personnel, quelle que soit la nature, publique ou privée, de l'employeur.

Quant à la proposition n° 11, elle incite à diffuser les bonnes pratiques et les actions engagées dans certaines entreprises, à travers la mise en place de référents, de séances de formation des cadres et la diffusion de documents d'information à destination des salariés.

Nous avons été très favorablement impressionnés par les excellents résultats de la cellule *Thémis* mise en place au sein du ministère de la Défense et nous souhaitons – proposition n° 12 – que la fonction publique développe, à chacun de ses échelons, des dispositifs spécifiques.

Une troisième série de propositions relève d'une proposition de loi que nous comptons Pascale Crozon et moi-même vous soumettre dans les semaines qui viennent. Comme une chronique très intéressante d'une grande radio périphérique le soulignait ce matin, si la loi du 6 août 2012 ne suffit pas en elle-même pour tout régler, elle a au moins le mérite d'exister. Il est indispensable d'inscrire dans la loi les éléments fondateurs de notre pacte social. Toute la question est ensuite de faire respecter les obligations qui y sont liées. Cette loi est bonne, cela nous a été dit et je le confirme. Elle mérite quelques prolongements.

La proposition n° 4 vise à permettre l'allongement du délai de prescription de l'action publique pour le délit de harcèlement sexuel, ce que rendra possible l'adoption définitive de la proposition de loi de Georges Fenech et Alain Tourret sur la réforme des délais de prescription.

Par la proposition n° 5, nous préconisons de porter de six à douze mois de salaire l'indemnité « plancher » versée à un salarié licencié en raison d'un motif discriminatoire ou à la suite de harcèlement sexuel.

C'est la proposition n° 6 qui intéressera le plus certains « observateurs », dirai-je pour ne pas être plus précis : elle entend développer les peines complémentaires notamment, les peines d'affichage, de publication, d'inéligibilité et les privations de droits civiques.

La proposition n° 7 suggère de mener une réflexion sur la définition de la dénonciation calomnieuse figurant dans l'article 226-10 du code pénal. Il s'agit d'une matière où la charge de la preuve est toujours délicate à apporter. Il n'est pas rare que des personnes qui sont, selon toute vraisemblance, coupables sortent du tribunal sans condamnation, faute d'éléments probants suffisants. Et le retour de bâton peut se traduire par l'accusation de dénonciation calomnieuse portée à l'encontre de la victime. Nous avons, dans la loi du 9 juillet 2010 sur les violences faites aux femmes, apporté une réponse pour éviter ce risque qui expose les victimes à subir une double peine. Il faudra sans doute nous pencher sur une nouvelle rédaction d'une partie de l'article 226-10 afin de faciliter plus encore la libération de la parole.

Pour la proposition n° 8, nous hésitons entre domaine législatif et domaine réglementaire. Nous penchons toutefois pour le domaine législatif, compte tenu de la spécificité du secteur d'activité concerné : l'enseignement supérieur, domaine où les relations entre hommes et femmes sont assez sensibles. Nous préconisons de réformer la procédure disciplinaire applicable en cas de harcèlement sexuel, en permettant au plaignant de saisir directement la section disciplinaire et de faire appel de la décision, en renforçant le dispositif de délocalisation des sections disciplinaires et en permettant à l'instance d'appel de prononcer une sanction plus élevée que celle prononcée par la section disciplinaire. Il faut que l'université reste un lieu préservé mais elle doit aussi accepter de se réformer en donnant aux personnes qui seraient victimes de harcèlement sexuel en son sein une meilleure capacité à être défendue. Elle doit protéger les victimes et non pas les coupables.

Je conclus par la proposition n° 13, qui pourrait paraître superfétatoire mais que nous avons souhaité mettre en avant : il s'agirait de procéder à une nouvelle évaluation de la loi du 6 août 2012 dans deux ans. Nous avons progressé dans les procédures d'évaluation des lois : une mission d'information est confiée à deux parlementaires, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Nous devons aller plus loin et permettre un travail approfondi sur un plus long terme. Dans deux ans, nous devrions disposer d'éléments statistiques plus précis qu'aujourd'hui sur les faits de harcèlement sexuel et les sanctions qui en découlent.

Nous invitons donc à une nouvelle évaluation en 2018 de la loi du 6 août 2012 qui, nous l'avons vu, pourrait être mieux mise en œuvre. Rien ne doit nous empêcher d'atteindre tous les objectifs qui ont été fixés. Ils sont partagés par l'ensemble de nos concitoyens et font l'unanimité – une fois n'est pas coutume – au sein du Parlement. Il n'y a aucune raison pour que cela change, bien au contraire.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président. Je vous remercie, madame la rapporteure, monsieur le rapporteur, d'avoir permis que la mission d'information aille le plus loin possible dans l'évaluation de la loi.

Mme Colette Capdevielle. Je m'associe au président pour vous féliciter, madame Crozon, monsieur Geoffroy, pour ce travail exhaustif et éclairant. Qu'il s'agisse de l'analyse de la loi ou de la formulation de propositions innovantes, ce rapport d'information apparaît comme un modèle du genre. Le législateur peut avoir tendance à penser qu'une fois une loi adoptée, son travail est fini. Pourtant, il lui revient aussi d'évaluer afin de réajuster les textes.

Vous soulignez que, selon une enquête de mai 2016, trois femmes sur dix déclarent être victimes de harcèlement sexuel et que moins d'une centaine de procédures aboutit.

Je partage totalement votre insistance sur la nécessaire pédagogie, notamment la formation des chefs d'entreprise et des représentants syndicaux – lesquels peuvent, de bonne foi, ignorer certaines dispositions législatives –, ainsi que sur l'accompagnement des personnes plaignantes.

La loi du 6 août 2012 est précise. Elle est difficilement attaquable et nous avons tiré toutes les leçons de la question prioritaire de constitutionnalité. Je suis très satisfaite que vous ayez dégagé les moyens de la consolider. Le droit pénal est d'interprétation stricte, il ne s'agit pas d'écrire la loi pour donner satisfaction à des lobbies. Ce caractère précis est très important pour la victime : rien n'est pire pour elle qu'une procédure qui ne peut aboutir pour des raisons de forme.

Je suis satisfaite également du fait que ce texte ait une portée générale : il s'applique aussi bien au domaine professionnel qu'au domaine sportif ou associatif.

Comme vous, je me suis beaucoup interrogée sur le fait que, depuis l'adoption de la loi, il n'y ait pas eu davantage d'augmentation du nombre de plaintes et de condamnations.

En prenant connaissance de certaines affaires dans le cadre de mon mandat parlementaire, j'ai pu vérifier que grâce à ce texte, les litiges peuvent être réglés directement par l'employeur au sein de l'entreprise, s'il applique strictement les nouvelles dispositions du code du travail que nous avons introduites. Dès qu'un entrepreneur a connaissance de faits de harcèlement sexuel, il peut en effet mettre à pied immédiatement le salarié harceleur et engager une procédure de licenciement pour faute lourde : le prédateur est alors exfiltré de l'entreprise ; la victime, elle, se voit reconnue et protégée. C'est à propos de cette possibilité en particulier qu'il faudrait faire œuvre de pédagogie.

L'application de cette règle en interne pourrait expliquer que les litiges échappent à la procédure pénale, donc à la plainte, à l'enquête, à l'instruction, au tribunal correctionnel, à la cour d'appel, avec tout son cortège de lourdeurs, d'incertitudes, de risques procéduraux. N'oublions pas que seules 6,8 % des plaintes aboutissent à une condamnation.

La procédure pénale a certes son importance : elle montre que la société réprime ce type de comportement. Elle n'est toutefois pas forcément le choix le plus efficace, si l'on se place du point de vue de la victime. Passer sous le rouleau compresseur de la justice pénale sans résultat est une catastrophe. Sans doute est-il préférable de voir le prédateur exfiltré de l'entreprise sans délai.

Nous pourrions ajouter aux propositions une réflexion sur les peines. Le montant de certaines amendes prononcées, de 1 000 euros, est très faible. Il s'approche du montant des contraventions.

Autre problème : dans ces affaires, qui relèvent du droit pénal où le plaignant a la charge de la preuve, il est toujours très difficile de recueillir l'ensemble des preuves, notamment à travers des témoignages.

À cela s'ajoute la difficulté d'établir une différence entre des faits de harcèlement sexuel et un comportement lourd de *latin lover*. À cet égard, j'ai été particulièrement choquée par lecture de la note écrite que vous a transmise le MEDEF : « *Nous souhaitons*

rappeler que la France relève d'une culture latine et qu'il n'est sans doute pas souhaitable d'appliquer chez nous les idées relevant directement d'une conception anglo-saxonne des relations entre les hommes et les femmes. La connaissance de nos différences fait notre richesse et est la base du vivre ensemble ». Je ne peux imaginer que des femmes chefs d'entreprise partagent cette conception passéiste. Il faut distinguer le compliment de la séduction intempestive. Et sur ce point, la jurisprudence n'est pas univoque. Il y a de grandes disparités entre juridictions dans l'appréciation des faits.

Vous avez raison d'insister sur la sensibilisation de l'opinion publique ainsi que sur la formation des salariés et des employeurs, publics et privés, notamment dans les collèges, les lycées, les centres de formation des apprentis ou les structures en charge du service civique.

Il me semble que cette formation ne doit pas uniquement porter sur les faits de harcèlement mais également sur leurs conséquences pour les victimes, car le harcèlement sexuel a de graves conséquences sur la santé physique et psychique de ces dernières, qui éprouvent un sentiment de dévalorisation augmenté par la difficulté qu'elles éprouvent à dévoiler les faits. Il importe pourtant de libérer la parole au sein des entreprises et des associations pour permettre à ces victimes de retrouver leur dignité dans le travail.

Je partage la plupart de vos préconisations. J'y ajouterais néanmoins une recommandation concernant la médecine du travail et l'inspection du travail, qui me semblent remplir imparfaitement leur rôle. Il est important que la médecine du travail accentue en amont ses actions de formation et que, lorsque des cas de harcèlement sont révélés par l'employeur ou les salariés, elle procède en urgence à des convocations, comme devrait également le faire l'inspection du travail.

Cela étant, votre travail riche et dense va nous aider à poursuivre notre tâche et à éradiquer ce fléau qu'est le harcèlement.

Mme Catherine Coutelle, présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Nous sommes avec ce rapport dans l'un des aspects les plus passionnants de notre travail de parlementaires, qui consiste à évaluer la loi, en l'occurrence quatre ans après son adoption – et non au bout de six mois, comme le voudraient les journalistes à propos de la loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

Au vu de ce que je lis à la page 50 de votre rapport, il me semble que vous auriez pu ajouter à la liste de vos propositions une recommandation concernant le MEDEF, qui considère que la loi définit le harcèlement sexuel de façon trop large et qu'en conséquence « *plus de la moitié des conversations à la machine à café tombent assurément sous le coup de cette définition* »...

Depuis la promulgation de la loi, nous nous sommes efforcés d'améliorer certains points sur lesquels le texte demeurait trop général où à propos desquels il comportait des lacunes. Je pense en particulier à la charge de la preuve. En 2008, la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations a inversé la charge de la preuve en matière de discrimination liée au sexe, en prévoyant que c'était à la partie défenderesse et non à la victime d'apporter la preuve qu'elle n'avait pas agi pour des motifs discriminatoires. Dans le prolongement, nous avons inscrit une disposition identique concernant le harcèlement sexuel dans la loi relative au travail, à la

modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Il devrait donc théoriquement être désormais plus facile de poursuivre pour des faits de cette nature. En outre, nous voudrions faire appliquer cette disposition aux agissements sexistes, en l'inscrivant dans la loi Égalité et citoyenneté, mais définir ce qu'est un agissement sexiste est assez complexe. Quoi qu'il en soit, il y a dans cette inversion de la charge de la preuve une avancée législative qui ne doit pas rester lettre morte.

Je partage vos conclusions sur l'importance de l'information. Nous avons d'ailleurs inscrit dans la loi dite « El Khomri » l'obligation pour le CHSCT de dispenser cette information.

En ce qui concerne la proposition n° 12, non seulement j'approuve la généralisation à l'ensemble de la fonction publique de la cellule *Thémis* mise en place par le ministère de la Défense dans le cadre de la procédure « EVENGRAVE », suite à la parution de l'ouvrage *La Guerre invisible*, mais je demande de surcroît solennellement devant cette commission qu'un semblable dispositif, destiné aux fonctionnaires comme à nos collaborateurs, et parfaitement indépendant de la hiérarchie, soit mis en place dans cette maison avant la fin de la législature. Chacun sait en effet que le harcèlement existe dans n'importe quelle structure dès lors qu'elle est relativement importante.

Votre travail va nous inciter à poursuivre notre action. Il faut en particulier insister sur la formation du patronat et des partenaires sociaux. Ces derniers doivent savoir reconnaître les cas de harcèlement, car il s'agit d'un énorme facteur d'inégalité entre les femmes et les hommes. Ce sont en effet majoritairement les femmes qui sont touchées, ce qui les déstabilise et, bien souvent, freine leur carrière mais perturbe également leur vie privée. D'ailleurs, il est fréquent que le harceleur profite d'une période de fragilité personnelle de sa victime pour adopter un comportement de prédateur.

Il y a une forte demande de la part de nos concitoyens pour que la loi s'applique partout, en particulier au sein de l'université, à laquelle vous avez bien fait de faire référence : à l'occasion des auditions que la Délégation aux droits des femmes avait menées en 2014 lors de l'examen du projet de loi sur l'égalité réelle entre les hommes et les femmes, un universitaire nous avait tout bonnement demandé : « *Mais qu'est-ce que le harcèlement sexuel ?* » Cette méconnaissance en dit long sur la nécessité de mettre en place les procédures appropriées.

Mme Cécile Untermaier. Je félicite les rapporteurs pour cet important travail. Cela a été dit, le texte dont nous parlons est le premier de la législature que la délégation aux droits des femmes ait examiné, et c'est un plaisir d'en être aujourd'hui au bilan de son application. À l'époque, nous avons beaucoup discuté de la notion de « fait répété » et introduit la notion d'atteinte à la dignité de la personne.

Mais cette loi sur laquelle nous avons beaucoup travaillé suscite la déception. Ses effets ne sont guère évidents : le nombre de procédures engagées chaque année reste le même, ainsi que le taux de condamnations. Toutefois, et pour rester sur une note d'espoir, peut-être y a-t-il eu pendant ces quatre ans un gros effort de prévention et de sensibilisation qui limite le nombre de plaintes déposées et, par là même, de procédures engagées.

Par ailleurs, la loi, si importante soit-elle, ne fait pas tout : dans ce domaine en particulier, c'est la société dans son ensemble qui doit prendre les choses en main, par l'éducation, dès l'école maternelle. Je suis d'accord avec les rapporteurs pour considérer que

c'est sans doute par des actions de sensibilisation que nous pourrions faire évoluer les mentalités, non seulement chez les chefs d'entreprise – même si les propos du MEDEF montrent qu'il y a beaucoup à faire –, mais aussi en accompagnant les forces de l'ordre, gendarmes et policiers, pour qu'ils accueillent mieux les victimes, car la tâche est difficile, ainsi que les juges, dont il faut intensifier les formations dans ce domaine, et les enseignants. Parmi les recommandations du rapport, celles qui concernent ce type d'actions sont donc essentielles. C'est sur la prévention que nous devons concentrer nos efforts, même s'il faut aussi poursuivre sur la voie de la sécurisation juridique et du renforcement des condamnations.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Des missions d'information comme celle-ci permettent aux parlementaires d'examiner des sujets difficiles, notamment de société. Il était important d'en consacrer une au harcèlement sexuel, et je salue le travail des rapporteurs.

Il en ressort que les effets de la loi sont mitigés. Dans ce contexte, je m'interroge sur la mission du Défenseur des droits, évoquée dans la première proposition. J'étais le rapporteur de la loi qui a réuni le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) pour donner naissance au Défenseur des droits. Cette loi lui a donné plus de moyens que n'en avaient les institutions auxquelles il a succédé, notamment grâce à la possibilité de saisine directe et à la gratuité de l'accompagnement offert aux demandeurs pour monter leur dossier. Le Défenseur des droits a 250 collaborateurs à Paris et 400 délégués dans les départements.

Je m'étonne donc que le Défenseur des droits n'ait pas plus agi dans le domaine qui nous occupe, alors qu'il dispose aujourd'hui de pouvoirs d'investigation considérables dans les administrations et les entreprises. J'aurai l'occasion de lui en parler très directement, étant moi-même très lié à l'institution et y recourant volontiers à propos de dysfonctionnements administratifs.

Mme Maina Sage. Je remercie moi aussi les rapporteurs de la qualité de leur rapport, mais aussi de l'honnêteté du bilan qu'ils y dressent.

Je souhaite que les mesures proposées bénéficient aussi aux outre-mer, notamment l'évaluation. Il y a encore quelques territoires qui n'ont même pas le téléphone « grave danger ». J'en parle d'autant plus librement que la Polynésie en fait partie ; la collectivité est compétente en matière de télécommunications mais c'est l'exercice de cette compétence qui pose un problème. Nous travaillons aussi, pour tenter de rattraper notre retard, à des solutions un peu différentes, comme le bracelet d'urgence. Bref, dans les faits, les moyens ne sont pas toujours à la hauteur des intentions. Dès lors, au bilan de l'application de la loi, il faudrait ajouter celui des moyens financiers déployés.

La proposition n° 4 porte sur l'allongement du délai de prescription. L'Union des démocrates et indépendants avait déposé une proposition de loi en ce sens, qui est citée dans le rapport. Nous sommes très attachés à ce que ce type d'agression soit distingué des autres. Je suis personnellement favorable à l'imprescriptibilité ; c'est un débat. Quoi qu'il en soit, les faits montrent que la victime rencontre des obstacles qui l'empêchent de porter plainte. Naturellement, le pénal n'est pas la seule solution et une procédure engagée peut échouer.

On parle beaucoup de la prévention, des victimes, des secteurs à sensibiliser dans le privé comme dans le public, mais j'aimerais que l'on évoque également les auteurs. Il faut un

changement de logiciel dans la société française. Aujourd'hui encore, en 2016, la parole de la victime est trop souvent mise en doute, rendant nécessaire de déposer plusieurs plaintes avant qu'elle soit prise en considération. Cela témoigne d'un problème fondamental de notre société, que l'on rencontre aussi aux États-Unis et ailleurs. Nous devrions nous inquiéter de la banalisation de ce type d'agressions dans les démocraties occidentales, et agir plus largement, sans se limiter à l'échelon national. Le respect des droits régresse et le phénomène de banalisation concerne notamment les jeunes générations.

Nous devons nous interroger sur ces problèmes, mais aussi leur apporter des solutions très concrètes par l'éducation, la sensibilisation des parents, et jusqu'au choix des lieux et moyens qui permettraient de toucher directement les hommes – puisque plus de 90 % des victimes sont des femmes. Comment faire en sorte que, dans tous les milieux, les mentalités changent, et avec elles le regard des hommes sur les femmes et le comportement qu'ils adoptent ?

Mme Anne-Yvonne Le Dain. Merci de ce travail sur une loi qui fut défendue sur tous les bancs de l'Assemblée, ce qui témoigne de la détermination du monde politique à agir en ce domaine.

Du rapport, je retiens tout particulièrement l'importance du rôle, au sein des entreprises et des institutions, de l'employeur, du CHSCT, du médecin du travail, mais aussi des branches professionnelles, qui doivent agir par l'intermédiaire des guides de bonnes pratiques. Au-delà de la loi et de son application parfois défailante, c'est la société tout entière qui montre ainsi qu'elle veut avancer.

Il s'agit de continuer de lever le voile sur les maux, dont fait partie le harcèlement sexuel, en changeant les mots. Ainsi, le MEDEF minimise, voire discrédite, le harcèlement dans ses propos. Il est question de « culture latine » et de *latin lovers*. Moi qui suis une Bretonne du sud de la France, je peux vous dire que le harcèlement sexuel sévit aussi bien au nord qu'au sud de la France, de l'Europe et du monde. En l'occurrence, il s'agit plutôt de gauloiserie malvenue !

Mme Catherine Coutelle, présidente de la Délégation aux droits des femmes. Nous n'avons pas évoqué le cyber-harcèlement, phénomène nouveau mais extrêmement prégnant dans les entreprises et qui n'a d'ailleurs pas été traité dans la loi de 2012. Nous avons travaillé lors de l'examen de la loi pour une République numérique sur la question du *revenge porn* – nous utilisons malheureusement les termes anglais qui ne me paraissent pas assez violents, au regard de la réalité qu'ils recouvrent. L'éducation nationale prend conscience du problème. Il faut maintenant que les entreprises et la société se sentent également concernées par ce phénomène massif.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, président. Je m'associe aux appréciations extrêmement favorables de mes collègues à l'égard de votre travail, de même qualité que le débat législatif que nous avons au tout début de cette mandature.

M. Guy Geoffroy, rapporteur. Je remercie la Commission du soutien unanime qu'elle apporte à ce rapport.

Il y a effectivement beaucoup à faire dans l'enseignement supérieur car même si le ministère a manifesté le souhait très vif de faire évoluer le cours des choses, il n'a pas entièrement la main sur ces établissements. Nous nous sommes beaucoup inspirés en la

matière des travaux du collectif de lutte contre le harcèlement sexuel (CLASCHEs) qui, grâce à des informations précises et précieuses, nous a aidés à baliser le chemin.

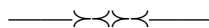
S'agissant de la place de la loi pénale, notre objectif n'est pas de parvenir à une sorte « d'obligation » d'aller devant le juge pénal. Il faut plutôt que les responsables, tant du monde professionnel que dans la vie sociale en général, voient dans l'existence de la loi pénale et dans sa dureté à la fois un atout et un argument pour mener un travail de prévention et de sensibilisation. Un chef d'entreprise qui convoquera un salarié accusé d'avoir un comportement douteux pourra s'appuyer non seulement sur les règles de conduite qui régissent notre société mais également sur la rigueur de la loi pénale pour faire comprendre à l'intéressé les risques qu'il encourt s'il refuse de suivre ses recommandations ou de prendre en compte la gravité des sanctions prévues en interne par l'entreprise.

Bien sûr, il n'y a que peu de poursuites et peu de condamnations au regard de leur nombre. C'est malheureusement souvent le cas avec ce genre de problèmes et l'on a fait le même constat concernant les violences faites aux femmes. Les choses progressent mais il y a encore trop de cas de harcèlement qui ne font l'objet d'aucune condamnation. Il reste que le risque de sanction pénale est un argument de poids, et il faut inviter les employeurs à l'utiliser plus qu'ils ne le font aujourd'hui.

Mme Pascale Crozon, rapporteure. Un mot de ce qui se passe à l'Assemblée nationale. Catherine Coutelle l'a évoqué : en 2013, une assistante parlementaire a fait savoir qu'elle avait fait l'objet d'un harcèlement sexuel. Le président de l'Assemblée nationale ainsi que le Bureau ont tout de suite pris des mesures, en nommant une personne référente qui, avec le déontologue, assure le suivi des plaintes déposées. Ce que vous disiez est intéressant, madame Coutelle, et je crois que nous allons effectivement demander au président de l'Assemblée nationale d'adopter un plan de lutte contre le harcèlement, de façon à faire avancer les choses au sein de notre maison.

La Commission autorise à l'unanimité la publication du rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel

La réunion s'achève à 12 heures 45.



Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

— *M. Hervé Féron*, rapporteur sur la proposition de loi instituant des funérailles républicaines (n° 2434) ;

— *M. Camille de Rocca Serra*, rapporteur sur la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre foncier (n° 4166) ;

— *M. Luc Belot, Mmes Colette Capdevielle, Marie-Anne Chapdelaine, Pascale Crozon, MM. Marc Dolez, Philippe Gosselin, Mmes Marietta Karamanli, Anne-Yvonne Le Dain, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Patrice Verchère, Mme Paola Zanetti et M. Michel Zumkeller*, membres de la mission d'information évaluant les incidences des nouvelles normes européennes en matière de protection des données personnelles sur la législation française.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Ibrahim Aboubacar, Mme Nathalie Appéré, M. Christian Assaf, M. Luc Belot, M. Erwann Binet, M. Jacques Bompard, M. Gilles Bourdouleix, Mme Colette Capdevielle, M. Jean-Yves Caullet, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Marc-Philippe Daubresse, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, Mme Sophie Dion, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Olivier Dussopt, M. Georges Fenech, M. Hervé Féron, M. Philippe Folliot, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Edouard Philippe, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Joaquim Pueyo, M. Camille de Rocca Serra, Mme Maina Sage, Mme Cécile Untermaier, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, Mme Paola Zanetti, Mme Marie-Jo Zimmermann

Excusés. - Mme Marie-Françoise Bechtel, Mme Huguette Bello, M. Dominique Bussereau, M. Jean-Pierre Decool, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Marleix, Mme Sandrine Mazetier, M. Dominique Raimbourg, M. Roger-Gérard Schwartzberg

Assistaient également à la réunion. - Mme Catherine Coutelle, M. Daniel Gibbes, M. Mathieu Hanotin, M. Laurent Marcangeli, M. Christophe Premat, M. Lionel Tardy