

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014**

205<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du jeudi 15 mai 2014**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE VAUTRIN

### 1. Droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (p. 3126)

#### PRÉSENTATION (p. 3126)

Mme Cécile Untermaier, rapporteure de la commission mixte paritaire

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 3129)

M. André Chassaigne

Mme Elisabeth Pochon

M. Guy Geoffroy

M. Philippe Vigier

M. Jean-Louis Roumegas

M. Jacques Moignard

Mme Marion Maréchal-Le Pen

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux

#### TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (p. 3137)

Amendements n<sup>os</sup> 1, 2

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 3137)

*Suspension et reprise de la séance* (p. 3137)

### 2. Économie sociale et solidaire (p. 3138)

#### DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 3138)

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports

#### Avant l'article 40 AA (p. 3139)

Amendement n<sup>o</sup> 296

#### Article 40 AA (p. 3139)

M. Régis Juanico

M. André Chassaigne

M. Christophe Cavard

Mme Isabelle Le Callennec

Amendement n<sup>o</sup> 438

M. Yves Blein, rapporteur de la commission des affaires économiques

Amendements n<sup>os</sup> 224, 235

M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques

Amendements n<sup>os</sup> 225, 434, 236

#### Après l'article 40 AA (p. 3142)

Amendement n<sup>o</sup> 448

#### Article 40 AB (p. 3143)

M. Régis Juanico

Amendements n<sup>os</sup> 237, 238

#### Avant l'article 40 AC (p. 3144)

Amendement n<sup>o</sup> 431

M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation

#### Article 40 AC (p. 3145)

Mme Isabelle Le Callennec

Amendements n<sup>os</sup> 50, 458

#### Article 40 AD (p. 3146)

M. Régis Juanico

Amendements n<sup>os</sup> 359, 468

#### Après l'article 40 AD (p. 3147)

Amendements n<sup>os</sup> 455 rectifié, 384 deuxième rectification, 467

#### Article 40 AE (p. 3148)

Amendement n<sup>o</sup> 441

#### Après l'article 40 AE (p. 3148)

Amendement n<sup>o</sup> 449

#### Article 40 AF (p. 3149)

M. Régis Juanico

M. Christophe Cavard

#### Article 40 AG (p. 3149)

#### Après l'article 40 AG (p. 3149)

Amendements n<sup>os</sup> 332, 328

#### Articles 40 A, 40 et 41 (p. 3149)

#### Après l'article 41 (p. 3150)

Amendement n<sup>o</sup> 329

Article 42 (p. 3150)  
Après l'article 42 (p. 3150)  
Amendements n<sup>os</sup> 465, 360, 167

Article 43 (p. 3150)  
Amendements n<sup>os</sup> 436, 114

Après l'article 43 (p. 3151)  
Amendement n<sup>o</sup> 193

Articles 43 *bis* et 44 (p. 3151)

Article 44 *bis* (p. 3151)  
M. Régis Juanico  
Amendement n<sup>o</sup> 288

Après l'article 44 *bis* (p. 3151)  
Amendements n<sup>os</sup> 142, 474 (sous-amendement), 145  
Amendements n<sup>os</sup> 143, 456, 476, 146, 473 (sous-amendement)

Article 45 (p. 3154)

Article 46 (p. 3154)  
Amendement n<sup>o</sup> 147  
Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique

Après l'article 46 (p. 3155)  
Amendements n<sup>os</sup> 457, 435

Articles 47 et 48 (p. 3155)

Article 48 *bis* (p. 3155)  
Amendement n<sup>o</sup> 289, 290, 291 et 292

Article 48 *ter* (p. 3155)  
Amendement n<sup>o</sup> 295, 294 et 293

Avant l'article 49 (p. 3155)  
Amendement n<sup>o</sup> 297

Article 49 (p. 3155)  
Amendements n<sup>os</sup> 400 et 426 rectifié, 477 (sous-amendement)

Après l'article 49 (p. 3156)  
Amendements n<sup>os</sup> 386, 423, 424, 425

Article 50 (p. 3157)  
Amendement n<sup>o</sup> 198

Après l'article 50 (p. 3157)  
Amendement n<sup>o</sup> 68

Article 50 *bis* (p. 3157)  
M. Antoine Herth  
Amendement n<sup>o</sup> 57  
Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État  
Amendement n<sup>o</sup> 239  
Amendements n<sup>os</sup> 319, 277, 41, 281

Article 50 *ter* (p. 3160)  
Amendement n<sup>o</sup> 60, 61 et 62

Article 51 (p. 3160)  
M. Boinali Said  
Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État

Articles 52 et 53 (p. 3160)  
M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques  
Mme la présidente  
Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État

**3. Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 3161)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME CATHERINE VAUTRIN

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quinze heures.)*

1

## DROIT À L'INFORMATION DANS LE CADRE DES PROCÉDURES PÉNALES

### Commission mixte paritaire

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (n° 1934).

### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Cécile Untermaier, rapporteure de la commission mixte paritaire.

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure de la commission mixte paritaire.** Madame la présidente, madame la garde des sceaux, monsieur le vice-président de la commission mixte paritaire, le projet de loi adopté en première lecture au Sénat et à l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, transpose deux directives visant à renforcer les droits de la défense dans le cadre des procédures pénales : la directive du 22 mai 2012, qui renforce le droit à l'information des personnes suspectées ou poursuivies et doit être transposée en droit interne au plus tard le 2 juin 2014, et certaines dispositions de la directive du 22 octobre 2013 relatives au droit d'accès à un avocat pour les personnes suspectées dans le cadre de l'audition libre, lesquelles bénéficient désormais d'un statut juridique complet.

Grâce au travail sérieux de nos deux assemblées en première lecture et aux échanges fructueux avec mon collègue sénateur et rapporteur du texte, M. Jean-Pierre Michel, nous avons pu présenter des propositions de rédaction communes lors de la commission mixte paritaire. Celle-ci fut un succès, puisque le texte que nous présentons aujourd'hui a recueilli l'unanimité des voix, suite à l'adoption de toutes les propositions des deux rapporteurs, des parlementaires de la majorité et de ceux de l'opposition.

Je suis ravie de constater que nous sommes parvenus à un texte équilibré, dans le souci de l'intérêt général, qui renforcera les droits de la défense – ceux des personnes soupçonnées

ou poursuivies – tout en améliorant l'efficacité des procédures d'enquête et des procédures judiciaires. Je suis aussi satisfaite de constater que ce projet de loi, qui transpose des directives européennes en respectant les délais – merci, madame la garde des sceaux –, nous permet de poursuivre l'amélioration de notre dispositif de procédure pénale.

Au chapitre I<sup>er</sup>, sur proposition de M. Guy Geoffroy, la commission mixte paritaire a estimé opportun de remplacer, dans le titre et dans chaque article de ce chapitre, les mots « suspect » et « personne suspectée », employés par la directive, par les mots « personne soupçonnée », dans la mesure où il s'agit d'une personne auditionnée librement. Ainsi, l'expression « personne suspectée » n'est plus employée que pour désigner une personne auditionnée sous contrainte, c'est-à-dire placée en garde à vue ou en détention provisoire.

Au sein même de ce chapitre I<sup>er</sup>, sur proposition des deux rapporteurs, la commission mixte paritaire a complété l'article 1<sup>er</sup> en indiquant que l'officier de police judiciaire doit rappeler à la personne soupçonnée les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle « par tout moyen », ce qui permet tant l'affichage de ces informations dans les locaux, que nous avons suggéré dans le rapport, que la remise d'un document écrit.

La commission mixte paritaire a également sécurisé le texte adopté par l'Assemblée nationale s'agissant de la convocation adressée à une personne soupçonnée d'avoir commis ou tenté de commettre une infraction, en précisant que cette convocation écrite mentionnera l'infraction reprochée « si le déroulement de l'enquête le permet » – ce dernier critère relevant de la seule appréciation des officiers de police judiciaire –, en lieu et place de la mention « sauf si les nécessités de l'enquête l'exigent », qui aurait été facteur de contentieux. Cette convocation précise aussi les droits de la personne soupçonnée à un avocat et à une assistance juridique.

À l'article 2, la commission mixte paritaire a apporté deux précisions de coordination, suite à l'instauration d'une possibilité de confrontation entre la personne soupçonnée libre et la victime.

J'en viens au chapitre II relatif aux personnes faisant l'objet d'une privation de liberté. À l'article 3 relatif à la garde à vue, la commission mixte paritaire a modifié les conditions dans lesquelles une personne qui ne serait pas déférée devant le procureur de la République ou le juge des libertés et de la détention peut contester la légalité de la prolongation de sa garde à vue. Sur proposition des deux rapporteurs, elle a indiqué que cette personne ne pourra plus contester la prolongation de sa garde à vue par écrit, mais qu'elle pourra « faire connaître ses observations oralement dans un procès-verbal d'audition qui devra être communiqué au magistrat avant qu'il ne statue sur la mesure de prolongation ». Cela permettra d'éviter des difficultés, notamment lorsque la personne ne sait pas écrire ou n'écrit pas en français.

Au chapitre III relatif aux personnes poursuivies devant les juridictions d'instruction ou de jugement, la commission mixte paritaire a modifié le texte de l'Assemblée nationale sur plusieurs points.

Sur proposition de M. Dominique Raimbourg, et avec l'avis favorable des deux rapporteurs, la commission mixte paritaire a supprimé une précision introduite par l'Assemblée nationale à l'article 6, qui permettait aux parties ou à leurs avocats de se faire délivrer copie des pièces du dossier, « y compris les éléments de personnalité et le bulletin n° 1 du casier judiciaire ». Ces éléments figurent déjà dans le dossier de la procédure ; en outre, toute personne a le droit d'obtenir communication du relevé intégral des mentions du casier judiciaire la concernant, dans les conditions prévues à l'article 777-2 du code de procédure pénale. Cette précision avait été ajoutée en raison du constat, dressé lors des auditions, que ces deux dernières pièces n'étaient pas toujours contenues dans le dossier et qu'elles étaient difficiles à obtenir. Le rapport mentionne cette obligation de transmission : l'information ainsi limitée dans la loi nous paraît suffisante, et une circulaire pourra peut-être rappeler opportunément la liste des pièces devant figurer au dossier.

À l'article 6 *bis* A, sur proposition des deux rapporteurs, la commission mixte paritaire a précisé que le décret d'application de l'article 803-5 du code de procédure pénale, auquel il est fait référence s'agissant du droit à la traduction, mentionne la liste des pièces devant être traduite, mais pas uniquement ces pièces, comme pouvait le laisser penser la rédaction du texte adopté par l'Assemblée nationale.

À l'article 6 *ter*, introduit à l'Assemblée nationale pour permettre aux personnes détenues d'avoir accès aux enregistrements de vidéo-surveillance dans le cadre d'une procédure disciplinaire, la commission mixte paritaire a jugé nécessaire de tirer les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel du 25 avril 2014, pour remonter au niveau législatif l'ensemble des garanties procédurales accordées aux personnes détenues faisant l'objet d'une procédure disciplinaire. Désormais, il est précisé que le décret disposant du régime disciplinaire des personnes détenues placées en détention provisoire ou exécutant une peine privative de liberté, mentionné à l'article 726 du code de procédure pénale, « détermine les conditions dans lesquelles le dossier de la procédure disciplinaire est mis à la disposition [de l'intéressé] et celles dans lesquelles l'avocat, ou l'intéressé s'il n'est pas assisté d'un avocat, peut prendre connaissance de tout élément utile à l'exercice des droits de la défense, sous réserve d'un risque d'atteinte à la sécurité publique ou à celle des personnes ».

Cette nouvelle rédaction devrait satisfaire en particulier M. Coronado, car elle concrétise l'amendement qu'il avait déjà présenté en commission et auquel votre rapporteure avait donné un avis favorable.

**M. Paul Molac.** Très bien !

**Mme Cécile Untermaier, rapporteure.** Enfin, outre diverses modifications purement rédactionnelles opérées dans l'ensemble du texte, la commission mixte paritaire a introduit à l'article 11, sur proposition des deux rapporteurs, une mesure de coordination précisant que toutes les dispositions du texte relatives à l'accès à l'avocat et à l'aide juridictionnelle, dans le cadre d'une audition libre ou d'une confrontation entre une personne soupçonnée et une victime, entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Compte tenu de ces explications, je vous invite, mes chers collègues, à voter en faveur du texte adopté, rappelons-le, à l'unanimité par la commission mixte paritaire, après

l'examen de deux amendements. Le premier rectifie l'article 1<sup>er</sup> afin de prendre en considération une décision du Conseil constitutionnel sur la computation des délais de la garde à vue. Le second est un amendement de précision. Mais je laisse le Gouvernement présenter ces deux amendements.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet, vice-président de la commission mixte paritaire.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice.** Comme vous l'avez dit, madame la rapporteure, cette commission mixte paritaire a été un succès, puisque le texte a été adopté à l'unanimité par les députés et les sénateurs membres de cette commission, dont je salue la qualité du travail.

Comme vous avez présenté de façon quasiment exhaustive le contenu de ce projet de loi, je ne me livrerai pas à un exercice inutilement redondant. Je me contenterai de rappeler, comme vous l'avez fait à l'instant, que les dispositions de cette directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, que nous transposons, sont liées à une partie des dispositions de la directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales. En effet, nous avons eu le scrupule d'introduire dans ce projet de loi la possibilité, pour la personne entendue en audition libre et soupçonnée d'un délit ou d'un crime, d'accéder à un avocat.

Pour le reste, nous consolidons une jurisprudence élaborée par le Conseil constitutionnel, puisque le législateur n'était pas allé jusqu'au bout de sa compétence lors du débat sur la réforme de la garde à vue – malgré les discussions sur l'encadrement des modalités de l'audition libre, le législateur n'avait pas adopté de dispositions normatives en la matière. Le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer sur ce sujet quelques mois plus tard, a donc établi une jurisprudence selon laquelle la personne entendue en audition libre doit notamment être informée qu'elle peut garder le silence, qu'elle peut quitter les lieux à n'importe quel moment, et qu'elle a le droit de connaître la nature et la date de l'infraction éventuelle qui lui est reprochée. Nous avons complété cette jurisprudence par les dispositions contenues dans la directive relative au droit à l'information, et nous avons anticipé la transposition de la directive relative au droit d'accès à un avocat.

Parce que nous nous trouvons justement à cheval entre deux directives, il est bon de nous rappeler que nous nous situons dans un processus engagé à Tampere, en 1999, lorsque le Conseil européen a considéré qu'il était important de mettre en place un espace de sécurité, de liberté et de justice. Ce processus se construit par étapes, du programme de La Haye à celui de Stockholm, qui s'achève cette année ; le traité de Lisbonne, qui a pris le relais, intègre l'ensemble du champ pénal dans la compétence communautaire et nous engage vers la construction du parquet européen. Nous devons garder à l'esprit que nous sommes en train de consolider l'instauration, dans l'ensemble des pays européens, de normes minimales relatives à la protection des victimes et des personnes poursuivies, ainsi que la reconnaissance mutuelle de décisions judiciaires et pénales.

C'est dans cette dynamique que s'inscrit le présent projet de loi, qui deviendra très bientôt une loi, compte tenu de son parcours glorieux effectué en un temps record. Je veux vous en remercier, car nous pourrons ainsi procéder à la transpo-

sition de la directive dans les délais, c'est-à-dire avant le 2 juin 2014. Au-delà de cette date, vous savez ce que risque la France, et qui lui est déjà arrivé trop fréquemment.

Vous l'avez rappelé, madame la rapporteure : de nombreuses dispositions ont été débattues, assez intensément pour certaines d'entre elles, et sont maintenant bien inscrites dans le texte. Sur un certain nombre de points, la commission mixte paritaire a su assurer la convergence nécessaire entre l'Assemblée nationale et le Sénat, mais aussi introduire des subtilités de rédaction qui ont éliminé des difficultés de compréhension ou des possibilités de malentendus. Ces améliorations rédactionnelles et techniques ont permis l'élaboration d'un texte aujourd'hui facile à lire, facile à comprendre, et qui sera donc, je l'espère, facile à appliquer.

Ce matin, lors de la discussion de ce texte au Sénat, j'ai présenté au nom du Gouvernement deux amendements. Je ne les développerai pas maintenant : je me bornerai à préciser l'objet de chacun d'eux, en attendant de les examiner tout à l'heure.

L'amendement n° 1 vise à prendre en compte une décision rendue par le Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, concernant le point de départ de la garde à vue. Votre assemblée avait souhaité exclure du décompte de la durée de la garde à vue le temps passé en cellule de dégrisement, pour une personne interpellée en état d'ivresse.

Nous avons tiré les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel pour éviter qu'une procédure ne soit annulée si le temps de dégrisement n'a pas été inclus dans la durée de la garde à vue.

L'amendement n° 2 tend à permettre aux enquêteurs, lorsqu'une garde à vue est engagée, d'interroger la personne sur une autre affaire. Ils sont alors contraints d'informer la personne de son droit à être assistée par un avocat. Elle peut en effet avoir besoin d'un avocat différent, spécialisé dans un autre domaine que celui qui est présent pour l'affaire ayant donné lieu à la garde à vue.

En dehors de ces deux précisions qui ont été introduites ce matin, le Gouvernement prend acte de l'amélioration du texte compte tenu de l'excellent travail de la commission mixte paritaire.

Nos procédures pénales ont été améliorées aussi bien au stade de l'enquête que de la poursuite et du jugement, mais ces améliorations sont arrivées par étapes, par à-coups. C'est du moins ce qui est dit pour montrer très clairement que nous n'avons pas su anticiper, sachant qu'il s'agit là, sur le plan institutionnel, d'un « nous » global de responsabilité, puisque nos procédures pénales ont été, ces dernières années, modifiées essentiellement sous la pression et parfois la contrainte de décisions des juridictions suprêmes.

Je l'ai dit en première lecture, j'estime que cela n'est pas une bonne méthode pour modifier le code pénal. Aussi, dès le début du mois de février, j'ai pris l'initiative de charger le procureur général Jacques Beaume, procureur général près la cour d'appel de Lyon, d'une mission. À ses côtés, se trouvent un avocat, un haut fonctionnaire de police, un procureur de la République et un magistrat du siège. Début juin, ils me remettront leurs propositions qui devraient nous permettre de penser l'architecture de notre procédure pénale, laquelle se divise en deux parts très inégales : 97 % d'enquêtes préliminaires qui relèvent du ministère public, du parquet, et seulement 3 % d'instructions qui produisent des procédures pénales où la dimension contradictoire est plus réelle, plus

concrète, plus forte que dans l'enquête préliminaire ou l'enquête de flagrance où les droits de la défense ne sont pas inscrits de la même façon.

Nous allons donc travailler notre procédure pénale de façon plus anticipée, plus pensée, plus construite. Ainsi, nous allons reprendre la main et faire en sorte que les tensions, que nous constatons depuis plusieurs années avant même la réforme de la garde à vue, disparaissent. D'un côté, les enquêteurs expriment une inquiétude quant à l'efficacité de leurs enquêtes en estimant que ces modifications qui arrivent sans qu'on les voie venir sont de nature à fragiliser les enquêtes. De l'autre, les avocats considèrent que les droits de la défense sont insuffisamment établis et consolidés, et que par conséquent les justiciables se retrouvent démunis, donc vulnérables s'ils sont happés par une procédure, qu'il s'agisse d'une audition libre ou d'une garde à vue.

Lorsque l'on regarde les chiffres, on peut effectivement penser qu'il y a lieu de s'inquiéter de la préservation des libertés individuelles puisque 800 000 procédures environ sont engagées par an. Or l'on ne peut pas penser que 800 000 citoyens sont effectivement impliqués dans des procédures pénales, donc auteurs d'incriminations. Par conséquent, il y a lieu d'être vigilant sur la protection des libertés individuelles.

En même temps, il ne faut pas désarmer les services d'enquête lorsque ces derniers doivent faire la preuve d'incriminations, y compris d'incriminations graves, de crimes. Il faut donc veiller à la fois à l'efficacité des enquêtes, à la préservation des libertés individuelles et à la sécurité des procédures – tel est, vous le savez, le triptyque que je revendique régulièrement. Même si des actes sont effectués sur la base de nos textes de loi, nous savons bien que si ces textes ne sont pas conformes au droit communautaire – ce qui peut arriver lorsque nous ne transposons pas dans les délais – ou à la Constitution – lorsque le Conseil constitutionnel se prononce en ce sens sur la base d'une question prioritaire de constitutionnalité par exemple –, des procédures peuvent être annulées. Cela est arrivé il n'y a pas bien longtemps, en octobre 2013 sur la base de procédures engagées bien avant notre arrivée aux responsabilités.

Mais comme je crois à l'unité et à la continuité de l'État, il est important, même si nous n'étions pas en cause, que nous assumions le fait que des procédures soient fragilisées et même annulées du seul fait que les dispositions contenues dans la loi ne sont pas totalement conformes à la Constitution – ou aux conventions internationales puisqu'il existe également un contrôle de conventionnalité.

C'est dans cette logique que nous avons travaillé sur ce texte avec, en perspective, les propositions qui nous seront faites par la mission Beaume d'une part, et le travail que nous allons entreprendre à partir des travaux de la mission d'autre part, mais avant la transposition de la directive relative au droit d'accès à l'avocat. Dès que je recevrai ces propositions, je vous les soumettrai et vous proposerai des séances de travail afin que nous pensions, ensemble, l'amélioration de notre procédure pénale.

À cette occasion reviendra évidemment le débat que nous avons eu en première lecture, à savoir l'accès à l'entier dossier. Telles que les choses étaient posées, nous avons bien vu qu'elles n'étaient pas satisfaisantes. En termes de calendrier, elles étaient quelque peu prématurées. Mais il n'empêche que nous ne pouvons pas faire l'économie du débat sur la consolidation réelle et durable des droits de la défense, car c'est tout simplement une condition du procès équitable, conformément au respect du principe de l'État de droit et de la

protection due à tous les citoyens, aussi bien aux victimes qu'aux justiciables, sachant que le fait d'assurer les droits de la défense est aussi une garantie d'efficacité. Les mêmes inquiétudes qu'aujourd'hui se sont fait jour, peut-être même avec plus d'intensité, lors de la réforme de la garde à vue, certains expliquant que si l'on acceptait la présence de l'avocat, cela nuirait aux enquêtes. Aujourd'hui, nous entendons les enquêteurs eux-mêmes dire, en toute responsabilité, que la présence de l'avocat a, au contraire, amélioré la conduite des enquêtes. Le respect des droits de la défense n'est pas de nature à nuire à l'efficacité des enquêtes, mais est de nature à respecter les principes sur lesquels reposent notre Constitution, d'une part, et notre État de droit, d'autre part.

Merci d'avoir apporté cette brique essentielle dans l'édifice de cet espace de liberté, de sécurité et de justice. Merci surtout de l'avoir fait dans ces délais parce que par les temps qui courent, nous n'avons pas des millions d'euros à consacrer à des infractions pour non-transposition de directive européenne.

Avec les élections européennes qui arrivent et alors que l'on constate un désintérêt pour ce rendez-vous pourtant majeur, notamment dans la période où nous vivons, il est important de rappeler que les directives européennes sont des instruments juridiques que nous élaborons ensemble. L'Europe n'est pas un *deus ex machina* qui se trouve au-dessus des États. L'Europe est composée d'institutions que les États ont mis en place et auxquelles ils participent. C'est l'implication active, dynamique et volontariste des États dans les institutions européennes qui permet que les directives et les règlements soient élaborés conformément à nos principes et à nos vœux. C'est précisément le retrait des États par rapport aux institutions européennes – retrait actif comme certains semblent le proposer ou retrait passif, c'est-à-dire une participation passive à l'Europe, sans être acteur de la construction européenne, sans participer à l'élaboration des textes de loi – qui fait que nous nous retrouvons avec des textes qui ne nous conviennent pas et que nous sommes néanmoins obligés de transposer.

L'enjeu est considérable, et il nous revient de nous emparer du rendez-vous que nous avons devant nous. Qu'il s'agisse de tous les vœux que nous émettons pour l'Europe, de toutes les aspirations et des espoirs que nous avons pour elle, ou qu'il s'agisse de tous les mécontentements que nous exprimons, de toutes les insatisfactions que nous pouvons éprouver, la seule réponse à tout cela, c'est d'être actif dans la construction européenne, c'est de participer aux institutions européennes, non pour les noyauter de l'intérieur, pour les saborder, mais pour faire en sorte que ces institutions qui existent et qui continueront d'exister soient réellement au service des peuples européens, au service des citoyens européens. L'Europe doit nous ressembler davantage qu'à ceux qui jusqu'à maintenant en ont essentiellement fait un espace de consommation alors que c'est un espace de culture, d'art, de dialogue et de solidarité.

En ces circonstances, il nous revient de faire en sorte que cela apparaisse plus clairement encore aux yeux de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à M. André Chassaigne, premier orateur inscrit.

**M. André Chassaigne.** Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la rapporteure, monsieur le vice-président de la commission mixte paritaire, mes chers collègues, l'évolution de notre procédure pénale se fait à petits

pas, au rythme des transpositions de directives ou des condamnations des cours suprêmes, nationale ou européenne. Nous ne pouvons donc pas dire qu'elle soit satisfaisante. Comme l'ensemble des professionnels avocats, magistrats, police, nous souhaitons une réforme d'ensemble de la procédure pénale permettant de concilier à la fois la protection des libertés, le respect des droits et l'efficacité des enquêtes pénales. Nous pensons que seule une réforme globale donnera la cohérence nécessaire à notre procédure pénale.

Cela étant, nous soutenons ce projet de loi de transposition qui améliore sensiblement les droits de la défense des personnes suspectes ou poursuivies. L'avancée majeure de ce texte est certainement la création d'un véritable statut du « suspect libre » – article 61-1 du code de procédure pénale – pour les personnes mises en cause, mais non placées en garde à vue.

Désormais, l'audition d'un « suspect libre » sera strictement encadrée. L'officier de police judiciaire devra notifier au suspect l'ensemble de ses droits avant de commencer l'interrogatoire : droit de connaître la qualification, la date et le lieu présumés de l'infraction ; droit de quitter les lieux à tout moment ; droit d'être assisté par un interprète le cas échéant ; droit au silence ; droit d'être assisté par un avocat en cas d'infraction punie d'une peine d'emprisonnement, droit nouveau issu de la directive du 22 octobre 2013, et droit de bénéficier de conseils juridiques gratuits dans des structures d'accès au droit.

Ainsi encadrée, l'audition libre empêchera les services d'enquête d'entendre une personne soupçonnée en la privant des garanties reconnues au gardé à vue au prétexte qu'elle n'est pas retenue contre sa volonté. Malheureusement, le « suspect libre » ne bénéficiera pas de toutes les garanties inhérentes à la privation de liberté prévues dans le cadre de la garde à vue telle que la durée maximale d'audition. Pourtant, ces garanties procédures apparaissent nécessaires pour toute audition au cours de laquelle le suspect est susceptible de s'auto incriminer.

Ensuite, le projet de loi renforce le contradictoire dans la phase préparatoire du procès pénal. Il élargit ainsi le droit d'être assisté par un avocat en cas d'audition libre et en cas de confrontation entre un suspect libre et une victime. Il prévoit que la victime puisse aussi être assistée d'un avocat de façon à respecter le principe de l'égalité des armes entre les parties durant la phase d'enquête. Il s'agit là d'une avancée indispensable : quelle que soit la nature de l'enquête, la personne suspectée d'avoir commis une infraction bénéficiera du droit d'être assistée par un avocat.

Le projet de loi donne également un droit d'accès au dossier aux parties, droit jusqu'alors réservé aux seuls avocats. Il prévoit aussi d'ouvrir le contradictoire à l'issue de la garde à vue lorsque le procureur de la République envisage une comparution immédiate ou une comparution par procès-verbal de la personne qui lui est déférée. S'il s'agit *a priori* d'un progrès, on peut cependant douter de son effectivité dans la mesure où l'avocat ne bénéficiera toujours pas de l'accès à l'intégralité du dossier de son client.

Soulignons une autre avancée notable : la possibilité pour les parties ou leur avocat de demander au tribunal, avant toute défense au fond ou à tout moment au cours des débats, par conclusions écrites, qu'il soit procédé à tout acte qu'ils estiment nécessaires à la manifestation de la vérité. De même, l'allongement du délai entre la notification

d'une citation directe ou d'une convocation par l'officier de police judiciaire et l'audience permettra un exercice effectif des droits de la défense.

S'agissant des droits des personnes placées en garde à vue, on peut regretter les insuffisances du projet de loi. Les nouveaux droits qui leur sont reconnus sont très faibles au regard de ce que permet la directive et de ce qu'impose la jurisprudence européenne.

Certes, le projet de loi renforce les droits à l'information des personnes privées de liberté, c'est-à-dire des personnes gardées à vue, placées en détention provisoire ou faisant l'objet d'un mandat d'arrêt. Toutefois, les avancées sur ces points restent minimales car le texte continue de refuser à l'avocat l'accès intégral au dossier.

Rappelons que les pièces de la procédure dont l'avocat, depuis la loi de 2011, peut prendre connaissance sont limitativement énumérées par l'article 63-4-1 du code de procédure pénale. Ces documents ne concernent pas les éléments de fond du dossier et ne permettent donc pas à l'avocat d'assister effectivement son client lors des auditions au cours desquelles il peut être présent, réduit quasiment au silence, puisqu'il ne peut poser des questions qu'à l'issue de l'audition, sauf refus de l'enquêteur, comme le prévoit l'article 63-4-3 du code de procédure pénale.

Avec ce projet de loi, le suspect libre n'aura accès qu'à son procès-verbal d'audition et la personne gardée à vue ne pourra, pour sa part, que consulter le procès-verbal de notification de sa garde à vue, son dossier médical et ses procès-verbaux d'audition, à l'exclusion de toutes les autres pièces de la procédure – procès-verbaux relatifs aux opérations d'enquête, perquisitions et auditions de témoins.

Il s'agit là d'une transposition *a minima* des objectifs de la directive 2013/48/UE, préjudiciable aux droits de la défense.

Notons également l'insécurité juridique qui résulte de l'accès restreint au dossier, puisque récemment le tribunal correctionnel de Paris a, sur le fondement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, annulé des procès-verbaux de garde à vue au motif que l'avocat n'avait pas eu accès au dossier. Ce moyen de nullité sera certainement soulevé de nouveau, avec succès, par les avocats, entraînant ainsi l'annulation de procédures.

Enfin, il convient d'insister sur la nécessité d'attribuer à la justice les moyens nécessaires pour rendre effectifs les nouveaux droits reconnus par ce projet de loi. Sans moyens suffisants, ces droits nouveaux seront inexistantes. Or, les professionnels insistent sur les coûts importants de cette réforme qu'il s'agisse de l'aide juridictionnelle ou des dépenses de fonctionnement – frais de traduction, copies des formulaires. La question du financement de cette réforme est donc source d'inquiétudes dans la mesure où les moyens alloués à la justice sont aujourd'hui largement insuffisants pour permettre à ses services de fonctionner convenablement.

En définitive, au regard des avancées portées par ce projet de loi, tout en déplorant le refus d'accorder à l'avocat le droit d'accès à l'intégralité du dossier durant la garde à vue, nous voterons en faveur de « cette première étape dans le renforcement des droits de la défense au cours de la procédure pénale », pour reprendre les termes de mon ami Marc Dolez qui a rédigé cette intervention. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et RRD.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Elisabeth Pochon, pour le groupe socialiste, républicain et citoyen.

**Mme Elisabeth Pochon.** Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la présidente, je serai brève pour éviter les redondances. Nous savons tous que l'objectif principal de ce projet de loi est de renforcer les droits des personnes mises en cause à tous les stades de la procédure, qu'elles soient suspectées ou poursuivies. Nous connaissons l'origine de cette réforme : une directive européenne. Et je partage votre point de vue, madame la garde des sceaux : l'Europe n'est pas simplement quelque chose qui s'impose à nous, l'Europe, c'est nous, même si l'Europe trace un chemin que nous devons suivre à l'échelon national avec toutes nos lourdeurs et nos pesanteurs. Nous pouvons être fiers d'être déjà au rendez-vous des échéances fixées par la première directive et d'anticiper sur la deuxième directive relative aux droits d'accès à l'avocat.

Je me félicite du climat dans lequel nous avons examiné ce texte. Nous avons tous concouru à ce qu'il parvienne tout à la fois à répondre à la directive et à assurer l'équilibre fondamental entre la nécessité de l'enquête et les droits de la victime. Si la CMP a été positive, c'est le résultat du travail que nous avons tous mené, y compris sur les termes, car nous savons qu'aux yeux de nos concitoyens, les nuances ont leur importance. Un « suspect » ou une « personne soupçonnée » n'ont pas la même signification dans notre imaginaire.

Voici un texte d'équilibre : il ne conduit pas à une révolution mais constitue un préambule à la réforme de la procédure pénale en cours. Il préfigure une justice du XXI<sup>e</sup> siècle et prend en compte tous les besoins immédiats pour l'amélioration des droits de chacun, y compris ceux des victimes puisque que le Sénat a souhaité leur donner le droit d'être accompagné d'un avocat pendant les auditions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Guy Geoffroy, pour le groupe de l'Union pour un mouvement populaire.

**M. Guy Geoffroy.** Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la rapporteure, nous voici arrivés au terme de la procédure accélérée. Certains ont regretté que le Gouvernement y recoure : si nous avons bien compris qu'un tel choix était justifié pour la transposition de la première directive européenne, nous nous sommes interrogés pour la seconde, dont la transposition pouvait attendre jusqu'à la fin de l'année 2016.

En commission et en séance publique, nous avons soulevé quelques questions, exprimé notre insatisfaction sur un point qui désormais a été traité, et fait part de notre sentiment d'inachevé parce qu'un sujet que j'avais évoqué en commission n'a pas été abordé lors de la lecture dans notre assemblée. La CMP, grâce à son président, son vice-président et ses rapporteurs, a pu s'y consacrer dans des conditions dont je me félicite. D'autres avant moi l'ont dit, au-delà d'un simple souci terminologique, la précision apportée a été utile non seulement parce qu'elle a eu un effet de clarification mais aussi parce qu'elle a contribué à mieux organiser le statut de chaque personne selon les étapes de la procédure, de la comparution devant un officier de police ou de gendarmerie jusqu'à la mise en examen.

Nos interrogations ont porté sur le recours à la procédure accélérée et sur la jonction des deux directives alors que nous ne cessons de dire – et vous aussi, madame la garde des sceaux – qu'il faudra bien un jour poser nos valises pour remettre à plat l'ensemble de notre droit pénal et de notre procédure pénale au lieu d'agir au coup par coup.

**M. Jean-Pierre Vigier.** Très juste !

**M. Guy Geoffroy.** Cela peut donner le sentiment d'une impréparation permanente et surtout faire courir le risque d'une incohérence aggravée des textes fondamentaux que sont notre code pénal et notre code de procédure pénale.

La question est posée clairement. Je ne suspecte personne de ne pas l'avoir entendue ou de ne pas avoir envie d'y répondre de la manière la plus honorable. Il nous faudra tous veiller à éviter que ne se perpétue cette façon d'agir au cas par cas car elle nous fait courir le risque d'une insécurité juridique majeure dans une matière qui ne la supporte pas, je veux parler bien sûr de la matière pénale.

Nous avons aussi exprimé une insatisfaction qui a motivé le vote de notre groupe que j'ai qualifié, ce que je ne regrette pas, d'« abstention prospective ». Nous attendions de voir ce que tout cela pourrait devenir sous l'effet de la volonté du Gouvernement et des majorités de l'Assemblée et du Sénat. Cette insatisfaction portait sur la prolongation de la garde à vue dans le cas bien précis, que tout le monde sait important de traiter, de la criminalité transfrontalière en bande organisée, pour ne pas la citer.

Les débats dans notre hémicycle ont montré que la réponse à la question posée ne résidait pas dans un moyen terme entre les quarante-huit heures souhaitées par certains et les quatre-vingt-seize heures évoquées par d'autres. La proposition de soixante-douze heures avait le mérite de poser un jalon mais ne satisfaisait personne. La solution trouvée, avec l'accord du Gouvernement, à l'initiative de notre rapporteure, dont je salue la qualité du travail, est satisfaisante. Je me félicite que nos collègues du Sénat l'aient comprise, lors de la réunion de la commission mixte paritaire, comme une avancée concrète, pragmatique, utile aux enquêtes et à la lutte contre la grande criminalité en bande organisée mais aussi respectueuse, du fait des limites qui ont été posées grâce à une bonne lecture des décisions du Conseil constitutionnel, et équilibrée. Je me félicite également que le Gouvernement ait accepté d'adhérer à la volonté de la représentation nationale dans toutes ses dimensions. Voilà qui lève une bonne partie de l'insatisfaction qui était la nôtre.

Dernier point : ce sentiment d'inachevé, que j'avais exprimé aussi bien en commission qu'à la tribune, a été dissipé grâce à la capacité de la commission mixte paritaire d'aller encore plus loin que le travail préparatoire de qualité mené par les deux rapporteurs. Comme vous l'avez noté, madame la garde des sceaux, comme vous l'avez souligné, madame la rapporteure, nous avons pu réfléchir de manière concrète sur les différences de termes et donc de statuts, au plan juridique mais aussi dans l'esprit de nos citoyens, entre la personne auditionnée, suspectée d'être l'auteur ou le complice d'une infraction pénale, mais en liberté, et la personne auditionnée privée de liberté, placée sous le contrôle du contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La réactivité positive de tous les membres de la CMP a permis de bâtir une échelle des intitulés qui me semble en parfaite adéquation avec la réalité des situations. Quand une personne est entendue dans le cadre d'une audition libre, mieux vaut lui appliquer le terme de « personne soupçonnée » car le terme de « suspect » est lourd de sens. Cette distinction pourrait apparaître comme une finasserie sémantique, mais il faut bien voir que dans l'esprit de nos concitoyens, parler de « suspect » revient à anticiper sur le futur statut de mis en examen et surtout de coupable. C'est pour protéger la présomption d'innocence des personnes auditionnées, qu'elles soient ou non considérées *in fine* comme coupables,

que j'ai proposé ce travail, mené de manière collégiale et consensuelle. Je me réjouis qu'il ait abouti au bon résultat que nous saluons tous.

Nous attendions un certain nombre d'éléments de réponse et d'amélioration de ce texte. Nous constatons leur présence, comme nous constatons la méthode de travail qui a permis ces améliorations.

Pour toutes ces raisons, madame la ministre, le groupe UMP n'a aucune raison de maintenir une quelconque interrogation, et par-là même une quelconque abstention, fût-elle prospective. C'est donc tout naturellement, comme je l'avais dit au début des travaux de la commission mixte paritaire, que le groupe UMP apportera par son vote le complément au concours qu'il s'est efforcé d'apporter à l'élaboration de ce texte lors des travaux.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** À titre tout à fait exceptionnel !

**M. Guy Geoffroy.** Ce texte transpose certes deux directives, mais il le fait à la française, et dans un esprit que l'on aimerait retrouver plus régulièrement. Je n'ai pas de doute qu'à l'avenir, ce sera plus souvent le cas dans l'ensemble de nos échanges. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Quel grand optimiste ! Puissiez-vous être entendu !

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Il en a déjà fait l'expérience sur plusieurs textes, madame la députée !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Vigier, pour le groupe de l'Union des démocrates et indépendants.

**M. Philippe Vigier.** Madame la présidente, madame la garde des sceaux, monsieur le vice-président de la commission mixte paritaire, madame la rapporteure, mes chers collègues, au-delà d'une simple transposition de directive européenne, le texte que nous étudions aujourd'hui soulève les nombreux problèmes auxquels la France est confrontée en matière de procédure pénale.

La directive du 22 mai 2012 s'impose à notre pays pour améliorer le droit à l'information des personnes suspectées d'une infraction pénale, ou poursuivies à ce titre. Dans un pays libre et démocratique comme la France, qui pourrait s'élever contre un texte renforçant les droits de la défense ? Qui pourrait s'opposer à un texte permettant aux gardés à vue, aux personnes auditionnées librement ou encore à celles entendues sous statut de témoin assisté, d'avoir une meilleure information sur leurs droits ?

Ce projet de loi est indéniablement nécessaire à notre système judiciaire, mais il souffre d'un mal bien connu dans cet hémicycle : une certaine impréparation, d'où une certaine précipitation. Nous n'ignorons pas que nous devons transposer cette directive avant le 2 juin 2014, mais nous ne pouvons nous empêcher de penser que cette course à la transposition nous donne un texte plutôt frustrant, et ce pour deux raisons.

D'abord, il n'est pas assez abouti, Guy Geoffroy l'a dit à plusieurs reprises. C'est un constat que nous pouvons imputer à l'urgence de cette transposition, si tant est qu'il y ait eu urgence, car nous savons depuis 2012 que la date butoir était fixée au 2 juin 2014.

Ensuite, ce projet de loi a tendance à un peu trop s'éparpiller : j'en veux pour preuve l'article 10 sur le droit d'asile, cavalier législatif qui a, fort heureusement, été supprimé par le Sénat.

Si je m'attarde un peu sur la forme générale de ce texte, c'est que pour le groupe UDI, la procédure pénale mérite une réforme complète que notre pays tarde à mettre en œuvre. Et ce genre de texte nous laisse malheureusement un arrière-goût d'inachevé – ce mot a d'ailleurs été prononcé tout à l'heure. Malgré tout, nous saluons le fait que le Gouvernement respecte les règles du jeu de l'Union européenne – cela semble être la moindre des choses – condition nécessaire pour renforcer la confiance mutuelle entre les États membres.

Ce projet de loi a le mérite de renforcer le droit à l'information des personnes auditionnées librement par l'officier de police judiciaire. Ce texte permet donc à des personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions, mais qui sont libres, d'être entendues après avoir été informées de leurs droits : celui, par exemple, de pouvoir quitter à tout moment les locaux ou encore celui de choisir de se taire.

Créer un véritable statut du « suspect libre » est évidemment une avancée nécessaire pour notre système judiciaire et pour l'encadrement des auditions de ces personnes, libres mais soupçonnées. Je me réjouis d'ailleurs de voir que la Commission mixte paritaire ait retenu le terme de « soupçonné » plutôt que celui de « suspecté ». C'est d'ailleurs l'une des seules modifications qu'elle ait apportée, mais elle est essentielle. Cette imprécision aurait pu être préjudiciable par la suite, comme le rappelait la semaine dernière notre collègue Guy Geoffroy.

Le groupe UDI formule cependant une réserve quant aux droits des personnes ne faisant pas l'objet d'une garde à vue. Selon l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, en cas de suspicion de commission d'un délit susceptible d'être puni d'une peine d'emprisonnement, ces personnes libres – j'insiste sur le mot « libres » – ont le droit d'être assistées par un avocat au cours de l'audition ou de la confrontation. Cette mesure ne risque-t-elle pas d'alourdir des procédures déjà trop longues et souvent très complexes ?

Une audition libre ne peut excéder quatre heures, et elle est souvent pratiquée par les policiers. Il ne faudrait pas prendre le risque d'entraver un système qui fonctionne bien et qui a su prouver son efficacité avec le temps. Il ne faudrait pas non plus vouloir transformer l'audition libre en garde à vue.

De plus, je me permets de rappeler que cette mesure est directement liée à la directive du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat, directive que la France doit transposer d'ici le 27 novembre 2016. Je forme le vœu que l'on n'attende pas le 27 octobre 2016 pour la transposer.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Dix jours avant !

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* Je n'aurai pas la cruauté de vous rappeler les infractions commises par le gouvernement précédent s'agissant des délais de transposition des directives !

**M. Philippe Vigier.** Vous avez choisi de transposer partiellement cette directive dans le présent projet de loi, madame la garde des sceaux. Mais concernant cette directive, nous avons un peu de temps devant nous, il n'est pas nécessaire de se précipiter inutilement. La question de l'avocat devra être débattue, cela ne fait aucun doute, mais nous doutons que le présent projet de loi soit le moment opportun pour le faire. Attendons les conclusions du rapport Beaume qui, je l'espère, nous permettront d'entreprendre une refonte globale de notre procédure pénale.

À ce sujet, je tiens également à rappeler que modernisation du cadre des procédures pénales ne doit pas rimer avec complexification. Or une complexification des procédures,

c'est bien ce qu'aurait pu entraîner la conservation dans le texte de la disposition introduite en commission par notre collègue Sergio Coronado.

Cette mesure donnait la possibilité à un avocat de consulter l'ensemble des pièces du dossier de son client dès le début de sa garde à vue. Au-delà du fait que cette proposition modifierait considérablement la place et le rôle du juge d'instruction et déséquilibrerait notre procédure pénale, cette innovation poserait aussi des problèmes pratiques que nous avons déjà évoqués la semaine passée.

Tout d'abord, à ce stade, toutes les pièces de l'enquête ne sont pas réunies, tous les procès-verbaux ne sont pas dactylographiés, et certains actes d'enquête comme les perquisitions ou les auditions de témoins peuvent être réalisés concomitamment à la garde à vue. Les officiers de police judiciaire ne peuvent pas à la fois procéder à des actes d'enquête et les retranscrire immédiatement sous forme de procès-verbaux accessibles à l'avocat !

En outre, les policiers ont exprimé une crainte légitime : celle de voir la personne mise en cause obtenir, via son avocat, des éléments de l'enquête dès le début de sa garde à vue. Cette disposition était dangereuse pour le maintien de l'efficacité et de la discrétion de l'enquête. Nous nous félicitons donc bien évidemment de sa suppression.

Par ailleurs, nous continuons à penser que l'article 3 de ce projet de loi va trop loin en instaurant le droit pour une personne gardée à vue d'accéder, elle-même, à certaines pièces de son dossier comme les procès-verbaux d'audition ou le certificat médical. Actuellement, seul l'avocat est en mesure de le faire. À ce stade de l'enquête, il semble essentiel de pouvoir protéger certaines informations comme l'identité des personnes qui auraient pu témoigner contre la personne mise en cause.

Ainsi, le groupe UDI ne nie pas que ce projet de loi offre des garanties réelles en matière de droit à l'information. Nous pensons notamment à l'obligation de fournir un document écrit répertoriant les droits de la personne mise en cause ou encore au droit d'être assisté par un interprète.

Cependant, certaines dispositions posent problème et risquent de complexifier les procédures pénales alors que nous prônons la simplification. Le projet de loi donne le sentiment d'un Gouvernement qui cherche à réviser le cadre des procédures pénales au compte-gouttes. Pour autant, un certain nombre d'avancées ont été réalisées en CMP – cela a été rappelé tout à l'heure. Nous espérons, madame la garde des sceaux, qu'un véritable débat autour d'une réforme des procédures pénales sera organisé rapidement, et non de façon parcellaire, et qu'il ne sera pas remis aux calendes grecques, pour reprendre vos propos. En l'état des choses, le groupe UDI votera ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Louis Roumeegas, pour le groupe écologiste.

**M. Jean-Louis Roumeegas.** Madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, je voudrais d'abord excuser l'absence de notre collègue Sergio Coronado qui a suivi avec beaucoup d'intérêt et d'assiduité vos travaux, mais qui est en déplacement à l'étranger. Vous savez qu'il est député des Français de l'étranger, et donc conduit à de nombreux déplacements dans le cadre de ses fonctions.

**Mme Christiane Taubira,** *garde des sceaux.* Il n'est peut-être pas loin de chez moi alors !

**M. Jean-Louis Roumeegas.** Le texte que nous examinons aujourd'hui est une transposition de la directive du 22 mai 2012 qui vise à établir des normes minimales dans l'ensemble des États membres en ce qui concerne le droit des personnes suspectées ou poursuivies d'être informées de leurs droits fondamentaux et d'avoir accès aux pièces de la procédure.

Le texte transpose également une partie de la directive du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat pour les personnes suspectées, dans le cadre de l'audition libre. Nous nous félicitons bien entendu de ces transpositions car elles apportent une amélioration des garanties pour les personnes auditionnées, gardées à vue ou poursuivies.

Ainsi, une personne auditionnée ne pourra plus être entendue par la police ou la gendarmerie qu'après avoir été expressément informée de ses droits et mise en mesure de les exercer. Elle pourra se faire assister d'un avocat. De plus, une audition libre ne pourra plus avoir lieu à la suite d'une arrestation. La victime pourra, lors d'une confrontation avec un suspect libre, être également assistée par un avocat.

La loi accroît la nature des informations qui devront être délivrées à la personne gardée à vue, oralement mais également par une déclaration écrite. Nous regrettons sur ce point qu'il n'ait pas été prévu que la personne gardée à vue puisse prendre tout contact utile afin d'assurer l'information et la prise en charge de ses enfants. Ce droit existe pour les personnes retenues pour vérification du droit au séjour, il est regrettable de ne pas avoir aligné les garanties.

La loi améliore également l'accès au dossier et l'information dans la phase précédant immédiatement le jugement.

Nous saluons le travail des rapporteurs qui, à l'Assemblée comme au Sénat, puis au sein de la commission mixte paritaire, ont permis l'amélioration d'un texte dans des délais pourtant contraints par la procédure d'urgence.

Sur ce texte, nous avons toutefois un regret important. En commission, les députés du groupe écologiste avaient fait adopter un amendement essentiel, avec le soutien de députés de la majorité comme de l'opposition. Il s'agissait de donner accès à l'avocat au dossier de garde à vue. Le Gouvernement et le groupe majoritaire ont souhaité revenir sur cette avancée, ce qui nous semble regrettable à plusieurs titres.

Trop souvent, et cela a été souligné dans nos débats, notre législation n'a réagi qu'avec retard aux injonctions de la Cour européenne des droits de l'homme ou du Conseil constitutionnel. C'est particulièrement vrai sur la garde à vue. Pour rappel, afin que l'avocat puisse assister aux gardes à vue, il a fallu une décision de la CEDH, *Brusco contre France*, du 14 octobre 2010, suivie de la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 et des arrêts de la Cour de cassation. Le Gouvernement et le législateur étaient restés sourds aux différentes alertes.

Dans sa défense, le Gouvernement a beaucoup insisté sur le fait que la directive n'imposait pas, dans l'immédiat, l'accès au dossier en garde à vue. Nous n'avons jamais dit l'inverse. Mais l'esprit de la directive est bien d'aller vers cet accès au dossier. La directive indique ainsi que la mise à la disposition de l'avocat des éléments de preuve doit intervenir à temps pour qu'il puisse, si besoin, contester la légalité de la privation de liberté. Par ailleurs, elle fait référence à des preuves matérielles, portant donc sur le fond du dossier, et pas seulement à des éléments permettant de contester la mesure de garde à vue sur des aspects de forme.

Par ailleurs, dans un arrêt *Dayanan contre Turquie* de 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, en se basant sur l'article 6 de la convention, que : « le droit de tout accusé à être effectivement défendu par un avocat, au besoin commis d'office, figure parmi les éléments fondamentaux du procès équitable. »

La cour a relevé que « l'équité d'une procédure pénale requiert d'une manière générale, aux fins de l'article 6 de la convention, que le suspect jouisse de la possibilité de se faire assister par un avocat dès le moment de son placement en garde à vue ou en détention provisoire ».

Concernant spécifiquement le droit à l'assistance effective d'un avocat en garde à vue, elle estime que « l'équité de la procédure requiert que l'accusé puisse obtenir toute la vaste gamme d'interventions qui sont propres au conseil ». À cet égard, la discussion de l'affaire, l'organisation de la défense, la recherche des preuves favorables à l'accusé, la préparation des interrogatoires, le soutien de l'accusé en détresse et le contrôle des conditions de détention sont des éléments fondamentaux de la défense que l'avocat doit librement exercer. Il est donc incontestable que l'accès au dossier de procédure constitue un droit relevant de la vaste gamme d'interventions qui sont propres au conseil visées par la jurisprudence de la Commission européenne.

Actuellement, les pièces de la procédure dont l'avocat peut prendre connaissance ne concernent en rien les éléments de fond du dossier. Il ne peut informer la personne gardée à vue de la nature et de l'étendue des indices qui auraient été relevés à son encontre. Dès lors, ces dispositions portent atteinte aux droits de la défense et au principe du procès équitable prévu par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nous sommes donc exposés à une condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans l'hémicycle, la rapporteure et la garde des sceaux ont souligné que la mission Beaume était chargée de réfléchir sur cette question. Une réforme est donc promise pour plus tard. Nous espérons simplement qu'elle ne viendra pas après une condamnation de la Cour européenne.

Sur un autre sujet, nous nous félicitons de l'adoption de l'article 6 *ter* suite à un amendement écologiste sur le droit pénitentiaire. Il permettra un accès au dossier et aux preuves, notamment aux bandes de vidéosurveillance pour une personne détenue poursuivie par la commission de discipline. Cet article a été remanié en CMP. Nous nous félicitons de cet ajout. Le droit pénitentiaire est une construction encore imparfaite et fragile malgré l'arrivée de l'avocat dans les prétoires il y a quinze ans maintenant et l'adoption d'une loi pénitentiaire il y a cinq ans. Il faudra donc continuer cet ouvrage, là encore inabouti. Nous espérons que la réforme pénale sera l'occasion d'y revenir.

En conclusion, nous saluons surtout les avancées d'un texte que nous soutenons et que nous voterons.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Moignard.

**M. Jacques Moignard.** Madame la présidente, madame la garde des sceaux, madame la rapporteure, monsieur le vice-président de la commission mixte paritaire, mes chers collègues, nous pouvons nous réjouir qu'un accord ait été trouvé en commission mixte paritaire pour deux raisons. C'est là le reflet d'un travail efficace de collaboration, appréciable entre sénateurs et députés ayant trouvé un terrain d'entente sur un texte d'une telle importance. Mais surtout, grâce à cet accord rapide, la France va respecter le droit communautaire et transposer dans les délais – juin 2014 – une directive, ce

qui ne va pas de soi en droit français comme en témoignent les condamnations passées pour non-respect des délais de transposition.

Félicitons-nous de cette réactivité, de la qualité des débats et de l'enrichissement du texte qui concerne un sujet cher au groupe RRDP : la protection d'un droit fondamental, le droit de la défense, le droit de l'information au cours des procédures pénales.

En 2012, l'Europe a souhaité approfondir ce droit, pour assurer une meilleure protection des personnes suspectées dans le cadre d'affaires pénales, et nous ne pouvons que nous satisfaire que notre droit s'y conforme.

Mesdames, messieurs les députés, que prévoit ce texte de compromis ? Trois points ont appelé mon attention, trois modifications apportées lors de la CMP qu'il me semble important de souligner.

La première, relative à l'article 1<sup>er</sup>, concerne une formule qui pourrait sembler anodine et qui pourtant fait sens. Le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste juge en effet intéressant l'accord trouvé sur l'appellation de « personnes soupçonnées » venant remplacer « personnes suspectées » initialement prévue dans le texte quand on parle des personnes entendues dans le cadre d'auditions libres.

Certains diront probablement que ce n'est qu'une affaire de sémantique et qu'au fond cela revient au même. Mais pourtant, les mots ont une signification, et dans l'imaginaire collectif le terme de suspicion est bien plus fort que celui de soupçon.

**M. Guy Geoffroy.** Très bien !

**M. Jacques Moignard.** Il est donc intéressant que notre Parlement l'ait précisé.

La deuxième modification notable découlant de cette CMP concerne le droit de la garde à vue, droit ô combien débattu ces dernières années. La rédaction retenue par la commission prévoit que dans le cas d'une demande de prolongation de garde à vue présentée au procureur de la République ou au juge des libertés, si le suspect n'est pas reçu par le magistrat, ce premier pourra lui communiquer ses observations, *via* un procès-verbal établi par l'officier de police judiciaire.

La rédaction initiale prévoyait « des observations écrites », ce qui posait le problème de l'accès à l'écriture. En effet, *quid* des personnes illettrées ou ne parlant que peu ou pas notre langue ? Comment formuler une requête quand on ne parle pas ou n'écrit pas le Français ? Cela doit-il empêcher l'accès aux droits de la défense ? Non, bien sûr que non. Il était important de s'en préoccuper. Tout le monde doit pouvoir faire valoir son droit à se défendre, lettré, illettré, francophone ou non, détenu ou libre. C'est un droit fondamental que notre République se doit de protéger.

Le dernier point soulevé par la commission mixte paritaire qui mérite qu'on s'y attarde concerne l'article 6 et l'accès au bulletin n°1 qui est l'un des trois bulletins qui composent le casier judiciaire. Il comporte l'ensemble des condamnations et décisions portées au casier judiciaire. Actuellement, la demande de ce bulletin est réservée aux autorités judiciaires et aux greffes des établissements pénitentiaires dans le cadre de l'instruction de certaines mesures d'exécution de la peine d'emprisonnement. Les avocats y ont accès, à de rares occasions, sur dérogations spéciales.

La transmission d'une copie du dossier dans son intégralité aux avocats et aux parties pose un problème quand il s'agit de ce bulletin, comme l'a fait très justement remarquer notre collègue Dominique Raimbourg lors de la CMP. S'il est très difficile à l'heure actuelle d'avoir accès au bulletin n°1, cette difficulté disparaît avec l'article 6. Mais contrairement aux apparences, l'accès à cette pièce n'est pas forcément dans l'intérêt de la personne concernée. Puisqu'elle pourra désormais obtenir copie de cette pièce, elle sera dès lors exposée au risque qu'on la lui demande, par exemple lors d'un recrutement professionnel. Nous savons déjà à quel point la réinsertion dans la vie professionnelle est difficile suite à une peine de prison, le vide qu'elle laisse sur un CV peut être lourd de conséquences et entraver les chances de réinsertion sociale et ainsi augmenter le risque de récidive.

La CMP a fait le choix de supprimer les termes « y compris les éléments de personnalité et le bulletin n°1 du casier judiciaire ». C'est une question critique. Comment concilier les droits de la défense, le droit européen, les demandes des avocats et l'intérêt de la personne condamnée ? Bien que satisfait de la solution trouvée par la CMP, la question mérite peut être plus mûre réflexion.

Le groupe RRDP soutient ce texte et le votera, satisfait qu'il soit voté dans le temps imparti par le Parlement européen et estimant qu'il fait progresser de façon positive notre droit.

Enfin, je tiens à remercier Mme la ministre pour son appel à la mobilisation, pour une construction active de l'Europe, afin que nos institutions soient véritablement au service des citoyens de chaque pays qui compose notre Europe, et donc au service des Européens que nous sommes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marion Maréchal-Le Pen.

**Mme Marion Maréchal-Le Pen.** Madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, étant attachée à la souveraineté du peuple français, pardonnez-moi d'aborder avec un certain scepticisme le principe même de ce texte, ce dernier nous étant imposé par la directive du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales. Nous sommes donc sommés de transposer cette directive avant le 2 juin sous peine de sanction. Or si l'on veut construire un projet des moins perfectibles et des plus équilibrés, l'empressement n'est pas le meilleur des conseils.

Cette question afférente à l'un de nos pouvoirs régaliens, doit en effet être réfléchi sans pressions extérieures et sans réflexes corporatistes. Le vote de chacun des membres de la représentation nationale doit être dénué de tout intérêt professionnel afin de préserver autant les droits des prévenus que la sécurité des victimes.

Certes, il est constructif de donner plus de droits à caractère informatif aux suspects, gardés à vue et poursuivis. Les avocats verront leur rôle accru et pourront mieux établir la défense de leur client grâce à des informations nouvelles basées sur la qualification des faits et les motifs de garde à vue. Ils y trouveront des éléments pour contester la mesure dont leur client est l'objet. Mais cette avancée, fondée sur le principe, ne va pas dans le sens pratique de l'allègement nécessaire des procédures et du travail des forces de l'ordre aux effectifs toujours plus réduits.

C'est vrai, la création du statut des suspects libres devenait nécessaire, compte tenu du nombre de personnes placées en audition libre – de l'ordre de 800 000 – et ne bénéficiant de

quasiment aucun droit notifié. Parallèlement, 380 000 individus ont été placés en garde à vue. Néanmoins l'audition libre, dans son caractère moins formel, permettait de recueillir des informations avec plus de rapidité.

Faute de moyens financiers et humains supplémentaires, ce ne sera malheureusement plus le cas avec le nouveau statut créé. En effet, les auditions libres encadrées par ces nouvelles mesures et maintenues dans un délai maximal de quatre heures risquent d'inciter les services de police à recourir aux gardes à vue. Le travail d'investigation sera alourdi par l'ajout de ces informations, et ce au détriment tant de l'efficacité des services de police que de la rapidité des procédures. De plus, comment garantir du point de vue logistique la confidentialité des échanges entre l'avocat et le suspect lors de l'audition libre ?

La confidentialité et le respect du secret professionnel sont fondamentaux pour la sécurité des personnes engagées et l'efficacité de l'enquête, auxquels ne sont pas soumises les parties souhaitant prendre copie du dossier de la procédure au stade de l'instruction. Dans cet esprit, la réévaluation des sanctions en tant que manquement à ces discrétions me semble insuffisante pour être efficacement dissuasive.

L'article 6 du projet de loi peut allonger les délais d'audience pour les personnes poursuivies par citation directe ou par convocation par officier de police judiciaire grâce à une simple demande de leur part provoquant un renvoi automatique. L'inconvénient explicite est l'allongement de la procédure alors que, dans un même temps, les victimes et leurs familles se verront imposer un délai angoissant et psychologiquement très déstabilisant.

Le texte modifié de la commission répond en partie aux difficultés de mise en œuvre de la transmission de l'intégralité des pièces du dossier au gardé à vue en limitant ce droit à certaines pièces. C'est une bonne chose. Néanmoins, alors que notre système carcéral souffre d'une pénurie de moyens tant financiers que matériels, que l'efficacité de la procédure pénale est de plus en plus mise à mal, que la délinquance explose dans notre pays, il est opportun de se demander si le contexte permet une telle réforme quand bien même serait-elle fondée sur certains aspects.

Madame la garde des sceaux, vous avez vous-même concédé que cette réforme entraînerait un surcoût de 11 à 25 millions d'euros pour l'aide juridictionnelle. On peut aussi mentionner les coûts supplémentaires pour les finances publiques dans la rétribution des interprètes, la gratuité de la détention de la copie du dossier dans la phase judiciaire de l'enquête, sans compter l'alourdissement du temps de travail pour les services d'enquête ainsi que pour les greffiers devant copier les dossiers vis-à-vis des nouvelles dispositions relatives au droit à la copie sous le délai d'un mois et la multiplication des risques d'annulation de procédure.

Le projet ne doit pas confondre la phase policière et la phase juridictionnelle. Chacun des échelons doit être respecté dans ses spécificités et prérogatives afin de maintenir l'équilibre entre la recherche de la preuve et les droits de la défense, tout en pensant aux droits essentiels des victimes.

Au-delà de ces considérations, l'on peut regretter une fois de plus l'entrisme des institutions européennes dans notre droit national et un droit de l'Union européenne marqué par l'influence normative anglo-saxonne. C'est pourquoi cette standardisation européenne ne se fait qu'au détriment de notre droit romaniste. Nous assistons à une marchandisation

des systèmes de droit qui n'aboutiront pas à une hybridation mais bel et bien à une uniformisation des pratiques juridiques au profit du *common law* anglo-saxon.

Madame la ministre, vous avez déjà évoqué « un nouveau rendez-vous et pas aux calendes grecques ». C'est pourquoi nous observerons avec une grande vigilance les conclusions du rapport Beaume prévues pour le mois de juin. La justice ne doit pas être accaparée ni par des corporations, ni par une idéologie prompte au renversement des normes et des valeurs profitant d'une directive européenne périlleuse qui ne doit d'ailleurs être transposée qu'en novembre 2016. L'empressement est donc parfaitement inutile.

Je salue le refus du Gouvernement de ne pas avoir soutenu la communication du dossier à l'avocat dès le début de la garde à vue, souhaitée par les écologistes. Cela ne trouve aucun fondement dans le droit positif. Le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation ont refusé de consacrer un tel droit. Par conséquent, la garde à vue doit demeurer une phase d'enquête d'établissement des faits. S'il devait en être autrement dans les prochains mois, nous basculerions dans un système accusatoire anglo-saxon scellant le sort du juge d'instruction et où les suspects les plus fortunés pourraient s'offrir une défense plus solide.

Nous ne devons pas favoriser l'affrontement entre syndicats avocats et syndicats policiers. C'est pourquoi l'équilibre doit être le maître mot : équilibre des droits des suspects et des victimes, équilibre temporel dans les différentes phases de la procédure, équilibre entre les différents acteurs encadrant la procédure pénale, équilibre dans les traditions des pratiques juridiques. Cet équilibre ne me semblant pas parfaitement respecté, je m'abstiendrai sur ce texte.

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

La parole est à Mme la garde des sceaux.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Je souhaite en effet, madame la présidente, répondre aux orateurs, par correction à l'égard des députés qui ont posé des questions ou émis des observations.

Tout d'abord, je tiens à remercier toutes les oratrices et tous les orateurs pour leur contribution à cette réflexion. Un rendez-vous est pris et nous convenons tous qu'il doit avoir lieu. À cet égard d'ailleurs, personne n'a salué l'initiative que j'ai prise au début du mois de février de réfléchir à l'architecture générale de notre procédure pénale. Je le fais observer sans élégance avec une insistance malvenue (*Sourires*), mais je crois que nous partageons cette préoccupation. C'est une nécessité de cohérence pour notre code pénal.

Nous nous retrouverons donc, pas simplement dans l'hémicycle : je vous l'ai dit, je vous soumettrai très vite des propositions et vous inviterai à les travailler, de façon que nous écrivions la loi à plusieurs mains et assez tôt.

Monsieur Chassaigne, vos inquiétudes sur l'aide juridictionnelle sont partagées. Vous savez que nous avons de grandes ambitions en vue d'une réforme. Cela fait plus d'une dizaine d'années que, sur tous les bancs, dans les deux chambres du Parlement, toutes celles et tous ceux qui connaissent le sujet disent que le système est à bout de souffle. Nous avons une demi-douzaine de rapports à disposition, et depuis mon arrivée j'y travaille sérieusement. J'ai affiché de très grandes ambitions, puisque je souhaite faire de l'aide juridictionnelle une véritable politique nationale de solidarité. Malheureusement, il faut des moyens : il faudrait pratiquement doubler le budget actuel de l'aide juridictionnelle, de façon, d'une part, à relever le plafond de ressources qui est quand même très modeste, puisqu'il est inférieur au

seuil de pauvreté; de façon, d'autre part, à actualiser le montant de l'unité de valeur qui est demeuré le même depuis 2007, c'est-à-dire depuis sept ans; de façon, aussi, à élargir le champ des contentieux, parce qu'il y a des contentieux qui comptent beaucoup pour les justiciables à revenus modestes, mais qui ne sont pas inclus dans le champ de l'aide juridictionnelle.

Si nous améliorons, au niveau de nos juridictions, les procédures facilitant l'accès à l'aide juridictionnelle, il y a des choses à faire, et j'ai cette grande ambition. Cela fait un moment que je cherche des ressources. Elles ne sont pas faciles à trouver. Nous avons travaillé sur plusieurs pistes, et j'ai fait étudier les conditions dans lesquelles on pourrait se mobiliser, y compris ce qui concerne les mécanismes de recouvrement.

Du point de vue technique et juridique, les choses sont complètement maîtrisées. Du point de vue de la faisabilité, c'est autre chose: il faut quand même un minimum de bonne volonté de la part des professions juridiques et puis nous sommes dans une période de difficultés budgétaires. Le Gouvernement ne souhaite pas créer de nouveaux prélèvements obligatoires, ce qui limite les marges pour diversifier les ressources. Je continue à penser que celles-ci doivent être diversifiées pour pérenniser l'aide juridictionnelle, mais nous y reviendrons puisque nous aurons le débat parlementaire sur le budget.

Pour répondre en tout cas à votre préoccupation, nous avons tenu compte des besoins au-delà même de ce qui est estimé dans l'étude d'impact, puisque en plus du besoin potentiel, nous avons aussi estimé ce qu'il va générer de dépenses supplémentaires dans nos juridictions. Et c'est sur cette base-là que nous discutons le budget du ministère de la justice: nous avons demandé une augmentation de 50 millions d'euros. Je ne doute pas que les parlementaires seront extrêmement actifs pour faire valoir le bien-fondé de cette demande.

Par principe de réalité, nous avons, pour tenir compte de ces difficultés, reporté à 2015 l'application de cette disposition, pour être sûr que le budget de l'État soit en mesure de la financer. Il y aurait pour ainsi dire une « entourloupe » pour les justiciables, pour les citoyens, à affirmer un droit, à l'inscrire dans la loi, sans créer les conditions qui le rendent effectif.

Inscrire ce droit sans être en mesure de le rendre effectif conduirait à des pratiques très simples et bien connues: des pratiques dilatoires, des pratiques de contournement, des ruses. Nous n'avons pas envie de tromper les citoyens. Nous n'allons pas ouvrir un droit et inventer après une montagne d'obstacles et de difficultés pour empêcher ce droit d'être effectif. Nous ouvrons ce droit, mais pour respecter le calendrier budgétaire, nous veillons à ce qu'il devienne effectif à partir du moment où le budget sera en mesure de faire face.

Nous y reviendrons sans doute, mais je tenais, par respect pour vous, à vous répondre déjà un peu longuement.

**M. André Chassaigne.** Je vous remercie.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** M. Vigier est parti, mais je tiens également à lui répondre parce que je ne doute pas qu'il exprimait une véritable préoccupation. Il indiquait que l'audition libre allait durer quatre heures: c'est une erreur. L'audition libre n'a pas de limite – c'est d'ailleurs un reproche que vous lui faites – pour une raison toute simple: la personne entendue dans le cadre d'une audition libre est libre, justement, de quitter les locaux

d'enquête à tout moment. Les quatre heures qu'évoquait M. Vigier concernent l'audition d'un témoin sous contrainte. Nous ne sommes pas dans le cas de l'audition libre, que nous sommes en train d'encadrer juridiquement.

Monsieur Roumegas, vous avez fait allusion au rendez-vous que nous prenons pour la transposition de la directive relative à l'accès à l'avocat, dont l'échéance arrive à la fin de l'année 2015 – c'est celle sur les victimes qui arrive à échéance fin 2016. Nous allons transposer bien avant, mais nous allons travailler en amont.

Vous avez espéré que ce travail sera effectué et que la transposition sera réelle avant une éventuelle condamnation par l'Union européenne. Il ne peut pas y en avoir, pour la simple raison que nous avons ce délai pour la transposition de la directive C relative à l'accès à l'avocat. Mais puisque vous avez fait un peu d'ironie, je me permets d'en faire très cordialement en retour: vous avez dit vous-même que pour la directive B du droit à l'information, ce n'est pas dans la lettre mais dans l'esprit du texte que l'Union européenne envisage l'accès à l'entier dossier. Comme nous ne risquons pas d'être condamnés pour avoir manqué à l'esprit d'une directive, ce risque est je crois totalement inexistant!

Cela étant, j'en profite pour dire que, sur ce sujet, nous convergeons. Les débats en première lecture l'ont montré, nous sommes persuadés qu'il faut développer les droits de la défense: pour l'efficacité même de l'enquête, pour l'efficacité même de l'audition ou de la garde à vue, il faut effectivement que l'avocat ait accès à des pièces du dossier, pour assister son client de façon plus utile et plus efficace. Simplement, il faut veiller quand même à l'efficacité des enquêtes et le droit communautaire lui-même prévoit qu'un certain nombre de pièces ne puissent pas être communiquées, soit par nécessité de l'enquête, soit pour la sécurité des personnes.

Le droit communautaire lui-même n'envisage pas la transmission en totalité du dossier. Il nous faut travailler ce point et c'est aussi ce que va faire la mission Beaume, de façon à ne pas générer des contentieux en cascade parce que nous n'aurions pas défini très clairement et très précisément les pièces du dossier qui peuvent échapper à la communication.

Je rappelle en outre ce que je disais en première lecture, à savoir que le dossier s'élabore au fur et à mesure de l'audition et de la garde à vue. Par conséquent, il faut aussi définir le moment auquel on a accès au dossier: quand une commission rogatoire les conduit à interpellier une personne, les enquêteurs n'ont pas forcément accès à la totalité du dossier.

Mesdames, messieurs les députés, je vous adresse à nouveau mes remerciements pour la qualité du travail effectué en première lecture, sachant que l'excellent travail de la commission mixte paritaire a accompli le miracle d'obtenir le vote du groupe UMP. Si je m'en tiens en effet à ce que vous avez dit à la tribune, monsieur le député Geoffroy, votre satisfaction est évidente quant à ce travail – je puis d'autant plus le souligner que je ne suis pas membre de la CMP, et que je n'ai donc aucun mérite.

**M. Guy Geoffroy.** Le mérite aurait été sinon partagé! (*Sourires.*)

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** La qualité de ce travail en tout cas a permis de répondre à une observation que vous aviez faite et que je partageais puisque dans son texte le Gouvernement avait en l'occurrence retenu une périphrase. C'est vrai que, dans un texte de loi, la périphrase ne permet pas d'avoir pas la précision qu'impose l'exactitude du droit. Il n'empêche que, d'un point de vue sémantique,

des mots qui dans le langage courant peuvent constituer des synonymes, comme « soupçonné » et « suspect », ne le sont ni en droit, ni dans leur perception par l'opinion publique.

À votre initiative, les termes en question ont été modifiés, mais, je le répète humblement, le Gouvernement s'était rendu compte du problème: c'est pourquoi il avait employé, même si ce n'était pas satisfaisant, cette périphrase: « une personne soupçonnée de ».

L'unanimité au sein de la CMP prouve bien que tous les députés et sénateurs qui y ont participé ont bien compris qu'ils avaient achevé l'élaboration de ce texte. Cette satisfaction est grande. Elle est large, incontestablement. J'ai quelque plaisir à vous préciser que ce matin, au Sénat, le vote a été acquis à l'unanimité. Cela ne préjuge en rien, bien entendu, ce qui peut être fait librement dans cette enceinte.

#### TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**Mme la présidente.** Nous en venons au texte de la commission mixte paritaire.

Conformément à l'article 113, alinéa 3, du règlement, je vais d'abord appeler l'Assemblée à statuer sur les amendements dont je suis saisie.

La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 1.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Il s'agit, madame la présidente, d'une rectification afin de préciser le texte sur un point qui n'est pas mineur ni dérisoire: la computation des délais de la garde à vue.

Nous sommes convenus, suite à l'introduction d'une disposition par le Sénat, que si la garde à vue est précédée par une autre mesure de contrainte ou par une audition libre, son point de départ est celui de cette première privation de liberté ou de l'audition libre. L'Assemblée nationale avait souhaité déduire de la durée de la garde à vue celle passée en cellule de dégrisement. Évidemment, aucun d'entre nous ici ne sait ce que c'est qu'une cellule de dégrisement! On ne sait pas bien à quoi ça sert, mais on suppose que cela doit aider quelques personnes à retrouver leurs esprits. On ne sait pas non plus combien de temps ça demande: cela dépend sans doute de ce qui a été ingurgité... (*Sourires*)

L'ennui, c'est qu'en juin 2012, le Conseil constitutionnel, sur la base d'une question prioritaire de constitutionnalité, a considéré que le temps passé en cellule de dégrisement devait être inclus dans la durée de la garde à vue. Par conséquent, plutôt que de prendre le risque d'une censure constitutionnelle sur une procédure, le Gouvernement propose de réintroduire la prise en compte de la durée passée en cellule de dégrisement dans celle de la garde à vue.

**Mme la présidente.** Quel l'avis de la commission ?

**Mme Cécile Untermaier, rapporteur de la commission mixte paritaire.** Avis favorable. Nous remercions le Gouvernement d'avoir su faire diligence pour tirer dans les temps les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel, en espérant toutefois que le dégrisement n'aille pas jusqu'à vingt-quatre heures, sinon la garde à vue aura des effets limités.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Yves Le Bouillonnet.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Madame la garde des sceaux, nous avons bien compris le sens de votre amendement, mais je souhaite, au moins pour que cela figure au compte rendu de nos débats, rappeler que pendant la période de rétention

au titre du code de la sécurité et de la santé publique, la personne ne peut pas être auditionnée. Du même coup, la capacité – notre rapporteur a eu raison de l'indiquer – pour les services de police de questionner peut être réduite d'une manière extrêmement forte.

Dans ces conditions, la seule application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui nous fait revenir en arrière, paraît tout de même poser un problème, madame la garde des sceaux. Sans contester la décision du Conseil constitutionnel, il nous faudra revoir cette question, car si nous enlevons de la durée de la garde à vue celle du dégrisement, cela va poser des problèmes.

*(L'amendement n° 1 est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 2.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Il s'agit, par cet amendement de précision, d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation d'une disposition qui figure au dix-septième alinéa de l'article 3.

Si les enquêteurs souhaitent, au cours d'une garde à vue, interroger la personne sur d'autres faits que ceux qui ont justifié la mesure, ils doivent lui signifier qu'elle a droit à un avocat. Si nous corrigeons cependant l'alinéa, c'est pour renvoyer aux articles 63-3-1 à 63-4-3 du code de procédure pénale de manière qu'il n'y ait, comme je l'ai dit, aucune ambiguïté.

Je rappelle en effet que nous avons renvoyé l'application de la mesure d'accès à l'avocat dans le cadre de l'audition libre au mois de janvier 2015. Cette précision lève donc un malentendu en permettant que la personne gardée à vue qui serait entendue sur une autre affaire soit à nouveau informée de son droit à bénéficier des services d'un avocat.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**Mme Cécile Untermaier, rapporteur.** Avis favorable. Cette rectification est tout à fait justifiée puisqu'elle lève une ambiguïté dans le texte.

*(L'amendement n° 2 est adopté.)*

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE

**Mme la présidente.** N'étant pas saisie de demandes d'explication de vote, je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire, modifié par les amendements adoptés par l'Assemblée.

*(L'ensemble du projet de loi est adopté.)*

**Mme la présidente.** Le texte est adopté à l'unanimité de notre Assemblée, madame la ministre.

**Mme Christiane Taubira, garde des sceaux.** Magnifique!

#### *Suspension et reprise de la séance*

**Mme la présidente.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à seize heures trente-cinq, est reprise à seize heures quarante-cinq.)*

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

2

## ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

### *Suite de la discussion d'un projet de loi*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'économie sociale et solidaire (n<sup>os</sup> 1536, 1891, 1863, 1835, 1864, 1830, 1862, 1881).

#### DISCUSSION DES ARTICLES *(suite)*

**Mme la présidente.** Ce matin, l'Assemblée a poursuivi la discussion des articles du projet de loi, s'arrêtant à l'amendement n<sup>o</sup> 296, avant l'article 40 AA.

La parole est à Mme la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, qui souhaite s'exprimer avant que nous poursuivions la discussion des articles.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.** Madame la présidente, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les députés, je tiens tout d'abord à saluer votre travail et à remercier ma collègue Valérie Fourneyron, qui a accepté que j'intervienne en séance.

Le travail qu'elle a mené au ministère de la jeunesse, des sports, de l'éducation populaire et de la vie associative a permis d'introduire dans ce texte sur l'économie sociale et solidaire un titre important sur les associations. C'est là une étape essentielle pour faire avancer les dossiers relatifs à la vie associative – et je sais que nous partageons tous la volonté de les voir aboutir.

Il était tout à fait logique que les associations trouvent leur place dans ce texte sur l'économie sociale et solidaire, car même si toutes les associations ne s'en revendiquent pas, 80 % des emplois de l'économie sociale et solidaire dépendent des associations. C'était d'autant plus logique en cette année 2014, d'abord parce que l'État a renouvelé au mois de février son pacte de confiance avec le milieu associatif, ensuite parce que le Premier ministre a décidé de faire de cette année 2014 l'année de l'engagement.

Dans ce titre V, vous avez déjà abordé en commission des sujets essentiels pour les associations, en introduisant notamment une définition légale des subventions publiques. Vous avez également ouvert de nouvelles pistes de réflexion autour du volontariat associatif et demandé que le Gouvernement vous remette un rapport sur les dispositifs de congés destinés à favoriser le bénévolat associatif et l'exercice des responsabilités associatives bénévoles. Vous avez aussi souhaité – et je salue cette initiative – qu'une instance experte, le Haut Conseil à la vie associative, apporte au Gouvernement des éclairages continus sur les associations, en complément des échanges que l'État peut déjà avoir avec le mouvement associatif. C'est un dialogue de confiance que vous renouez ainsi et que vous inscrivez dans la loi ; je veux le poursuivre, avec beaucoup d'ambition, comme je l'ai déjà annoncé dès mon arrivée dans ce ministère, devant le Haut Conseil à la vie associative.

Beaucoup de chantiers sont ouverts, que ce titre V entend faire avancer. Il s'agit à la fois de reconnaître la contribution de la vie associative à l'économie du pays, d'ouvrir de nouvelles perspectives en faveur de l'engagement, en particulier celui des jeunes, et d'offrir de nouveaux outils aux

associations, afin d'augmenter leur capacité à agir au service de l'intérêt général. Je veux, à cet égard, saluer le travail de vos rapporteurs, avec qui je partage la volonté que ce titre V soit le plus ambitieux possible, à la hauteur à la fois des attentes du mouvement associatif et de cette année de l'engagement.

Le Gouvernement aborde la discussion qui s'ouvre avec le souhait d'ouvrir de nouveaux chantiers. Celui qui me tient le plus à cœur, c'est le « choc de simplification »...

**Mme Isabelle Le Callennec.** À nous aussi !

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre . . .** que je veux appliquer aux associations. En effet, la démarche que le Président de la République a initiée en faveur des entreprises ou des particuliers ne peut pas laisser plus longtemps de côté les associations. Elles nous le demandent depuis de nombreuses années ; je le sais comme élue locale et je le constate comme ministre depuis deux ans.

Je vous proposerai donc d'engager ce chantier en fixant quelques priorités. La première, c'est d'alléger les contraintes administratives et bureaucratiques qui, aujourd'hui, pèsent lourdement sur les associations. La deuxième, c'est de permettre aux responsables associatifs de se concentrer pleinement sur ce qui fait le cœur de leur mission et de leur engagement. Nous allons donc travailler sur tous les leviers possibles de simplification, à chaque étape de la vie d'une association, depuis sa création jusqu'à son éventuelle dissolution, en passant par les demandes d'agrément, les procédures de reconnaissance d'utilité publique, ou encore l'obtention de financements.

Il s'agit là d'un travail lourd, qui nécessite qu'on lui consacre du temps. Je remercie votre rapporteur, Yves Blein, d'avoir accepté la mission que lui a confiée le Gouvernement, auquel il fera prochainement des propositions. Comme nous n'en connaissons pas encore les détails, je vous proposerai d'adopter, dans le cadre de ce titre V, un article habilitant le Gouvernement à simplifier par ordonnances les démarches des associations et fondations auprès des administrations.

Je vous proposerai également – c'est mon deuxième point – que nous travaillions ensemble sur les différentes formes d'engagement. Votre rapporteur a amorcé en commission un débat sur le volontariat associatif ; j'aurai l'occasion d'y revenir, en vous proposant notamment de prolonger l'existence de l'Agence du service civique, dont le terme avait été fixé à cinq ans en 2010. Puisque cette agence a fait ses preuves, il faut lui permettre d'aller plus loin et de rendre plus efficaces encore les formes juridiques d'engagement. Une mission a d'ailleurs été confiée à François Chérèque sur ce sujet, qui pourra alimenter notre réflexion au cours de la navette parlementaire.

Ce titre V, enfin, sera l'occasion de faire avancer la question de l'engagement des jeunes. Vous savez tous que la jeunesse est la priorité du Président de la République. Cette jeunesse, elle désire s'engager, et c'est à nous de lui faire confiance. C'est pour cela que je déposerai un amendement, afin que le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse soutienne les projets d'engagement des jeunes et les initiatives qui les favorisent – cela introduira une souplesse bienvenue dans le dispositif ; c'est pour cela aussi que je vous proposerai de supprimer l'autorisation préalable à la création et à l'administration d'associations pour les mineurs de seize ans révolus.

Mesdames et messieurs les députés, excusez ce propos liminaire peut-être un peu long et inhabituel. Il m'a néanmoins semblé nécessaire de vous faire connaître l'état

d'esprit dans lequel le Gouvernement aborde la discussion de ce titre très important. Je me réjouis par avance du débat qui s'ouvre.

#### Avant l'article 40 AA

**Mme la présidente.** Je suis saisie par M. le rapporteur d'un amendement rédactionnel n° 296.

*(L'amendement n° 296, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

#### Article 40 AA

**Mme la présidente.** La parole est à M. Régis Juanico, premier inscrit sur l'article.

**M. Régis Juanico.** Je me réjouis des nombreuses avancées pour la vie associative contenues dans le texte que nous allons voter, et particulièrement dans ce titre V. Je salue le travail accompli par notre rapporteur, Yves Blein, ainsi que par tous les rapporteurs pour avis, et me félicite des dispositions que nous avons introduites lors de l'examen du texte en commission des affaires économiques. Je tiens également à remercier les ministres Najat Vallaud-Belkacem et Valérie Fourneyron de nous donner ainsi l'opportunité de renforcer considérablement les dispositions en faveur de la vie associative.

L'article 40 AA, qui donne la première définition légale de la subvention, était très attendu par les 550 000 associations qui bénéficient chaque année de subventions publiques. Cette définition de la subvention permettra de mieux sécuriser, sur les plans juridique, financier et administratif, aussi bien les associations que les collectivités, lesquelles peuvent être tentées de recourir à la commande publique, aux appels d'offres ou aux délégations de service public, plutôt qu'à la subvention.

Je tiens à rappeler que les subventions représentaient un tiers des ressources financières des associations en 2005 et qu'elles n'en représentent plus qu'un quart aujourd'hui. En définissant la subvention dans notre texte de loi, je crois que nous allons sécuriser à la fois les associations et les collectivités qui les financent.

**Mme la présidente.** La parole est à M. André Chassaigne.

**M. André Chassaigne.** Je tiens seulement à informer Mme la ministre, qui peut-être le sait déjà, que le groupe GDR, que j'ai l'honneur de présider, a déposé une proposition de résolution pour la création d'une commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle. Cette commission d'enquête a été agréée par la Conférence des présidents et la proposition sera inscrite à l'ordre du jour dans les semaines qui viennent. Cette commission d'enquête travaillera pendant six mois sur les difficultés du monde associatif et sera sans doute amenée, comme toute commission d'enquête, à faire des propositions, qui pourront enrichir votre propre réflexion, ainsi que tous les dispositifs que vous avez fort justement mis en place et que vous venez de présenter.

Le contexte de crise actuel met les associations en difficulté : elles manquent de moyens d'action, peinent à attirer des bénévoles et à obtenir des financements... Ces nombreux problèmes justifient, en cette année bien particulière où les associations sont au cœur de nos préoccupations, que l'Assemblée nationale engage une réflexion sur le sujet.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Cavard.

**M. Christophe Cavard.** Le titre V, et cet article 40 AA en particulier, était très attendu. Nous l'avons tous constaté dans nos territoires, et cela a été dit à plusieurs reprises sur l'ensemble de ces bancs : du fait du caractère instable de la subvention, certaines collectivités ont actuellement tendance, pour se protéger, à privilégier des procédures d'appel à projets ou d'appel d'offres. Outre que cela place les associations dans une situation de concurrence et réduit leur budget, cette situation les fait parfois aussi dévier de leur projet associatif, puisqu'elles doivent se conformer aux cahiers des charges précis qui leur sont imposés – puisque c'est bien le propre des appels d'offres que d'imposer un cahier des charges.

Cet article est une première, madame la ministre. Il a vocation à faire renaître dans nos territoires la relation entre la puissance publique, entre les deniers publics, et ces acteurs très importants pour l'animation de nos territoires que sont les associations. Je me réjouis de cette stabilisation. Nous aurons peut-être d'autres occasions de renforcer encore ce dispositif, dans le cadre des directives européennes et des fameux services d'intérêt général, qui ne sont pas toujours compris de la même façon au niveau national et au niveau européen. Mais ce débat dépasse le cadre de notre hémicycle.

Cet article, en tout cas, s'inscrit pleinement dans le droit européen et témoigne de notre volonté de ne plus soumettre les associations au principe de concurrence et de revenir à un vrai partenariat public avec elles.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Le titre V est en effet très important et a toute sa place dans une loi sur l'économie sociale et solidaire. Comme vous nous l'avez rappelé, madame la ministre, 80 % des emplois de l'économie sociale et solidaire dépendent des associations – or, vous nous avez expliqué que cette loi était destinée à favoriser l'économie et l'emploi. Si donner une définition de la subvention est effectivement utile, je souscris à ce que disait le président Chassaigne il y a quelques instants, à savoir que les associations, qui suivent nos débats avec attention, sont très inquiètes quant au devenir de leur financement. Le Gouvernement a annoncé 11 milliards d'euros d'économies sur les collectivités locales pour les trois ans qui viennent. Les associations, qui vivent en grande partie des subventions que leur allouent les collectivités locales, se demandent aujourd'hui à quelle sauce elles vont être mangées. J'estime, pour ma part, que nous avons une véritable responsabilité à leur égard. L'engagement associatif est reconnu grande cause nationale pour 2014, et il y a une grande attente de la part des associations. Il ne faudrait pas que ce texte, en définissant la subvention, en oublie l'essentiel, à savoir le rôle qu'elle joue dans le financement des associations, ni l'objectif de simplification administrative.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 438.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** L'amendement n° 438 vise à apporter une précision rédactionnelle tendant à rendre plus lisible le régime des subventions publiques. Si la définition des subventions publiques donnée par la loi du 12 avril 2000 constitue un progrès que nous reconnaissons toutes et tous, il ne faudrait pas que ce progrès exclue l'existence d'autres formes de transferts financiers qui peuvent avoir lieu des personnes publiques vers les associations – je pense en particulier aux transferts financiers qui interviennent

nent en matière de soutien à des projets d'investissement. Avec l'amendement n° 438, on pourra continuer à appeler « subventions » ce type de transferts financiers à fins d'investissement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yves Blein, rapporteur de la commission des affaires économiques, pour donner l'avis de la commission.

**M. Yves Blein, rapporteur de la commission des affaires économiques.** Qu'il me soit également permis, à l'occasion de l'examen de cet amendement, de me joindre à l'hommage rendu à l'ensemble des associations françaises régies par la loi de 1901, et à la loi de 1901 elle-même. Il est en effet très rare qu'une loi atteigne ce niveau de pureté, et puisse ainsi traverser tout un siècle en restant quasiment intacte, ce qui fait que l'on peut aujourd'hui la considérer comme l'un des joyaux de la législation française. Il faut en saluer l'auteur...

**M. Régis Juanico.** Pierre Waldeck-Rousseau!

**M. Yves Blein, rapporteur.** ...et toutes les associations qui se sont constituées dans son sillage – on en compte aujourd'hui 700 000, ce qui représente des millions de bénévoles, d'adhérents, d'usagers, parmi lesquels de nombreux parlementaires. Combien de nos collègues, dans cet hémicycle, ont formé leur esprit au civisme par la pratique associative? C'est bien la preuve que le mouvement associatif constitue un terreau fertile pour la citoyenneté.

Je veux également saluer le mouvement associatif en la personne de sa présidente, Mme Bellaoui, et tous ceux qui, autour d'elle, oeuvrent à rassembler, à donner de la cohérence à un mouvement qui se consacre à défendre et promouvoir l'association comme un moyen collectif et désintéressé de conduire des projets de toute nature.

Pour en revenir à l'article 40 AA, relatif à la subvention, je suis favorable à l'amendement n° 438 du Gouvernement. Je veux, par ailleurs, rassurer Mme Le Callennec: s'il est vrai que le Gouvernement et la majorité qui le soutient ont proposé un programme de réduction des dépenses publiques compatible avec une trajectoire budgétaire raisonnable de la dépense publique, je crois me souvenir que votre formation politique défend, de son côté, un programme prévoyant une réduction des dépenses publiques deux fois et demie supérieure...

**M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques.** Eh oui! 130 milliards d'économies!

**M. Yves Blein, rapporteur.** ...et je suis sûr que les associations sauront voir où est leur intérêt.

*(L'amendement n° 438 est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Chantal Guittet, pour soutenir l'amendement n° 224.

**Mme Chantal Guittet.** Je m'associe à l'hommage rendu par notre rapporteur aux associations et à la loi de 1901, en rappelant que les créateurs de cette loi sont deux Rennais, Waldeck-Rousseau et Le Chapelier.

**M. Régis Juanico.** Waldeck-Rousseau était sénateur de la Loire!

**Mme Chantal Guittet.** S'il était nécessaire de définir la subvention, il faut aussi souligner que nombre d'acteurs hésitent de plus en plus à utiliser la subvention dans les rapports entre organismes publics et associations, parce

qu'ils ont toujours peur que ladite subvention soit requalifiée, notamment en vertu de l'application des règles européennes. L'amendement n° 224 a donc pour objet de préciser les règles européennes pour sécuriser les décisions de mandatement des services publics dans l'Union européenne – les SIEG – par les collectivités territoriales.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Vous avez raison, madame la députée: le SIEG constitue une forme de contractualisation définie par la Commission européenne, et qui peut ouvrir des perspectives intéressantes. Cependant, dans la mesure où il est prévu qu'il soit traduit sous forme de circulaire en droit français, il n'y a pas lieu de l'introduire aujourd'hui dans la loi. Je vous invite donc à retirer votre amendement, en vous assurant que votre préoccupation est partagée.

**Mme la présidente.** Maintenez-vous votre amendement, madame Guittet?

**Mme Chantal Guittet.** Compte tenu des explications de M. le rapporteur, je le retire.

*(L'amendement n° 224 est retiré.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie d'un amendement de coordination rédactionnelle présenté par M. le rapporteur.

Quel est l'avis du Gouvernement?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Favorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

**M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques.** Je souhaite obtenir une clarification sur l'alinéa 4 de l'article 40 AA. Quand une collectivité confie à sa MJC le soin d'organiser le centre de loisirs destiné à accueillir les enfants d'une commune, elle verse une subvention à cette MJC, tenant éventuellement compte du quotient familial. Dois-je comprendre que, dans ce cas, la MJC ne peut plus exercer cette mission en fournissant des aides personnalisées – liées notamment au quotient familial –, du simple fait qu'il s'agit d'une commande de la collectivité qui la subventionne elle-même pour ce faire? N'y voyez pas une question perfide de ma part, madame la ministre, mais simplement la volonté de clarifier les choses. Il est en effet indiqué dans l'article que « ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités qui les accordent ». Si le prestataire est la MJC et l'autorité, la commune, cette opération peut-elle avoir lieu en étant subventionnée par la commune?

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** En fait, l'alinéa 4 de l'article 40 AA sert essentiellement à distinguer les subventions d'une part, les marchés publics d'autre part. Alors que les marchés publics correspondent à la rémunération de prestations constituant la réponse à des besoins exprimés par l'administration ou la collectivité locale, la subvention a, elle, vocation à financer un projet, une activité préalablement définie par l'association elle-même. C'est la seule distinction qu'apporte cet alinéa 4, qui n'emporte pas d'autres conséquences. J'espère avoir répondu à votre interrogation, monsieur le président.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

**M. François Brottes**, *président de la commission des affaires économiques*. Au-delà du concept, que je crois comprendre, il semble donc que l'exemple que j'ai donné n'est pas concerné par la mise en œuvre de l'alinéa 4 ? Je le reprends en m'efforçant de le rendre plus explicite. Il y a quelques mois, j'étais maire...

**M. Régis Juanico**. Bravo !

**M. François Brottes**, *président de la commission des affaires économiques*... mais je ne le suis plus, contrairement à M. le rapporteur. (*Sourires.*) Comme c'est le cas dans nombre de communes, mon conseil municipal et moi-même avons confié à une association « loi de 1901 », qui se trouve être une MJC, la mission de gérer le centre de loisirs de la commune, en lui fournissant pour cela une subvention. Par le jeu du quotient familial, on va ainsi aider des familles dont les enfants sont accueillis au centre de loisirs.

Quand je lis l'alinéa 4 – un peu rapidement, peut-être –, je me dis qu'une telle pratique ne sera plus autorisée. J'aimerais obtenir confirmation ou infirmation de mon impression, afin de supprimer toute ambiguïté sur ce point, et il me semble qu'il ne saurait y avoir de meilleur endroit que l'hémicycle pour dissiper les zones de brouillard qui peuvent obscurcir un texte.

**Mme la présidente**. Madame la ministre, avez-vous quelques éclaircissements à apporter à M. le président ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem**, *ministre*. Je me rends compte que M. le président et moi-même sommes en train de transformer la discussion en dialogue, et j'en suis un peu confuse, madame la présidente.

**Mme la présidente**. Pas du tout, madame la ministre, c'est très intéressant !

**Mme Najat Vallaud-Belkacem**, *ministre*. Je crois avoir compris ce qui vous tracasse, monsieur le président, et je veux vous rassurer : vous pourrez continuer à pratiquer comme vous l'avez fait jusqu'à présent. L'essentiel est qu'il y ait une association – en l'occurrence, une MJC –, nantie d'un projet. Que la collectivité intervienne pour lui confier une mission ne change rien à l'affaire : le principal, c'est qu'il y ait une association et un projet d'intérêt général susceptible de recevoir une subvention.

**M. François Brottes**, *président de la commission des affaires économiques*. Un projet personnalisé !

**Mme Najat Vallaud-Belkacem**, *ministre*. Si vous voulez que je le dise expressément, je vais le faire, monsieur le président (*Sourires.*) Le fait qu'il s'agisse d'une mission précise et personnalisée n'affecte pas la définition de la subvention.

(*L'amendement n° 235 est adopté.*)

**Mme la présidente**. La parole est à Mme Chantal Guittet, pour soutenir l'amendement n° 225.

**Mme Chantal Guittet**. Je crains que la définition donnée à l'article 10 laisse peu de place aux démarches de co-construction entre acteurs et collectivités. Le risque est grand, une fois ce plan adopté par la collectivité, puis décliné en programme d'actions, que les services juridiques considèrent qu'il s'agit alors d'une commande de la collectivité locale, et estiment nécessaire le recours à un appel d'offres. Je souhaite donc qu'il soit précisé que des appels à initiatives peuvent être lancés, puisque c'est souvent de cette manière que les associations travaillent avec les collectivités.

**Mme la présidente**. Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein**, *rapporteur*. Vous avez raison, madame Guittet, de dire qu'il s'agit d'une méthode habituelle et qui donne généralement satisfaction. Toutefois, c'est également un objet juridique non identifié : il ne s'agit pas d'une subvention, mais pas non plus d'un appel d'offres, qui impliquerait d'autres obligations – l'identification d'une prestation, l'ouverture à la concurrence –, alors que l'objet des appels à initiatives consiste souvent à chercher le partenaire le mieux à même de répondre à l'objet que l'on a identifié, mais auquel on n'a pas forcément trouvé de réponse adéquate.

Le problème, c'est que cette proposition se heurte au code des marchés publics. C'est ce qui explique qu'elle n'ait pas encore trouvé de traduction législative, et sans doute serait-il intéressant que le Gouvernement se penche sur cette question, ce qui ne peut malheureusement pas être fait au détour de l'examen d'un amendement, compte tenu des conséquences importantes qu'aurait une telle disposition. Par conséquent, je vous invite, madame Guittet, à retirer votre amendement, qui participe de la sensibilisation à ce sujet et trouvera rapidement, je l'espère, une issue favorable. À défaut de retrait, je devrais émettre un avis défavorable.

**Mme la présidente**. Maintenez-vous votre amendement, madame Guittet ?

**Mme Chantal Guittet**. J'aimerais d'abord entendre l'avis de Mme la ministre, afin de savoir s'il est vraiment prévu de donner des suites à ma demande.

**Mme la présidente**. Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem**, *ministre*. J'entends bien votre souhait de favoriser la co-construction des politiques publiques, madame Guittet, mais je partage les réserves que vient d'émettre le rapporteur sur plusieurs points. D'abord, l'article dont nous débattons a essentiellement pour objet de clarifier la définition de la subvention publique afin de la distinguer des marchés publics. En introduisant un troisième mécanisme à côté des subventions et des marchés publics, j'ai peur que l'on introduise de la confusion, d'autant que la rédaction que vous proposez me semble un peu restrictive. D'une part, l'appel à initiatives ne concerne que les collectivités locales, ce qui exclut l'État et les autres structures publiques. D'autre part, il est restreint aux acteurs de l'économie sociale et solidaire, alors qu'il pourrait concerner d'autres acteurs de la société civile.

J'entends la nécessité de réfléchir sur ce point, mais je ne souhaite pas que l'on fasse une place, dès aujourd'hui, à votre définition de l'appel à initiatives. L'amendement n° 300, présenté par Mme Allain à l'article 5 B relatif aux principes de co-construction des politiques publiques territoriales en faveur de l'économie sociale et solidaire, me semble assez bien répondre à votre intention. Au bénéfice de ces observations, je vous invite moi aussi à retirer votre amendement.

(*L'amendement n° 225 est retiré.*)

**Mme la présidente**. La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 434.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem**, *ministre*. C'est un amendement complémentaire de l'amendement n° 438 que vous avez adopté. Il s'agit simplement de rendre plus compréhensible pour les acteurs le droit de la subvention publique.

La rédaction actuelle pourrait laisser penser que la subvention publique est versée systématiquement avec un échéancier. Or vous êtes bien placés, en tant qu'élus, pour savoir que ce n'est pas toujours le cas. J'estime donc préférable de modifier le texte pour ne pas donner cours à des interprétations qui pourraient être préjudiciables aux bénéficiaires des subventions dans les relations qu'ils entretiennent avec l'administration.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Favorable.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Cavard.

**M. Christophe Cavard.** On ne peut évidemment que soutenir cet amendement du Gouvernement. Celles et ceux qui accordent des subventions peuvent prévoir un échéancier, mais il n'y a pas d'obligation.

Je voudrais revenir, madame la ministre, sur la clarification que vous avez donnée à M. Brottes sur l'alinéa 4. Elle m'a un peu surpris, mais de manière positive. Vous avez expliqué que l'on pouvait donner une subvention à une association, laquelle a un vrai projet associatif, y compris, comme dans l'exemple du président Brottes, lorsqu'une commune charge cette association d'une mission de service public relevant de la compétence générale. En l'occurrence, il s'agissait d'un centre de loisirs.

Je prends un autre exemple, qui a donné lieu à des débats sans fin. Certains départements, dans le cadre de leur politique sociale, ont des relations avec des associations concernées par l'économie sociale et solidaire, dont un certain nombre travaillent dans le domaine de l'insertion par l'activité économique. Ce partenariat avec des associations, qui jouent un rôle d'accompagnement social, se traduisait par une subvention. Or certains trésoriers payeurs généraux, au nom d'une conception très stricte de la subvention, ont indiqué à des présidents de conseil général qu'ils s'agissait là de montants élevés utilisés dans le cadre de la politique sociale, qui est une compétence directe de la collectivité : aussi fallait-il pour l'exercer recourir obligatoirement à la procédure des marchés publics. Vous imaginez le choc que cela a été ! Il a fallu créer de la concurrence entre les associations, dont certaines ont disparu purement et simplement.

Vous avez dit qu'une collectivité pouvait donner une mission à une association. Peut-on imaginer que, grâce à ce texte, nous pourrions revenir au partenariat avec subvention, alors même que la mission confiée à l'association relève de la compétence pleine et entière de la collectivité ?

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec.

**Mme Isabelle Le Callennec.** C'est au moment où l'on essaie de donner une définition au mot subvention que se développent les appels à projet de la part des collectivités locales et les contrats d'objectifs et de moyens avec les grosses associations qui assurent une espèce de délégation de service public. Vous parliez de préciser les choses par ordonnances, madame la ministre. Je vous avoue que, pour moi, ce n'est plus clair du tout, et je n'ai pas le sentiment que le texte apporte des éclaircissements. J'ai peur que les associations, et notamment les petites, soient de plus en plus exclues des financements et n'aient plus non plus la possibilité de répondre à des appels à projets, alors qu'elles peuvent faire preuve d'initiative et d'innovation sociale.

Si une association ne peut plus bénéficier d'aides, que ce soit des collectivités ou de l'État, qu'en répondant à un appel à projets, je crains que l'on n'élimine un certain nombre de petites associations. C'est leur crainte aujourd'hui, mais vous allez sans doute la dissiper.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Je voudrais juste qu'il soit clair pour tout le monde que je souhaite évidemment vivement faciliter la vie des associations.

J'ai tout à fait conscience de la situation que vous décrivez, monsieur Cavard, à savoir que, ces dernières années, les collectivités publiques, les collectivités locales en particulier, ont développé les appels à projets, tout simplement d'ailleurs par souci de sécurité juridique. Ce développement s'est fait au détriment des plus petites associations, vous avez raison. Si nous précisons la définition de la subvention publique dans ce texte, c'est justement pour rassurer les collectivités publiques afin qu'elles recourent plus facilement à des associations, quelle que soit leur taille, du moment qu'elles sont capables de répondre à ce qui leur est demandé et du moment que le projet associatif d'origine entre en résonance avec le souhait de la collectivité publique.

Je le répète, la différence entre le marché public et la subvention, c'est que, dans le premier cas, le fait générateur c'est la collectivité publique qui exprime un besoin et se tourne donc vers le marché des structures capables d'y répondre, et que, dans le second cas, c'est une association préexistante qui propose un projet, la collectivité la soutenant ensuite pour sa réalisation.

Ce texte a donc vocation à rendre plus claire la distinction entre subvention et marché public, mais, si des interrogations subsistaient, on pourrait se référer aux débats que nous avons aujourd'hui.

*(L'amendement n° 434 est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 236.

**M. Yves Blein, rapporteur.** C'est une précision rédactionnelle.

*(L'amendement n° 236, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 40 AA, amendé, est adopté.)*

#### Après l'article 40 AA

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 448.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Il est indispensable de bien préciser que ce sont les subventions versées en numéraire qu'il faut prendre en compte dans les ressources des associations. Il est demandé par ailleurs de valoriser les biens utilisés de façon à donner de la visibilité aux moyens accordés, mais ils n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer si l'on atteint ou non le seuil à partir duquel une personne morale de droit privé doit recourir à un commissaire aux comptes.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Cet amendement est important et bienvenu, monsieur le rapporteur. On était en effet dans l'incertitude sur ce qui devait être pris en compte comme ressources des associations. Vous précisez que ce sont simplement les subventions en numéraire et non les subventions en nature. Concrètement, cela permettra de ne pas tenir compte du prêt d'une salle de sport ou d'un stade de rugby pour le seuil, actuellement fixé à 153 000 euros, au-delà duquel l'association est obligée de recourir à un commissaire aux comptes. Je pense notamment aux associations sportives. Les équipements mis à leur disposition entrent souvent dans les subventions en nature en quelque sorte. Il est très important de dire clairement que seules les subventions en numéraire doivent être prises en compte. Je suis donc favorable à votre amendement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Régis Juanico.

**M. Régis Juanico.** Je suis tout à fait favorable à l'amendement du rapporteur. Comme nous définissons pour la première fois la notion de subvention dans la loi, nous devons être extrêmement précis.

Nous avons réécrit la définition de la subvention, qui avait été légèrement modifiée par le Sénat en première lecture, pour nous assurer que les montants de subvention concernés sont bien valorisés et non pas évalués. Nous avons pris garde à ce que les projets d'investissement soient explicitement inclus dans le champ de la subvention – il s'agit, comme l'expliquait tout à l'heure Yves Blein, du matériel pédagogique, du mobilier, de l'entretien, des bâtiments –, à partir du moment où ces besoins sont justifiés par l'intérêt général.

Si, comme le souhaite la ministre, nous voulons ne pas alourdir la charge administrative qui pèse sur les associations mais au contraire leur simplifier la vie, les subventions ne doivent pas être évaluées à leur coût réel dans les actes d'attribution, ce qui conduirait un grand nombre d'associations à franchir le seuil de 1 530 000 euros de subventions publiques, seuil au-dessus duquel, comme vous le savez, elles doivent faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes, ce qui alourdirait la charge administrative.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Les associations recevant une subvention supérieure à 153 000 euros doivent effectivement désigner un commissaire aux comptes. Si elles ne le font pas, cela relève du pénal et toutes les décisions prises dans les assemblées générales sont frappées de nullité. L'on m'a dit que, lorsqu'une association régularisait sa situation, la première chose que devait faire le commissaire aux comptes, c'était de révéler au procureur de la République des faits délictueux. Je voulais juste appeler votre attention sur ce point parce que je ne pense pas que ce soit le meilleur argument pour inciter les associations à régulariser leur situation.

Autre question, on parle du financement des associations et je m'inquiète pour toutes celles, très nombreuses, qui bénéficiaient des contrats urbains de cohésion sociale, dont la carte va changer.

**M. Régis Juanico.** Ce n'est pas le sujet du jour !

**Mme Isabelle Le Callennec.** La politique de la ville va redéfinir des cartes. Vous connaissez bien le sujet, je crois. Avez-vous d'ores et déjà une idée des conséquences que cela pourra avoir sur toutes les associations qui pouvaient bénéficier de ces fonds particuliers ?

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

**M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques.** Je vais juste donner un argument de plus, s'il en était besoin, pour soutenir l'amendement du rapporteur. On sait, si l'on s'est livré à l'exercice, qu'il est extrêmement difficile de chiffrer de façon exacte et précise les aides en nature. On regarde la durée de l'amortissement, la facture énergétique, l'entretien, on rapporte cela au mètre carré, et on y arrive difficilement. On peut donc les évaluer de façon globale et indicative mais à aucun moment de façon précise. Si nous avions laissé le texte tel quel, nous aurions été contraints de trouver une matrice d'une rigueur absolue qui, à mon avis, n'existe pas encore. Nous devons donc absolument adopter cet amendement.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Je vais vous donner une réponse rapide, madame Le Callennec, même si le moment n'est pas venu de parler de la réforme de la politique de la ville, ce sera à la mi-juin.

La politique de la ville, vous l'avez compris, a vocation à concentrer les efforts supplémentaires sur les territoires qui en ont le plus besoin. Entreront dans les quartiers prioritaires des territoires qui n'y étaient pas auparavant et dans lesquels, en effet, il y aura des moyens nouveaux provenant de la politique de la ville. D'autres territoires y resteront et certains sortiront, en fonction du revenu moyen des habitants puisque c'est le seul indicateur désormais retenu.

En tout état de cause, je vous rassure, l'objectif est de faire en sorte que ce soit le droit commun qui prenne la place de la politique de la ville pour les territoires qui sortent. Cela ne veut donc pas dire qu'il y aura un arrêt des subventions aux associations. Nous serons au contraire extrêmement exigeants, en particulier pour ceux que nous laisserons en « veille active », bien qu'ils soient sortis de la carte. Vous n'avez donc pas d'inquiétude à avoir sur le soutien aux associations.

Quant aux territoires qui feront partie de la nouvelle cartographie, les dispositions, vous les connaissez. Nous ferons en sorte que les associations, qui participeront notamment aux conseils de citoyens qui seront mis en place, soient plus sollicitées encore qu'auparavant, que ce soit par le mécanisme des subventions publiques ou par d'autres moyens.

*(L'amendement n° 448 est adopté.)*

#### Article 40 AB

**Mme la présidente.** La parole est à M. Régis Juanico, inscrit sur l'article 40 AB.

**M. Régis Juanico.** On pourrait se demander pourquoi nous inscrivons les dispositifs locaux d'accompagnement dans la loi. Les associations ont besoin d'un choc de simplification. Un tel choc vient d'être annoncé par Mme la ministre, et le Parlement autorisera à recourir à des ordonnances pour cela.

Mais les associations ont aussi besoin d'avoir de dispositifs efficaces, d'outils d'accompagnement et de développement qui fonctionnent bien, et le DLA, cela marche.

C'est très important car le secteur associatif est fortement créateur d'emplois : ces dix dernières années, deux fois plus d'emplois ont été créés dans les associations que dans le secteur privé, 80 % des emplois du secteur de l'économie sociale et solidaire sont dans des associations, 1,8 million de salariés travaillent dans 170 000 associations employeurs.

Le DLA, créé en 2002, assure un service d'accompagnement destiné à la consolidation technique et financière des employeurs associatifs. Ses missions consistent à accueillir ces associations, à réaliser avec elles un diagnostic partagé, à mettre en œuvre et suivre leur accompagnement. Les DLA sont financés par l'État, *via* la Caisse des dépôts et consignations, et les collectivités locales.

La reconnaissance législative, qui sera également accordée au Haut conseil à la vie associative, à l'article 40 AC, est nécessaire, car l'absence d'assise juridique est un frein au développement de l'activité des DLA. Cette reconnaissance permettra à l'État et aux collectivités territoriales de mieux soutenir les DLA dans les départements. Pour information, les crédits budgétaires de l'État pour les DLA s'établissent dans le projet de loi de finances pour 2014 à 10,4 millions d'euros.

Nous avons souhaité, en commission des affaires économiques, préciser par amendement que le DLA s'inscrit en complément de l'accompagnement des réseaux et regroupements associatifs, dans l'appui aux structures de l'économie sociale et solidaire. Ce sont 42 000 structures de l'ESS, représentant 530 000 emplois, qui ont été accompagnées par un DLA depuis leur création : ces structures créent deux fois plus d'emplois que celles qui ne sont pas accompagnées, la part des CDI dans l'emploi total a augmenté dans une structure accompagnée sur trois, et le recours aux contrats aidés a diminué de 10 %.

**Mme la présidente.** Nous en venons aux amendements à l'article 40 AB.

Je suis saisie d'un amendement du rapporteur, n° 237, de précision rédactionnelle.

*(L'amendement n° 237, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie d'un amendement du rapporteur, n° 238, également rédactionnel.

*(L'amendement n° 238, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 40 AB, amendé, est adopté.)*

#### Avant l'article 40 AC

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 431, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 40 AC.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Nous en venons au choc de simplification dont j'ai parlé. L'idée est de libérer l'initiative des associations, comme elles nous le demandent depuis plusieurs années. Je veux en faire un fil rouge de mon

travail en faveur du monde associatif, lequel nous fait d'ailleurs un grand nombre de propositions fort riches en matière de simplification.

Je sais qu'une telle attente est partagée sur ces bancs. Je pense notamment au rapport de MM. Blein, Grandguillaume, Guedj et Juanico concernant l'impact du crédit d'impôt compétitivité emploi sur la fiscalité du secteur privé non lucratif, remis au Gouvernement en décembre dernier : à l'époque déjà ses auteurs appelaient à un engagement en faveur de la simplification.

L'amendement que je vous présente vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnances ces mesures de simplification des démarches des associations auprès des administrations. Si vous en êtes d'accord, cela vaudra aussi pour les fondations. Le champ de l'habilitation qui vous est proposé est large – j'y ai travaillé avec mon collègue Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur –, mais c'est un champ à la mesure des ambitions du Gouvernement en la matière. L'idée est d'identifier de façon systématique et méthodique tous les leviers possibles de simplification, à chaque étape de la vie d'une association, de sa création jusqu'à son éventuelle dissolution, en passant par la demande d'agrément, la procédure de reconnaissance d'utilité publique, le dossier de financement... Une attention particulière sera portée au secteur sportif, car de nombreux sujets peuvent être avancés ainsi, dans la relation des associations et fédérations sportives avec les administrations.

Cet amendement est une première étape. Comme je l'ai dit, votre rapporteur, Yves Blein, a accepté que nous lui confiions une mission sur ce sujet, pour aller plus loin, ce qui nous permettra aussi, dans le cadre de la navette, d'enrichir le texte. Merci par avance d'accepter cette habilitation.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation.** La commission des affaires culturelles et de l'éducation n'ayant pas été saisie, je m'exprimerai à titre personnel. D'une façon générale, chaque fois que nous entendons le mot « ordonnances », nous sommes un certain nombre de parlementaires à avoir des réflexes de crainte, de méfiance, car nous avons le sentiment d'être dépossédés de notre rôle. On connaît aussi l'intérêt des débats, toujours très riches et qui permettent d'améliorer les projets du Gouvernement. Néanmoins, je comprends parfaitement l'importance de la thématique et la volonté d'alléger les formalités auxquelles sont astreintes les associations. Je trouve en outre que c'est une bonne chose d'aller au-delà des entreprises et d'inclure les associations dans le choc de simplification. Je reconnais également l'urgence du calendrier. Si cela était possible, je souhaiterais, madame la ministre, dans la mesure où cela concernera le domaine sportif, champ de compétence de la commission, que celle-ci soit associée aux travaux que vous mènerez dans le cadre de ces ordonnances.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur cet amendement du Gouvernement ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Je côtoie régulièrement des animateurs de la vie associative et j'ai souvent entendu leur découragement face à la charge administrative, aux contraintes réglementaires qui leur sont faites. J'approuve avec enthousiasme, madame la ministre, l'amendement que vous proposez.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Les ordonnances ne me posent pas de problème lorsqu'elles consistent à simplifier la vie des entreprises ou des associations en faisant vite et bien : je me réjouis donc de cette idée d'ordonnances. Je citerai trois exemples. En ce qui concerne les associations œuvrant dans le domaine social, je pense que vous avez tous en tête les dossiers qu'elles doivent remplir pour bénéficier du Fonds social européen. Il y a un gros travail à faire. Ensuite, il y a aussi un gros travail à faire auprès des fédérations sportives, car elles inventent souvent des normes et créent des difficultés dans la vie des petits clubs. Enfin, dernier exemple, qui n'est pas neutre lorsque l'on aborde la question du bénévolat : la requalification à laquelle procède parfois l'URSSAF pour ce qu'elle considère comme du travail dissimulé et qui ne l'est pas. Je pense en particulier à un dispositif très efficace à destination des jeunes mineurs entre seize et dix-huit ans, qui s'appelle « Argent de poche ». Il consiste à confier, par le biais de collectivités locales ou d'associations, une petite mission à un jeune pendant ses vacances ; certaines URSSAF interprètent cela comme du travail dissimulé, alors que c'est juste une mission citoyenne pour les jeunes. J'appelle votre attention sur ces trois difficultés, mais il y en a bien d'autres et vous aurez du travail, monsieur Blein !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Cavard.

**M. Christophe Cavard.** Je rejoins le rapporteur pour avis sur le principe des ordonnances, mais sur une telle cause, et puisque nous sommes tous en faveur des associations, nous adopterons l'amendement avec plaisir. J'en profite, madame la ministre, pour souligner qu'il faudra aussi régler, une fois pour toutes, la question du statut des bénévoles, vieux serpent de mer. Cela ne relèvera pas, pour le coup, d'une ordonnance mais d'un vrai texte de loi. J'espère que ce pourra être fait sous cette législature.

**Mme la présidente.** Chers collègues, j'ai eu beaucoup de demandes de parole sur cet amendement. Je donne encore une minute à M. Juanico et une minute à Mme Schmid avant de passer au vote.

La parole est à M. Régis Juanico.

**M. Régis Juanico.** C'est un sujet important, madame la présidente.

**Mme la présidente.** Tous les sujets sont importants.

**M. Régis Juanico.** Cela fait très longtemps que l'on attend la simplification de la vie associative. Il faut la mettre en œuvre rapidement. Ce n'est pas contradictoire avec l'association du Parlement, puisque le député Yves Blein sera missionné par la ministre sur le sujet, qu'il connaît parfaitement, étant l'un des auteurs du rapport sur la fiscalité du secteur non lucratif que nous avons remis il y a six mois. Ce rapport avançait des propositions très précises, par exemple la dématérialisation totale des procédures administratives, fiscales et financières des associations, avec le guichet fiscal unique. M. Blein ne part donc pas de rien, et je suis sûr qu'il enrichira encore ce travail.

Je citerai deux exemples, dans le domaine du sport. En tant que rapporteur pour avis, j'ai déjà eu l'occasion de dire qu'aujourd'hui les dossiers du Centre national pour le développement du sport, qui concerne 30 000 associations sur nos territoires, c'est trente-cinq pages, 250 fonctionnaires de la jeunesse et des sports mobilisés chaque année pour leur

instruction, et des milliers de bénévoles qui perdent leur temps à les remplir. Le second exemple est celui de l'organisation des manifestations cyclistes et pédestres sur la route.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Claudine Schmid, pour une minute.

**Mme Claudine Schmid.** Dès qu'il s'agit de simplification, nous sommes, au groupe UMP, toujours pour. Nous voterons donc cet amendement.

*(L'amendement n° 431 est adopté.)*

**Mme la présidente.** Cet amendement a été adopté à l'unanimité.

#### Article 40 AC

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec, inscrite à l'article 40 AC.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Cet article institue un Haut conseil à la vie associative. Je crois qu'il existe déjà : il a succédé à un Conseil national de la vie associative. Vous nous appelez à un choc de simplification, madame la ministre, mais depuis deux jours nous ne cessons d'exprimer nos inquiétudes quant à la superposition des structures. Je crois savoir qu'a été nommé un délégué interministériel à la jeunesse et à la vie associative : comment fonctionnera-t-il par rapport à cette instance ? Nous demandons la suppression de cet article, car nous ne voyons pas à quoi il servira. Autant les ordonnances ne nous posent pas problème, quand il s'agit de simplification, autant prévoir un décret pour fixer les modalités de composition et de fonctionnement de ce Haut conseil, c'est nous demander un chèque en blanc.

**Mme la présidente.** Nous en venons aux articles à l'article 40 AC.

La parole est à Mme Isabelle Le Callennec, pour soutenir l'amendement n° 50, tendant à supprimer l'article.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Il est défendu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Votre précédent amendement, madame Le Callennec, témoignait d'une attitude d'accompagnement. Il est dommage que vous n'accompagniez pas l'élévation au niveau législatif, attendue par les associations, du Haut conseil à la vie associative. Nous sommes tous convenus que les associations représentaient un pan extrêmement important de la société civile ; il est bien logique qu'elles aient un interlocuteur de l'État à ce niveau. Avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Vous n'avez pas tort, madame la députée, de dire que le HCVA existe déjà. En même temps, il existe une demande pour plus de visibilité et pour l'assurance que l'État fera participer cette instance de concertation au dialogue avec les associations. Je considère donc qu'il faut maintenir cet article. Il est d'autant plus bienvenu que nous allons dans un instant aborder un amendement du rapporteur prévoyant que le HCVA soit composé à parité de femmes et d'hommes. Or nous avons

besoin du niveau législatif pour prévoir une telle disposition. S'il fallait un argument de plus pour que le HCVA soit inscrit dans la loi, je prendrais celui-là.

*(L'amendement n° 50 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yves Blein, rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 458.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Il s'agit d'appliquer la parité dans la composition du HCVA.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Favorable.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec.

**Mme Isabelle Le Callennec.** J'aurais préféré des amendements précisant la composition et le fonctionnement de ce Haut conseil. Que l'on prévienne la parité, très bien, mais, avant cela, connaître la composition et le fonctionnement de cette instance aurait été très utile aux députés.

*(L'amendement n° 458 est adopté.)*

*(L'article 40 AC, amendé, est adopté.)*

#### Article 40 AD

**Mme la présidente.** La parole est à M. Régis Juanico inscrit sur l'article.

**M. Régis Juanico.** Je renoncerai à mon temps de parole sur le prochain article, madame la présidente, cela nous fera gagner du temps.

**Mme la présidente.** J'en prends note, monsieur Juanico ! Mais vous n'avez, quoi qu'il en soit, que deux minutes.

**M. Régis Juanico.** Cet article est important !

**Mme la présidente.** Deux minutes quand même ! *(Sourires.)*

**M. Régis Juanico.** Cet article crée un volontariat associatif pour les personnes de plus de vingt-cinq ans, en lieu et place du volontariat de service civique. Il s'agit là de mieux identifier, de mieux valoriser cette forme d'engagement pour un temps limité au service d'une mission d'intérêt général, au sein des associations, en complément – je tiens à le préciser – de l'engagement du service civique pour les 16-25 ans. Le volontariat associatif avait été supprimé par la loi relative au service civique et concernait, en 2009, 13 216 volontaires. Or le volontariat de service civique, qui s'est substitué à ce volontariat associatif pour les plus de vingt-cinq ans, est aujourd'hui peu attractif. Selon le rapport public annuel de la Cour des comptes, en 2014, il n'aurait concerné depuis 2010 que 2 416 volontaires. Nous avons donc souhaité avec Yves Blein faire voter un amendement, adopté en commission des affaires économiques, permettant à une association agréée par l'Agence du service civique de signer avec une personne de plus de vingt-cinq ans un contrat de volontariat associatif d'une durée de six à vingt-quatre mois, dans la limite maximale de trente-six mois. Le volontaire sera indemnisé dans les conditions prévues pour l'actuel volontariat de service civique.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec, pour soutenir l'amendement n° 359, qui vise à supprimer l'article.

**M. Régis Juanico.** Eh bien, bravo !

**Mme Isabelle Le Callennec.** Ce qui nous ennuie dans cet article, c'est que vous ne faites référence qu'aux associations. Ce volontariat associatif, créé dans le cadre du service civique, n'a, comme vous le disiez, monsieur Juanico, pas rencontré un grand engouement chez les plus de vingt-cinq ans. Je ne vois pas d'obstacle à ce qu'on fasse de nouveau la promotion de ce service civique pour les plus de vingt-cinq ans, mais l'actuelle rédaction de l'article exclut les fondations. Or je pense qu'elles peuvent aussi être intéressées par l'idée d'accueillir des volontaires du service civique de vingt-six ans ou plus.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Nous n'avons pas souhaité inclure, à ce stade, les fondations dans notre périmètre de réflexion, car elles sont de nature très diverse et on apprécie encore mal à quel point le volontariat peut leur être ou non utile et de quelles façons elles pourraient bien l'utiliser. Nous voulons commencer par établir ce statut de volontariat pour les associations. Vous avez vous-même fait référence tout à l'heure à l'utilité qu'ont les associations dans l'accueil de jeunes. La question est réglée par le service civique pour les 16-25 ans ; mais les associations accueillent beaucoup de volontaires plus âgés et il est important que leur situation puisse être prise en compte. Cela sera désormais possible avec cet article qu'il serait dommage de supprimer. L'avis est donc défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Comme le rapporteur l'avait bien expliqué en commission, l'idée, avec cet article 40 AD, est d'ouvrir un débat sur la question de l'engagement des jeunes, y compris après vingt-cinq ans, dans d'autres formes que le service civique. Cet article me convient très bien et je ne suis pas pour sa suppression. Le Gouvernement a d'ailleurs confié une mission à François Chérèque, le président de l'Agence du service civique, pour identifier les moyens de développer l'engagement et, si possible, d'y parvenir avant cet été. Sur la base des conclusions rendues, nous pourrions, en seconde lecture, retravailler cet article 40 AD soumis par le rapporteur. Je propose donc de le conserver tel quel et que, sur la base des conclusions du rapport Chérèque, nous avançons en seconde lecture.

*(L'amendement n° 359 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 468.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Cet amendement vise à permettre au GIP « Agence du service civique » de continuer à exister au-delà de la limite de cinq ans initialement prévue dans la loi de 2010. Ce statut de groupement d'intérêt public convient bien à la mission qui est celle de l'agence : permettre au maximum de jeunes de s'engager dans le service civique. Pour information, sachez que depuis l'adoption de la loi sur le service civique en mars 2010, ce sont plus de 63 000 jeunes qui se sont engagés et qui ont été accueillis dans 4 000 organismes agréés – des associations pour l'essentiel, mais aussi des collectivités territoriales. Nous avons des ambitions importantes pour le service civique, puisque nous nous sommes engagés à atteindre 35 000

jeunes en service civique cette année et 100 000 d'ici à la fin du quinquennat. Avec cet amendement, nous permettons tout simplement à l'agence de continuer à fonctionner en GIP après 2015.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** M. Hirsch, lorsqu'il était commissaire à la jeunesse, avait réuni le mouvement associatif dans son ensemble pour écouter ses propositions afin de faire progresser l'engagement des jeunes. Il a bien fait de les écouter, puisque c'est ce qui a abouti à la création du service civique, avec le succès que l'on sait. L'avis de la commission est donc très favorable.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Quand Martin Hirsch a créé le service civique, les plus de vingt-cinq ans pouvaient bénéficier d'un volontariat.

**M. Régis Juanico.** Ça ne marche pas !

**Mme Isabelle Le Callennec.** En créant ce que vous créez là, vous supprimez ce qu'avait créé Martin Hirsch pour les plus de vingt-cinq ans et vous réservez le service civique aux moins de vingt-six ans, avec un nouveau dispositif de volontariat associatif. Ou bien est-ce que ce qu'avait inventé Martin Hirsch pour les plus de vingt-cinq ans continue à exister ? Je voudrais que les choses soient claires : ce serait le « service civique » avant vingt-six ans et le « volontariat associatif » après – et vous avez raison, le service civique n'a pas fonctionné après vingt-cinq ans. J'aimerais une clarification à ce sujet. Appelons un chat un chat !

**M. Régis Juanico.** C'est un remplacement !

**Mme Isabelle Le Callennec.** C'est ce que vous me dites, vous, mais j'aimerais entendre le rapporteur et la ministre, même si je vous fais confiance bien sûr.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Le dispositif que nous proposons remplace celui qui a été instauré par le service civique pour les plus de vingt-cinq ans.

*(L'amendement n° 468 est adopté.)*

*(L'article 40 AD, amendé, est adopté.)*

#### Après l'article 40 AD

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yves Blein, rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 455 rectifié.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Il s'agit là aussi d'une disposition attendue par le mouvement associatif. Il y a dans les associations ceux qui se consacrent à l'activité, et tous ceux qui s'attachent à la faire fonctionner – les trésoriers ou les secrétaires, par exemple. Souvent ceux-ci souhaiteraient bénéficier d'une formation permettant de valider et de faire valoir ensuite des acquis, éventuellement dans d'autres formes d'engagement, voire dans leur situation professionnelle. Il s'agit donc de créer une valorisation des acquis de l'expérience, pour les personnes bénévoles. Cet amendement a été conçu grâce à la réflexion de nombreux collègues, dont

Cécile Untermaier. J'ai repris les fondamentaux de sa proposition, en l'élargissant de façon à ce qu'il soit vraiment adapté aux bénévoles d'associations.

Il faut que les acquis de leur expérience d'engagement puissent se faire progressivement, en fonction des spécificités de cet engagement et que cette validation puisse porter sur l'expérience acquise dans la nature même des fonctions qu'ils exercent, qui ne correspondent pas nécessairement à l'objet de l'association. Par exemple, quand on est trésorier d'une association, ce n'est pas l'objet de l'association, mais la fonction qui détermine l'expérience acquise. Enfin, j'ai précisé que ceci pouvait se faire non pas, comme Mme Untermaier l'avait souhaité dans son amendement, avec l'accord du conseil d'administration, mais seulement avec son avis, de façon à ce que le conseil d'administration ne puisse pas s'opposer à la mise en place d'un dispositif de validation des acquis, mais qu'il puisse, par contre, émettre un avis qui sera transmis au jury afin d'être entendu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Le bénévolat est incontestablement une source d'acquisition de compétences multiples, et c'est très heureux que le dispositif de validation des acquis de l'expérience l'ait inclus dans les expériences éligibles. J'ai toutefois quelques commentaires à faire et souhaite vous alerter sur quelques points. Tout d'abord, le Gouvernement a montré sa volonté d'avancer sur cette question. Je vous renvoie en particulier à la loi de mars 2014 sur la formation professionnelle, dans laquelle nous avons permis que, dans la durée totale prise en compte pour que la demande de validation des acquis soit recevable, il soit possible de prendre en compte désormais les différentes activités menées comme salarié d'une part et comme bénévole d'autre part. Cela permet d'atteindre la durée requise plus facilement. Or cette souplesse n'est pas prise en compte par votre amendement qui se concentre exclusivement sur la durée du bénévolat.

Ensuite, je voudrais vous alerter sur une certaine rigidité de votre amendement : vous restreignez son bénéfice aux membres bénévoles du bureau d'une association – président, secrétaire ou trésorier – et cela pourrait exclure du coup une partie des personnes qui s'impliquent dans le bénévolat sans être membre du bureau. Enfin, s'agissant de l'avis du conseil d'administration, je me demande s'il est vraiment utile et si ce n'est pas plutôt au candidat de faire valoir les expériences qu'il a acquises, sans avoir besoin de cet avis. Dans le même temps, je sais qu'il s'agit dans votre esprit d'un soutien positif pour les candidats et j'ai donc bien conscience de l'objectif visé. Je voulais tout de même vous signaler ces trois points. Pour en avoir discuté avec vous, j'ai compris que vous seriez prêt à les prendre en compte dans le travail parlementaire, aussi mon avis sur l'amendement, est-il la sagesse.

**Mme la présidente.** J'aurais dû demander à M. Juanico de présenter l'amendement n° 384 deuxième rectification qui était en discussion commune avec l'amendement n° 455 rectifié.

**M. Régis Juanico.** Il est défendu, il a le même objet que celui du rapporteur.

*(L'amendement n° 355 rectifié est adopté et l'amendement n° 384 deuxième rectification tombe.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 467.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Il s'agit d'étendre le périmètre du fonds d'expérimentation jeunesse, dont je vous parlais dans mon propos liminaire. Beaucoup de jeunes s'engagent aujourd'hui ou entreprennent au sein d'associations qu'ils créent, en faveur de la solidarité, pour un festival culturel ou encore pour gérer une radio – vous le constatez tous dans vos territoires. Cet engouement croissant doit être salué et facilité. L'engagement associatif étant la grande cause de cette année, il nous revient donc de soutenir tout particulièrement la mobilisation de la jeunesse au service des causes d'intérêt général et les projets d'engagement dans lesquels les jeunes s'investissent pour être utiles aux autres et à la cohésion sociale.

Avec le fonds d'expérimentation jeunesse, nous disposons d'un outil qui permet d'accompagner les initiatives innovantes en faveur de la jeunesse. Ce fonds est évalué très rigoureusement : ce sont vraiment les meilleurs projets, les plus innovants, qui sont généralisés et qui viennent enrichir nos politiques publiques. Jusqu'à présent, le fonds était tourné prioritairement vers la réussite scolaire et l'insertion professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans. Je vous propose d'en étendre le périmètre pour soutenir aussi l'engagement des jeunes au service de l'intérêt général, plus globalement. Cet amendement nous donne les moyens de soutenir l'une des plus fortes aspirations des jeunes, celle d'être utiles.

*(L'amendement n° 467, accepté par la commission, est adopté.)*

#### Article 40 AE

**Mme la présidente.** Je suis saisie d'un amendement, n° 441, tendant à supprimer l'article 40 AE.

La parole est à Mme la ministre, pour le soutenir.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** L'article 40 AE, introduit à l'initiative de votre rapporteur, est un moyen de financer la formation aux responsabilités associatives des bénévoles des associations employeuses grâce à la création d'une taxe de 0,1 % de la masse salariale de celles-ci. Le Gouvernement a dit en commission qu'il ne pouvait soutenir une telle proposition.

En effet, je rappelle d'abord qu'il existe des outils de financement précisément dédiés à la formation des bénévoles. Les formations destinées à permettre aux bénévoles du mouvement coopératif, associatif ou mutualiste d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités sont d'ores et déjà considérées comme des actions de formation au sens du code du travail et font à ce titre l'objet d'un financement par les fonds d'assurance-formation.

Ensuite, je rappelle que la formation des dirigeants associatifs bénévoles n'est pas limitée aux associations qui ont des salariés mais concerne aussi celles qui n'accueillent que des bénévoles depuis que la loi de 2009 a étendu l'accès à la formation professionnelle.

Et puis il y a un argument important : le Gouvernement a fait depuis 2012 le choix du dialogue social, et l'enjeu du financement de la formation professionnelle dépasse de loin le champ de l'économie sociale et solidaire, relevant directement de l'accord national interprofessionnel de 2013, transposé cette année dans la loi. Or cet ANI fixe à 1 % le taux de la contribution à la formation professionnelle pour toutes les entreprises de plus de dix salariés. Il me semble donc délicat

de remettre en cause la volonté exprimée à cette occasion par les partenaires sociaux en introduisant dans cette loi-ci des dispositions contraires.

Enfin, je tiens à rappeler que cette mesure ne serait pas sans impact pour les finances publiques, sociales en l'occurrence, puisque appliquée à la masse salariale globale des associations, soit 36 milliards d'euros environ, la taxe de 0,10 % proposée dans l'article, acquittée par toutes les associations sans exception, rapporterait 36 millions d'euros au maximum et serait versée aux OPCA.

Certes, pour éviter que la charge incombe aux associations, l'article 40 AE crée un prélèvement libératoire sur la taxe sur les salaires. Mais toutes les associations n'y sont pas éligibles. Ce dispositif engendrerait une rupture d'égalité devant l'impôt entre les associations assujetties aux impôts commerciaux et celles qui ne sont pas redevables de la taxe sur les salaires.

Bref, au regard de l'ensemble de ces arguments, que je pourrais encore compléter, et même si je ne nie pas du tout, monsieur le rapporteur, l'importance de la formation des bénévoles, cette disposition ne peut être acceptée.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Je sais, madame la ministre, combien ce sujet est difficile. Les dispositions existantes permettent la formation des bénévoles, mais l'évolution de la vie associative fait qu'aujourd'hui, certaines associations sont de gros employeurs qui manipulent des masses financières importantes, ce qui nécessite que leurs administrateurs aient le niveau de formation requis pour pouvoir manager des équipes de direction qui, elles, sont déjà averties et formées. Lorsque l'on parle formation professionnelle, pour le ministère du travail et les partenaires sociaux, la première préoccupation n'est pas malheureusement de prendre en compte la situation des administrateurs bénévoles puisque leur activité se situe à côté de l'objet principal de l'association. Je souhaitais par cet article soulever la question et j'espère que la réflexion va prospérer. En conséquence, je suis favorable à votre amendement de suppression.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur.

*(L'amendement n° 441 est adopté et l'article 40 AE est supprimé.)*

**Mme la présidente.** Cet amendement est adopté à l'unanimité.

#### Après l'article 40 AE

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 449.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Il s'agit de clarifier le champ des associations et des fondations de l'économie sociale et solidaire qui bénéficient d'une exonération du versement transport en utilisant l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » que le projet de loi met en place. Cette disposition est importante car elle permettra de périmétrer une notion inscrite dans la loi en 1971, quand les associations reconnues d'utilité publique ont été exonérées du versement transport, une circulaire de 1976 élargissant le bénéfice de cette exonération aux associations qui leur sont affiliées, sous réserve que leur objet social soit identique. Mais cette circulaire a vieilli et des associations sont aujourd'hui victimes de

redressements importants. Je citerai le cas de l'UNAPEI, qui, si elle devait être redressée par les URSSAF, aurait à payer selon son estimation plus de 4 millions d'euros. De telles situations sont potentiellement inacceptables. Il est de notre responsabilité d'empêcher qu'elles se réalisent. La commission propose donc que les associations qui entrent dans le champ de l'agrément, c'est-à-dire reconnues d'utilité publique à finalité sociale ou comme entreprises solidaires d'utilité sociale, bénéficient de l'exonération du versement transport.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Vous avez raison, monsieur le rapporteur, de rappeler que c'est un sujet important. Nous avons évidemment, nous aussi, été saisis du problème par de nombreuses associations. Je connais leur inquiétude. Le Gouvernement s'engage à conduire une concertation avec l'ensemble des parties, à savoir les associations concernées et les autorités organisatrices, portant sur le champ exact de l'exonération du versement transport pour les associations du secteur social. Ma seule interrogation quant à votre amendement, c'est que je ne pense pas que ce soit le meilleur véhicule législatif. C'est en loi de finances que nous devons traiter cette question. L'avis est donc défavorable.

**Mme la présidente.** Monsieur le rapporteur, maintenez-vous l'amendement n° 449 ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Je ne vais pas le retirer, madame la présidente, car je considère qu'« un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ». Mais j'ai bien entendu, madame la ministre, que vous vous engagez à ce que la réflexion aboutisse au plus tôt. Le prochain projet de loi de finances rectificative pourrait permettre de concrétiser cet engagement.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Notre groupe votera l'amendement soutenu par le rapporteur.

**Mme la présidente.** Il me reste à vous demander, madame la ministre, si sur cet amendement qui ne vous plaît guère, vous lèverez le gage.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Je lève le gage.

*(L'amendement n° 449, modifié par la suppression du gage, est adopté à l'unanimité.)*

#### Article 40 AF

**Mme la présidente.** La parole est à M. Régis Juanico, premier inscrit sur l'article.

**M. Régis Juanico.** Cet article est important puisqu'à côté du volet simplification et du volet outils de financement, il traduit la volonté très forte de ce gouvernement et de la majorité de mieux reconnaître l'engagement associatif et le bénévolat. On a évoqué la validation des acquis de l'expérience et on va revenir, dans l'article suivant, sur la formation à travers les nouveaux fonds territoriaux de développement associatif, complémentaires des fonds de développement de la vie associative qui agissent au niveau national mais ouvrent aussi des crédits déconcentrés. S'agissant de l'article 40 AF, il prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les congés d'engagement bénévole parce que le dispositif ne marche pas, notamment pour les salariés. Il

s'agit de dessiner ainsi les contours d'un nouveau congé d'engagement qui permettrait de mieux concilier vie professionnelle et vie associative pour les responsables bénévoles qui ne souhaitent pas mettre de côté leur carrière. Je rappelle que sur les 1,3 million d'associations considérées comme actives, 86 % reposent sur l'action de leurs seuls bénévoles.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Cavard.

**M. Christophe Cavard.** Je vais défendre par avance l'amendement n° 328, qui trouve mieux sa place ici qu'en tant qu'article additionnel après l'article 40 AG. Il propose de faire passer la durée maximale du congé de représentation pour les dirigeants d'association de neuf à douze jours. J'ai à l'esprit les gestionnaires bénévoles de l'association Le Handicap, qui ont fait valoir, et plusieurs rapports le confirment, qu'ils ont besoin à ce titre de deux jours par mois. Comme ils n'ont droit qu'à neuf jours annuels, ils doivent prendre le reste sur leurs congés. Certes, le rapport proposé par l'article 40 AF pourrait être intéressant, mais je trouve tout de même dommage qu'on n'ait pas prévu dès ce projet de loi, madame la ministre, de répondre à ces besoins, et qu'il faille attendre encore un énième rapport pour le faire.

*(L'article 40 AF est adopté.)*

#### Article 40 AG

*(L'article 40 AG est adopté.)*

#### Après l'article 40 AG

**Mme la présidente.** Je suis saisie de plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 40 AG.

La parole est à Mme Michèle Bonneton, pour soutenir l'amendement n° 332.

**Mme Michèle Bonneton.** Il est quasiment identique à l'amendement sur le versement transport qu'a présenté M. le rapporteur. Comme celui-ci a été adopté, je pense que le nôtre n'est plus d'actualité et je le retire.

*(L'amendement n° 332 est retiré.)*

**Mme la présidente.** L'amendement n° 328 a déjà été défendu par M. Cavard.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** Monsieur Cavard?...

**M. Christophe Cavard.** Je le retire, madame la présidente.

*(L'amendement n° 328 est retiré.)*

#### Articles 40 A, 40 et 41

*(Les articles 40 A, 40 et 41, successivement mis aux voix, sont adoptés.)*

### Après l'article 41

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Cavard, pour soutenir l'amendement, n° 329, portant article additionnel après l'article 41.

**M. Christophe Cavard.** Il est défendu.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Avis défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Je demande le retrait. À défaut, l'avis serait défavorable.

**Mme la présidente.** Retirez-vous l'amendement, monsieur Cavard ?

**M. Christophe Cavard.** Non, madame la présidente.

*(L'amendement n° 329 n'est pas adopté.)*

### Article 42

*(L'article 42 est adopté.)*

### Après l'article 42

**Mme la présidente.** Je suis saisie de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 42.

La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 465.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Il est très important que, dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, les processus de reprise ou de continuation d'activité soient les plus fluides possibles, notamment au regard des questions d'agrément mais aussi d'autorisation administrative ou de conventionnement.

Or dans le cadre d'une procédure collective, le tribunal peut aujourd'hui arrêter un plan de continuation ou un plan de cession du débiteur. Avant de statuer, il faut qu'il ait eu connaissance de la situation administrative du débiteur et qu'il puisse s'assurer que ce dernier pourra poursuivre son activité. Le présent amendement a pour objet de prévoir que l'administrateur judiciaire devra s'assurer, au stade de l'élaboration du projet de plan, que le débiteur disposera des autorisations administratives nécessaires pour la poursuite de l'activité et qu'il informera le tribunal de ces démarches. L'autorité consultée devra faire connaître sa réponse dans un délai compatible avec les contraintes de la procédure collective. En cas d'offres de reprise, les démarches doivent être effectuées par les candidats, et il n'appartient ni à l'administrateur éventuel ni au liquidateur de se substituer à ceux-ci, la responsabilité de la transmission des informations nécessaires incombant aux seuls auteurs des offres. Par conséquent, comme le Gouvernement s'y était déjà engagé devant la commission des affaires économiques, une solution juridique est ici trouvée pour que la continuation des activités, notamment dans les secteurs pour lesquels un agrément de la puissance publique est nécessaire, soit assurée dans les meilleures conditions possibles.

La disposition prévue par cet amendement devrait notamment satisfaire les préoccupations qu'ont exprimées Mme Dubié et Mme Le Callennec au travers de leurs amendements n° 360 et 167.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Avis favorable.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec, pour soutenir l'amendement n° 360.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Merci, madame la ministre. En effet, notre amendement n° 360 est parfaitement satisfait par cette disposition de bon sens qui répond à un souci d'efficacité.

**Mme la présidente.** Vous retirez donc votre amendement.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Absolument, madame la présidente.

*(L'amendement n° 360 est retiré.)*

**Mme la présidente.** En va-t-il de même pour l'amendement n° 167, monsieur Moignard ?

**M. Jacques Moignard.** En effet, madame la présidente, je remercie Mme la ministre et je retire l'amendement n° 167.

*(L'amendement n° 167 est retiré.)*

*(L'amendement n° 465 est adopté à l'unanimité.)*

### Article 43

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 436.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Le présent amendement permet d'éviter des difficultés d'interprétation liées à l'appréciation de l'objet d'une association déclarée ayant la capacité à recevoir des libéralités. Seules les associations d'intérêt général, dont l'objet entre intégralement dans les champs prévus par le b du 1 de l'article 200 du code général des impôts, auront la capacité juridique à accepter des libéralités.

Ces associations à but d'intérêt général doivent poursuivre des objets exclusivement philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

Cette mesure a pour vocation et effet d'écartier les associations dont une partie seulement des activités seraient d'intérêt général. Cette disposition va favoriser les travaux des services instructeurs, en leur évitant d'avoir à entreprendre une analyse trop complexe des activités des associations afin de déterminer si celles-ci sont majoritairement d'intérêt général.

C'est une mesure de sécurisation juridique pour les associations elles-mêmes qui n'auront pas à craindre une interprétation variable des départements quant au caractère majoritairement d'intérêt général de leur objet. C'est donc un amendement de simplification.

*(L'amendement n° 436, accepté par la commission, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Chantal Guittet, pour soutenir l'amendement n° 114.

**Mme Chantal Guittet.** Cet amendement vise à aligner le régime fiscal des fusions d'associations sur celui des fusions de sociétés.

Certaines associations qui souhaiteraient pouvoir fusionner pour diverses raisons – projets communs, envie d'accroître leur taille – ne le font pas parce qu'elles ne bénéficient pas du régime de sursis d'imposition que prévoit l'article 210 A du code général des impôts. C'est le cas dans le Finistère où deux associations renoncent à fusionner pour cette raison.

L'assouplissement accordé aux sociétés a toujours été refusé aux associations. Notre amendement tend à corriger cette anomalie : nous voudrions que les associations bénéficient de ce régime qui leur permettrait de fusionner.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Avis favorable, sauf à ce qu'une instruction fiscale – dont c'est plutôt du ressort – règle cette difficulté.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Le rapporteur et moi-même n'avons pas préparé ce numéro de duettistes mais, en effet, une instruction fiscale est prévue sur ce sujet important, madame la députée.

Cette instruction fiscale prévoira les modalités précises d'application du régime spécial aux opérations de fusions, de scissions et d'apports partiels d'actifs réalisés entre les associations. Elle a déjà été examinée par le Haut conseil à la vie associative qui a émis un avis favorable et elle sera publiée dès la promulgation de la loi. Je crois que cela répond à vos préoccupations.

S'agissant de la forme, je rappelle que le Gouvernement souhaite que les mesures fiscales trouvent toujours leur place dans des lois de finances. Le véhicule ne me paraissait donc pas être le mieux adapté.

En tout état de cause, votre demande étant satisfaite, je vous propose de retirer votre amendement. À défaut, j'émettraï un avis défavorable.

**Mme la présidente.** Le retirez-vous, madame Guittet ?

**Mme Chantal Guittet.** Absolument, d'autant qu'il s'agissait plutôt d'un amendement d'appel car nous savions que le véhicule n'était pas très adapté.

*(L'amendement n° 114 est retiré.)*

*(L'article 43, amendé, est adopté.)*

### Après l'article 43

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Moignard, pour soutenir l'amendement n° 193.

**M. Jacques Moignard.** Cet amendement propose que l'ensemble des financements publics soient soumis aux obligations de transparence financière, notamment pour les associations et les organismes gestionnaires qui bénéficient de

subventions des pouvoirs publics et des produits de la tarification administrée. Il s'agit de faire sorte que tous les financements soient traités sur un pied d'égalité.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** Vous le retirez, monsieur Moignard ?

**M. Jacques Moignard.** Je veux bien.

*(L'amendement n° 193 est retiré.)*

### Articles 43 bis et 44

*(Les articles 43 bis et 44 sont successivement adoptés.)*

### Article 44 bis

**Mme la présidente.** La parole est à M. Régis Juanico, inscrit sur l'article.

**M. Régis Juanico.** Madame la présidente, pour ne pas ralentir notre rythme effréné, je vous épargnerai mes explications sur les fonds de garanties des apports en fonds associatifs. Il faut juste retenir que ce dispositif va permettre de renforcer les fonds propres des associations.

**Mme la présidente.** Vos collègues apprécieront. S'ils n'ont pas de séance de nuit, ils sauront qu'ils vous en sont en partie redevables.

L'amendement n° 288 du rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 288, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 44 bis, amendé, est adopté.)*

### Après l'article 44 bis

**Mme la présidente.** Je suis saisie d'un amendement n° 142 qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 474.

La parole est à M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** Le présent amendement a pour but de protéger les adhérents des associations en rendant effective l'obligation d'établissement et de publicité des comptes prévue pour les associations qui reçoivent annuellement plus de 153 000 euros de subventions publiques.

Rien ne se passe si cette obligation prévue à l'article L. 612-4 du code de commerce n'est pas remplie. Nous demandons qu'elle soit appliquée et que la non-publication des comptes soit sanctionnée en vertu du même code du commerce.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir le sous-amendement n° 474 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 142.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Je suis favorable à votre amendement, monsieur le rapporteur pour avis, mais je vous propose d'y apporter une modification rédactionnelle pour éviter une double sanction, s'agissant de l'obligation de désigner un commissaire aux comptes. En effet, cette carence, la non-désignation d'un commissaire aux comptes, est déjà sanctionnée par l'article L 820-4 du code du commerce.

Le sous-amendement propose, à l'alinéa 2, de substituer aux mots « en cas de non-respect des obligations prévues par le présent article », les mots : « qui n'auront pas, chaque année, établi des comptes annuels ou qui n'auront pas assuré leur publicité ou celle du rapport du commissaire aux comptes, dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article. » Cela va dans le sens que vous souhaitez.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur cet amendement et ce sous-amendement ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Avis favorable.

*(Le sous-amendement n° 474 est adopté.)*

*(L'amendement n° 142, sous-amendé, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 145.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** Le présent amendement a pour objet de favoriser le mécénat des petites et moyennes entreprises, qui pâtissent de la limite posée à la défiscalisation de leurs dons qui est actuellement fixée à 5 pour mille de leur chiffre d'affaires.

S'il est vrai que les grandes entreprises n'atteignent jamais ce plafond, ce n'est pas le cas des PME qui l'atteignent très rapidement pour des sommes relativement modestes. Beaucoup de PME entretiennent des relations importantes avec des associations implantées sur leur territoire. Pour qu'elles ne pâtissent pas de cette limite et pour favoriser le mécénat, l'amendement propose de permettre la défiscalisation d'un montant minimum de 10 000 euros.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Monsieur le rapporteur, je partage évidemment votre souhait de favoriser le mécénat d'entreprise. Cela étant, avant de penser à modifier notre droit en la matière, je crois que nous devrions déjà faire des progrès en communication pour que toutes les entreprises utilisent à plein les possibilités de mécénat qui leur sont d'ores et déjà offertes par l'actuel seuil et qui permettent de déduire 60 % des dons.

Pour cette raison, je suis plutôt défavorable à votre amendement que je vous demande de bien vouloir retirer.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** Je le retire.

*(L'amendement n° 145 est retiré.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements, n°s 143, 456 et 476, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 143.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** Je vais être un peu plus long dans la présentation de cet amendement qui concerne la prémajorité. En effet, la commission des affaires culturelles a adopté deux amendements qui réforment le droit de la prémajorité associative, c'est-à-dire le droit pour les mineurs de participer à la vie associative.

Ayant pris bonne note des remarques formulées par certains de mes collègues lors des débats, j'ai souhaité travailler avec le rapporteur Yves Blein à une nouvelle version de ces amendements. Je retirerai donc l'amendement de la commission des affaires culturelles n° 143, et je ferai de même pour l'amendement n° 144, au profit de l'amendement n° 456 que j'ai cosigné avec Yves Blein et qui a été approuvé par la commission des affaires économiques.

Ces amendements visent un même but : revenir sur ce qu'a fait le législateur en 2011 pour mieux retrouver l'esprit de la loi de 1901 qui, somme toute, a bien fonctionné pendant 110 ans.

Entre 1901 et 2011, dans le silence de la loi, la jurisprudence avait reconnu aux mineurs, en 1965, le droit d'adhérer seul à une association. Dans l'amendement nous intégrons donc cette jurisprudence.

Par ailleurs, avant 2011, il était admis par la jurisprudence que les mineurs pouvaient accéder seuls à certaines responsabilités associatives dès lors que cela n'entraînait pour eux aucune conséquence financière notable. Toutefois, dans le silence de la loi, certaines préfetures qui ne l'entendaient pas ainsi avaient refusé l'enregistrement des déclarations.

L'objet de la loi de 2011 en son article 2 *bis* était de mettre fin à ces refus injustifiés : une très bonne intention dont les conséquences se sont révélées néfastes car les dispositions ont constitué un frein à la prise de responsabilité des mineurs.

En effet, la rédaction retenue ne nous apparaît pas satisfaisante : en fixant un âge à partir duquel les mineurs peuvent créer et gérer une association, le législateur a privé les mineurs de moins de seize ans du droit de créer une association. De surcroît, pour les plus de seize ans, il a introduit une autorisation écrite préalable des parents, laquelle, dans les faits, limite considérablement l'accès des jeunes aux responsabilités associatives.

Il a aussi fragilisé le Réseau national des juniors associations, créé en 1998 et dont l'action peut désormais apparaître comme un détournement de loi puisqu'il confie des responsabilités associatives à des mineurs de moins de seize ans.

Cet amendement nous semble donc nécessaire parce que, d'une part, il intègre à la loi la jurisprudence relative à l'adhésion des mineurs et, d'autre part, il va permettre à des mineurs doués de discernement de créer et de gérer une association. Le juge retient d'ailleurs ce critère du discernement : les actes effectués par des mineurs ne sont pas systématiquement frappés de nullité et sont parfois jugés tout à fait valables.

Toutefois, j'ai bien pris en compte les remarques justifiées de nos collègues, notamment de Mme Nachury qui ne sera pas là pour défendre l'amendement qu'elle avait déposé pour revenir sur cette limite des seize ans.

J'ai donc modifié mon amendement en posant trois verrous : les mineurs ne pourront en aucun cas réaliser des actes de disposition ; ils devront se limiter à des actes d'administration qui peuvent être assimilés à des actes de la vie

courante pour le compte de l'association ; les parents seront nécessairement informés de l'accès officiel du mineur à des responsabilités associatives et ils pourront s'y opposer.

Il me semble que ce dispositif est relativement équilibré et qu'il permet d'inciter les jeunes à s'insérer dans les associations.

Le législateur doit veiller à ne pas trop restreindre la capacité des mineurs à agir dans le cadre associatif alors que ces mêmes jeunes peuvent effectuer seuls de très nombreux actes de la vie courante qui engagent bien davantage leurs parents.

L'objectif est donc de laisser les jeunes de moins de seize ans créer des associations. Bien souvent, ce sont des associations de lecture, des associations de loisirs, des associations de défense des animaux, des associations sportives, que sais-je encore. Elles sont une véritable école de citoyenneté, que nous devons encourager. On le sait aussi : plus tôt les jeunes s'investissent et prennent des responsabilités dans la vie associative, plus ils en prendront à l'âge adulte et plus ils participeront activement à la vie civique.

**Mme la présidente.** Si je comprends bien, monsieur le rapporteur pour avis, vous retirez l'amendement n° 143 de la commission des affaires culturelles au profit de l'amendement n° 456 de la commission des affaires économiques saisie au fond.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** Tout à fait, madame la présidente.

*(L'amendement n° 143 est retiré.)*

**Mme la présidente.** Monsieur le rapporteur, avez-vous donc quelque chose à ajouter aux propos de M. le rapporteur pour avis à propos de l'amendement n° 456 ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Non, madame la présidente.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 476 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 456.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** J'ai eu l'occasion de vous le dire souvent, monsieur le rapporteur : d'abord, merci, et bravo pour le travail que vous réalisez. Il manifeste une confiance envers la jeunesse. Vous abordez la question des seuils d'âge en partant du principe selon lequel permettre aux jeunes de s'engager le plus tôt possible, c'est leur permettre d'accéder à une citoyenneté active le plus tôt possible. C'est aussi s'appuyer sur eux et croire en leurs initiatives.

Je suis moi aussi favorable à ce que l'on libère les initiatives chez les moins de dix-huit ans, mais j'ai entendu, de la part des interlocuteurs que j'ai pu recevoir et écouter, un certain nombre de réflexions et d'inquiétudes. Il ne faudrait pas que la liberté donnée aux jeunes se retourne contre eux-mêmes, ou contre leurs représentants légaux. Nous le savons : créer, administrer une association peut entraîner des conséquences potentiellement lourdes en termes de responsabilité des mineurs et de leurs représentants légaux.

Je vous suis donc quant à la philosophie de votre amendement. Oui, enlevons ce seuil des dix-huit ans, substituons-lui un seuil fixé à l'âge de seize ans, et faisons en sorte, effectivement, que les parents soient informés. Pour le reste, vous le savez parfaitement et vous l'avez vous-même rappelé, monsieur le rapporteur pour avis, il existe pour les jeunes

de moins de seize ans le dispositif des « juniors associations ». Il gagnerait à être plus connu, et nous veillerons à ce qu'il le soit. Il a permis de soutenir plus de 4 500 projets de jeunes ces quinze dernières années ; mon ministère les appuie. C'est une façon pour les plus jeunes, les moins de seize ans, de créer et d'administrer leur association avec le bénéfice d'une assurance, d'un compte bancaire, avec l'aide et les conseils d'adultes expérimentés, du réseau des associations de jeunesse et d'éducation populaire. C'est une belle expérience, qu'il faut continuer de soutenir.

L'amendement n° 476 vise à suivre la direction que vous prônez, monsieur le rapporteur pour avis, tout en retenant quand même ce seuil de l'âge de seize ans.

**Mme la présidente.** Si je comprends bien, vous demandez le retrait de l'amendement n° 456, madame la ministre.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Oui, vous avez parfaitement compris.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Claude Greff.

**Mme Claude Greff.** Je veux exprimer mon inquiétude par rapport aux responsabilités juridiques, mais aussi financières, découlant des décisions qui peuvent être prises dans le cadre associatif.

Le rapport pour avis de la commission des affaires culturelles est excellent, et j'en félicite M. Léautey. C'est vrai, je ne peux qu'être favorable à l'idée d'inciter les jeunes à s'investir sur le terrain de la citoyenneté. Il faut cependant, à mon avis, garantir une protection ; je rejoins Mme la ministre sur ce point, et je voudrais que M. le rapporteur nous précise vraiment quels moyens protègent un jeune mineur, notamment sur le plan financier, si son association rencontre des difficultés. Quel est aujourd'hui le cadre légal ?

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Claudine Schmid.

**Mme Claudine Schmid.** Je me réjouis du retrait de l'amendement n° 143 par M. le rapporteur. Cela témoigne du travail mené en commission, cela prouve aussi que le rapporteur tient compte des observations formulées par les commissaires de l'opposition.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

**M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques.** Les parents, même lorsque leurs enfants ont dépassé l'âge de seize ans, continuent d'être quelque peu responsables. L'exposé sommaire de votre amendement, madame la ministre, nous indique qu'ils sont informés et qu'ils peuvent faire opposition.

Cependant je ne vois pas, dans le texte de l'amendement lui-même, de quelle manière ils sont tenus informés. Pour exprimer son opposition, encore faut-il avoir l'information ! Je sais bien que nul n'est censé ignorer l'initiative de ses propres enfants (*Sourires*) mais, tout de même, il peut arriver qu'on ne soit pas au courant de tout... Je crois donc qu'il faut quand même préciser les modalités selon lesquelles les parents sont informés, pour qu'il n'y ait pas de piège.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** Je veux répondre aux questions. En ce qui concerne les mineurs, et dans le cadre d'une association, il existe le mandat. En vertu de celui-ci, ce n'est pas le mineur qui prend la décision en question, c'est l'association, et cela fonctionne ainsi. D'autre part, la loi est très protectrice à l'égard des mineurs. Ainsi, si jamais la décision qu'ils ont prise leur porte préjudice à eux-mêmes, la décision sera revue.

Les parents maîtriseront ainsi les choses sans que cela freine l'initiative des jeunes, comme c'est le cas lorsqu'ils doivent donner leur accord préalable. Notre objectif est de l'éviter. En l'occurrence, les parents donneront leur accord une fois l'association créée : l'association est déclarée, les parents sont prévenus et, ensuite, ce sont eux-mêmes, les parents, qui jugeront si leur enfant a suffisamment de discernement. C'est un peu ce que demandait Mme Nachury, qui a accepté de supprimer ce seuil des seize ans mais qui était également attachée au fait que les parents aient leur mot à dire. Il s'agit d'éviter de freiner les initiatives, mais les parents auront la possibilité de s'opposer.

Les modalités de tout cela seraient définies par voie réglementaire, par décret donc.

**Mme la présidente.** Madame la ministre, pouvez-vous répondre à la question posée à propos de l'information des parents ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Les modalités précises de l'information des représentants légaux seront prévues par voie réglementaire. Un travail doit encore être mené pour préciser ces modalités, mais l'idée est qu'une fiche d'information soit établie et soumise aux parents, avec une rubrique où ils pourront tout simplement signifier leur opposition ou leur absence d'opposition.

Vos réflexions et le débat qui s'engage entre nous montrent bien la nécessité de trouver un équilibre. Il est important d'inscrire clairement, comme nous vous le proposons par l'amendement n° 476, que tout mineur a le droit d'adhérer à une association. Pour les moins de seize ans, il y a le système des juniors associations, qui offre un cadre plus sécurisé juridiquement. À partir de seize ans, eh bien, nous encourageons les jeunes à créer leurs associations, les parents étant informés, et pouvant s'y opposer.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** Mme la ministre accepterait-elle que la réflexion puisse se poursuivre avec les ministères concernés : le sien, celui de l'intérieur et la Chancellerie ?

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Bien sûr !

*(L'amendement n° 456 est retiré.)*

*(L'amendement n° 476, accepté par la commission, est adopté et l'amendement n° 144 tombe.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie d'un amendement n° 146 de la commission des affaires culturelles, qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 473.

La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** L'amendement n° 146 concerne la formation des bénévoles, évoquée précédemment à l'occasion de l'examen d'un autre amendement. Effectivement, la formation est une nécessité pour les bénévoles des associations, et fait l'objet de demandes récurrentes.

L'amendement vise à permettre au secteur associatif d'organiser la formation de ses dirigeants bénévoles. Des fonds auxquels contribueront de façon volontaire les associations à but non lucratif pour assurer, par un droit de tirage, la formation de leurs dirigeants bénévoles, pourront être créés. On laisse ainsi la possibilité aux associations de s'organiser, de créer un fonds, auquel elles pourront cotiser sur une base volontaire, afin de mutualiser leurs capacités de financement.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre, pour soutenir le sous-amendement n° 473 et donner l'avis du Gouvernement sur l'avis n° 146.

**Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre.** Je comprends absolument, monsieur le rapporteur pour avis, votre démarche proactive, visant à ce que les administrateurs et dirigeants d'associations soient toujours plus aguerris, toujours mieux formés à l'exercice de leur mission. Nous en avons parlé tout à l'heure.

Je souscris donc bien volontiers à votre amendement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 473, qui tient compte de l'état du droit relatif à la collecte de fonds destinés à la formation professionnelle. En effet, seuls les organismes paritaires collecteurs agréés et les fonds d'assurance formation qui répondent à des conditions particulières de création et d'agrément peuvent aujourd'hui collecter des fonds.

Si vous acceptez ce sous-amendement, alors votre propre amendement me paraîtra parfaitement cohérent avec les dispositions de la loi du 5 mars 2014.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** J'accepte le sous-amendement !

*(Le sous-amendement n° 473, accepté par la commission, est adopté.)*

*(L'amendement n° 146, accepté par la commission, est adopté.)*

**Mme la présidente.** Nous en avons fini avec le titre V. Je vous remercie, madame la ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports.

J'accueille à nouveau Mme la secrétaire d'État chargée du numérique.

#### Article 45

*(L'article 45 est adopté.)*

#### Article 46

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour soutenir l'amendement n° 147 de la commission des affaires culturelles.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** Le présent amendement a pour objet de soumettre les collectes de fonds réalisées par les fondations d'entreprise aux obligations auxquelles sont astreints les organismes faisant appel à la générosité publique, dès lors que la collecte dépasse le strict cadre de

l'entreprise ou du groupe d'entreprise. En outre, le champ de la collecte est étendu aux clients de l'entreprise fondatrice ou du groupe auquel elle appartient.

Il est vrai que l'article 46 du projet de loi élargit de façon massive le champ des donateurs des fondations d'entreprise, notamment pour les grands groupes, tel Total, dont les actionnaires peuvent être très nombreux, et entretenir des relations très étroites avec l'entreprise. Il nous semble donc logique d'étendre aux fonctions d'entreprise qui recueillent les dons d'un public aussi large les obligations qui pèsent sur les organismes qui font appel à la générosité publique : déclaration préalable auprès de la préfecture, établissement de comptes annuels, dont un compte annuel d'emploi des ressources collectées. En contrepartie, l'amendement permet aussi aux clients des entreprises fondatrices d'effectuer des dons.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique.** Votre amendement vise à soumettre les fondations d'entreprise aux mêmes exigences de contrôle que les organismes qui font appel à la générosité du public, mais le Gouvernement considère qu'il n'y a pas de raison que les contrôles soient aussi exigeants, que la contrainte soit aussi forte. Les appels aux dons lancés par des fondations d'entreprise ne peuvent pas être assimilés à des campagnes nationales d'appel à la générosité du public telles que la loi de 1991 relative au mécénat les définit. Cette notion d'appel à la générosité du public s'applique, par définition, au grand public, non aux sociétaires ou aux adhérents d'une fondation d'entreprise.

En outre, il existe déjà des contrôles. La fondation d'entreprise a ainsi l'obligation de désigner un commissaire aux comptes titulaire et un commissaire suppléant, pour certifier ses comptes annuels. Elle doit aussi adresser chaque année au préfet un rapport d'activité auquel sont joints le rapport du commissaire aux comptes et les comptes annuels. En outre, lorsque les dons reçus dépassent le seuil de 153 000 euros, la fondation a l'obligation de publier ses comptes et le rapport du commissaire aux comptes sur le site internet de la direction de l'information légale et administrative.

Parce que les contrôles que vous envisagez seraient trop exigeants et méconnaîtraient les spécificités qui distinguent les fondations d'entreprise des structures qui font appel à la générosité du public et parce que des contrôles sérieux existent déjà, le Gouvernement vous demande de retirer cet amendement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Pierre Léautey, rapporteur pour avis.** Je retire cet amendement, peut-être pour mieux y revenir plus tard. *(Sourires.)*

*(L'article 46 est adopté.)*

#### Après l'article 46

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 457.

**M. Yves Blein, rapporteur.** Il s'agit d'étendre aux associations reconnues d'utilité publique la possibilité offerte aux fonds de dotation, par l'article 48 *ter* de ce projet de loi, de se transformer en fondation reconnue d'utilité publique.

*(L'amendement n° 457, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 435.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Il s'agit d'un amendement de simplification qui vise à ce que les demandes de prorogation des fondations d'entreprises ne soient plus soumises à un régime d'autorisation préalable.

*(L'amendement n° 435, accepté par la commission, est adopté.)*

#### Articles 47 et 48

*(Les articles 47 et 48 sont successivement adoptés.)*

#### Article 48 bis

**Mme la présidente.** Les amendements n°s 289, 290, 291 et 292 de M. le rapporteur à l'article 48 *bis* sont rédactionnels.

*(Les amendements n°s 289, 290, 291 et 292, acceptés par le Gouvernement, sont successivement adoptés.)*

*(L'article 48 bis, amendé, est adopté.)*

#### Article 48 ter

**Mme la présidente.** Les amendements n°s 295, 294 et 293 de M. le rapporteur à l'article 48 *ter* sont rédactionnels.

*(Les amendements n°s 295, 294 et 293, acceptés par le Gouvernement, sont successivement adoptés.)*

*(L'article 48 ter, amendé, est adopté.)*

#### Avant l'article 49

**Mme la présidente.** L'amendement n° 297 de M. le rapporteur, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 49, est rédactionnel.

*(L'amendement n° 297, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

#### Article 49

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Michèle Bonneton, pour soutenir l'amendement n° 400 à l'article 49.

**Mme Michèle Bonneton.** Si vous le permettez, madame la présidente, je défendrai en même temps l'amendement n° 426 rectifié qui relève tout à fait du même état d'esprit que l'amendement n° 400.

**Mme la présidente.** Certainement. Je précise que l'amendement n° 426 rectifié fera l'objet d'un sous-amendement n° 477 présenté par le Gouvernement.

**Mme Michèle Bonneton.** La feuille de route de la dernière conférence environnementale, qui a eu lieu les 20 et 21 septembre 2013, définit l'économie circulaire comme un axe structurant et préconise l'amélioration de la gouvernance des filières à responsabilité élargie du producteur, dites REP, en particulier en ce qui concerne la gestion des déchets. Pour atteindre un niveau de performance optimal, la gouvernance et le pilotage de ces filières doivent être améliorés. Il est nécessaire de donner plus de cohérence à ces différentes filières.

La feuille de route prévoit également que « les rôles de l'État et des instances de concertation dans le pilotage des filières REP seront étendus, en particulier sur la communication et l'information du consommateur. La gouvernance du dispositif sera clarifiée, simplifiée et harmonisée. Les contrôles par l'État seront systématisés ». Le présent amendement vise à répondre à cet engagement, en proposant un ensemble de mesures permettant d'améliorer la gouvernance des filières, notamment sur la base des propositions avancées, dont un élément central est la mise en place d'une instance de concertation, aux pouvoirs explicités et renforcés, qui émettra des avis.

L'article L. 541-10 du code de l'environnement dresse la liste des obligations des éco-organismes dans les filières REP. Nos amendements tendent à introduire dans les cahiers des charges l'obligation de mettre à la disposition des autres acteurs économiques des déchets réutilisables, afin de privilégier la réutilisation plutôt que le recyclage, par exemple en favorisant la réparation. Cela correspond à de vastes domaines tels que les circuits courts, les déchets de demain, les nouveaux usages.

Je tiens à préciser que tout ceci se fait en relation avec les éco-organismes.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Favorable aux deux amendements.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État, pour soutenir le sous-amendement n° 477.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Tout d'abord, je précise que je suis favorable aux deux amendements.

Le sous-amendement vise à prendre en compte les remarques formulées par certaines parties prenantes, en supprimant la mention, dans l'amendement n° 426 rectifié, d'un avis systématique de l'instance pour l'évolution des barèmes de contribution des éco-organismes. Nous estimons en effet que les dispositions relatives à l'implication de cette instance au sujet des barèmes nécessitent une discussion plus approfondie entre les pouvoirs publics et les parties prenantes.

Ce sous-amendement apporte aussi une précision sur la notion de communication : ce sont bien les campagnes de communication destinées au grand public qui sont visées en premier lieu. C'est pour ces campagnes qu'il est important de recueillir systématiquement l'avis de l'instance de concertation.

Nous sommes par ailleurs tout à fait favorables à l'amendement précédent présenté, qui pérennisera cette instance de concertation, favorisera le dialogue entre toutes les parties prenantes et renforcera la mutualisation des moyens, notamment en matière de communication.

**Mme la présidente.** Madame Bonneton, acceptez-vous le sous-amendement n° 577 ?

**Mme Michèle Bonneton.** Oui.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Isabelle Le Callennec.

**Mme Isabelle Le Callennec.** Nous ne voterons pas pour ces deux amendements. Le premier crée en effet une nouvelle taxe qui pèsera sur les entreprises, pour financer des actions de communication qui sont en fait pilotées par l'État, et soumet aux instances de concertation les actions de communication de portée nationale, ce qui va à l'encontre de la liberté des entreprises.

Quant au second, remet en cause assez fortement la gouvernance des sociétés qui étaient jusqu'à présent agréées.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Je souhaite apporter une précision concernant l'amendement n° 400. Le principe selon lequel 0,3 % des budgets annuels des éco-organismes doivent servir à financer les communications nationales réalisées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est reconnu depuis longtemps. Il figure déjà dans les cahiers des charges de tous les éco-organismes. Il est accepté par les parties prenantes des filières car il permet une plus grande simplicité et une mutualisation des frais en matière de communication. La Cour des comptes a noté, dans son rapport de 2013 au sujet d'Éco-emballages, qu'il conviendrait de donner à cette disposition un caractère législatif pour en garantir la solidité juridique. C'est l'objet de cet amendement, qui en réalité, ne modifie pas le dispositif actuel et ne crée pas de taxe supplémentaire.

*(L'amendement n° 400 est adopté.)*

*(Le sous-amendement n° 477 est adopté.)*

*(L'amendement n° 426 rectifié, sous-amendé, est adopté.)*

*(L'article 49, amendé, est adopté.)*

#### Après l'article 49

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christophe Cavard, pour soutenir l'amendement n° 386 après l'article 49.

**M. Christophe Cavard.** Il est défendu.

*(L'amendement n° 386, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 423.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** La conférence environnementale qui s'est tenue en 2013 a insisté sur la nécessité d'un encadrement rapproché des éco-organismes des filières REP de la gestion des déchets. La loi prévoit actuellement un dispositif de contrôle périodique pour certains types d'éco-organismes agréés. Ces contrôles permettent de s'assurer que ces éco-organismes respectent leur cahier des charges. Ils sont effectués tous les trois ans en moyenne

par des organismes indépendants, et sont importants pour assurer la conformité des éco-organismes vis-à-vis de l'État et des parties prenantes.

Cet amendement généralise le dispositif de contrôle du respect des cahiers des charges à l'ensemble des éco-organismes. L'article propose aussi d'explicitier la mécanique administrative par laquelle sont recouvrées les amendes administratives qui peuvent être infligées aux producteurs qui ne respecteraient pas les obligations qui pèsent sur eux au titre de la REP – ceux que l'on appelle les non-contributeurs – comme aux éco-organismes qui ne respecteraient pas les exigences contenues dans leur cahier des charges.

Ces modifications permettront de consolider et de pérenniser le bon fonctionnement des filières REP : je vous propose donc de l'adopter.

*(L'amendement n° 423, accepté par la commission, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 424.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Il procède du même esprit que le précédent.

La filière dite REP, c'est-à-dire à responsabilité élargie des producteurs, de la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques, donne aux organismes qui mettent sur le marché des équipements électriques et électroniques la responsabilité de financer la gestion des déchets issus de leurs produits. Cette filière a connu un développement important depuis sa création, avec l'agrément par l'État de plusieurs éco-organismes.

Une directive européenne encadre la gestion de ce type de déchets. Cette directive vient d'être révisée. L'amendement n° 424 permet de mettre à jour le cadre législatif applicable à cette filière pour le rendre conforme à la directive, notamment en ce qui concerne la définition des déchets ménagers et des déchets professionnels.

*(L'amendement n° 424, accepté par la commission, est adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 425.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Il s'agit cette fois de la filière de gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux, dite filière DASRI. Cette filière a été mise en place à la fin de l'année 2012 et concerne notamment les déchets des matériels de soins utilisés par les patients en auto-traitement, par exemple les seringues utilisées par les personnes diabétiques. La gestion de ces déchets est financée par les organismes qui mettent sur le marché des dispositifs médicaux et des médicaments. Au total, cela représente une cinquantaine d'entreprises.

Cet amendement permet de clarifier le champ de ces contributeurs en indiquant explicitement que sont concernés les distributeurs et les importateurs de dispositifs médicaux, ainsi que les importateurs de médicaments. Plus généralement, cet amendement permet de clarifier et de qualifier explicitement cette filière de filière REP.

*(L'amendement n° 425, accepté par la commission, est adopté.)*

## Article 50

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-René Marsac, pour soutenir l'amendement n° 198 à l'article 50.

**M. Jean-René Marsac.** Il s'agit d'améliorer les conditions d'information des consommateurs sur la production et la distribution d'un certain nombre de produits. Le présent article a pour objet de mieux encadrer les indications relatives aux propriétés sociales et équitables d'un produit, et donc d'améliorer l'information et la protection des consommateurs.

Considérant que le consommateur est en droit d'attendre que les produits achetés soient fabriqués dans des conditions éthiques et humainement acceptables, l'amendement n° 239 vise à encourager la transparence et à renforcer le droit à l'information des consommateurs, dans le respect du principe du *comply or explain*, c'est-à-dire « se conformer ou expliquer ».

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Favorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Le Gouvernement est favorable à cet amendement et salue les travaux de MM. Noguès et Marsac sur ce dossier. Il est important d'informer le consommateur des conditions de fabrication des produits ; le drame survenu en avril 2013 à Dacca, au Bangladesh, dans un bâtiment de production textile, nous incite à encore plus de vigilance sur le sujet.

Il s'agit bien de renforcer la sensibilité du consommateur à l'égard de l'origine des produits qu'il achète, avec l'espoir que cela responsabilisera aussi les entreprises productrices.

*(L'amendement n° 198 est adopté.)*

*(L'article 50, amendé, est adopté.)*

## Après l'article 50

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Herth, pour soutenir l'amendement n° 68 portant article additionnel après l'article 50.

**M. Antoine Herth.** Il est défendu.

*(L'amendement n° 68, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

## Article 50 bis

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Herth, inscrit sur l'article 50 bis.

**M. Antoine Herth.** Je voudrais sonner le tocsin à propos de l'article 50 bis. Je sais, madame la secrétaire d'État, que vous connaissez parfaitement le monde anglo-saxon et que vous comprendrez très bien les éléments que je vais tenter d'apporter.

J'avais été missionné, comme d'autres parlementaires, pour faire un rapport sur le commerce équitable en 2004. À l'issue de ce rapport, dont je tiens quelques exemplaires à votre disposition, se posait la question de la nécessité ou non de légiférer.

La réponse a été : oui, il faut légiférer, mais il ne faut pas pour autant organiser le commerce équitable par voie législative. Il était notamment nécessaire de renforcer la sécurité juridique des collectivités territoriales, qui mentionnaient dans les critères d'attribution de leurs marchés publics la préférence pour des produits issus du commerce équitable, car n'importe quelle chambre régionale des comptes pouvait remettre ce dispositif en question en se fondant sur l'absence d'assise législative du commerce équitable.

La loi actuelle est donc extrêmement sibylline sur cette question et se contente de créer cette assise législative. Quant à l'organisation de la filière, elle n'a pas été modifiée par le législateur, car c'est bien le monde associatif, et non les États, qui a inventé le commerce dit équitable : ses instances de concertation vérifient sa conformité aux cahiers des charges et la font contrôler par des organismes certificateurs indépendants.

Un dispositif similaire existe en France, puisque l'Institut national de l'origine et de la qualité, l'INAO, qui délivre les signes officiels d'identification de la qualité, est chargé de la mise en place des cahiers des charges et de la vérification. Dans un deuxième temps, des organismes certificateurs procèdent à des contrôles et, le cas échéant, prononcent des sanctions. Tel est le système en vigueur.

Or, le projet de loi fait bouger les curseurs, sur le fond comme sur la forme. Sur le fond, il introduit une nouvelle définition du commerce équitable en élargissant son champ aux relations « Nord-Nord » : il ne se limitera donc plus aux relations entre pays en développement et pays développés. Dès lors, il convient de le réglementer : c'est l'objet des décrets relatifs à la définition des différents cahiers des charges prévus par l'article.

Pour ma part, je pense que cet article soulève plus de problèmes qu'il n'apporte de réponses. Un problème d'ordre presque moral, d'abord : en banalisant le commerce équitable, nous déshabillons Pierre, petit producteur dans un pays en développement, pour habiller Paul, petit producteur en France. Or, ce dernier ne subit pas les mêmes désavantages que le producteur du pays en développement, qui n'a pas accès à la scolarisation, à la santé, à la sécurité que peut offrir un État développé comme la France.

Du reste, nous n'avons pas attendu l'extension du champ du commerce équitable aux pays du « Nord » pour créer les AMAP – Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne – et il ne s'agit pas de « commerce équitable », mais de « commerce solidaire » : à d'autres mots correspond une autre réalité.

Par ailleurs, l'extension du champ du commerce équitable aux relations « Nord-Nord » est justifiée par la nécessité de soutenir les petits producteurs de nos régions défavorisées en France. Or, la France n'est pas un marché en soi : notre marché intérieur est le marché européen, et nous devons être conscients que les plus défavorisés des producteurs européens ne sont pas les producteurs français, mais les petits paysans du fin fond des Carpates, qui auront ainsi la possibilité d'entrer sur notre marché pour bénéficier des nouvelles dispositions sur le commerce équitable.

Nous aurons donc un contentieux avec l'Union européenne, car adopter une législation valant uniquement pour la France peut être considéré comme une sorte de barrière douanière.

Je terminerai sur ce qui, peut-être, me chagrine le plus. À l'époque du rapport, il m'avait été demandé avec la plus grande d'insistance d'établir un cadre législatif et réglementaire très précis, similaire à celui prévu par le présent projet de loi, pour permettre aux opérateurs des industries agro-alimentaires et aux grands distributeurs de créer leur propre filière de commerce équitable.

Je prends le paris que, six mois ou un an après la publication de ce texte, les marques de distributeur labellisées « commerce équitable » seront inattaquables, car elles respecteront à la lettre la réglementation, sans pour autant respecter l'esprit du projet de loi que nous examinons.

En conclusion, se pose la question des sanctions et des contrôles. Il y a là une dimension absurde : depuis trois jours, nous parlons de l'amour et de l'intérêt que nous portons au monde associatif ; or, nous sommes en train de dépouiller le monde associatif de son rôle historique et de son travail actuel sur le commerce équitable pour l'enfermer dans une réglementation contraignante. Cela me désole vraiment, et c'est pourquoi je vous propose de supprimer l'article.

**Mme la présidente.** Vous avez donc défendu au passage l'amendement n° 57. Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Défavorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Il me semble important de répondre aux interrogations que vous soulevez, monsieur le député. Cela me permet de saluer d'abord votre rapport d'il y a dix ans, qui avait eu le grand mérite d'attirer l'attention sur le domaine de l'économie sociale et solidaire, de permettre aux acteurs historiques de se reconnaître entre eux, et d'organiser la filière.

Cela dit, le volume annuel des échanges considérés représente aujourd'hui, en France, 300 à 320 millions d'euros, si bien que nous sommes le troisième pays au monde pour la consommation de produits issus du commerce équitable. Votre loi a eu le mérite de reconnaître ce secteur sur le plan législatif, mais je crois erroné de considérer, dix ans après, qu'élargir sa définition reviendrait à nier le travail effectué.

**M. Antoine Herth.** Ce n'est pas le problème !

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Il ne s'agit pas d'opposer un type de commerce, s'effectuant entre pays développés et producteurs des pays en développement, à un autre, qui favorise les circuits courts. Les objectifs sont les mêmes : donner du sens à l'économie et poursuivre un objectif de responsabilisation des consommateurs. Ainsi, en élargissant la définition, on ne vide pas de son contenu initial le commerce équitable entre pays du Nord et pays du Sud.

Au demeurant, les députés ont décidé ce matin même d'introduire l'économie sociale et solidaire dans les objectifs de l'aide au développement et de la solidarité internationale. On voit donc bien que les deux domaines sont intrinsèquement liés.

Quant à la transition écologique, qui est également une priorité du Gouvernement, elle passe par la facilitation des circuits courts entre producteurs et consommateurs. Je comprends donc mal votre dépit face à notre volonté d'accorder davantage d'ampleur au mouvement de l'économie sociale et solidaire pour le moderniser et lui permettre de répondre aux objectifs et aux besoins des consommateurs d'aujourd'hui.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Herth.

**M. Antoine Herth.** Je souhaite laisser mon travail à l'écart de ce débat. Le fait qu'il date d'il y a dix ans n'est pas la question.

Le problème, c'est que nous examinons un sujet qui ne devrait pas relever du domaine législatif. Laissons un peu de liberté aux acteurs ! Madame la secrétaire d'État, vous qui avez voyagé dans le monde anglo-saxon et connu d'autres réalités et d'autres approches que celles de la France, vous pouvez comprendre que le réflexe pavlovien de légiférer sur tout n'est pas toujours souhaitable. Il faut aussi laisser une marge d'initiative aux acteurs privés ! Tel est donc mon message central.

Rejetez, chers collègues, l'amendement de suppression si vous voulez mais, de grâce, adoptez n'importe lequel des autres amendements déposés, afin de ne pas voter un texte conforme et de nous laisser le loisir de revenir sur le sujet dans le cadre de la navette.

*(L'amendement n° 57 n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-René Marsac, pour soutenir l'amendement n° 239.

**M. Jean-René Marsac.** Le Sénat avait introduit en première lecture une définition du commerce équitable, et ce à juste titre, car ce secteur relève bien de la logique de l'économie sociale et solidaire. La solidarité, en particulier, a une dimension internationale – que j'ai suivie de plus près – et recouvre également des réalités de nos pays occidentaux, européens, et particulièrement français.

Monsieur Herth, vous avez dit que les acteurs ne souhaitent pas de réglementation. Ce n'est pas vrai ! Certains souhaitent qu'un certain nombre de règles soit précisé. Nous les avons entendus : le projet de loi initial et les amendements déposés vont dans ce sens.

L'amendement n° 239 vise à alléger l'alinéa 3 du projet de loi, qui mentionne le progrès économique et social de producteurs et de travailleurs. Il s'agit de substituer aux mots « de producteurs et de » le mot « des », puisqu'il s'agit des travailleurs dans leur globalité.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** Favorable.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Favorable également.

Je répondrai simplement à M. Herth que nous partageons les mêmes objectifs. Mon expérience du monde anglo-saxon, à laquelle il a fait référence, m'a permis de constater que, dans les rayons des magasins, sont proposés des produits innovants, issus de circuits courts, qui encouragent la responsabilisation des consommateurs. Ces derniers peuvent, par

exemple, s'inscrire dans une logique de profits partagés, grâce à d'autres projets associatifs qui favorisent le développement dans les pays qui en ont le plus besoin.

Il me semble donc que l'élargissement de la définition ne va pas à l'encontre du secteur historique de l'économie sociale et solidaire mais, au contraire, permet d'encourager tout type d'initiatives innovantes pouvant s'inscrire dans une modernité créatrice, en lien avec l'économie collaborative et le financement participatif.

Il ne s'agit donc aucunement de brider des acteurs privés, mais, au contraire, d'élargir le champ des possibles.

*(L'amendement n° 239 est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de trois amendements, n°s 319, 277 et 41, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Christophe Cavard, pour soutenir l'amendement n° 319.

**M. Christophe Cavard.** Nous nous accordons à dire que le commerce équitable s'applique aux relations Nord-Sud : c'est ainsi qu'il s'est historiquement développé, afin de répondre au déséquilibre des relations commerciales. Mais, il peut aussi exister une logique « Nord-Nord », qui repose sur un certain nombre de garanties : je pense notamment à la qualité du travail fourni, aux profits partagés – mentionnés à l'instant par Mme la secrétaire d'État –, etc.

Nous n'avons donc pas jugé opportune la formule « établis notamment dans les pays en développement ». La supprimer permettrait l'essor du commerce équitable dans toutes les zones du monde répondant aux critères fixés par cet article.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-René Marsac, pour soutenir l'amendement n° 277.

**M. Jean-René Marsac.** Cet amendement va dans le même sens, mais il tend à fixer d'autres critères, en substituant aux mots « établis notamment dans des pays en développement » les mots « du fait de leur précarité, de leur rémunération et de leur qualification ».

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Herth, pour soutenir l'amendement n° 41.

**M. Antoine Herth.** Par cet amendement, je propose de supprimer le mot « notamment » afin de centrer la notion de commerce équitable sur les relations Nord-Sud, qui en sont l'élément fondateur. Il existe en effet une telle différence de niveau de vie entre le Nord et le Sud qu'il me paraît nécessaire de mener une politique discriminante entre les deux.

Le projet, quant à lui, tend en réalité à banaliser ces relations en élargissant à l'excès la définition. J'ai entendu votre réponse, madame la secrétaire d'État. Les circuits courts et les modes commerciaux particuliers sont nécessaires dans certains cas, et je les encourage moi-même, mais il s'agit de commerce éthique, de commerce solidaire, mais non pas de commerce équitable.

Le projet de loi ne fait d'ailleurs pas référence à l'économie « sociale et équitable », mais à l'économie « sociale et solidaire ». Cela prouve bien que l'adjectif « solidaire » a un sens bien particulier, dont l'exclusivité doit être réservée aux pays du Sud, aux pays les moins développés.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

**M. Yves Blein, rapporteur.** L'amendement n° 319 me semble satisfait par l'amendement de M. Marsac auquel je suis favorable. Je suis défavorable, en revanche, à celui de M. Herth.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Le Gouvernement est favorable aux amendements n° 319 et 277 et défavorable à l'amendement n° 41.

*(L'amendement n° 319 est adopté, et les amendements, n° 277 et 41 tombent.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-René Marsac, pour soutenir l'amendement n° 281.

**M. Jean-René Marsac.** Je regrette le petit dysfonctionnement technique qui n'a pas permis d'introduire le membre de phrase que je proposais voici un instant. Nous essaierons de trouver une autre solution...

L'amendement n° 281 a été bien retravaillée avec le cabinet de Mme Fourneyron, et tend à définir le commerce équitable à partir de toute une série d'engagements et d'obligations que s'imposent les acteurs.

*(L'amendement n° 281, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 50 bis, amendé, est adopté.)*

#### Article 50 ter

**Mme la présidente.** Les amendements n° 60, 61 et 62 de M. le président de la commission des affaires économiques sont rédactionnels.

*(Les amendements n° 60, 61 et 62, acceptés par le Gouvernement, sont successivement adoptés.)*

*(L'article 50 ter, amendé, est adopté.)*

#### Article 51

**Mme la présidente.** La parole est à M. Boinali Said, inscrit sur l'article 51.

**M. Boinali Said.** La force de ce projet de loi est de caractériser une innovation dans le mode d'entreprendre adaptée à des formes variées d'entreprises et à tous les domaines de l'activité humaine, comme l'indique son article 1<sup>er</sup>. C'est par son but, son mode de gouvernance et son mode de gestion des bénéficiaires que l'adaptation de l'économie sociale et solidaire a été réussie en Europe, en Amérique latine, en Afrique et sans doute ailleurs dans le monde, car elle a contribué à structurer des filières entières d'activités économiques et sociales.

Elle a en effet développé la création d'emplois, favorisé l'insertion par l'activité et a offert des prestations de services à des publics fragilisés. Nous le savons, la force de ce modèle réside surtout dans sa performance et sa capacité à innover et à créer des emplois non délocalisables ancrés au sein des collectivités. Sa transposition dans nos territoires ultramarins, tel que le prévoit l'article 51, introduira un

nouveau paradigme dans notre modèle de développement et d'intégration pour enclencher une dynamique de rupture progressive avec les dépendances systématiques vis-à-vis de l'extérieur.

Elle pourra ainsi mobiliser tour à tour, secteur privé et public pour soutenir des filières extrêmement fragilisées, noyées dans un environnement de crises structurelles. C'est pourquoi la réduction des délais d'application de cette disposition en outre-mer respecterait bien la philosophie et l'esprit de ce présent projet de loi.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État.** Vous avez souligné avec raison, monsieur le député, l'importance de développer le secteur de l'économie sociale et solidaire dans les outre-mer. Tel est l'objet de l'article 51, qui donne pouvoir au Gouvernement de recourir aux ordonnances pour adapter le dispositif législatif proposé dans ce projet de loi aux outre-mer. Ainsi, la totalité des articles examinés et soumis à votre vote seront applicables dans les outre-mer. Par ailleurs, nous avons pris en compte certains besoins spécifiques : j'en citerai deux exemples.

Par un amendement du Gouvernement, une mission nouvelle a été confiée aux chambres régionales d'économie sociale et solidaire présentes dans les outre-mer pour développer des relations avec leurs homologues étrangers. Nous savons qu'il est fondamental pour les CRES situées outre-mer de pouvoir travailler directement avec les pays limitrophes. Mme Bello a, par ailleurs, demandé au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur les mesures qui permettront d'encourager et de faciliter la création de coopératives outre-mer, et le Gouvernement donnera suite à cette demande.

Soyez assuré, monsieur le député, que le Gouvernement entend favoriser dans certains lieux l'éclosion et dans d'autres le développement de l'ESS, mode de structuration de l'économie qui peut, dans certains secteurs, être particulièrement foisonnant outre-mer. Je vous rappelle enfin la discussion qui s'est déroulée au Sénat lors de l'examen de ce texte en première lecture. Le volet « outre-mer » du texte qui vous est ici présenté y a été fort enrichi. Vous avez cependant raison de rappeler à quel point l'économie sociale et solidaire est importante pour les outre-mer.

*(L'article 51 est adopté.)*

#### Articles 52 et 53

*(Les articles 52 et 53 sont successivement adoptés.)*

**Mme la présidente.** Nous avons achevé la discussion des articles du projet de loi.

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que les explications de vote et le vote par scrutin public sur l'ensemble du projet de loi auront lieu le mardi 20 mai 2014 après les questions au Gouvernement.

La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

**M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques.** Je tiens, tout d'abord, à saluer la virtuosité de la présidence et, bien évidemment, l'efficacité de l'ensemble des

services de l'Assemblée nationale. Je dirai à Mme la secrétaire d'État et aux ministres qui l'ont précédée que nous remercions le Gouvernement d'avoir, au fil de ces jours, assuré une présence effective et efficace. J'ai, bien sûr, une pensée pour Valérie Fourneyron que nous allons bientôt retrouver.

Je remercie le rapporteur, Yves Blein, lequel a accompli un travail considérable depuis des mois.!

**M. Régis Juanico.** Titanesque! (*Sourires.*)

**M. François Brottes,** *président de la commission des affaires économiques.* Je vous remercie également, cher collègue, pour vos interventions importantes que je ne veux pas oublier, ainsi que les cinq autres rapporteurs pour avis qui ont contribué à enrichir ce texte vaste et divers. Nous avons accompli un travail dont le Sénat fera, je l'espère, bon usage.

**Mme la présidente.** Je tiens, à mon tour, à vous remercier, monsieur le président, pour vos propos qui s'adressent à l'ensemble des présidents de séance. Je remercie également les services. Vos pensées pour Mme Fourneyron sont également les nôtres. Nous lui souhaitons, une fois encore, un prompt rétablissement. Je remercie, enfin, les différents ministres qui ont accepté de défendre ce texte au pied levé.

La parole est à Mme la secrétaire d'État.

**Mme Axelle Lemaire,** *secrétaire d'État.* Je suis très émue de conclure, dans cet hémicycle, les travaux menés à l'occasion de ce projet de loi qui intéresse l'économie sociale et solidaire. C'est un beau texte de gauche. Il marie une histoire et une modernité. Une histoire, parce que les acteurs de l'ESS sont, depuis longtemps en France, pleinement engagés pour une cause commune : celle de mettre l'économie au service des citoyens et de lui donner un sens. Une modernité : j'ai participé, voici quelques mois, aux côtés de Benoît Hamon, au G8 social, lequel s'est tenu à Londres.

J'ai pu, à cette occasion, mesurer à quel point les initiatives prises par des associations, par des start-up, par des jeunes PME innovantes répondaient aux mêmes objectifs que ceux poursuivis par les acteurs traditionnels de l'ESS. Ce projet de loi fusionne ces deux mondes. Il élargit la famille pour lui appliquer des principes directeurs et pour unifier les régimes et les statuts de cette belle et grande famille qu'est l'ESS.

Je remercie le rapporteur qui a fait preuve, pendant ces mois de travail, d'une grande implication et d'une grande rigueur, ainsi que les rapporteurs pour avis des différentes

commissions. Le fait que tant de commissions se soient saisies pour avis est, je le crois, une première ! On parle souvent du travail interministériel, mais on évoque moins le travail « inter-commissions »... Je vous remercie également, madame la présidente, pour la souplesse et la patience dont vous avez fait preuve envers les nécessaires adaptations exigées par le travail parlementaire et gouvernemental. Je remercie aussi, bien entendu, les services de l'Assemblée nationale qui, comme toujours, ont fait preuve d'une grande efficacité.

Oui, c'est une joie que de clore ces travaux, mais c'est en même temps une certaine tristesse. J'aurais, en effet, souhaité que cette tâche revienne à Valérie Fourneyron. Elle l'aurait mérité tant son engagement sur ce texte a été grand. Sans doute ne le savez-vous pas, mais encore souffrante, clouée au lit, elle a réuni les membres de son cabinet, lu des documents pendant des heures. Je sais qu'elle aurait voulu être présente à ma place. C'est grâce à elle que ce texte a pu être examiné par l'Assemblée nationale, laquelle va être amenée à le voter. Enfin, peut-être est-ce déplacé et, si tel est le cas, je vous prie de bien vouloir m'en excuser, mais j'ajouterai que, si la douleur et la maladie de Valérie Fourneyron peuvent permettre d'illustrer le dévouement des parlementaires et des responsables politiques pour la cause publique, pour la défense de l'intérêt général, et ce bien loin des accusations portées par une partie de l'opinion publique et par certains partis politiques, elles auront servi à quelque chose. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

3

### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, lundi 19 mai 2014, à 16 heures :

Discussion de la proposition de loi relative à l'autorité parentale et à l'intérêt de l'enfant.

La séance est levée.

(*La séance est levée à 19 heures 30.*)

*Le Directeur du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale*

NICOLAS VÉRON



## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
03	Compte rendu..... 1 an	203,70
33	Questions..... 1 an	150,80
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
05	Compte rendu..... 1 an	183,10
35	Questions..... 1 an	109,40
85	Table compte rendu..... 1 an	38,70

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 17 décembre 2013 publié au *Journal officiel* du 19 décembre 2013

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : 01-40-58-75-00 – Accueil commercial : 01-40-15-70-10 – Télécopie abonnement : 01-40-15-72-75

---

**Prix du numéro : 3,80 €**  
(Fascicules compte rendu et amendements)